

Halina Sobocka-Szczapa
Społeczna Akademia Nauk
e-mail: j.h.szczapa@interia.pl

INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO A PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Abstract

The instruments of public management and entrepreneurship

The aim of the study is to show the public management instruments, designed to support entrepreneurship. The article verified the hypothesis of a large variety of instruments, contributing to the development of entrepreneurship both in the environment and within public organizations.

Key words: public management, entrepreneurship, instruments, local government

Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie instrumentów zarządzania publicznego, mających za zadanie wspierać przedsiębiorczość. W artykule zweryfikowano hipotezę o dużym zróżnicowaniu instrumentów, przyczyniających się do rozwoju przedsiębiorczości zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz organizacji publicznych.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, przedsiębiorczość, instrumenty, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Przedsiębiorczość stanowi kluczowy sposób działania współczesnych gospodarek, przyczyniając się do wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, podnoszenia poziomu konkurencyjności oraz ograniczania niekorzystnych zjawisk w nich występujących (m.in. zmniejszanie dysproporcji na rynku pracy). Według Ame Jona Isachsena i Carla B. Hamiltona „przedsiębiorczość jest ekonomicznym «pulesem» społeczeństwa, który odmierza rytm i sposób zaspokajania potrzeb” [Koch, 1997]. Wynikiem działań o charakterze przedsiębiorczym jest podejmowanie decyzji ekonomicznych, które koordynowane są zgodnie z najlepiej pojętym interesem uczestników rynku. Tym samym stanowią one podstawę i warunek innowacyjnego rozwoju gospodarki, podnoszenia poziomu życia

społeczeństwa oraz indywidualnej zamożności, zapewniając wzrost dochodów ludności, zwłaszcza ludzi przedsiębiorczych [Koch, 1997; Piasecki, 2001: 77–79].

Celem prezentowanego opracowania jest ukazanie instrumentów zarządzania publicznego realizowanych przez samorząd terytorialny, które mają za zadanie wspierać przedsiębiorczość w różnych jej przejawach. W przeprowadzonej analizie dokonano próby zweryfikowania hipotezy o dużym zróżnicowaniu instrumentów przyczyniających się do rozwoju przedsiębiorczości zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz organizacji publicznych. Metodą badawczą wykorzystaną w opracowaniu była analiza literatury przedmiotu uzupełniona badaniami empirycznymi.

Pojęcie przedsiębiorczości

Termin „przedsiębiorczość” po raz pierwszy pojawił się na przełomie XVIII i XIX wieku. Pojawiły się wówczas nowe formy gospodarowania, zarządzania, będące wynikiem rewolucji przemysłowej, jak również ekonomizacji życia społecznego. Zajmowali się tym problemem między innymi Adam Smith, Jean-Baptiste Say oraz Joseph Schumpeter, których uważa się za twórców tego pojęcia [Potocki, 2000: 19–20]. Współcześnie przedsiębiorczość definiowana jest przez wielu ekonomistów zajmujących się problematyką zarządzania. Przytoczymy tylko niektóre z definicji [Potocki, 2000: 20–21]. Michel Crozier uważa, że działania przedsiębiorcze wiążą się ze sztuką przeprowadzania dobrych kalkulacji, które zmniejszają ryzyko w podjętej działalności gospodarczej. Według Petera F. Druckera przedsiębiorczość polega na współzależności działań przedsiębiorczych i innowacyjnych prowadzących do sukcesu. Rosabeth M. Kanter przez przedsiębiorcze zarządzanie rozumie elastyczną strukturę organizacyjną, zdolną minimalizować koszty dzięki redukcji poziomów zarządzania. Bogdan Wawrzyniak natomiast łączy przedsiębiorcze zarządzanie z aktywnym reagowaniem na procesy globalizacji, wymagając od menedżerów opanowania nowych kwalifikacji i umiejętności.

