Justyna Konewczyńska

MOŻLIWOŚCI KSZTAŁTOWANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PODMIOTÓW GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ PRZEZ SAMORZĄD LOKALNY

Abstrakt: *Samorząd gminny, jako gospodarz przynależnego mu na podstawie terytorialnej organizacji kraju obszaru, ma do spełnienia istotną rolę w stymulowaniu i realizacji lokalnego rozwoju podmiotów podaży turystycznej. Celem rozważań jest zatem przeanalizowanie wpływu samorządu terytorialnego najniższego szczebla na rozwój branży turystycznej, w kontekście tworzenia alternatywy dla monokultury przemysłowej na danym obszarze poprzez rozbudowę sektora usług w gminnej przestrzeni.*

Słowa klucze: *przedsiębiorczość podmiotów gospodarki turystycznej, instrumenty stymulowania przedsiębiorczości, alternatywa dla przemysłu miedziowego.*

1. Wstęp

Decentralizacja systemu zarządzania, a w konsekwencji reaktywowanie w roku 1990 samorządu terytorialnego w Polsce, stworzyły warunki dla silniejszego oddziaływania władz gminnych na procesy gospodarcze i społeczne zachodzące w terenie. W wyniku tych przemian wzmocniona została rola gospodarzy lokalnych w kształtowaniu rozwoju swego obszaru zgodnie z obiektywnymi uwarunkowaniami tego rozwoju. Lokalna gospodarka musi być bowiem analizowana, rozumiana i wspierana w sposób uwzględniający specyficzne miejscowe warunki, które samorząd może poznać i zrozumieć znacznie lepiej niż odległe szczeble władzy państwowej. Stąd zadaniem władzy gminnej stało się działanie na rzecz własnego rozwoju gospodarczego, dobrze wkomponowane jednak w strategie makroekonomiczne. Zaistniała przy tym możliwość wykazania się przez samorząd terytorialny inicjatywą w zakresie stymulowania przedsiębiorczości, której rozwój powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście różnych elementów (środowisko, kultura, społeczność, gospodarka, władza) składających się na

ogólny efekt rozwoju lokalnego. Samorząd gminny, korzystając z domniemania kompetencji, ma w tym zakresie największe instrumentarium wśród wszystkich szczebli samorządu terytorialnego funkcjonującego w Polsce[1].

Jednocześnie gminom przypada szczególna rola w stymulowaniu rozwoju turystyki, która śmiało może być uznana za domenę gospodarki lokalnej, gdyż jej rozwój w bezpośredni sposób zależy od istniejących w danym miejscu zasobów walorów turystycznych oraz elementów zagospodarowania turystycznego[2]. Nierozerwalność rozwoju turystyki z układem przestrzennym kraju wskazuje na związki tej dziedziny gospodarki z działalnością samorządu terytorialnego jako podmiotu publicznego, który może odgrywać kluczową rolę w rozwoju gospodarki turystycznej na zarządzanym obszarze.

2. Istota przedsiębiorczości

Mówienie o przedsiębiorczości wymaga uznania złożoności tego zjawiska społeczno-gospodarczego, a samo pojęcie przedsiębiorczości i czynników wpływających na jej poziom jest bardzo szerokie. Z jednej strony przedsiębiorczość można uznać za pewną zdolność i postawę życiową charakteryzującą się skłonnością do podejmowania inicjatyw, dynamizmem, pomysłowością[3], postawę sprzyjającą rozwojowi gospodarczemu, inicjatywom lokalnym. Drugi wymiar przedsiębiorczości, istotny z punktu widzenia problematyki omawianej w tym opracowaniu, bezpośrednio związany jest z życiem gospodarczym, a w szczególności z tworzeniem przedsiębiorstw, zarządzaniem nimi i ich rozwojem. Na gruncie ekonomicznym przedsiębiorczość sprowadza się do organizowania zasobów w zyskowne przedsięwzięcie, podejmowania nierutynowych decyzji nadających kierunek działania temu przedsięwzięciu, bycia innowatorem oraz podejmowania ryzyka działalności gospodarczej[4]. Przedsiębiorczość jest pewną potencjalną skłonnością do aktywizowania się na rynku, czyli zakładania przedsiębiorstw,

---

[1] M. Miszczuk, *Lokalna polityka stymulowania przedsiębiorczości na przykładzie Biłgoraja*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002, s. 201.

[2] A. Rapacz, *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce na szczeblach lokalnym i regionalnym*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, nr 839, s. 16.

[3] *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, red. E. Bończak-Kucharczyk, Polska Agencja Rozwoju Przesiębiorczości, Warszawa 2001, s. 11.

[4] *Kompendium wiedzy o gospodarce*, red. E. Cyrson, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 2000, s. 21.

współuczestniczenia w ich prowadzeniu, brania udziału w ich dynamizowaniu. Można zatem przyjąć, że swoistym sprawdzianem efektywności przedsiębiorczości jest przedsiębiorstwo, które nadaje określony kształt przedsiębiorczości, ukazując jej przedmiot działania.

Istotą przedsiębiorczości można natomiast określić wzajemne przeplatanie i dopełnianie się dwóch procesów, a mianowicie indywidualnych zachowań dotyczących identyfikowania, odkrywania, tworzenia, oszacowywania i wykorzystywania szans na wprowadzenie dóbr i usług dostarczających nowych wartości oraz działalności zorganizowanej, polegającej na tworzeniu nowej organizacji współprzyczyniającej się do postępu ekonomicznego i społecznego, przy użyciu pozyskanych w tym celu: wiedzy, sieci społecznych i zasobów[5].

Dlatego wspieranie przedsiębiorczości, która jest zasadniczym czynnikiem aktywizującym gospodarkę lokalną i regionalną, stanowi cel polityki samorządu terytorialnego. Działalność władz lokalnych w rozwoju przedsiębiorczości polega zaś przede wszystkim na tworzeniu warunków do rozwoju gospodarczego gminy[6]. Natomiast w tworzeniu warunków rozwoju aktywności gospodarczej, przedsiębiorczości istotną rolę odgrywa udział czynnika społecznego. Stąd płynie potrzeba aktywizowania przez władze samorządowe społeczności lokalnej, pobudzanie jej do wykorzystywania własnego potencjału w celu podejmowania dochodowej działalności gospodarczej, również w turystyce[7], co może stać się z kolei motorem zmian i gminnego rozwoju wynikającego z inicjatyw oddolnych oraz siłą napędową do wprowadzania nowych rodzajów przedsiębiorczości. Przy tym warto zwrócić uwagę na to, że obecnie, w dobie gwałtownie rozwijających się teorii rozwoju terytorialnego, od samorządu oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności. Interesem tym nie jest już tylko zaspokajanie potrzeb bieżących – czyli wykonywanie jedynie poleceń ustawy[8]. Formułę tę, a ściślej jej ograniczoność, należałoby uznać za historyczną. Bowiem dziś interes społeczności lokalnej leży w wykreowaniu i utrzymaniu rozwoju całego kompleksu walorów użytkowych i sił wytwórczych układu lokalnego.

Jako szczególna zachęta dla przedsiębiorczości wieńczonej sukcesem jawi się natomiast turystyka. Obecnie można obserwować zwiększoną aktywność przedsiębiorstw i regionów na rynku turystycznym, a przy tym rosnącą partycypację

---

[5] *Uwarunkowania sukcesu przedsiębiorstwa*, red. K. Jaremczuk, J. Posłuszny, Zeszyty Naukowe nr 10, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl 2002, s. 220.

[6] *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996, s. 9.

[7] E. Nawrocka, *Możliwości oddziaływania władz lokalnych na rozwój turystyki wiejskiej na terenie gminy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001, nr 924, s. 47.

