

OFERTY KIEROWANE PRZEZ SAMORZĄDY TERYTORIALNE DO PRZEDSIĘBIORSTW W ZAKRESIE PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

Wstęp

Samorząd gminny stanowi podstawową formę organizacji życia publicznego w skali lokalnej. Władze gminne mają z jednej strony obowiązek, a z drugiej możliwości podjęcia działań na rzecz rozwoju terytorium, którym zarządzają, stąd ciąży na nich szereg zadań związanych m.in. z współpracą z otoczeniem rynkowym. Możliwości wyznaczone są przez instrumenty sprzyjające stymulowaniu rozwoju, którymi dysponują władze terytorium. Jedną z form poprawy konkurencyjności układu lokalnego jest aktywizacja przedsiębiorstw. Władze gminne są w stanie oddziaływać na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych na swoim terytorium. Wspomaganie rozwoju podmiotów gospodarczych odbywać się może różnymi sposobami¹. W niniejszym artykule zbadano jakie instrumentarium stosowane jest najczęściej przez gminy, a także czy oddziałuje ono na działalność przedsiębiorstw, a w dalszej kolejności na sytuację gminy.

Metodologia badań

Procedura zbierania danych dotyczących ofert składanych przez samorządy gminne podmiotom gospodarczym oraz ich związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstw i sytuacją finansową gmin była dwustopniowa i obejmowała:

- badanie pierwotne, pośrednie za pomocą ankiety pocztowej,
- badanie wtórne, zewnętrzne przy użyciu roczników statystycznych.

Przeprowadzone analizy objęły wszystkie – 123 - gminy województwa pomorskiego. Dane ankietowe uzyskano pod koniec roku 2002. Dotyczyły rodzajów zachęt adresowanych do potencjalnych i aktualnych przedsiębiorców, a także innych danych o gminie, jak: podstawowa funkcja, współpraca z innymi jednostkami przestrzennymi, istnienie dokumentów planistycznych oraz ocena stanu gminy przez same samorządy. Zwrotność ankiet wyniosła prawie 76%, co, zgodnie z zaleceniami literaturowymi, jest wystarczającym poziomem zabezpieczającym

¹ Kompleksowo problem ten został omówiony np. w publikacji W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2001.

przed tzw. efektem skrzywienia próby², objawiającym się różną charakterystyką mierzonych cech wśród jednostek, które na ankietę odpowiedziały i tych, które tego nie uczyniły.

Badania wtórne zewnętrzne dotyczyły głównie sytuacji finansowej jednostek terytorialnych, w tym dochodów i ich struktury. Ponadto analizowano liczbę podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, a także informacje, nazywane umownie metryczkowymi, jak np. typ jednostki terytorialnej. Do badań wykorzystano dane o gminach województwa pomorskiego z roku 2001 i 2002³.

Procedura przeprowadzenia analiz objęła trzy grupy badań. Początkowo scharakteryzowano jakie korzyści oferowane są przez gminy, a następnie zbadano jakimi cechami odznaczają się jednostki przestrzenne oferujące pomoc przedsiębiorcom. Druga grupa badań, nazwanych umownie bezpośrednimi, skupiła się na badaniu związku między ilością zachęt a liczbą przedsiębiorstw istniejących w gminach. Ostatnia, trzecia część, zwanych pośrednimi, dotyczyła relacji między ilością środków pomocy oferowanych przez gminy a jej sytuacją finansową. Badano także czy gotowość gmin do współpracy z podmiotami gospodarczymi powiązana jest z aktywnością na innych płaszczyznach, głównie w zakresie formułowania dokumentów planistycznych.

Wnioski wyciągnięto albo na podstawie rozkładu miar położenia albo w oparciu o wyniki testów statystycznych, przyjmując stały poziom istotności $\alpha = 0,05$. Stosowano testy nieparametryczne⁴ dla n próbek (test H Kruskalla-Wallisa), a w przypadku zmiennych dychotomicznych test Z Walda-Wolfowitza skorygowany dla małych liczebności (z tzw. poprawką Siegela).