Najczęściej występującą w literaturze przedmiotu definicją przedsiębiorczości jest jednak uznanie jej za cechę działania zmierzającego do zapewnienia racjonalnej i efektywnej koordynacji zasobów gospodarczych firmy. W praktyce natomiast przedsiębiorczość rozumiana jest jako forma pracy lub jako czwarty – obok pracy, ziemi i kapitału – zasób/czynnik wykorzystywany w produkcji [Milewski, Kwiatkowski, 2005: 6]. Takie podejście ma uzasadnienie w traktowaniu przedsiębiorczości jako procesu, w którym tworzy się, buduje coś nowego, na przykład nowe przedsiębiorstwo. Ten wymiar przedsiębiorczości podkreśla umiejętność wykorzystania pomysłów oraz ograniczania ryzyka w celu generowania korzyści na rynku [Janowski, 1997]. Jest on także często określany mianem wymiaru ekonomicznego, w którym tworzone są bardziej efektywne formy organizacyjne, wprowadzane nowe czynniki produkcji, zdobywane nowe rynki zbytu oraz wprowadzane nowe wyroby [Kortan, 1997: 77–78].

Drugi wymiar przedsiębiorczości to zespół cech opisujących w szczególności sposób postępowanie człowieka. Jego wyróżnikami są: dynamizm, aktywność,

skłonność do podejmowania ryzyka, umiejętność przystosowywania się do zmieniających się warunków, postrzeganie szans i ich wykorzystywanie oraz innowacyjność i motoryka [Janowski, 1998]. Rozumiana w ten sposób przedsiębiorczość jest postępowaniem innowacyjnym, polegającym na poszukiwaniu odmienności w porównaniu z tym, co robią inni, znajdowaniu bardziej skutecznych sposobów działania na rynku, dających wyższą użyteczność produktów i usług oraz większą efektywność gospodarowania. Jest ona zatem z natury działalnością konkurencyjną w stosunku do postępowania innych przedsiębiorstw [Fabiańska, 1986]. W szczególnym przypadku ten ostatni właśnie wymiar przedsiębiorczości warunkuje bycie dobrym przedsiębiorcą, takim, który osiąga sukcesy w kierowaniu podmiotem gospodarczym [Marek, 1998: 28].

Ogólnie w przypadku zarządzania publicznego ważną rolę odgrywają zarówno działania kształtujące przedsiębiorczość wewnętrzną w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i te, których generowanie i realizacja wspiera rozwój działań przedsiębiorczych mieszkańców danego obszaru¹.

Pojęcie zarządzania publicznego

W literaturze przedmiotu obserwuje się różne odniesienia do pojęcia zarządzania publicznego. Z jednej strony traktuje się je jako osiąganie najwyższej efektywności przez władzę wykonawczą [Stawasz, Banachowicz], co oznacza jednak dość wąskie traktowanie działań prowadzonych w tej dziedzinie. Znacznie szersze ujęcie problemu proponuje Barbara Kożuch, która w definicji zarządzania publicznego uwzględnia zarówno problematykę badawczą (badanie sposobów i zakresu harmonizowania działań), jak i rezultat takiego postępowania, a mianowicie zapewnienie prawidłowego wyznaczenia „celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego” [Kożuch, 2004: 255]. Właśnie takie podejście do zarządzania publicznego może istotnie oddziaływać na kształtowanie tempa wzrostu przedsiębiorczości w obszarze oddziaływania samorządu terytorialnego. W procesach rozwoju cywilizacyjnego związanego ze stymulowaniem poziomu życia społecznego powinien on bowiem uwzględniać oczekiwania społeczności lokalnych, jak również kreować wysoki poziom efektywności organizacyjnej w odniesieniu do formułowania i wdrażania założeń polityki rozwoju lokalnego i regionalnego, ponieważ przyczynia się to do rozwoju gospodarczego, stabilności procesów gospodarczych i dobrobytu społecznego, gwarantujących w procesach decyzyjnych prawidłową alokację zasobów i dóbr. Tak rozumiane zarządzanie publiczne powinno wpływać również na osiągnięcie konsensusu między jego podmiotami, którymi są ośrodki sprawowania władzy publicznej, sektor prywatny

¹ Szerzej na ten temat pisał R. Fedan, uwzględniając zróżnicowanie czynników rozwoju regionalnego [Fedan, 2011: 207].

