

## **Rozwój przedsiębiorczości jako funkcja władzy samorządowej**

W latach 1951–1990 samorząd terytorialny w Polsce nie istniał, a w jego miejsce wprowadzono system rad narodowych, będących jednolitymi organami władzy państwowej w tzw. terenie. Chociaż można wspomnieć o latach 1980–1981, kiedy to ożywiła się dyskusja na temat samorządu terytorialnego, ale realne szanse na jego reaktywację powstały w połowie 1989 r., kiedy to dokładnie 8 marca 1990 r. uchwalono trzy ustawy o:

- zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>,
- samorządzie terytorialnym<sup>2</sup>,
- ordynacji wyborczej do rad gmin<sup>3</sup>.

W obecnych realiach polskich, po wspomnianej reformie administracyjnej z 1999 r. występują trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego wyznaczone następującymi aktami prawnymi:

- Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>4</sup>),
- Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>5</sup>,
- Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>6</sup>.

Można więc powiedzieć, że reforma administracji publicznej przekształciła zasadniczo ustrój administracji Rzeczypospolitej Polskiej u progu XXI w.

Jakże znaczący jest fakt, że samorząd terytorialny ma swoje miejsce w Konstytucji RP<sup>7</sup>, w której to w rozdziale VII przedstawiono go, w tym także w aspekcie finansowym. Przepisy tego rozdziału w art. 163 stanowią, że samorząd terytorialny wykonu-

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 94.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 95.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 96.

<sup>4</sup> Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74.

<sup>5</sup> Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

<sup>6</sup> Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

je zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów władz publicznych. Dodatkowo w art. 164 stanowią, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 165 mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Art. 166 podkreśla, że zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, choć mogą występować również inne zadania samorządu, m.in. zadania zlecone. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami tego nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Przedmiotem z kolei samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb publicznych (zadań publicznych). Jest to jego podstawowy obowiązek. Jednakże nie tylko zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty jest istotą samorządu. Celem jego jest także zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz upewnienie rozwoju danego terenu.

Można wyodrębnić pewne charakterystyczne cechy samorządu terytorialnego, takie jak: model trójstopniowy, dualistyczny, mający charakter obligatoryjny i korporacyjny. Wykonuje on zadania publiczne, posiada osobowość prawną. Cechy te nie pozostają bez znaczenia dla realizowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz społeczności lokalnych w całym państwie, w tym przede wszystkim państwach o różnych ustrojach i kategoriach. Posiadanie przez samorząd terytorialny osobowości prawnej, mienia komunalnego, odrębnej administracji i własnych finansów sprawia, że stał się on swoistym podmiotem gospodarowania, podejmującym decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność. Oznacza to, że prowadzi on działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, podejmuje decyzje administracyjne oraz wykonuje szereg funkcji interwencyjnych na miarę swoich potrzeb i możliwości. Jak ważna jest zatem kwestia pozycji samorządu w sferze gospodarczej, w szczególności w okresie postępującej globalizacji oraz towarzyszącej wzrostowi niepewności gospodarowania nie trzeba zatem zbytnio uzmysławiać. Wart jednak podkreślenia jest fakt, że samorząd nie stanowi w pełni autonomicznej instytucji gospodarczej, kierującej się swoimi zasadami rozwoju.

Chcąc pokazać rolę samorządu terytorialnego w procesach zarządzania gospodarką lokalną warto przedstawić pojęcie gospodarki lokalnej na gruncie literatury, które w ostatnim okresie nabiera – podobnie jak pojęcie rozwoju lokalnego – szczególnego znaczenia<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> E. Wojciechowski, *Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego*, [w:] *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, red. K. Szólek, A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2004, s. 93.

W uogólnionym ujęciu, za gospodarkę lokalną uznać można „działania na rzecz rozwoju jednostki lokalnej, czyli lokalnego, terytorialnego systemu społecznego”<sup>9</sup>. W ścisłym, a zarazem dość wąskim ujęciu, za gospodarkę lokalną uważa się „te działania społeczno-gospodarcze, które wykorzystują lokalne czynniki i ograniczenia rozwoju”<sup>10</sup>.