Wyniki badań

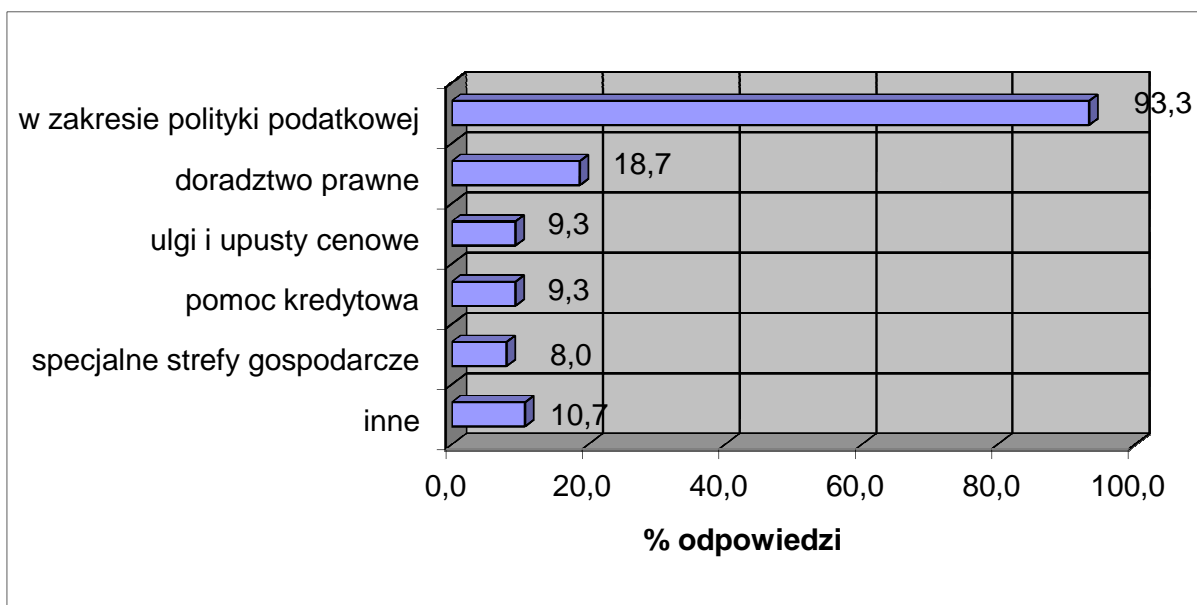
Jak już nadmieniono, ankiety rozesłano do jednostek przestrzennych stopnia podstawowego w województwie pomorskim. Spośród gmin, które udzieliły odpowiedzi, co piąta (19,4%) nie stosuje żadnych zachęt w stosunku do inwestorów. Co szósta z badanych jednostek wybrała dwie formy zachęt, a co dziesiąta trzy. Taki rozkład odpowiedzi ma przełożenie na strukturę stosowanych zachęt. Spośród tych, które tak postępują zdecydowanie dominują działania odnoszące się do polityki podatkowej. Ponieważ co drugi samorząd oferuje tylko jedną formę pomocy, stąd pozostałe odpowiedzi (por. wykres 1) nie przekroczyły progu 20%. Wg kolejności są to: doradztwo prawne w zakresie prowadzonej działalności, pomoc kredytowa oraz ulgi i upusty cenowe (mniej niż 10% odpowiedzi) i specjalne strefy gospodarcze. Spośród odpowiedzi jednostkowych wystąpiły: bank danych o ofercie firmy (w tym materiały drukowane, zwane też promocyjnymi) oraz uproszczenie formalności przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej.

Jako, że prawie wszystkie samorządy, które odpowiedziały twierdząco na pytanie o stosowanie zachęt, wskazały instrumenty z zakresu polityki podatko-

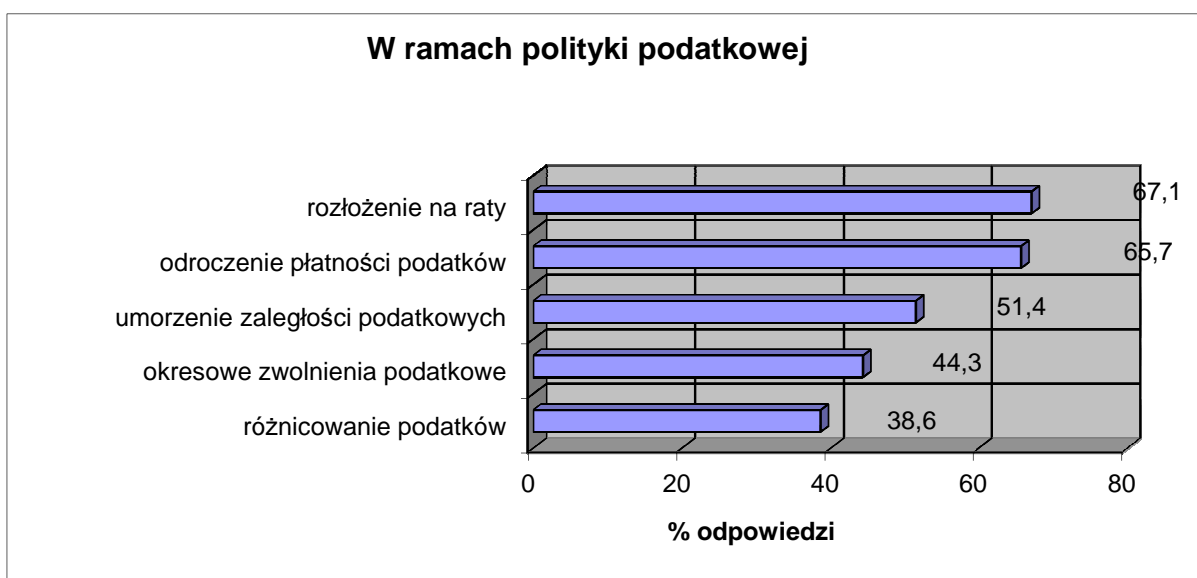
² Por. Th. W. Mangione, *Ankietowanie pocztowe w badaniach marketingowych i socjologicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 17-18.