i społeczeństwo. Uwzględnienie w tej strukturze sektora prywatnego, generującego miejsca pracy oraz źródła dochodów, jednoznacznie wskazuje na konieczność rozpatrywania w działaniach samorządu terytorialnego takich działań, które przyczyniałyby się do rozwoju przedsiębiorczości będącej przesłanką do zwiększania aktywności zawodowej mieszkańców. Działania takie powinny się koncentrować głównie na zwiększeniu sprawności organizacyjnej w sferze wewnętrznego zarządzania podmiotów administracji publicznej, zajmujących się obsługą sektora prywatnego (zarządzanie zasobami, systemem informacyjnym, planowanie i koordynacja działań, zmiany organizacyjne)². Ważne jest przy tym zwrócenie uwagi na możliwość zastosowania nowoczesnych instrumentów zarządzania, które mogą zostać wykorzystane zarówno do poprawy jakości usług publicznych, jak i do zapewnienia większej skuteczności organizacyjnej w sferze publicznej. Duże znaczenie pod tym względem może mieć wdrożenie w działaniach samorządu terytorialnego podejścia menedżerskiego oraz dostosowania nowoczesnych technik zarządzania sektorem publicznym (ukierunkowanie organizacji na osiąganie wyników, decentralizacja procesów decyzyjnych, podejście strategiczne do zarządzania organizacją, wykorzystanie mechanizmów rynkowych do poprawy efektywności wykonania zadań, poprawa jakości kadr) do wymagań danego obszaru [Krynicka: 193; Zalewski, 2005: 66]³. Działania takie, mające charakter innowacyjny, są konsekwencją wdrażania w praktyce modelu zarządzania publicznego, nazywanego najczęściej nowym zarządzaniem publicznym (ang. *New Public Management* – NPM).

Instrumenty rozwoju przedsiębiorczości

Do zasadniczych instrumentów, którymi mogą posługiwać się samorządy lokalne w procesie stymulowania przedsiębiorczości w ich otoczeniu, należą [Strużycki, 2006: 87; Dziemianowicz i in., 2000]:

- plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym i gospodarczym;
- instrumenty reglamentacyjne (ustanawianie nakazów i zakazów, zezwoleń, oraz wydawanie decyzji);
- zarządzanie mieniem (udostępnianie gruntów i obiektów komunalnych, pomnażanie mienia);
- instrumenty bodźcowo-ekonomiczne (różnicowanie wysokości podatków i opłat, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi użyteczności publicznej);

² Szeroko rozumiane zarządzanie w sektorze publicznym jest istotą nowego zarządzania publicznego [Opolski, Modzelewski, 2004: 37].

³ Szerzej o nowym zarządzaniu publicznym, charakteryzując jego cechy i wartości, pisali: M. Zawicki [2007]; F. Naschold, C. von Otter [1996]; W.J.M. Kickert, E.F. Klijn, J.F.M. Koppenjan [1997: 733] oraz J. Hausner [2002: 62–64].

- instrumenty instytucjonalne (powoływanie jednostek organizacyjnych realizujących cele związane z rozwojem gospodarki lokalnej);
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna.

Ogólnie instrumenty wspierające rozwój przedsiębiorczości można podzielić na kilka kategorii; są to: instrumenty dochodowe, instrumenty wydatkowe oraz pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych [Dziemianowicz i in., 2000].

Wśród **instrumentów dochodowych** najważniejsze znaczenie mają wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, jak również obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych.

Do grupy **instrumentów wydatkowych** należą przede wszystkim inwestycje. W kontekście wspierania przedsiębiorczości najważniejsze znaczenie mają:

- inwestycje infrastrukturalne, przyczyniające się do polepszenia warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej;
- inwestycje bezpośrednie, mogące oddziaływać na rynek pracy;
- inwestycje realizowane wspólnie z przedsiębiorcami lokalnymi i innymi samorządami terytorialnymi, nieskutkujące wymiernymi efektami ekonomicznymi, ale pojawieniem się korzystnego klimatu dla przedsiębiorczości.

Wysoka dynamika nakładów inwestycyjnych realizowanych przez samorządy terytorialne może stanowić przedmiot informacji promocyjnej, a tym samym uzupełniać grupę instrumentów wydatkowych o charakterze informacyjno-promocyjnym, wykorzystywanych we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości.

Poza nakładami inwestycyjnymi w ramach instrumentów wydatkowych może występować także wspieranie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji (agencje rozwoju regionalnego, centra wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości, fundusze poręczeniowo-kredytowe)⁴.