Można też mówić o gospodarce lokalnej, jako zbiorze gospodarujących na terenie gminy podmiotów, między którymi istnieją różnorodne powiązania i współzależności wynikające między innymi: z bliskości relacji przestrzennych, wspólnoty infrastrukturalnej, lokalnej polityki gospodarczej, społecznej, uczestnictwa w lokalnym rynku pracy, kooperacji i wymiany dóbr oraz usług, a także wzajemnej konkurencji na lokalnym rynku. Podmiotami tak rozumianej gospodarki lokalnej są<sup>11</sup>:

- mieszkańcy gminy – konsumenci na lokalnym rynku dóbr i usług, adresaci świadczonych przez gminę „dóbr publicznych”, uczestnicy lokalnego rynku pracy;
- podmioty gospodarki samorządowej;
- podmioty gospodarcze niepowiązane własnościowo i organizacyjnie z samorządem – zlokalizowane na terenie gminy spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, gospodarstwa rolne;
- organy władzy samorządu terytorialnego.

R. Broszkiewicz stoi na stanowisku, że „gospodarka lokalna to określony układ podmiotowy, przedmiotowy, strukturalny i przestrzennie delimitowany, charakteryzujący się funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi względem społeczności zamieszkującej na obszarze podziału administracyjnego, tj. poniżej stopnia wojewódzkiego”<sup>12</sup>.

Z kolei A. Zalewski wskazuje, że „gospodarka lokalna jest zbiorem współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych celów”<sup>13</sup>.

W rozwoju lokalnym, uczestniczy zbiór współzależnych podmiotów gospodarczych, działających na terenie gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych – często partykularnych celów. Są to lokalne, gminne władze samorządowe, gospodarstwa domowe, gospodarstwa rolne, jednostki gospo-

<sup>9</sup> L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój gospodarki w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajowski, Poznań 1990, s. 37.

<sup>10</sup> R. Broszkiewicz, *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajowski, Poznań 1990, s. 49.

<sup>11</sup> R. Brol, *Benchmarking w gospodarce lokalnej*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, S. Korenik, Jelenia Góra 2008, s. 202.

<sup>12</sup> R. Broszkiewicz, *Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Wrocław 1996, s. 33.

<sup>13</sup> A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Gospodarka miejska*, red. E. Dźbik, Warszawa 1995, s. 8.

darcze, różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe. Podmioty te tworzą system gospodarki lokalnej. „Pomiędzy celami działalności tych podmiotów gospodarujących występują także różne sprzeczności i konflikty. Nawet gdyby przyjąć, że każdy z nich dąży do maksymalizacji swoich korzyści – co można uznać za zgodne z rzeczywistością – to i tak trudno oczekiwać, aby suma tych indywidualnych dążeń doprowadziła do maksymalizacji korzyści całej gospodarki lokalnej. Dzieje się tak wskutek różnic w metodach osiągania celów przez poszczególne podmioty gospodarcze, nawet mimo występowania pozornej ich zgodności. Maksymalizację korzyści można bowiem osiągnąć m.in. kosztem strat innych podmiotów w wyniku nieuczciwej konkurencji, praktyk monopolistycznych, minimalizacji obciążeń podatkowych, unikania ponoszenia kosztów ochrony środowiska itp.”<sup>14</sup>. Te ekonomiczne zasady gospodarcze odnoszące się do procesów rynkowych zaczynają dominować także w przekrojach lokalnych, co utrudnia realizację podstawowych kierunków lokalnej polityki rozwoju. Warto tutaj podkreślić, że o kierunkach polityki rozwojowej decyduje łączny, skumulowany efekt wielu zachowań licznych użytkowników zlokalizowanych w przestrzeni. To oni swoimi decyzjami lokalizacyjnymi i inwestycyjnymi rozwijają system. Samorząd gminny jako podmiot bezpośrednio zarządzający procesami gospodarczymi w skali lokalnej jest więc elementem (podsystemem) sterującym w tym systemie, a podstawowym zadaniem gminnych władz samorządowych powinno być tworzenie możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców gminy. Inaczej mówiąc, chodzi o tworzenie możliwie jak najlepszych walorów użytkowych.

Rzeczą charakterystyczną jest, że samorząd gminny musi zajmować się problemami kreowania i stymulowania rozwoju gospodarczego w „małej” przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Ale właśnie od skali, tempa i rozwoju lokalnej gospodarki zależy przede wszystkim: lokalne bezrobocie, poziom dochodów ludności, wielkość dochodów budżetu gminy. Wynika to z faktu, że lokalna gospodarka rynkowa działa selektywnie, tzn. działalność gospodarza rozwija się przede wszystkim tam, gdzie przynosi największe korzyści podmiotom gospodarującym. Zatem taka polityka nie jest w stanie w ogóle rozwiązać powyższego problemu, tym bardziej, że polityka gospodarza państwa, nastawiona głównie na kształtowanie makroproporcji w gospodarce narodowej nie jest również w stanie rozwiązać wszystkich specyficznych problemów gospodarczych miast i gmin<sup>15</sup>.