[8] Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.

samorządu terytorialnego w tworzeniu atrakcyjnych warunków rozwoju przedsiębiorczości w turystyce. Przedsiębiorczość tę można ująć jako „rodzaj działania (zachowania) rynkowego, które zmierza do zaspokojenia istniejących już potrzeb turystycznych dostrzeganych w życiu społecznym, względnie kreowanie tych potrzeb w sytuacji, gdy istnieją określone przesłanki wskazujące, że potrzeby takie mogłyby się pojawić"[9].

3. Instrumenty oddziaływania władzy gminnej na podmioty gospodarki turystycznej

Władze samorządowe nie mają dużego wpływu na ogólne parametry gospodarcze, ale ich rola w procesie rozwoju przedsiębiorczości podmiotów gospodarki turystycznej, a także paraturystycznej, jest kluczowa. W sterowaniu procesami ukierunkowanymi na wywołanie określonych efektów samorząd lokalny może posłużyć się całą dostępną gamą narzędzi, a wybór odpowiedniej ich konfiguracji i prawidłowa implementacja stanowić może podstawę wykreowania przedsiębiorczości w gminie; rozwój w tej sferze tworzy z kolei materialne podstawy procesów rozwojowych we wszystkich aspektach życia lokalnej wspólnoty[10]. Należy przy tym pamiętać, że samorząd lokalny funkcjonuje w szerszym otoczeniu prawnym, które ma zasadniczy wpływ na poziom jego samodzielności. Ramy prawne warunkują bowiem możliwości decyzyjne władz samorządowych odnośnie do stymulowania lokalnego rozwoju, w tym aktywności podmiotów gospodarki turystycznej i paraturystycznej. Rozwój turystyki na szczeblu lokalnym jest przy tym konsekwencją zarówno uwarunkowań wewnętrznych, na które gmina ma bezpośredni lub pośredni wpływ, jak i zewnętrznych, w tym wynikających z polityki społeczno-gospodarczej państwa i województwa, systemu ekonomicznego, uregulowań prawnych oraz związanych z ekologiczno-społecznym i gospodarczym potencjałem powiatu, ościennych gmin, aktywnością ich władz, a także instytucji i organizacji na tym szczeblu (związki gmin). Nie można przy tym pominąć uwarunkowań międzynarodowych, a nawet globalnych[11].

---

[9] L. Milian, *Przedsiębiorczość i przedsiębiorstwo turystyczne: socjopsychologiczne uwarunkowania sukcesu*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2000, s. 22.

[10] J. Dobrodziej, *Rola władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju – aspekt teoretyczny*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, nr 939, s. 213.

[11] M. Słodowa-Hełpa, Warunki i czynniki rozwoju turystyki w gminie (na szczeblu lokalnym), w: *Możliwości wykorzystania turystyki jako stymulatora rozwoju kraju i regionów*, Forum dyskusyjne TOUR SALON Poznań, 24.10.02 r., s. 90.

W literaturze przedmiotu występuje wiele układów klasyfikowania i przedstawiania zakresu narzędzi oddziaływania władzy gminnej na przedsiębiorczość podmiotów gospodarujących na rynku lokalnym, także w sferze turystyki. Obok klasycznego podziału na bezpośrednie i pośrednie, instrumenty polityki lokalnej można również podzielić ze względu na ich charakter. Z tego punktu widzenia wyróżnić można: instrumenty ekonomiczno-finansowe (kształtowanie kosztów działalności przedsiębiorstw, podatków lokalnych, opłat), instrumenty informacyjne (wszelkie formy zachęcania lub odstręczania od pewnych działań), kształtowanie infrastruktury, instrumenty administracyjnoprawne (np. zezwolenia, zakazy, nakazy, przepisy gminne)[12]. Zamierzenia rozwojowe w gminie są kreowane także przy wykorzystaniu instrumentów edukacyjnych (szkolenia, doradztwo, porady, wspomaganie podmiotów naukowych, badawczo-rozwojowych, oświatowych, które z kolei będą służyć przedsiębiorstwom) oraz instrumentów oddziaływania bezpośredniego (decyzje dotyczące przedsiębiorstw komunalnych). Ponadto ważnym elementem rozwoju przedsiębiorczości jest aspekt organizacyjny. Gminy powinny tworzyć pewne struktury, a tym samym inicjować porozumiewanie się podmiotów gospodarczych i współdziałać w rozwiązywaniu problemów społecznych z organizacjami pozarządowymi, jak fundacje czy stowarzyszenia[13]. Władza gminna może pełnić także w tym zakresie funkcje koordynacyjne, regulacyjne, stymulacyjne i kreatywne, odgrywając rolę przywódcy – lokalnego lidera.

Pewne instrumenty oddziaływania władzy samorządowej na przedsiębiorczość stanowią także narzędzia gminnej polityki budżetowej, występujące zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Wśród dochodów budżetowych samorządu lokalnego wyraźnie zależne od woli i decyzji władz gminnych są dochody własne, które pochodzą z terenu danej gminy i wpływają do jej budżetu w całości, a znaczny ich udział stanowią podatki i opłaty lokalne. Polityka gminy dotycząca wspierania przedsiębiorczości polega na określaniu wysokości stawek tych podatków i opłat lokalnych, które mogą być niższe od ustalonych przez ministra finansów stawek maksymalnych. Gminy mogą ponadto określić warunki ulg, odroczeń, umorzeń zwolnień i zaniechania poboru tych podatków. Zatem poprzez wpływ na poziom niektórych kosztów i ponoszonych wydatków instrumenty te określają sytuację finansową podmiotów działających na obszarze gminy[14]. Za ich pomocą można więc ukształtować zachowanie różnego rodzaju jednostek gospodarczych działających w sferze turystyki. Docho-

[12] J. Dobrodziej, *Rola władz lokalnych*..., op.cit., s. 72.

[13] S. Wajnigier, *Współpraca samorządu terytorialnego i gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 7–8, s. 80.

[14] *Przedsiębiorczość w gminach*..., red. E. Wysocka, op.cit., s. 143.

dy własne uzyskane przez gminę w ramach polityki fiskalnej stanowią z kolei o wielkości środków, jakie mogą zostać przeznaczone na inną działalność związaną ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości podmiotów podaży turystycznej i paraturystycznej. Gmina może dysponować również dodatkowymi środkami finansowymi, które z kolei mogą w sposób pośredni wpływać na przedsiębiorczość na danym obszarze (finansowanie odpowiednich wydatków – przykładowo na inwestycje infrastrukturalne). Stanowią je środki uzyskiwane z działalności gospodarczej, a także zastosowane kredyty bankowe czy emitowane przez gminy obligacje komunalne.

Instrumenty dochodowe gmin mają charakter bierny i choć mogą być ukierunkowane na pobudzanie przez gminę przedsiębiorczości w sferze turystyki na danym obszarze, ich zastosowanie nie powoduje aktywnego włączenia się gminy. W tym przypadku rolą samorządu jest wyłącznie stwarzanie lepszych warunków do rozwoju przedsiębiorstw, które mogą dzięki niższym obciążeniom podatkowym rozwinąć aktywność gospodarczą i przykładowo zwiększyć inwestycje dla realizacji dalszego rozwoju swojej działalności lub zainwestować środki w rozbudowę lokalnej infrastruktury. Jednak podatki i opłaty, a także ceny określane przez władze lokalne powinny być przede wszystkim stabilne, a ulgi i zwolnienia stałe i konsekwentnie stosowane, aby mogły wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości w gminie.