Instrumentem mającym istotne znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości we współczesnej gospodarce jest **pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych**. Szczególnie ważne w tej dziedzinie jest korzystanie z funduszy oferowanych przez Unię Europejską oraz organizacje międzynarodowe (granty, subwencje, dotacje, darowizny, pożyczki i kredyty). Często spotykaną formą pomocy jest również pomoc techniczna (doradztwo, ekspertyzy, pomoc szkoleniowa). Działanie wymienionych instrumentów, wspierających rozwój przedsiębiorczości na obszarze działania samorządu terytorialnego, odbywa się w warunkach wyznaczonych przez uregulowania prawne obowiązujące w danym okresie.

Obowiązujące akty prawne wpływają również na to, że instrumenty generujące rozwój przedsiębiorczości można również sklasyfikować pod względem prawnym (tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, działania promocyjno-organizacyjne, tworzenie korzystnych warunków finansowych, skierowanych do konkretnych przedsiębiorców, pomoc publiczna) [Dziemianowicz i in., 2000: 22].

Duże znaczenie mają również instrumenty umożliwiające zwiększenie skuteczności działań samorządu terytorialnego, a dotyczące ich sposobu funkcjonowania.

⁴ Instytucje te zaliczane są do otoczenia biznesu. Zgodnie z teorią Edwarda J. Blakely'ego tworzą one bazę rozwoju, w tym rozwoju przedsiębiorczości, będącą jednocześnie jednym z czterech filarów rozwoju lokalnego [Blakely, 1994: 59–62].

Oznacza to organizowanie działań zmierzających do osiągnięcia określonych celów przy zachowaniu zasad skuteczności i sprawności organizacyjnej z uwzględnieniem realnej odpowiedzialności menedżerów publicznych za osiągnięte rezultaty. Szeroką gamę takich instrumentów, mających związek z nowym zarządzaniem publicznym, zaprezentowano w opracowaniu Marcina Zawickiego [2007: 144 i n.]. Spośród nich – dla kształtowania postaw przedsiębiorczych w jednostkach samorządu terytorialnego – największe znaczenie mogą mieć:

- **w zakresie doskonalenia świadczenia usług publicznych:** instrumenty związane z aktywnym wykorzystaniem tak zwanych mechanizmów rynkowych (kontraktowanie usług publicznych, opłaty i bony); mechanizmy partycypacji publicznej, sprzyjające orientowaniu działań na klienta, wykorzystujące opinie mieszkańców i inicjatywy obywatelskie; sprzyjanie rozwojowi *quasi*-rynków usług o charakterze społecznym (poprawa jakości i produktywności, poszerzanie oferty, zwiększanie równości w dostępie);
- **w zakresie orientacji na klienta:** instrumenty związane z upowszechnieniem technik badania rynku oraz opinii publicznej (sondaże opinii publicznej, badania satysfakcji klienta, wywiady bezpośrednie, skrzynki na wnioski mieszkańców, systemy obsługi skarg i zażaleń, wywiady zogniskowane oraz dyżury telefoniczne), wprowadzanie udogodnień (np. biura obsługi klienta, wizualizacja urzędu, rozpowszechnianie katalogu usług, utworzenie strony internetowej, e-urząd);
- **w zakresie orientacji na rezultaty:** metoda oceny rezultatów, czyli takie konstruowanie umów, w których jasno i precyzyjnie określone są oczekiwane wyniki (spodziewane wartości parametrów/wskaźników produktu lub opis pożądaných parametrów), instrumenty mające związek z polityką kadrową (system ocen pracowniczych);
- **w zakresie wywoływania zmian w kulturze organizacyjnej:** instrumenty wynikające ze stosowania technik komunikacji społecznej (wdrażanie strategii komunikacyjnych, tworzenie funkcji rzeczników lub wydziałów ds. komunikacji społecznej), kształtowanie wizerunku organizacji i jej pracownika, zmiany kultury organizacyjnej, które są szczególnie widoczne jako rezultat przedsiębiorczości;
- **w zakresie racjonalizacji struktur organizacyjnych:** redukcja szczebli zarządzania, ograniczanie zatrudnienia na szczeblach najwyższych i najniższych, wdrożenie systemu zarządzania jakością, tworzenie struktur holdingowych, zwiększanie autonomii w powoływanych na szczeblu lokalnym organizacjach, upowszechnienie aliansów strategicznych stanowiących nowy sposób koordynacji działań;
- **w zakresie planowania i zarządzania strategicznego:** upowszechnianie metod planowania i zarządzania strategicznego, powoływanie komórek odpowiedzialnych za opracowanie i realizowanie działań o charakterze strategicznym, przemieszczanie ośrodka władzy do takich komórek;
- **w zakresie menedżerskiego sposobu kierowania:** jasne formułowanie celów oraz ich egzekwowanie, zwiększenie uprawnień kierowników w zakresie posiadanych przez nich kompetencji, tworzenie wizji liderów