Rozwój gospodarki lokalnej w coraz większym stopniu zależy od rozmiarów zainwestowania kapitału prywatnego i publicznego, a lokalna polityka rozwoju winna koncentrować się na inicjowaniu działań zmierzających do pozyskiwania ograniczo-

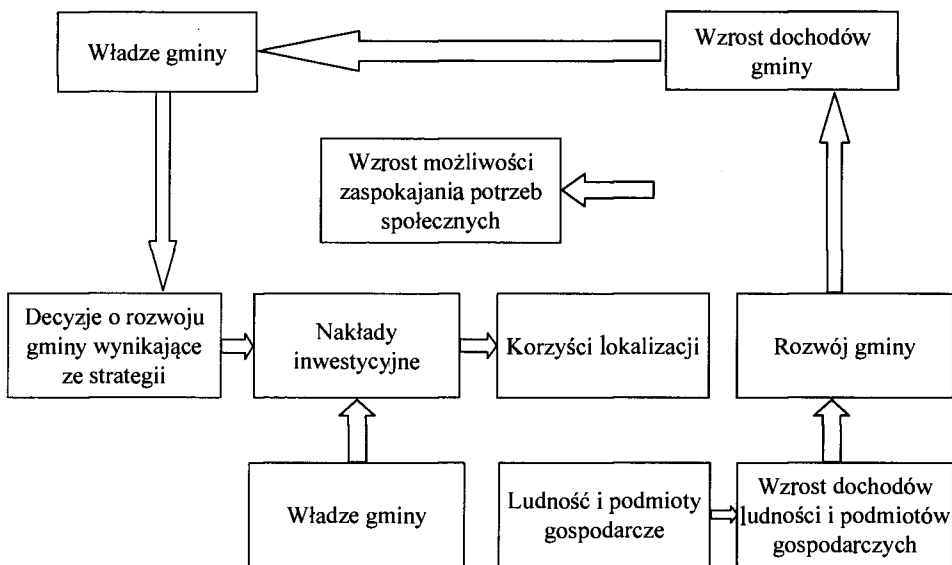
<sup>14</sup> H. Sochocka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2007, s. 62.

<sup>15</sup> M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochocka-Krysiak, Warszawa 2007, s. 64.

nych zasobów kapitału. Stąd władze lokalne poprzez pewne mechanizmy winny wzmacniać konkurencyjność gminy, a w konsekwencji wzrost dochodów budżetowych.

### Rysunek 1.

Mechanizm rozwoju gminy



Źródło: M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2000, s. 66.

Z powyższego rysunku można wnioskować, że aktywne działanie władz lokalnych ukierunkowane na wzrost dochodów, pozwolić może w przyszłości na pobudzenie dalszego rozwoju. Należy podkreślić, że możliwość kreowania miejsc pracy (zarządzania przez samorząd gospodarką lokalną) uzależniona jest od warunków (determinant) w jakich ten proces następuje. Aktualnie należy uwzględnić w tych rozważaniach nowe możliwości, jakie pojawiły się w Polsce od maja 2004 r., czyli po wstąpieniu naszego kraju w strukturę Unii Europejskiej.

Rynkowy system gospodarczy wymusza konieczność odejścia w jednostkach samorządu terytorialnego od zarządzania autokratycznego (apodyktycznego) na rzecz zarządzania efektywnościowego, sprawnościowego, słowem menedżerskiego. Jest to także spotęgowane tym, że siłą rzeczy władze samorządowe działają w warunkach narastającej konkurencji w przekrojach lokalnych, a to zmusza je do poszukiwania jak najbardziej trwałych rozwiązań innowacyjnych i efektywnościowych.

Gmina jest terenem identyfikacji społeczeństwa w skali lokalnej. Na terenie gminy gospodarują podmioty reprezentujące wszystkie sektory gospodarki. Są to podmioty biznesowe, publiczne, obywatelskie i gospodarstwa domowe. Gmina, będąc z jednej strony płaszczyzną ekspresji woli społeczności lokalnej, z drugiej zaś składową konstytucyjnego porządku państwa (i częścią sektora publicznego), podlega presji globalizującego się wielopodmiotowego układu sił i interesów. Rozpoznanie tego układu jest niezbędne dla formowania charakteru i dynamiki rozwoju lokalnego we wszystkich jego przejawach<sup>16</sup>.