W odróżnieniu od instrumentów dochodowych w ramach budżetu gminy, zakładających bierny charakter jednostek samorządowych, instrumenty wydatkowe przyjmują postać działań czynnych, nastawionych na aktywne przekształcanie przez samorządy lokalnego otoczenia w celu dostosowania go do potrzeb społecznych i gospodarczych[15]. W tym zakresie mieszczą się wydatki budżetowe na różnego rodzaju inwestycje dokonywane w gminie, które w sposób zasadniczy wpływają na rozwój turystycznej aktywności gospodarczej i działań przedsiębiorczych. Inwestycje dokonywane przez gminy dopiero tworzą warunki do tego, aby podmioty gospodarcze mogły zainwestować, a także poprawiają standard życia mieszkańców.

Podejmowane przez organy gminy działania inwestycyjne mogą być prowadzone w ramach infrastruktury technicznej (remonty dróg, budowa sieci wodociągowej, kanalizacyjnej itp.), infrastruktury społecznej (budowa czy modernizacja szkół, szpitali, domy kultury itp.), infrastruktury gospodarczej (banki, targi itp.), stanowiących jednocześnie bazę materialną rozwoju turystyki. Bez stworzenia terenu odpowiednio przygotowanego dla inwestorów, ci nie będą chcieli rozpocząć działalności na obszarze gminy. Wydatki na rozwój i udostępnianie infrastruktury są natomiast narzędziem, które stanowi jeden z najefektywniejszych

[15] *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, red. W. Misiąg, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 61.

sposobów zachęcania podmiotów do rozpoczynania działalności – w tym turystycznej – na danym obszarze.

Aktywność samorządu terytorialnego w zakresie dbałości o to, aby wspomagać powstawanie na swoim obszarze nowych przedsiębiorstw turystycznych, jest tak samo ważna jak dbałość, aby już istniejące podmioty mogły się prawidłowo rozwijać. Stąd istotnym kierunkiem działań samorządów gminnych jest kreowanie tzw. korzystnego klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości podmiotów podaży turystycznej, co można osiągnąć w wyniku całokształtu działań i decyzji gminy, m.in. poprzez stworzenie odpowiednich warunków do inwestowania w turystykę. Jednym z tych warunków jest stabilność i bezpieczeństwo działalności gospodarczej, co odnosi się nie tylko do stabilności prawnej i podatkowej, ale również społecznej na danym obszarze. Wśród mieszkańców określonego obszaru wyraźny jest wzrost zapotrzebowania na usługi infrastruktury społecznej w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego w szerokim tego słowa znaczeniu[16]. Następny warunek do inwestowania, za którego stworzenie odpowiada samorząd lokalny, odnosi się do planowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wraz ze studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy, powinien bowiem jasno określać zasady gospodarowania przestrzenią w odniesieniu do przyjętej koncepcji rozwoju gospodarczego. Dokumenty te natomiast – łącznie z gminnym programem gospodarczym, strategią gminy oraz wieloletnim planem inwestycyjnym – mają jako instrumenty informacyjne stosowane przez gminę w kontaktach z przedsiębiorcami wpływać na rozwój ich działań przedsiębiorczych, także w zakresie turystyki. Istotną rolę w omawianej kwestii odgrywa także środowisko, którego jakość staje się w coraz większym stopniu kryterium oceny atrakcyjności inwestycyjnej, w szczególności zaś dla podmiotów branży turystycznej. Stąd dbałość o stan środowiska naturalnego powinna być przedmiotem zainteresowania władz publicznych. Ponadto władze lokalne powinny w maksymalnym stopniu przystosować funkcjonowanie urzędu gminy i zachowanie urzędników do potrzeb inwestorów.

Inną grupę instrumentów stanowią wydatki na szkolenia i wysoko kwalifikowane doradztwo oraz wydatki na tworzenie banków danych o kwalifikacjach, które mogą być narzędziem niezwykle przydatnym przy zatrudnianiu bezrobotnych. Informacje tam zgromadzone mogą być wykorzystywane do opracowywania programów szkoleń dostosowujących kwalifikacje miejscowej ludności do obecnej i przewidywanej struktury gospodarki danego układu lokalnego[17]. Ponadto władze lokalne powinny organizować szkolenia o profilu zgodnym z zapotrzebowaniem już istniejących czy potencjalnych firm. Istotną bowiem

[16] W. W. Gaworecki, *Turystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 332.

[17] J. Rolewicz, *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999, s. 32.

kwestią do rozważenia przez samorząd lokalny jest spowodowanie, aby na danym terenie struktura zawodowa dostępnych zasobów pracy oraz ich kwalifikacje odpowiadały specyfice obszaru i potencjalnemu zapotrzebowaniu.

Obok nakładów czysto inwestycyjnych gminy mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu, do których należą m.in.: agencje rozwoju gospodarczego czy lokalnego, fundusze poręczeń wzajemnych i kredytowych nastawione na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych oraz centra wspierania biznesu czy ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.[18] Ponadto samorząd lokalny może i powinien być animatorem i katalizatorem współdziałania tych instytucji.

W grupie instrumentów wydatkowych znajdują się również instrumenty informacyjno-promocyjne. Promocja gminy jako obszaru atrakcyjnego do inwestowania i do rozwoju przedsiębiorstw już istniejących jest narzędziem, które może być skutecznie wykorzystywane przez lokalne władze samorządowe we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości, również w sferze turystyki.

4. Oddziaływanie samorządu lokalnego na gospodarkę turystyczną gminy Polkowice

Sterowanie przez władzę lokalną działalnością rozwojową przy użyciu konkretnych instrumentów pobudzania przedsiębiorczości podmiotów gospodarki turystycznej i paraturystycznej prześledzić można na przykładzie gminy Polkowice (za okres badawczy przyjęto lata 1995–2002). Wybór do analizy właśnie tej wspólnoty samorządowej można uzasadnić poprzez wskazanie m.in. na fakt podejmowania przez tę gminę wyzwań rozwojowych mobilizujących do wykorzystywania różnorodnych metod i instrumentów działania, dużą inicjatywę samorządu i aktywność społeczności lokalnej w gminnej przestrzeni. Znajduje tu również zastosowanie innowacyjność – kluczowa dla działań przedsiębiorczych – przejawiająca się w tym, że samorząd wpływa na rozwój turystyki na obszarze, na którym od lat dominuje przemysł miedziowy. Gmina ta dopiero wchodzi na rynek turystyczny, przewidując wyraźne zmiany funkcjonalne na swoim terenie, choć należy przy tym zauważyć, że kształtowanie w gminie Polkowice sfery usług w ogóle, a w szczególności funkcji turystycznych i rekreacyjnych, ma stanowić drugoplanową siłę rozwojową, a w przyszłości być alternatywą dla przemysłu miedziowego, natomiast nowe inwestycje mają stworzyć stabilne zaplecze

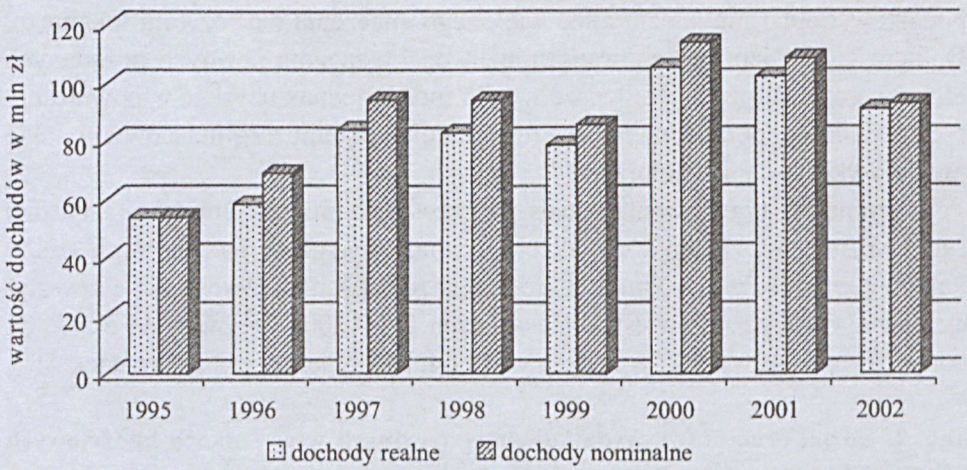
[18] *Wspieranie przedsiębiorczości...*, red. W. Misiąg, op.cit., s. 10.