³ Por. Rocznik Statystyczny 2002. Województwo Pomorskie. Tom II, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2002 oraz Rocznik Statystyczny 2003. Województwo Pomorskie. Tom II, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2003.

⁴ Wybierając testy do analiz opierano się na informacjach zawartych w pozycji A. Stanisław, *Przystępny kurs statystyki*, StatSoft sp. z o.o., Karków 1998.



Wyk. 1. Zachęty stosowane przez gminy województwa pomorskiego w stosunku do inwestorów
Źródło: opracowanie własne



Wyk. 2. Zachęty stosowane przez gminy województwa pomorskiego w ramach polityki podatkowej
Źródło: opracowanie własne

wej, zdecydowano się zbadać, które spośród tych narzędzi stosowane są najczęściej. Zauważyć można (por. wykres 2), iż dominuje rozłożenie zaległości podatkowych na raty, względnie przesunięcie terminu płatności – takie rozwiązanie stosuje 2/3 zapytanych jednostek terytorialnych. Ponad połowa decyduje się na umorzenie powstałych zaległości podatkowych, zaś dwie na pięć zapytanych na okresowe zwolnienie z płatności, względnie stosowanie niższych stawek (tzw. ulgi) w stosunku do wybranych przedsiębiorców (odpowiednio 44,3 i 38,6%).

Wyniki analiz, badających powiązanie między typem gminy a liczbą ofert składanych przedsiębiorcom wykazały, iż typ gminy ma istotny statystyczny wpływ na liczbę stosowanych zachęt⁵. Analiza rozkładu mediany wskazuje, iż ich wartość jest wyższa od oczekiwanej dla gmin miejsko-wiejskich i miejskich, zaś niższa dla gmin wiejskich, stąd wniosek, że gminy wiejskie stosują rzadziej zachęty niż pozostłe.

⁵ Wartość prawdopodobieństwa $p = 0,0229$, a testu $H = 7,55$.

stałe. Uwidocznia to także tabela 1 przedstawiająca rozkład liczebny gmin z podziałem na typ i ilość zachęt. Udział procentowy gmin nie stosujących żadnych zachęt jest wyższy niż średnia dla województwa dla gmin wiejskich. Tendencja ta ulega odwróceniu wraz ze zwiększeniem ilości ofert skierowanych do inwestorów.

Tab. 1. Stosowanie zachęt w stosunku do przedsiębiorców w zależności od typu gminy

typ gminy \ liczba zachęt		liczba zachęt				
		wcale	jedna	dwie	trzy	cztery
wiejska	liczba gmin	14	36	9	2	-
	udział %	23	59	15	3	0
miejsko-wiejska	liczba gmin	2	4	2	4	-
	udział %	17	33	17	33	0
miejska*	liczba gmin	2	10	4	2	2
	udział %	10	50	20	10	10
łącznie	liczba gmin	18	50	15	8	2
	udział %	19	54	16	9	2

* w tym miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne

Ponieważ typ gminy powiązany jest w jakimś sensie z jej wielkością mierzoną liczbą mieszkańców, stąd można domyślać się, iż również w tym wypadku relacja liczba zachęt-wielkość gminy jest istotna statystycznie. Otrzymane wartości potwierdziły pierwotne przypuszczenia⁶, a analiza testu mediany wskazała ponadto, że jednostki większe stosują więcej zachęt od tych o mniejszej liczbie mieszkańców.