Studia regionalne dążą do uchwycenia walorów poszczególnych czynników rozwoju regionalnego i lokalnego wpływających na kształtowanie pożądanych wartości rozwoju. Prymat jest przyznawany konkurencyjności i przedsiębiorczości. Chodzi głównie o ich rangę jako elementów mających istotny wpływ na charakter i natężenie rozwoju regionalnego<sup>17</sup>. A. Klasik twierdzi, że „[...] myślenie strategiczne o przyszłości regionu wychodzące od przedsiębiorczości i konkurencyjności i zorientowane przez wizję strategiczną regionu na wzmocnienie jego kreatywności i atrakcyjność zadecyduje w podstawowym zakresie o trwałości procesów rozwoju regionalnego”<sup>18</sup>. Myślenie strategiczne wymaga działań intelektualnych będących podstawą działań operatywnych. Centralnym elementem tego procesu jest wizja strategiczna regionu czy gminy określająca przyszłe położenie regionu (gminy) w jego otoczeniu transakcyjnym i konkurencyjnym. Wyraża ona rolę wizjonerskiego przywództwa, określa szansę na kreatywne i atrakcyjne środowisko oferujące walory przedsiębiorczości i konkurencyjności. Wizja podlega następnie konkretyzacji przez budowanie kolejnych scenariuszy rozwoju sytuacji w konkretnym i ewoluującym otoczeniu transakcyjnym.

Głównym produktem myślenia strategicznego staje się taka strategia konkurencyjności, od której można oczekiwać, że ustali priorytety i sposoby ich osiągnięcia w tych zakresach działań społeczności lokalnej, które wzmacniają atrakcyjność gminy czy regionu, jego siłę przyciągania ludzi (ważnych ze względu na posiadaną kompetencję) i kapitału (w różnych jego postaciach). Komplementarna z nią strategia przedsiębiorczości polega na stymulowaniu procesów innowacyjnych i kreacyjnych realizujących wartości rozwoju.

Użycie terminu „przedsiębiorczość biznesowa” ma na celu opowiedzenie się autora po stronie szerokiego ujęcia przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość biznesowa jest, oczywiście, kluczowym przedmiotem troski podmiotów polityki unijnej, krajowej, regionalnej i lokalnej, a zwłaszcza ta jej część, która wiąże się z dynamizacją sektora

<sup>16</sup> S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Katowice 2010, s. 53.

<sup>17</sup> A. Klasik, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia*, Warszawa 2005, s. 10.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 21.

małej i średniej przedsiębiorczości. Uwidacznia się to szczególnie we wzbogacającym się zestawie form i instrumentarium polityki wspierania prowadzonej z inspiracji Komisji Europejskiej.

Ramy polityki zostały określone w Strategii Lizbońskiej, której celem było stworzenie na terytorium Wspólnoty Europejskiej najbardziej konkurencyjnej na świecie gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge economy*). Uwagę skupiono tam na czterech kwestiach:

- innowacyjności (w ramach gospodarki opartej na wiedzy);
- liberalizacji rynku (zwłaszcza telekomunikacyjnego, energetycznego, transportowego i finansowego);
- przedsiębiorczości (w rozumieniu ułatwień w zakładaniu i prowadzeniu firm);
- spójności społecznej (w rozumieniu formowania nowego typu państwa socjalnego)<sup>19</sup>.

Strategia kładzie nacisk na korzystne zmiany na rynku pracy, głównie drogą ułatwień obniżających koszty prowadzenia działalności gospodarczej, eliminacji „biurokratyzmu”, poprawy dostępu przedsiębiorców do instrumentów finansowych. Ułatwianie dostępu odnosi się też do nowych technologii, promowania badań i innowacji, działalności wirtualnych na podstawie technologii społeczeństwa informacyjnego itp. Wiąże się z tym, zadeklarowana w strategii, wola podnoszenia standardów edukacji zwiększających zarówno kwalifikacje, jak i kompetencję przedsiębiorczą<sup>20</sup>.