(charyzma), decentralizacja zarządzania oraz kontraktowy charakter zatrudnienia pracowników szczebla kierowniczego;

- **w zakresie decentralizacji i elastycznego zarządzania personelem:** instrumenty wiążące się z polityką kadrową, dotyczące obniżania szczebla negocjowania warunków pracy i wynagrodzenia, promowanie elastycznych/nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy, swobodne podejmowanie decyzji w zakresie stosowania klasyfikacji stanowisk (postulat indywidualizacji), upowszechnienie stosowania procedur rekrutacji kadr oraz swoboda w zakresie kształtowania wynagrodzeń.

Opisane instrumenty bezpośrednio mogą wpływać na zachowania przedsiębiorcze w jednostkach administracji publicznej⁵. Mogą bowiem przyczyniać się zarówno do zwiększenia zainteresowania pracowników efektami prowadzonych przez samorząd terytorialny działań, jak i do zwiększania ich satysfakcji z wykonywanych zadań. To właśnie ona jest źródłem indywidualnej aktywności i to ona generuje kreatywność oraz samodzielność w rozwiązywaniu problemów.

Jak wynika z rozważań, instrumentarium znajdujące się w gestii samorządu terytorialnego, mogące wpływać na rozwój przedsiębiorczości zarówno wewnątrz instytucji publicznych, jak i w ich otoczeniu jest bardzo szerokie. Niemniej dość często w opiniach mieszkańców pojawiają się takie, które świadczą o występujących w tej dziedzinie niedociągnięciach. Potwierdziły to badania przeprowadzone w powiecie żuromińskim na potrzeby projektu „Badanie dotychczasowych trendów społeczno-gospodarczych oraz opracowanie prognozy zmian zasobów pracy Mazowsza do 2013 roku”. Projekt był realizowany w latach 2009–2011. Badania miały charakter jakościowy i polegały na przeprowadzeniu trzech zogniskowanych wywiadów grupowych (ang. *Focus Group Interview* – FGI) z przedstawicielami pracodawców oraz władz samorządowych. W przeprowadzonych badaniach starano się skonfrontować opinie przedstawicieli tych grup respondentów co do działań samorządu terytorialnego w zakresie wspierania aktywności ekonomicznej, czyli także postaw przedsiębiorczych. W dalszej części opracowania przedstawione zostaną całościowe wyniki przeprowadzonych badań, odnoszące się do tych kwestii⁶.

⁵ Pozostałe kategorie i instrumenty, wskazane przez M. Zawickiego, takie jak zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami, mierzenie działalności (z wyjątkiem adekwatności kwalifikacji pracowników do zajmowanych stanowisk), decentralizacja polityczna, oddzielenie polityki od administracji, prywatyzacja, demokratyzacja, promowanie postaw etycznych oraz ograniczanie roli korporacji zawodowych, wydają się w mniejszym stopniu wpływać na skalę postaw przedsiębiorczych w organizacjach publicznych, w większym zaś stopniu oddziaływać na możliwość realizowania działań w ramach zarządzania publicznego w skali szerszej niż lokalna czy regionalna.

⁶ Wywiady fokusowe były uzupełnieniem przeprowadzonych badań ilościowych (wywiady kwestionariuszowe). Celem badań było poznanie roli samorządów lokalnych w kształtowaniu pozycji konkurencyjnej powiatów. Zastosowana metoda badań jakościowych miała na celu pozyskanie dodatkowych informacji, bezpośrednio od samych zainteresowanych. Wszystkie wyniki badań zostały zawarte w monografii E. Kryńskiej [2011].