Ostatnią analizowaną daną była podstawowa funkcja jednostki. W województwie pomorskim dominują jednostki o charakterze rolniczym (54,4% odpowiedzi), a w dalszej kolejności – turystycznym, mieszkaniowym i produkcyjnym (odpowiednio: 20,0%, 14,5% i 11,1%). Funkcja gminy, podobnie jak jej wielkość mierzona liczbą mieszkańców, w jakimś sensie powiązana jest z typem gminy (dwie na trzy gminy wiejskie w województwie pomorskim deklarują, że ich podstawową funkcją jest funkcja rolnicza), stąd można było przypuszczać, iż wyniki testu potwierdzą przewidywania o istnieniu związku między liczbą stosowanych zachęt przez jednostkę terytorialną a jej podstawową funkcją. Faktycznie, obliczenia wykazały⁷ istotną statystycznie różnicę i dały podstawę do sformułowania konkluzji o istnieniu wspomnianego związku.

Podobnych wniosków nie sformułowano przeprowadzając drugą i trzecią część badań. Jeżeli chodzi o relacje bezpośrednie, wyniki badań nie dały podstaw do wyciągnięcia wniosków, że liczba stosowanych zachęt powiązana jest z liczbą podmiotów działających na terenie gminy. Wniosek taki sformułowano zarówno dla roku 2001 jaki i 2002 w odniesieniu do wszystkich pod-

⁶ Wartość testu Kruskalla-Wallisa 13,89 przy prawdopodobieństwie $p = 0,0077$.

⁷ Wartość testu H wyniosła 9,969 przy prawdopodobieństwie $p = 0,0188$.

miotów oraz do podmiotów działających w sektorze prywatnym, wychodząc z założenia, że to głównie do nich kierowane są oferty odnośnie pomocy ze strony gmin. Dla obu analiz zastosowano miernik pozwalający porównywać jednostki różnej wielkości, mianowicie liczbę podmiotów przypadających na 1000 mieszkańców⁸.

Wpływ pośredni zachęt skierowanych do przedsiębiorców miałyby objawiać się, dzięki poprawie kondycji finansowej przedsiębiorstw i zwiększeniu ich liczby, w większych dochodach gmin. Zbadano dwie pozycje po stronie dochodów – ich ogólną wielkość oraz udział dochodów własnych w dochodach ogółem, przyjmując założenie, że w dochodach własnych ujęte są, oprócz dochodów z majątków gminy, także opłaty i podatki. Na te ostatnie składają się zarówno podatki samorządowe jak i udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych⁹. Wyniki, przedstawione w tabeli 2, nie wskazują na istnienie zależności między ilością ofert składanych podmiotom gospodarczym a poziomem dochodów per capita gmin województwa pomorskiego, stąd nie można twierdzić, że gminy stosujące zachęty osiągają wyższe dochody własne na osobę lub, że udział dochodów własnych w dochodach ogółem jest większy. Wniosek taki znajduje potwierdzenie również od strony mniej obiektywnej. We własnej opinii gminy oceniają swoją sytuację jako raczej dobrą lub ani dobrą ani złą (po 33% wskazań), rzadziej jako dobrą - 23,8%. Odpowiedzi negatywne pojawiły się dużo rzadziej (raczej zła – 7,9%, zła 2,3%), jednak

Tab. 2. Wybrane elementy budżetu gminy a liczba stosowanych przez nie zachęt

		wartość statystyki (testu H)	prawdopodobieństwo p	wniosek
rok 2001	dochody ogółem per capita	4,6893	0,3207	stosowanie zachęt nie ma istotnie statystycznego wpływu na dochody gmin
	udział dochodów własnych w dochodach ogółem	5,5286	0,2372	
rok 2002	dochody ogółem per capita	1,5385	0,8198	
	udział dochodów własnych w dochodach ogółem	4,8136	0,3070	

Źródło: opracowanie własne

⁸ Nie badano relacji „nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach – liczba stosowanych zachęt”, gdyż dane te gromadzone i publikowane są przez urzędy statystyczne tylko na poziomie powiatów

⁹ Klasyfikacja ta zaprezentowana została na podstawie podziału L. Patrzała [por. L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 76 i nast.]. Z. Gilowska [por. Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa 1998, s. 89] dodaje jeszcze grupę czwartą – „pozostałe dochody” (są to wszelkie wpływy nie będące ani subwencjami ani dotacjami). Ponadto osobno wydziela dochody w wpływów z podatków państwowych, a do dochodów podatkowych wlicza opłaty lokalne. Gminy, a także inne instytucje (np. Urząd Statystyczny, ale Krajowa Izba Obrachunkowa już nie) w swoich publikacjach różnie traktują „dodatkowe” źródła – z reguły tworzą (poza dochodami własnymi, subwencjami i dotacjami) czwartą lub piątą podkategorię. Środki te, nawet wydzielone, z reguły odnoszą się do dochodów własnych.

sytuacja gmin widziana oczami ich decydentów nie pozostaje w związku z pomocą oferowaną podmiotom gospodarczym¹⁰.