Aby wzmocnić konkurencyjność, należy uwzględnić<sup>21</sup>:

1. Wspieranie tworzenia przedsiębiorstw i kształtowanie warunków sprzyjających sukcesowi biznesowemu:
  - a) zachęty i inicjacja przedsiębiorcza oraz stymulowanie środowiska biznesu – priorytetem jest pobudzanie działań inicjujących działalność biznesową, stymulowanie tworzenia nowych firm, zachęcanie do tworzenia *spin-off*. Formy działania to: doradztwo w fazie działań początkowych, wstępna inkubacja, uniwersalne wsparcie poprzez pakiety usług dla nowo powstających firm, poprawa relacji biznesowych między przedsiębiorstwami oraz działalnością badawczą i akademicką;
  - b) promocje przedsiębiorczych zachowań – dostrzeganie szans biznesowych, rozpoznawanie utalentowanych przedsiębiorców lokalnych, ich nagradzanie, promocje udanych przedsięwzięć. W zamyśle polityków ma to prowadzić do nowych ofert pracy, inkluzji społecznej, standardów pracy przyjaznych przedsiębiorczości;

<sup>19</sup> UKIE. *Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa 2002.

<sup>20</sup> A. Klasik, *Przedsiębiorczość...*, s. 83.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

- c) dostosowywanie prawnych procedur administracyjnych do potrzeb przedsiębiorców oraz rozwijanie wachlarza usług wspierania. Przykłady: inicjatywy prawne i realne partnerstwa publiczno-prywatnego, warsztaty doradcze dla MŚP poszukujących wsparcia publicznego i quasi-publicznego, doradztwo dla założycieli firm.
2. Tworzenie warunków sprzyjających oczekiwanej regionalnej/lokalnej dynamice biznesu (wyrażającej wzrost ilościowy, dochodowy i korzystne przeobrażenia strukturalne):
    - a) wsparcie silnych i rozwijających się firm we wszystkich stadiach rozwoju – intencją jest, by system wsparcia ujmował wszystkie fazy rozwoju w sekwencji: rozpoczęcie działalności – faza przedsiębiorcza – zarządzanie prowadzące do rozwoju (dalsza ekspansja/wzrost) – przedsiębiorczość wewnętrzna firmy (*intrapreneurship*) – poszukiwanie nowych pomysłów biznesowych oraz przeformułowywanie strategii;
    - b) wspieranie procesów kreujących silny i atrakcyjny profil biznesowy regionu – wsparcie na rzecz powstania i konsolidacji sektorów biznesu, wsparcie umiędzynarodowienia biznesu, wspomaganie klastrów, nisz biznesowych, rozpoznawanie i wspieranie unikalnych potencjałów lokalnych;
    - c) promowanie lepszego dostępu do wiedzy na rzecz „przełomu” wobec asymetrii rynkowej – *mentoring*, bodźce do transferu wiedzy, dzielenie kosztów i ryzyka, bliskość centrów badawczych, umożliwienie *networkingu* dla transferu wiedzy do regionu, większe zaangażowanie w sieciach.
  3. Wspieranie integracji lokalnej/regionalnej społeczności biznesowej – potrzebne są ułatwienia w komunikacji biznesowej (*networking, klastering*). Wspieranie dotyczy związków formalnych i nieformalnych między graczami, sieci tematycznych, klubów biznesowych, klubów sponsorskich, klubów biznesowo-akademickich.

Drogą prowadzącą do wykorzystania atutów przedsiębiorczości jest zwiększanie walorów regionalnych/lokalnych umacniających konkurencyjność danego terenu i zwiększających jego atrakcyjność owocującą nowymi lokalizacjami i alokacjami kapitałowymi<sup>22</sup>.

Nie ma przedsiębiorczości bez przedsiębiorców. Z tej banalnej na pozór konstatacji wynikają jednak same kłopoty. Kim jest bowiem przedsiębiorca (*entrepreneur*) i kto nie może nim być? Język polski upraszcza nieco kwestię, odsyłając nas do tych, którzy tworzą przedsiębiorstwa lub są już ich posiadaczami. W języku angielskim sprawa nie jest tak jednoznaczna. *Entrepreneur* może być zarówno właścicielem ruty-

<sup>22</sup> S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd...*, s. 86.



nowej w działaniu firmy, jak i oryginalnym poszukiwaczem nowych zysków. Może być nie tylko pojedynczym innowatorem, twórcą, ale także organizacją powiększającą dochody i wpływy, przydającą nowych wartości dla swych odbiorców dzięki niekonwencjonalnym sposobom działania. Przy tak pojemnej definicji *entrepreneur* nie musi koniecznie zabiegać o zyski, może pracować w organizacji charytatywnej, być liderem zmian społecznych, może też, dzięki unikalnym rozwiązaniom w zakresie produktu, usługi czy też sposobów działania, przydawać nowych wartości, niekoniecznie przekładalnych na finanse, przynajmniej bezpośrednio (np. zespół uniwersytecki)<sup>23</sup>.