finansowe dla budżetu oraz mieszkańców, także po wyczerpaniu złóż rudy. Zgodnie z antycypacyjną lokalną polityką gospodarczą, przejawiającą się w aktywnym zabieganiu gminy Polkowice o wielofunkcyjność swojej struktury gospodarczej, pomimo korzyści wynikających z aktualnej dominacji branży miedziowej[19], różnego rodzaju usługi, w tym również turystyczne (choć te w ograniczonym stopniu) mają być jednym z motorów rozwoju lokalnego. Coraz większa bowiem różnorodność form turystyki sprawia, że nawet gminy, w których turystyka nie jest i nie może być wiodącą dziedziną gospodarki lokalnej, mogą wykreować adekwatną do swoich warunków ofertę turystyczną. Należy przy tym odróżnić gminy o dominacji funkcji turystycznej i pozycji rynkowej od tych, które dopiero wkraczają na rynek turystyczny oraz takich, dla których turystyka stanowi uzupełniające źródło dochodów i miejsc pracy[20].

Jednym z głównych instrumentów pozostających do dyspozycji gminy mającej zamiar wpływać na lokalny rozwój gospodarczy i przedsiębiorczość jest budżet gminy, a w nim możliwość świadomego kształtowania wpływów i wydatków. Klucz do dynamiki zmian tkwi bowiem na ogół w sposobie dysponowania finansami, strukturze wpływów i wydatków. W latach 1995–2002 dochody budżetowe gminy Polkowice kształtowały się na poziomie od ok. 53,77 do ok. 113,88 mln zł (por. rysunek 1) i podlegały generalnie tendencji wzrostowej, a fundamentem budżetu były dochody własne, których przeważającą część stanowiły dochody z podatków lokalnych i opłat (por. tabela 1). Dochody te kształtowały się na poziomie od 60,5 do 88 procent dochodów budżetowych gminy Polkowice ogółem, stanowiąc tym samym dobrą bazę dla działalności gminy w stymulowaniu przedsiębiorczości. Przy czym podstawowe znaczenie dla wpływów budżetowych miał podatek od nieruchomości. Był on pobierany na terenie gminy Polkowice w rozpatrywanym okresie według stawek gminnych równych maksymalnym, określonym w przepisach wykonawczych do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W ten sposób podatek od nieruchomości, jako najwydajniejszy podatek lokalny, pełnił w gminie Polkowice głównie funkcję fiskalną. Nieskorzystanie bowiem przez gminę z uprawnień do różnicowania stawek podatkowych tego obciążenia w celu stymulowania przedsiębiorczości na swoim terenie wpłynęło na zwiększenie dochodów budżetowych, a tym samym stanowiło ważny instrument finansowego oddziaływania na procesy gospodarcze. Można więc stwierdzić, że władza samorządowa gminy Polkowice kierowała się w tym przypadku zasadą, że lepsze są podatki wyższe, lecz stabilne, pozwalające przedsiębiorcom przewidzieć efekty inwestycji.

[19] A. Sztando, *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002, s. 217.

[20] M. Słodowa-Hełpa, *Warunki i czynniki rozwoju turystyki w gminie...*, op.cit., s. 85.



Rys. 1. Wartość nominalna i realna dochodów gminy Polkowice w latach 1995–2002 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wykonania budżetu z dnia: 25.04.96 r. (nr XVIII/178/96), 25.03.97 r. (nr 189/97), 11.03.98 r. (nr 178/98), 30.03.99 r. (nr 181/99), 28.04.00 r. (nr XVI/204/2000), 25.03.01 r. (nr XVIII/178/01), zarządzenia nr 97/03 Burmistrza Polkowic z dnia 28.03.03 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Polkowice za 2002 rok oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego (roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych)

Tab. 1. Udział procentowy dochodów własnych z podatków lokalnych i opłat w dochodach gminy Polkowice ogółem w latach 1995–2002

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dochody własne z podatków lokalnych i opłat jako % dochodów ogółem	88,00	87,31	73,14	78,95	69,03	63,01	63,53	60,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wykonania budżetu z dnia: 25.04.96 r. (nr XVIII/178/96), 25.03.97 r. (nr 189/97), 11.03.98 r. (nr 178/98), 30.03.99 r. (nr 181/99), 28.04.00 r. (nr XVI/204/2000), 25.03.01 r. (nr XVIII/178/01), Zarządzenia nr 97/03 Burmistrza Polkowic z dnia 28.03.03 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Polkowice za 2002 rok.

Powyżej przedstawiono tylko wybrany przykład podatku lokalnego z grupy dochodów własnych gminy Polkowice. Wśród innych możliwych do zastosowania przez samorządy terytorialne, a wiążących się z działalnością podmiotów gospodarki turystycznej, można wymienić: podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej oraz podatek od czynności cywilnoprawnych, a ponadto opłatę miejscową, skarbową czy opłatę administracyjną. Jednak należy mieć na uwadze, że traktowanie osobno możliwych do stymulacyjnego zastosowania przez gminę

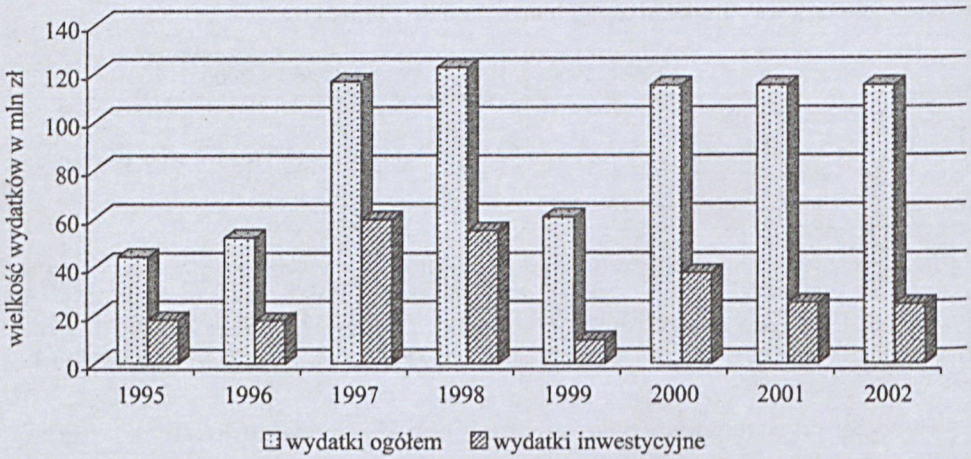
podatków i opłat nie będzie mieć większego znaczenia dla rozwoju lokalnego. Dopiero łączne ich ujęcie stwarza możliwości osiągania pewnych pożądanych efektów gospodarczych. Najlepsze wyniki można jednak uzyskać w powiązaniu tych podatków i opłat z innymi instrumentami ekonomiczno-finansowymi, jakie ma do wykorzystania samorząd.

Instrumenty stymulowania przedsiębiorczości podmiotów branży turystycznej i paraturystycznej znajdują się także po stronie wydatków budżetowych gminy Polkowice, przede wszystkim w zakresie realizowanych na szeroką skalę inwestycji gminnych (wydatki inwestycyjne w latach 1995–2002 stanowiły od ok. 16 do ponad 50 procent wydatków budżetowych ogółem – por. tabela 2 i rysunek 2).