O tym, czy stosowanie zachęt wpisane jest w szerszą aktywność gminy badano analizując istnienie dokumentów planistycznych w jednostkach oraz deklarację co do współpracy w ramach miast/gmin partnerskich lub związków regionalnych. Prawie 85% jednostek terytorialnych ma strategię. Odpowiedzi pozytywnej w przypadku planów inwestycyjnych udzieliła co druga gmina. Tylko jedna na 10 zapytanych nie posiada miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zaś w 77% jednostek istnieje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego kraju. Współpracę w ramach gmin/miast partnerskich lub innych związkach deklaruje ponad połowa (56%) zapytanych gmin. Przeprowadzając analizę związku nie zauważono, by wspomniane dokumenty występowały w jednostkach, które stosują więcej zachęt. Stąd hipotezę, iż te gminy, które mają więcej ofert są jednocześnie bardziej aktywne w zakresie planowania i współpracy z innymi jednostkami uznano za niepotwierdzoną¹¹.

Podsumowanie

Podjęte w niniejszej pracy badania miały na celu ocenę partnerstwa publiczno-prywatnego od strony gmin, a dokładniej od strony korzyści jakie mogą odnieść przedsiębiorcy decydujący się na działalność w obrębie danej jednostki terytorialnej. Wyniki badań pozwalają na sformułowanie pewnych ogólnych konkluzji. Można powiedzieć, że generalnie bardziej otwarte na współpracę czy na ustępstwa są gminy większe. Gminy mniejsze stosują rzadziej i dużo mniejszy wachlarz ofert w stosunku do inwestorów. Prawdopodobnie jest parę przyczyn takiego stanu. Na pewno jedną z nich jest skala zjawiska, które w gminach wiejskich występuje z dużo mniejszym nasileniem. Ponieważ nie wykazano, iż gminy bardziej aktywne, czy to w zakresie zagospodarowania przestrzeni, czy też planowania rozwoju, stosują więcej zachęt, stąd można przypuszczać, że inicjatywa odnośnie pomocy podmiotom należy raczej do samych przedsiębiorców.

Ponadto zauważyć można, że choć skala analizowanego zjawiska nie jest mała i dotyczy czterech na pięć zapytanych jednostek przestrzennych, to nie zauważono jej wpływu na sytuację gospodarki gminy. Zadając pytanie dlaczego tak się dzieje, zauważyć należy, iż unifikacja w rodzaju stosowanych zachęt nie jest czynnikiem wyróżniającym daną jednostkę przestrzenną, a zatem nie jest swoistą „atrakcją” gminy. Z drugiej strony należy przypuszczać, iż nie jest to zjawisko masowe, być może oferty funkcjonują tylko w deklaracjach gmin lub skierowane są pod konkretnego inwestora, względnie oferty nie wpływają na poprawę sytuacji przedsiębiorstw, by stosowanie zachęt znalazło odbicie w sytuacji dochodowej gmin.

¹⁰ Przy prawdopodobieństwie $p = 0,0686$ wartość testu H wyniosła 8,7178.

¹¹ Dla współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi wartość testu Z skorygowanego dla liczebności poniżej 20 (tzw. poprawką Siegela) wyniosła 1,226 przy prawdopodobieństwie $p = 0,2203$. W przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wartości wyniosły odpowiednio $-0,166$ i $0,8684$, a dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego $0,150$ i $0,8808$. Dla dalszych dwóch dokumentów (plan inwestycyjny i strategia) hipotezę odrzucono, gdyż wartość testu Z wyniosła $0,913$ i $0,150$ przy prawdopodobieństwie $0,3611$ i $0,8808$.

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań na temat zachęt skierowanych do przedsiębiorstw przez samorzady gminne oraz wpływu tych zachęt na sytuację podmiotów gospodarczych i samych gmin.

Summary:

In the article there were shown the results of the research on the subject of offers directed to companies by communes self-government and the influence these offers on the situation of enterprises and communes.