Coraz częściej odchodzi się od nawyku mówienia o przedsiębiorczości tylko w odniesieniu do biznesu<sup>24</sup>. Pojęcie to odnosi się również do sektora publicznego czy też sektora społecznego. Obok klasycznych przedsiębiorców, wielkich „solistów”, pionierów, „championów” rozwijających biznes i otwierających nowe obszary zyskowych poczynań, coraz częściej mówi się o przedsiębiorcach publicznych (*public entrepreneurs*), przedsiębiorcach społecznych (*social entrepreneurs*) czy obywatelskich (*civil entrepreneurs*), a nawet politycznych (*entrepreneurial leaders*). Wymienia się ich jednym tchem obok współczesnych, charyzmatycznych szefów korporacji zdobywających uznanie za przedsiębiorczą postawę. Rozumie się ją wtedy bardziej jako zdolność budowania wizji i przekształcania jej w misję oraz rozbudzania entuzjazmu u innych.

Znakiem naszych czasów jest również to, że coraz częściej mówi się o przedsiębiorczej gospodarce (*entrepreneurial economy*), przedsiębiorczej społeczności (*entrepreneurial society*), przedsiębiorczym mieście (*entrepreneurial city*), przedsiębiorczych gminach (*entrepreneurial municipalities*), przedsiębiorczym kierowaniu (*entrepreneurial leadership*), przedsiębiorczym zarządzaniu (*entrepreneurial management*)<sup>25</sup>.

Samorząd lokalny, w kontekście przedsiębiorczej orientacji gminy, jest zatem odpowiedzialny za:

- sprzyjanie powstawaniu strategii rozwoju i misji rozwojowych wzmocniających innowacyjność wszystkich tych działań i inwestycji, które zwiększają konkurencyjność gminy;
- budowanie miejskich strategii i programów rozwoju z wykorzystaniem zawieranych aliansów na rzecz rozwoju, czyli z udziałem partnerów (interesariuszy) ustalających i weryfikujących swoje cząstkowe preferencje w odniesieniu do danych otoczenia oraz kolejnych wersji przyjmowanej wizji i wizerunku gminy;

<sup>23</sup> J.W. Gilley, *Menadżer jako polityk*, tłum. K. Masłowski, Warszawa 2010.

<sup>24</sup> *Zarządzanie przedsiębiorstwem w dobie globalizacji*, red. M. Godlewska, E. Weiss, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Katowice 2010, s. 53.

- przekształcanie strategii i programów w scenariusze działań, przy jednoczesnym nadaniu koncepcyjnej pracy nad rozwojem operacyjnego charakteru pracy nad kolejnymi wersjami;
- lansowanie przedsiębiorczości gminy i przedsiębiorczej orientacji w samorządności jako świadomej opcji strategicznej umacniającej społeczne przekonanie o wartości pluralizmu i społecznej partycypacji w twórczym podejściu do rozwoju gminy i standardów życia w gminie;
- rozwój instytucjonalnych form przedsiębiorczego współzrządzenia i urbanistycznych struktur wzmacniających szanse takiego podejścia.

Przedsiębiorczość lokalna jest traktowana jako element konkurencyjności terytorium, którym najczęściej jest region lub obszar definiowany specyficznie, ze względu na specjalne potrzeby delimitacji. Jest nim też gmina jako obszar definiowany normą prawną. Siłę przedsiębiorczości lokalnej wyznaczają efekty synergii, jakie powstają w wyniku interakcji sąsiadujących ze sobą podmiotów. Owo sąsiedztwo, owe synergie, związane miejscem, czynią interesującym rozpatrzenie przedsiębiorczości lokalnej przez pryzmat jej środowiska.

Przedsiębiorczość jest kojarzona z innowacją i innowacyjnością. Innowacyjność jest również cechą środowiska. Peter Drucker twierdził, że przedsiębiorcy, w post-schumpeterowskim rozumieniu aktorów przedsiębiorczych (niezależnie od sektora gospodarowania, w którym działają), powodują zmianę, są intencjonalnie innowacyjni, zaś innowacja jest specyficznym instrumentem przedsiębiorczości. Innowacje mogą być techniczne oraz mogą wyrażać zmiany o charakterze społecznym i instytucjonalnym – I. Pietrzyk, wiążąc innowacje z terytorium, pisze, że jest ona (innowacja) „[...] efektem procesu interaktywnego i kumulatywnego zachodzącego w bliskości geograficznej, możliwego dzięki istnieniu relacji społecznych, sieci instytucjonalnych, mobilności społecznej i zawodowej w obrębie danego terytorium oraz w szerokiej skali geograficznej”<sup>26</sup>.