Tab. 2. Udział procentowy wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych gminy Polkowice ogółem w latach 1995–2002

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wydatki inwestycyjne jako % wydatków ogółem	40,71	33,87	51,16	44,96	15,75	32,63	21,84	21,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wykonania budżetu z dnia: 25.04.96 r. (nr XVIII/178/96), 25.03.97 r. (nr 189/97), 11.03.98 r. (nr 178/98), 30.03.99 r. (nr 181/99), 28.04.00 r. (nr XVI/204/2000), 25.03.01 r. (nr XVIII/178/01), Zarządzenia nr 97/03 Burmistrza Polkowic z dnia 28.03.03 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Polkowice za 2002 rok.



Rys. 2. Wielkość wydatków budżetowych ogółem i wydatków inwestycyjnych gminy Polkowice w latach 1995–2002 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie wykonania budżetu z dnia: 25.04.96 r. (nr XVIII/178/96), 25.03.97 r. (nr 189/97), 11.03.98 r. (nr 178/98), 30.03.99 r. (nr 181/99), 28.04.00 r. (nr XVI/204/2000), 25.03.01 r. (nr XVIII/178/01), Zarządzenia nr 97/03 Burmistrza Polkowic z dnia 28.03.03 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu gminy Polkowice za 2002 rok

Głównym celem wydatków inwestycyjnych w analizowanych latach była rozbudowa infrastruktury technicznej poprzez m.in. gazyfikację wsi, modernizację osiedli, budowę i modernizację dróg, zakup i montaż straganów na targowisku miejskim czy stworzenie małej architektury na terenie gminy, co niewątpliwie wpłynęło na podniesienie atrakcyjności tego obszaru dla innych inwestorów i polepszenie warunków dla rozwoju działalności turystycznej. Środki z budżetu gminy, mimo że stanowiły przeważającą większość, nie wystarczały jednak na realizację wszystkich inwestycji podejmowanych w gminie. Dlatego też były one finansowane również z innych źródeł, tj. kredytów czy pożyczek, które stały się podstawową formą zwrotnego finansowania inwestycji komunalnych. Odważne stosowanie kredytów i pożyczek umożliwiło stworzenie warunków do pobudzania aktywności i przedsiębiorczości na terenie gminy, a w konsekwencji szybszy rozwój lokalny. Natomiast umiejętne skorzystanie ze źródeł zwrotnych pozwoliło na zachowanie ciągłości tego rozwoju.

Środki budżetowe gminy Polkowice związane bezpośrednio z działem turystyka i wypoczynek były wydatkowane dopiero od roku 1999 i to w nieznacznych wielkościach, z przeznaczeniem głównie na uregulowanie płatności w związku z udziałem gminy w spółce Aqua Hotel, funkcjonowanie Centrum Informacji Turystycznej w Polkowicach oraz składkę na rzecz Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej, której gmina jest członkiem od roku 2000. Pośrednio z turystyką związane były natomiast wydatki przypisane innym działom. Gmina Polkowice, przystępując do Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej i przejmując część zadań związanych ze strategią rozwoju regionalnego w obszarze turystyki, wykazała duże zainteresowanie tą dziedziną przekształceń dokonywanych w zakresie zarządzania turystyką. Dolnośląska Organizacja Turystyczna powstała natomiast z potrzeby nawiązania współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a światem biznesu oraz instytucjami i organizacjami związanymi z branżą turystyczną. Jest to zarazem odpowiedź na potrzebę działania na rzecz utworzenia spójnego systemu informacji turystycznej i jego powiązania z siecią ogólnokrajową. Stowarzyszenie realizuje swoje cele m.in. poprzez prowadzenie Dolnośląskiego Centrum Informacji Turystycznej. Centrum takie funkcjonuje, a właściwie funkcjonowało w Polkowicach jako punkt informacji o dostępnej bazie noclegowej, gastronomicznej i rekreacyjnej gminy i powiatu, aktualnych oraz tworzonych szlakach wędrówek pieszych i rowerowych. Ponadto można tu było zaczerpnąć informację, w jakich godzinach pracują banki, poczty, urzędy, a także dowiedzieć się, gdzie w mieście funkcjonują bankomaty. Do niedawna planowano także utworzenie w Centrum Informacji Turystycznej (CIT) profesjonalnego biura turystycznego, oferującego kompleksowy pakiet usług, w tym przewozy autokarowe, wycieczki, usługi przewodnickie itp. Jednak z początkiem stycznia 2004 roku CIT w Polkowicach przestało funkcjonować w dotychczasowej formule, a to z powodu wejścia w życie ustawy o pożytku publicznym, która całkowicie

zmienia zasady przyznawania dotacji i nie przewiduje takiego systemu dotowania, jaki był zastosowany w przypadku CIT. Do tej pory pieniądze na funkcjonowanie centrum w postaci dotacji celowej przekazywała w całości gmina. CIT w Polkowicach nie prowadziło żadnej działalności dochodowej, a Dolnośląska Organizacja Turystyczna nie była zainteresowana kontynuacją jego działalności bez zapewnienia pełnego finansowania z gminy. Likwidacja CIT nie oznacza jednak rezygnacji z tego rodzaju działalności turystycznej w mieście. Lokal po byłym centrum (usytuowany na polkowickim rynku) gmina chce wydzierżawić firmie turystycznej, przy spełnieniu warunku, że w ramach prowadzonej działalności będzie tam nadal funkcjonował punkt informacyjny na temat bazy noclegowej i gastronomicznej Polkowic i okolic oraz atrakcji turystycznych całego regionu. Warto przy tym zauważyć, że istnieje duża zbieżność oczekiwań turystów, podmiotów gospodarki turystycznej oraz samorządów terytorialnych w stosunku do funkcjonowania ośrodków informacji turystycznej, które obok typowej działalności informacyjnej stanowią formę promocji oferty obszaru i podmiotów gospodarki turystycznej[21].

W ramach działań zmierzających do przygotowania gruntów do rozpoczęcia inwestycji, gmina Polkowice stworzyła specjalny System informacji o terenie, zapewniając potencjalnym inwestorom dostęp do szerokiego pakietu informacji o swoich zasobach. System ten stanowi zbiór połączonych interakcyjnie opisowych i graficznych baz danych, gdzie pakiet baz graficznych tworzą mapy tematyczne (mapa ewidencji gruntów i budynków, mapa infrastruktury technicznej terenu, mapa topograficzna, plan zagospodarowania przestrzennego, mapa małej architektury, mapa ulic i inne), natomiast podstawą baz opisowych są dane ewidencji gruntów, zawierające również informacje o właścicielach, w tym numery ksiąg wieczystych. System obrazuje więc m.in. stan zagospodarowania przestrzennego i przyrodniczego gminy, dając możliwość monitorowania zachodzących zmian i prognozowania rozwoju, umożliwia dostęp do danych geograficznych, informacji na temat atrakcji turystycznych czy miejsc kultu religijnego i innych.