Powiat żuromiński — opinie o działaniu samorządu terytorialnego. Studium przypadku

Wyniki przeprowadzonych badań wskazały na występowanie zróżnicowanych i odmiennych opinii przedstawicieli samorządów lokalnych oraz pracodawców co do jakości i skuteczności działań odnotowanych w powiecie żuromińskim, wpływających na rozwój przedsiębiorczości. Można jednak w tym przypadku dokonać pewnej systematyzacji uwarunkowań kształtujących przedsiębiorczość lokalną.

W opiniach samorządowców **główną barierą** wspierania aktywności ekonomicznej na terenie powiatu żuromińskiego była **biurokracja i procedury** mające szczególne znaczenie w odniesieniu do mikropodmiotów („Drobna przedsiębiorczość, to są firmy jedno-, dwu- i trzyosobowe, ale to może te przeszkody biurokratyczne mogą mieć znaczenie”).

Działania wspierające aktywność gospodarczą natrafiają również na problemy związane z **dofinansowaniem**, pozyskiwaniem środków z zewnątrz (*Pieniądze są na tacy, tylko trzeba je wziąć, a tak naprawdę jest bardzo ciężko je uzyskać*). Istotne jest przy tym to, że znaczna część wniosków składanych przez pracodawców nie jest akceptowana, ponieważ nie spełniają wymogów formalnych bądź merytorycznych. Brakuje również środków na sfinansowanie nawet zaakceptowanych wniosków (*Przedsiębiorca składa wniosek, ale pomocy nie uzyskuje, bo komuś coś tam się nie spodobało; Tysiąc wniosków złożonych, a dwanaście dostaje dofinansowanie*). Problemy z dostępem do funduszy strukturalnych zgłaszane były zwłaszcza przez przedstawicieli urzędów z małych miejscowości.

Inną wymienianą przez respondentów barierą był **brak środków** na tworzenie **funduszy poręczeniowo-pożyczkowych**, ale także pomysłu czy wiedzy, na jakich zasadach fundusz taki mógłby działać. Deklarowano przy tym, że taki fundusz powinien obejmować większą jednostkę administracyjną niż powiat. Istotnym ograniczeniem był również **brak terenów** pod tworzenie Specjalnych Stref Ekonomicznych.

Równocześnie przedstawiciele władz samorządowych konsekwentnie starali się prezentować jako osoby silnie zaabsorbowane wdrażaniem różnego rodzaju programów narzuconych przez struktury wobec nich nadrzędne. Przedsiębiorcy często są przez nich postrzegani jako **petenci**, którzy stwarzają dodatkowe zagrożenie przez przypisywaną im nierzadko skłonność do działania na granicy prawa. Ponadto pracownicy urzędów nie mają motywacji i chęci do zmiany tej relacji na bardziej otwartą i partnerską (podejrzenia o korupcję przy wspólnych działaniach samorządów i przedsiębiorców). Sytuację taką pogłębiał brak wiedzy na temat potencjalnych efektów współpracy na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Opinie przedstawicieli władz lokalnych na temat uwarunkowań umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości na terenie powiatu żuromińskiego znalazły odzwierciedlenie w ocenach **pracodawców**. Uważali oni bowiem, że **władze lokalne w ogóle nie sprzyjają lokalnej przedsiębiorczości**, chociaż jej

nie utrudniają. Jednocześnie ważny z ich punktu widzenia był **brak kompetencji** urzędników. W celu załatwienia spraw związanych z zakładaniem działalności gospodarczej trzeba wyjeżdżać poza granice powiatu (*Zero kompetencji. I to niektórych bardzo zniechęca, a niektórzy rezygnują*). Za bariery zostały ponadto przez pracodawców uznane: wysokość **podatków**, **brak możliwości skorzystania z dofinansowania ze środków zewnętrznych**, w szczególności unijnych, zdarzający się **brak planu zagospodarowania przestrzennego**, **brak zinstytucjonalizowanej pomocy konsultacyjnej i informacyjnej** oraz **infrastruktury technicznej** i terenów, które mogłyby być uzbrojone i oddane pod inwestycje.

Pojawiły się również opinie o **zbyt skomplikowanych przepisach prawnych** regulujących działalność gospodarczą. Prawo w oczach pracodawców skonstruowane jest w taki sposób, żeby nie dało się go do końca przestrzegać (*Jak ktoś chce, to zawsze coś na mnie znajdzie*). Urzędnicy w związku z tym postrzegani są przez pracodawców z niechęcią, jako osoby starające się za wszelką cenę znaleźć błędy i niedociągnięcia w ich postępowaniu. Skutkuje to postrzeganiem przez pracodawców relacji z urzędnikami jako zależności hierarchicznej, a nie partnerskiej. W związku z tym deklarowana była potrzeba uproszczenia przepisów i dostosowania ich do potrzeb przedsiębiorców. Dotychczasowe zmiany w tej dziedzinie uznali oni za dalece niewystarczające.