Dla polityków i innych podmiotów decyzyjnych wśród partnerów samorządu istotne jest analityczne rozpoznanie walorów środowiska (środowisk) przedsiębiorczości na swoim terytorium. Oczywiście walory te nie są odrębne od atrybutów określających konkurencyjność i atrakcyjność danego terytorium. W analizie środowiska są jednak traktowane jako oddziałujące na siebie komponenty, z akcentem położonym na dynamizowanie przedsiębiorczości w różnych jej aspektach. Przykład analizy walorów środowiska przedsiębiorczości prezentuje tabela.

<sup>26</sup> I. Pietrzyk, *Nowa polityka regionalna*, [w:] *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, red. R. Domański, Warszawa 2000.

**Tabela 1.**

Karta analityczna identyfikacji walorów środowiska przedsiębiorczości

<b>Przesądzenia o charakterze podstawowym (charakterystyka regionu w szerszym kontekście)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cechy tożsamości regionu i gminy – spektrum wariantów między rolniczym a metropolitarnym, policentrycznym a monocentrycznym itp.</li> <li>- Umocowanie regionu pośród innych (według wskaźników/charakterystyk rozwojowych w ramach kraju i w układach międzynarodowych)</li> </ul>
<b>Umocowanie gminy w strukturach rozwojowych regionu (analogicznie)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unikalność atrybutów terytorium i wspólnoty – szczególnie aktorzy, firmy, wyjątkowe zdarzenia, rytuały, wyjątkowe obiekty (punkty przyciągania interesariuszy różnego typu), szczególnie klimat nagłośniony przez PR, „magiczność” miejsca (unikalne wartości symboliczne), szczególne klastry aktywności</li> <li>- Podstawowa charakterystyka gospodarcza – struktury biznesowe, lokomotywy wzrostu, wiodące a peryferyjne dla rozwoju branży, wielkie firmy versus małe i średnie, innowacyjne kontra tradycyjne, stopień i charakter umiędzynarodowienia relacji gospodarczych, dominujący aktorzy gospodarczy</li> <li>- Profil innowacyjności (regionalny system innowacji, innowacyjność w sektorze MŚP)</li> <li>- Dynamika wzrostu (w jakich elementach struktury biznesowej jest najbardziej symptomatyczna?)</li> <li>- Kluczowe kompetencje i ich dynamika</li> <li>- Mobilność mieszkańców i pracowników</li> </ul>
<b>Struktury gospodarcze</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funkcjonalne – biznes obsługujący popyt zewnętrzny i wewnętrzny I – Biznes w gospodarce opartej na wiedzy</li> <li>- Biznes generujący i konsumujący innowacje</li> <li>- Skala, struktura i dynamika MŚP</li> <li>- MŚP zorientowane na popyt zewnętrzny versus zorientowane na popyt wewnętrzny</li> <li>- Przestrzennie – cechy lokalizacji, dyspersja, kasty, strefy, grona</li> <li>- Główne atrybuty lokalizacji (dla kogo?)</li> <li>- Łączne koszty lokalizacji (komparatywnie z otoczeniem)</li> <li>- Dynamika zatrudnienia (strukturalnie). Mobilność na rynku pracy (migracje)</li> <li>- Struktura i dynamika bezrobocia</li> <li>- Dynamika w zakresie nowego biznesu (nowe firmy, trwałość, upadłości, efekt netto)</li> </ul>