Grunty oferowane przez gminę Polkowice są w pełni przygotowane do rozpoczęcia działań inwestycyjnych, mają uregulowane kwestie własności, przygotowana jest profesjonalna oferta terenów inwestycyjnych z przeznaczeniem m.in. na działalność podmiotów branży turystycznej i paraturystycznej – na pensjonat, restaurację czy pod zabudowę handlowo-usługową związaną z funkcjami towarzyszącymi zespołowi rekreacyjnemu Aquapark. Inwestowaniu sprzyja też miej-

[21] A. Rapacz, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, w: *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, red. R. Gałecki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 111.

scowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz możliwość finansowego zaangażowania gminy w przedsięwzięcia inwestycyjne poprzez dozbrajanie terenów, pomoc organizacyjną i inną. Każdy inwestor zainteresowany podjęciem działalności gospodarczej w gminie Polkowice może bowiem liczyć na wiele udogodnień. W szczególności chodzi tu o deklarowaną przez burmistrza możliwość prowadzenia indywidualnych negocjacji dotyczących możliwych ulg i zwolnień podatkowych, pomoc w realizowaniu wszelkich spraw formalnoprawnych, należących do kompetencji gminy, a związanych z uruchomieniem na jej terenie działalności gospodarczej, wsparcie w doborze pracowników oraz dofinansowanie (wynikające z tworzenia nowych miejsc pracy w ramach programu zwiększania zatrudnienia w gminie), a także doradztwo na każdym etapie uruchamiania przedsięwzięcia gospodarczego. Specjalnie z myślą o inwestorach opracowano na stronach internetowych gminy Polkowice tzw. ścieżkę inwestora, gdzie wskazano w kolejnych krokach czynności, jakie powinien on podjąć, wraz z odniesieniem do właściwych jednostek wydziałowych urzędu gminy i jednostek terenowych, a także projektantów zajmujących się danymi kwestiami oraz pełną informacją teleadresową.

Znaczna część wydatków budżetowych wiąże się z promocją gminy, m.in. podczas targów turystycznych (wizytówką promującą Polkowice w zakresie atrakcji turystycznych jest kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny Aquapark). Aktywne działania promocyjne prowadzone są zarówno na polu wewnętrznym (w mieście, gminie i subregionie), jak również zewnętrznym, poprzez zaangażowanie gminy w krajowe projekty promocyjne. Jest to kolejny instrument, który stosuje gmina Polkowice w celu pozyskania inwestorów, a zarazem pobudzenia przedsiębiorczości.

Jedną z podstawowych form przekazu kompleksowej informacji o gminie jest strategia rozwoju lokalnego, określająca wizję rozwoju gminy, wyznaczone cele i zadania wraz ze sposobem realizacji, przez co umożliwia ona nie tylko wyrażenie interesów społeczności lokalnej czy tworzenie korzystnego wizerunku gminy, ale – poprzez wydłużenie okresu decyzyjnego, a przez to zwiększenie poczucia stabilizacji – korzystnie wpływa na skłonność podmiotów gospodarczych do inwestowania, do podejmowania działań przedsiębiorczych na terenie gminy. Dlatego stworzona została – przy szerokim udziale przedstawicieli społeczności lokalnej wszystkich podmiotów i środowisk – Strategia rozwoju zrównoważonego gminy Polkowice. Wśród celów, założeń i najważniejszych zadań do realizacji nakreślonych w tym dokumencie wskazuje się na rozwój funkcji turystycznych, rozrywkowych, sportowych i rekreacyjnych gminy.

Przed powstaniem Strategii rozwoju zrównoważonego gminy Polkowice samorząd lokalny dysponował strategicznym programem rozwoju, ukierunkowanym na aktywizację małej przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości wiejskiej oraz przedsiębiorczości w sferach usług (w tym rów-

nież w zakresie turystyki i rekreacji). Zawarta w tamtym programie polityka inwestycyjna w gminnej przestrzeni znalazła swoją kontynuację w ramach nowej strategii, co jest niezwykle ważne ze względu na ciągłość zamierzeń władz samorządowych i możliwość pojawienia się pożądanych efektów podjętych przez gminę działań w zakresie kreowania procesów przedsiębiorczości. Osiąga się to m.in. poprzez przygotowywanie projektów gminnych z szerokim udziałem społeczeństwa, takich, które powstają ponad podziałami, a także w szerszej perspektywie – nie są to więc rozwiązania doraźne.

Innym przejawem dbałości samorządu lokalnego o rozwój przedsiębiorczości na swoim obszarze jest wdrożenie w działalność Urzędu Gminy w Polkowicach standardu jakości ISO, które miało na celu uzyskanie zadowolenia mieszkańców, w tym przedsiębiorców lokalnych i inwestorów, z usług świadczonych przez urząd[22]. Zgodnie z polityką jakości Urzędu Gminy Polkowice gwarantuje się, że każdy interesant zostanie obsłużony kompetentnie, terminowo i kulturalnie. Ma to zaś ogromne znaczenie dla inwestorów, zwłaszcza na etapie poszukiwania miejsca lokalizacji inwestycji oraz przygotowywania projektu inwestycyjnego, kiedy łatwość i płynność kontaktów z urzędnikami w realizowaniu wszelkich spraw formalnych może zaważyć na ostatecznej decyzji o uruchomieniu w konkretnej gminie działalności gospodarczej. I choć usprawnienie to sprzyja wszystkim inwestorom niezależnie od branży, to uwzględniając szeroko rozumianą politykę preferencji dotyczących rozwijania na terenie gminy działalności usługowej (w tym turystycznej i rekreacyjnej), można je potraktować również jako czynnik stymulujący działalność w sferze gospodarki turystycznej.

Dominującą rolę, jako zmienna warunkująca lokalizację inwestycji, odgrywa natomiast kapitał ludzki. Analiza rozmiarów oraz struktury siły roboczej orientuje inwestora w możliwościach pokrycia potrzeb kadrowych lokalnymi zasobami ludzkimi w fazie inwestycyjnej, a potem w okresie funkcjonowania obiektów. I tu pojawia się kolejny obszar do działania dla władz gminnych, zarówno w zakresie umożliwienia takiej analizy, jak i przygotowania przedsięwzięć edukacyjnych przystosowujących potencjalną kadrę do wymagań rynku. Jednym z podjętych przez władze samorządowe analizowanej gminy działań stymulujących przedsiębiorczość – właśnie poprzez pomoc w zakresie doboru kadry – było utworzenie programu badawczo-szkoleniowego „Bank kadr gminy Polkowice". Umożliwiał on odbycie profesjonalnych badań psychologicznych, pozwalających określić predyspozycje osobowe kandydatów do pracy, opracowanie portretu osobowego ze wskazaniem „mocnych stron" i przedstawienie go potencjalnemu pracodawcy. Ten sposób polecania kandydatów do pracy, poprzez przedstawienie ich portretu psychologicznego o charakterze pozytywnym, został

[22] Urząd Gminy w Polkowicach otrzymał 3 czerwca 2002 r. certyfikat systemu jakości ISO PN-EN 9001:2001.

przyjęty z zainteresowaniem przez przedsiębiorców lokalnych. Program ten umożliwiał też jego uczestnikom otrzymanie aktualnych informacji o możliwościach rozwoju zawodowego, kształcenia i szkolenia. Celem programu była promocja zawodowa osób zamieszkujących obszar gminy Polkowice, kształtowanie zaplecza kadrowego dla podmiotów gospodarczych funkcjonujących i mogących powstać na terenie gminy, a także rozwój zawodowy i personalny osób biorących udział w programie. Szczegółowa orientacja o zapleczu kadrowym i potencjale menedżerskim gminy może być przy tym istotnym argumentem podczas rozmów z potencjalnymi inwestorami.