W celu poprawy sytuacji i rozwoju przedsiębiorczości na obszarze powiatu badani zgłosili również inne propozycje. Dotyczyły one:

- **obniżenia podatków lokalnych** (*Przede wszystkim obniżenie podatków, żeby w dłuższym okresie sprzyjały przedsiębiorczości*);
- **stosowania preferencje w przetargach**;
- **wprowadzenia poręczeń**, które umożliwiłyby występowanie o *większe kredyty na innowacyjne inwestycje* i ograniczyłyby konieczność korzystania z poręczeń firm ubezpieczeniowych;
- **nieprzeszkadzania** przedsiębiorcom w prowadzonej działalności gospodarczej;
- **informowania** o podejmowanych przez siebie działaniach;
- **spowodowania większego zainteresowania działalnością gospodarczą** w powiecie pracodawców z zewnątrz (*W ogóle nie mają koncepcji. Żeby ściągnąć inwestorów, trzeba im coś zaproponować*);
- **monitorowania** aktywności gospodarczej na swoim terenie, a także jej kontrolowania.

Uzyskane w wyniku przeprowadzonych badań opinie są nader niepokojące. Świadczą one o braku zainteresowania wdrażaniem działań umożliwiających zwiększenie spójności realizowanych działań z oczekiwaniami społeczności lokalnej, a tym samym braku prawidłowo realizowanego zarządzania publicznego w organizacjach samorządowych. Równocześnie pracodawcy są zainteresowani wprowadzeniem zmian umożliwiających rozwój przedsiębiorczości. Dowodem są ich propozycje zgłaszane w trakcie wywiadów.

Konkluzje

Przeprowadzona analiza świadczy o tym, że instrumentarium wspierania przedsiębiorczości przez samorządy terytorialne jest szerokie i ma charakter zróżnicowany. Niemniej działania te sprowadzają się w praktyce przede wszystkim do rozwijania infrastruktury, głównie technicznej, wspierania inwestycji za pomocą instrumentów finansowych oraz wspierania rozwoju środowiska biznesowego (kreowanie innowacyjności, szkolenia i edukacja, rozwój sektora informacji i usług parków naukowych, kooperacja pomiędzy sferą nauki a sferą przemysłu).

W analizowanym przypadku powiatu żuromińskiego działania te są jednak bardzo ograniczone. Można bowiem uznać, że – jak wynika z opinii przede wszystkim pracodawców – w żadnym ze wskazanych wcześniej zakresów nie występuje pełne zaspokojenie ich potrzeb. Wydaje się, że jest to głównie konsekwencja **braku wzajemnego zaufania**. Obie grupy przejawiają tendencję do postrzegania siebie nawzajem przez pryzmat stereotypów negatywnych, w relacji o charakterze hierarchicznym i niemal z założenia konfliktowym. Aby zmienić tę sytuację, potrzebne byłyby inicjatywy zmierzające do stworzenia otwartego procesu komunikacji pomiędzy władzami samorządowymi a środowiskiem przedsiębiorców, co niewątpliwie wymaga stosowania instrumentów z zakresu zarządzania publicznego. Tym, co wydaje się istotne w aranżowaniu tego rodzaju procesów, jest ich oparcie na zasadach partycypacji, na współodpowiedzialności za przebieg, decyzje i skutki rozwoju przedsiębiorczości. Barierą jest niewątpliwie również charakter regionu (rolniczy).