<p><b>Potencjał gospodarki opartej na wiedzy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Motory innowacji z kanałami dyspersji (parki technologiczne, R&amp;D centra, wielkie firmy finansujące rozwój)</li> <li>– Transfer innowacji w układzie międzyregionalnym i między państwowym</li> <li>– Potencjał badawczy i edukacyjny</li> <li>– Finansowanie badań i innowacji</li> <li>– Ranga i innowacyjność środowiska badawczego</li> <li>– Związki struktur badawczych i biznesem. Dostępność i realia kontaktów nieformalnych umożliwiających przepływ wiedzy jawnej i ukrytej</li> <li>– Standardy administracyjne w sferze szeroko rozumianej obsługi innowacyjnego biznesu</li> <li>– Udział MŚP w gospodarce opartej na wiedzy</li> </ul>
<p><b>Infrastruktura i komunikacja</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kluczowe dla standardów komunikacji obiekty infrastruktury</li> <li>– Infrastruktura internetowa/gęstość, parametry dla firm</li> <li>– Komunikacja przez portale i wortale – użyteczność w kontaktach przedsiębiorczych</li> <li>– Sieć transportu – atuty, słabości</li> </ul>
<p><b>Kreatywność, innowacyjność, przedsiębiorczość – potencjał i uwarunkowania</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kulturowy potencjał twórczości, innowacyjności i przedsiębiorczości, edukacyjne standardy promujące kreatywność, innowacyjność i przedsiębiorczość</li> <li>– Instytucjonalne struktury, ścieżki ewolucji, kody w rozumieniu instytucjonalnej podatności na zmiany i kreacje</li> <li>– Realne zewnętrzne wpływy – polityka EU, państwa, kontakty międzyregionalne</li> <li>– Obywatelska aktywność na rzecz zmian, innowacji</li> <li>– „Ciąg przedsiębiorczy” wśród mieszkańców w różnych ich grupach</li> <li>– Tradycja i wzorce przedsiębiorczości w rodzinach i kręgach towarzyskich</li> <li>– Bariery innowacyjności i przedsiębiorczości, bariery upowszechniania wzorców przedsiębiorczych</li> </ul>

Źródło: S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd...*, s. 93.

Rozważania dotyczące kształtowania środowiska przedsiębiorczości kierują ku ujęciom podmiotowym, by, w następstwie rozpoznania różnych logik działania i racjonalności cząstkowych, drogą analizy instytucjonalnej określić scenariusze powstawania efektów. Zagadnienie to mieści się w głównym wątku tej pracy i znajdzie rozwinięcie w kolejnych jej częściach. Zanim to nastąpi, pozostajemy na gruncie rozważań o charakterze przedmiotowym, jako że charakterystyka środowiska przedsiębiorczości wymaga uzupełnienia o wątki mówiące o tych aspektach przedsiębiorczości lokalnej, które analizują związek dynamiki przedsiębiorczości z ewolucją układów funkcjonal-

no-przestrzennych miast. Rekapitulacja ta ma na celu zrozumienie syntetycznej kategorii, jaką jest przedsiębiorcze miasto.

Samorząd lokalny, w kontekście przedsiębiorczej orientacji gminy, jest zatem odpowiedzialny za:

- sprzyjanie powstawaniu strategii rozwoju i misji rozwojowych wzmacniających innowacyjność wszystkich tych działań i inwestycji, które zwiększają konkurencyjność gminy;
- budowanie miejskich strategii i programów rozwoju z wykorzystaniem zawieranych aliansów na rzecz rozwoju, czyli z udziałem partnerów (interesariuszy) ustalających i weryfikujących swoje częściowe preferencje w odniesieniu do danych otoczenia oraz kolejnych wersji przyjmowanej wizji i wizerunku gminy;
- przekształcanie strategii i programów w scenariusze działań, przy jednoczesnym nadaniu koncepcyjnej pracy nad rozwojem operacyjnego charakteru pracy nad kolejnymi wersjami;
- lansowanie przedsiębiorczości gminy i przedsiębiorczej orientacji w samorządności jako świadomej opcji strategicznej umacniającej społeczne przekonanie o wartości pluralizmu i społecznej partycypacji w twórczym podejściu do rozwoju gminy i standardów życia w gminie;
- rozwój instytucjonalnych form przedsiębiorczego współzrządzenia i urbanistycznych struktur wzmacniających szanse takiego podejścia.

Dotychczasowe badania pokazują, że nowe inwestycje najczęściej przynoszą społecznościom lokalnym znacznie więcej skutków pozytywnych niż negatywnych i przyspieszają rozwój lokalny.

## Summary

The development of entrepreneurship as a function of local government authority

At the beginning of the chapter the evolution of a local self-government institution in Poland during the second half of the 20<sup>th</sup> century is described, with a special emphasis being put on the period after the decay of Polish People's Republic. Its legitimacy in a contemporary legal order is also outlined together with its basic functions and most crucial characteristics. Then, the concept of 'local economy' is defined as it constitutes theoretical basis leading to the major issue considered: the role and purposes of local self-government in managing local economy. The focus is put on the changing nature of investment and the necessity for the local government to conform to the free-market reality. The concept of 'business entrepreneurship' in the European Union political strategy is analysed in detail. Then, the analysis is shifted to the local entrepreneurship and the role of innovation in the whole phenomenon. The importance of profound knowledge of the political bodies about the governed territories is emphasized and exemplified.