Duże znaczenie dla diagnozy potencjalnych zasobów kadrowych mają także możliwości reorientacji zawodowej ludności miejscowej. Głównym bowiem problemem, z jakim spotykają się na terenie gminy Polkowice pracodawcy, są niewystarczające kwalifikacje osób poszukujących pracy. Konieczna jest więc pomoc osobom bezrobotnym w nabywaniu określonych umiejętności dyktowanych przez rynek pracy. Stąd kolejnym instrumentem stymulacyjnym po stronie wydatków budżetowych stosowanym przez samorząd gminy Polkowice jest organizowanie różnego rodzaju kursów, szkoleń i przekwalifikowań pod potrzeby pracodawców; organizowane są targi pracy (Polkowickie Targi Przedsiębiorczości i Pracy). Główny nacisk kładzie się jednak na kształcenie w kierunku prowadzenia własnego biznesu tak, aby doprowadzić do usamodzielnienia bezrobotnych. Służyć miał temu m.in. cykl konferencji zorganizowany przez władze lokalne „Szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw", w których brały udział osoby zajmujące się poręczeniami i kredytami po to, by wyjaśnić zasady ich przyznawania, co miało pomóc przyszłym pracodawcom w założeniu własnych firm, także w branży turystycznej. Jednakże brakuje jeszcze na terenie gminy przedsięwzięć szkoleniowych związanych z przygotowywaniem kadr dla turystyki i rekreacji, choć gmina podejmuje coraz szersze inicjatywy w zakresie tworzenia różnych programów edukacyjnych oraz rozbudowy bazy dydaktycznej. Od roku 2002 w Polkowicach funkcjonuje Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki – niepaństwowa uczelnia zawodowa, której współzałożycielem i współwłaścicielem jest gmina. Ponadto trwają przygotowania do budowy campusu akademickiego i otwarcia nowych kierunków kształcenia, w tym studiów podyplomowych. To z pewnością poprawi zaplecze kadrowe istniejących i przyszłych przedsiębiorstw na terenie gminy Polkowice. Zaangażowanie władz samorządowych w tej dziedzinie powinno bowiem przyczynić się do zatrzymania młodych, wykształconych ludzi na tym obszarze i zachęcenia ich do wykorzystania zdobytej wiedzy i swoich zdolności podczas działalności w lokalnych przedsiębiorstwach, także turystycznych.

Dodatkową szansę na rozwój przedsiębiorczości na omawianym obszarze stworzyło rozpoczęcie przez gminę Polkowice współpracy z Dolnośląskim Funduszem Gospodarczym, który zajmuje się poręczaniem kredytów dla małych

i średnich przedsiębiorstw, a którego założycielem jest Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Jest to ważne dopełnienie gospodarczej przyszłości miasta i jeden z elementów programu przeciwdziałania bezrobociu na terenie gminy Polkowice. Dotąd uzyskanie poręczenia kredytu było dla przedsiębiorców dużym utrudnieniem w rozwijaniu działalności, a konfrontację lokalnych przedsiębiorców z przedstawicielami Dolnośląskiego Funduszu Gospodarczego, ukierunkowaną na przedstawienie możliwości i warunków uzyskania poręczeń kredytowych proponowanych przez fundusz na realizację pomysłów związanych z wykreowaniem własnej działalności gospodarczej, można potraktować jako stymulantę rozwoju przedsiębiorczości, także tej w zakresie turystyki, na obszarze gminy.

Ponadto samorząd gminy Polkowice przykłada wielką wagę do stałego doskonalenia warunków życia społeczności lokalnej, w tym inwestorów i ich rodzin, co może wpływać również na jakość pobytu na tym terenie turystów. Bowiem opieka medyczna w gminie osiągnęła już obecnie wysoki standard, atrakcyjny relaks i dobry wypoczynek zapewnia kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny Aquapark, a także zespół zewnętrznych basenów kąpielowych wraz z tzw. Centrum Piknikowym (miejscem organizacji plenerowych imprez kulturalnych), których gospodarzem jest Polkowickie Centrum Animacji (działające jako jednostka budżetowa gminy Polkowice), natomiast poczucie bezpieczeństwa wynika ze sprawnego działania policji, straży miejskiej i straży pożarnej. W przekonaniu, że gmina Polkowice jest dobrym i bezpiecznym miejscem do inwestowania czy pobytu turystów, w którym stale wzrasta standard życia, utwierdza przyznanie jej w roku 2003 pierwszej nagrody w kategorii gmin miejsko-wiejskich w konkursie „Bezpieczna gmina", zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji[23].

Wiodącą turystyczną atrakcją na terenie gminy Polkowice jest kompleks rekreacyjno-rehabilitacyjny Aquapark, którego powstanie sfinansowane zostało przez gminę. Zaangażowanie na ten cel środków przez inwestorów indywidualnych wiązałoby się z oczekiwaniem wysokiej stopy zwrotu oraz wysokiej rentowności, natomiast rentowność parków wodnych w większości przypadków jest niska. Jednak zdominowane w przeszłości przez przemysł górniczy miasto Polkowice potrzebowało czegoś, co spodoba się inwestorom i turystom, a z drugiej strony będzie służyło mieszkańcom. W tym celu władze samorządowe Polkowic podjęły decyzję o utworzeniu Aquaparku, który funkcjonuje od maja 1998 roku, przyczyniając się do uatrakcyjnienia warunków zarówno do inwesto-

[23] Przy ocenie kierowano się takimi kryteriami, jak: stan bezpieczeństwa, oryginalność i nowoczesność zaprezentowanych działań realizowanych przez gminy, mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, ich skuteczność oraz skala zaangażowania gminy w poprawę bezpieczeństwa.

wania, w tym turystycznego, jak i zamieszkania. Między innymi profesjonalna oferta gospodarcza Polkowic, sprzyjający przedsiębiorczości klimat w połączeniu właśnie z atrakcją w postaci Aquaparku stały się swoistym magnesem dla inwestorów lokujących na terenie gminy swoją działalność w różnych branżach.

Aquapark w Polkowicach to kompleksowe przedsięwzięcie, łączące park wodny, centrum rehabilitacji oraz trzygwiazdkowy hotel. Przy obiekcie funkcjonuje 18-torowe pole do minigolfa, stanowiące własność firmy zewnętrznej, która dzierżawi je dla Aquaparku. Zakres oferowanych przez ten kompleks usług będzie jeszcze poszerzany poprzez rozwój pewnych segmentów (np. rehabilitacji jako integralnej części Aquaparku) albo rozbudowę obiektu jako całości (np. basen sportowy, biuro podróży – w obiekcie istnieją warunki do uruchomienia działalności agencji turystycznej). Obiekt wymaga przy tym stworzenia stosownego zaplecza – obiektów gastronomicznych, parkingów itp. Ponadto zaplanowano dodatkowe tereny na rozbudowę infrastruktury rekreacyjnej, powstaną m.in. boiska do squasha, a uzupełnieniem istniejących atrakcji mają być ogródki jordanowskie, parki rozrywki, ścieżki sportowe. Planowana rozbudowa parku wodnego i przyległych terenów wynika z roli Aquaparku w strategii globalnej gminy Polkowice, która przewiduje aktywną postawę tego kompleksu w najbliższych latach.

Aquapark spełnia ważną funkcję wizytówki promującej miasto m.in. poprzez fakt, że w ciągu kilku lat funkcjonowania kompleksu zorganizowano tu różnorodne, ciekawe i prestiżowe imprezy, jakimi były m.in. Mistrzostwa Polski Dziennikarzy w Ślizgu – „Ślizg-Press", Mistrzostwa Polski w Minigolfie, cykl ogólnopolskich turniejów bilardowych, Kapslowe Grand Prix oraz wiele innych imprez okolicznościowych podnoszących atrakcyjność gminy jako miejsca wypoczynku weekendowego i świątecznego.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na fakt, że Aquapark jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Parków Wodnych (European Waterpark Association). To daje możliwość wymiany doświadczeń, dostęp do wiedzy o najnowszych trendach i technologiach związanych z wodnymi atrakcjami oraz pozwala na reklamę wśród prestiżowego grona ponad 60 podobnych obiektów w Europie. Powstał już także pomysł stworzenia w Polkowicach siostrzanego stowarzyszenia zrzeszającego parki wodne w Polsce, co stworzyłoby nowe możliwości w zakresie promocji oraz przyszłego rozwoju przedsiębiorczości podmiotów branży turystycznej na tym obszarze.