Ukierunkowanie działań na rozwój przedsiębiorczości jest zatem niezwykle trudne, ponieważ wymaga działań wykorzystujących zarówno instrumenty kształtujące przedsiębiorczość urzędników, jak i te możliwe do wykorzystania w otoczeniu. Niezbędne jest bowiem zwiększenie aktywności pracowników samorządu terytorialnego w kierunku poszukiwania innowacyjnych rozwiązań mogących się sprawdzić na takim obszarze. Ważne byłoby również tworzenie zachęt o charakterze fiskalnym (instrumenty dochodowe), a także troska o kształtowanie warunków sprzyjających, a niekiedy ochraniających prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty prywatne w celu utrzymania skali dotychczasowej działalności gospodarczej. Istotne może być też ułatwienie dostępu do środków finansowych pochodzących z budżetu państwa oraz do środków pozostających w gestii międzynarodowych organizacji finansowych, Unii Europejskiej i innych krajów wysoko rozwiniętych. Znaczenie może mieć także działalność promocyjna (imprezy i przedsięwzięcia o charakterze handlowym, kulturalnym lub sportowym), zwłaszcza taka, która ma charakter trwały. Działania takie, podnosząc rangę i znaczenie obszaru, korzystnie mogą wpłynąć na jego konkurencyjność w porównaniu z terenami otaczającymi, jak również przyczynić się do postrzegania zarządzania publicznego jako działania integrującego interesy mieszkańców i instytucji. Nie bez znaczenia jest także możliwość wystąpienia efektu mnożnikowego w wyniku zastosowania szerokiego zakresu instrumentów zarządzania w sektorze publicznym.

Bibliografia

- Blakely E.J. (1994), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M. (2000), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
- Fabiańska K. (1986), *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Fedan R. (2011), *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] M.G. Woźniak (red. nauk.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, Zeszyt Nr 20, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Hausner J., (2002), *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] J. Hausner, M. Kukiełka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, T. 2, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Janowski A. (1997), *Słownik ekonomiczny dla inżynierów i techników*, Wydawnictwo CPPGSMiE PAN, Kraków.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997), *Managing Network in the Public Sector: Findings and Reflections* [w:] W.J.M. Kickert, E.H.Kljin, *Managing Complex Networks*, SAGE Publications Ltd., Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Klimczuk M. (2005), *Infrastruktura techniczna jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw* [w:] B. Plawgo (red. nauk.), *Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok.
- Koch R. (1997), *Słownik zarządzania i finansów. Narzędzia, terminy, techniki od A do Z*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Kortan J. (red.) (1997), *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kryńska E. (red. nauk.) (2011), *Rozwój zasobów i miejsc pracy na Mazowszu. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Marek S. (red.) (1998), *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstw*, Zrzeszenie Studentów Polskich, Szczecin.
- Milewski R., Kwiatkowski E. (red.) (2005), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Naschold F., Otter C. (1996), *Public Sector Transformation: Rethinking Markets and Hierarchies*, John Benjamin Publ., Amsterdam–Philadelphia.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa.
- Piasecki B. (red.) (2001), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź.
- Potocki A. (red.) 2000, *Współczesne tendencje w zarządzaniu – teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów.

- Sawicka J. (2000), *Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Strużycki M. (red.) (2006), *Przedsiębiorczość w procesach rozwoju rynków lokalnych*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
- Strzelecki Z. (2008), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.
- Szlachta J. (1997), *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa.
- Szot-Gabryś T. (2008), *Znaczenie przedsiębiorczości i innowacji dla rozwoju regionu* [w:] T. Pałaszewska-Reindl, T. Szot-Gabryś (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. S. Staszica w Kielcach, Kielce.
- Szot-Gabryś T. (2013), *Programowanie rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria Ekonomia, nr 6.
- Szot-Gabryś T., Pałaszewska-Reindl T. (red.) (2008), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Umiejętności im. S. Staszica w Kielcach, Kielce.
- Wyszowska D. (2005), *Polityka regionalna jako instrument podwyższania konkurencyjności polskich regionów* [w:] J. Kaja, K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- Zawicki M. (2007), *Instrumenty nowego zarządzania publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 759.

Źródła internetowe

- Brzozowski T.T., *Przedsiębiorczość – pojęcie polisemiczne czy niewłaściwie rozumiane? Próba systematyzacji*, p-e.up.krakow.pl/article/download/645/513 [dostęp: 20.04.2015].
- Stawasz D., Banachowicz B., *Zarządzanie publiczne – wyzwania dla procesu kształcenia na poziomie wyższym – przykład Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego*, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/21_D.Stawasz__B.Banachowicz__Zarządzanie_publiczne....pdf [dostęp: 20.04.2015].
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, <http://www.biblioteka.cyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf> [dostęp: 20.04.2015].