Utworzenie Aquaparku z inicjatywy i środków finansowych gminy może wpływać na rozwój przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w ten sposób, że dzięki tej inwestycji powstało zapotrzebowanie na uzupełnienie oferty parku wodnego. Chodzi tu m.in. o usługi gastronomiczne, handlowe, rozrywki towarzyszące, którymi zajmują się firmy zewnętrzne. Natomiast ściśle oznaczona ścieżka rozbudowy Aquaparku ma za zadanie przyciągać zarówno inwestorów

(co poprzez rozwój zagospodarowania turystycznego zwiększy atrakcyjność gminy jako miejsca recepcji turystycznej), jak i biznes (spełniając rolę zaplecza rekreacyjno-rehabilitacyjnego dla pracowników firm).

Z Aquaparkiem i rozbudowywanym wokół niego kompleksem usługowym władze samorządowe wiążą największe nadzieje na rozwój ruchu turystycznego w regionie. W okolicach parku wodnego gmina wytypowała enklawy dla lokalizacji innych inwestycji turystycznych i paraturystycznych. W pobliżu kompleksu powstaje centrum usługowo-handlowe zwane „Nowymi Polkowicami". Wykorzystując sąsiedztwo lasów, zarezerwowano natomiast grunty pod nowe tereny rekreacyjne, uzupełniające atrakcyjną ofertę Aquaparku. W ten sposób gmina Polkowice zaoferowała zainteresowanym zagospodarowaniem tego obszaru inwestorom urozmaiconą ofertę, obejmującą wiele atrakcyjnych terenów budowlanych, o łącznej powierzchni porównywalnej z wielkością istniejącego miasta, realizując w ten sposób fragment programu restrukturyzacyjnego w gminie zmierzającego do nadania gospodarce wielobranżowego charakteru i ograniczenie uzależnień od przemysłu miedziowego (mieszkańcy gminy Polkowice w większości zatrudnieni są w KGHM Polska Miedź S.A. oraz w firmach bezpośrednio współpracujących z koncernem miedziowym), wpływając na rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, głównie w zakresie handlu i usług, a także wspierając działania przedsiębiorcze w dziedzinie turystyki i rekreacji.

W założeniach Aquapark w Polkowicach miał pełnić trzy funkcje: rozrywkową, rehabilitacyjną i usługową. Dwie pierwsze pełnił już w zasadzie od początku swego istnienia, natomiast rozbudowa funkcji usługowej w zakresie hotelarstwa i gastronomii nastąpiła w październiku 2001 roku, od kiedy to funkcjonuje Aqua Hotel, traktowany jako forma rozszerzenia oferty Aquaparku. Koncepcja budowy hotelu przy istniejącym parku wodnym w Polkowicach powstała przy uwzględnieniu potrzeb gminy na tego typu obiekt, co zostało przewidziane w planach urbanistycznych rozwoju miasta. W przyszłości przy hotelu powstaną korty tenisowe i kręgielnia, a w niedługim czasie rozpocznie się budowa 25-metrowej krytej pływalni.

Wspólnie z samorządem lokalnym w realizację inwestycji, jaką była budowa hotelu, zaangażowała się finansowo (w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) kielecka firma Mitex S.A. – wiodący partner gminy Polkowice i przyszły akcjonariusz powstałej w tym celu spółki Aqua Hotel S.A., który zgodnie z początkową strukturą kapitału akcjonariatu w spółce posiadał większość udziałów. Natomiast, jeszcze zanim hotel rozpoczął funkcjonować, udziały firmy Mitex S.A. zostały wykupione przez trzeciego z udziałowców – Aquapark S.A. Już w pierwotnych założeniach planowano bowiem przekształcenia, w wyniku których Aqua Hotel S.A. przestanie istnieć, a powstanie jeden podmiot oferujący bardzo szeroki zakres usług.

Aqua Hotel to jedna z ważniejszych inwestycji, która realizuje zamierzenia władz samorządowych ukierunkowanych na tworzenie takich miejsc na terenie gminy Polkowice, które przyciągną turystów, a mieszkańcom gminy zapewnią pracę. Dzięki tej inwestycji na potrzeby turystów powstanie z kolei więcej restauracji, kawiarni, pubów itp. To wszystko wpłynie natomiast na rozwój obszaru, da pracę kolejnym mieszkańcom gminy, pobudzi przedsiębiorczość na jej terenie, stworzy alternatywę dla przemysłu miedziowego.

Poprzez rozwój nowych atrakcji rekreacyjnych, powstających z inicjatywy gminy oraz gminnych środków budżetowych, samorząd lokalny zmienia charakter swojego obszaru i tworzy jednocześnie warunki zachęcające przedsiębiorstwa różnych branż, także turystycznej, do rozpoczynania bądź rozwijania swojej działalności właśnie na terenie gminy Polkowice, m.in. w zakresie uzupełniania istniejącej oferty rekreacyjno-sportowej odpowiednią formą zagospodarowania. W przypadku gminy Polkowice, która dotąd kojarzona była wyłącznie z przemysłem, władze lokalne odgrywają decydującą rolę w stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości podmiotów gospodarki turystycznej na swoim terenie. Jej zaangażowanie występuje więc w szczególności w zakresie planowania i rozwoju infrastruktury, której poprawa może stać się dźwignią rozwoju turystyki i usług publicznych, a także podejmowania konkretnych inwestycji w celu ukierunkowania rozwoju turystyki i rekreacji na obszarze gminy z wykorzystaniem istniejących walorów i atrakcji do rozbudowy sektora usług. Takie działanie władz samorządowych jest bardzo istotne, gdyż ryzyko podejmowania inwestycji na obszarach słabo lub w ogóle wcześniej nie wykorzystywanych dla celów turystycznych jest bardzo duże (inwestycje w bazę, w ludzi itp.). Stąd należy zrobić wszystko, aby to ryzyko zostało zminimalizowane[24].

Właściwe efekty może dać wykorzystanie na terenie gminy Polkowice agroturystyki i szerzej turystyki wiejskiej – oznaczającej całokształt gospodarki turystycznej na terenach wiejskich – w powiązaniu ze stale rozbudowywanymi i modernizowanymi ścieżkami rowerowymi, edukacyjnymi, leśno-przyrodniczymi oraz przeznaczonymi do jazdy konnej (w gminie znajdują się dwie stadniny koni, z których jedna specjalizuje się w hipoterapii, a druga prowadzi naukę jazdy konnej i organizuje wycieczki powozem po okolicy). Projektowane na terenie gminy szlaki turystyczne oraz ich zagospodarowanie mogą natomiast przyczynić się do połączenia istniejących atrakcji i szerszego ich wykorzystania zarówno przez turystów, jak i przedsiębiorczych inwestorów. Bowiem ruch turystyczny w konfrontacji z terenami wiejskimi niesie ze sobą przemiany, które prowadzą do przekształcenia funkcji wsi z rolniczych na rolniczo-turystyczne. Natomiast aktywizacja społeczno-gospodarcza terenów wiejskich przez turystykę wiejską nie może być podejmowana wyłącznie

[24] *Metody stymulowania rozwoju turystyki w ujęciu przestrzennym*, red. G. Gołembski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 21.

przez jej mieszkańców, ale w proces ten muszą włączyć się władze gminy[25]. Istotną rolą samorządu lokalnego jest bowiem jego wkład w rozwój infrastruktury wsi, bez której agroturystyka nie mogłyby się rozwijać. Zadania gminy Polkowice w tym zakresie to także inwestycje w renowację obiektów, oznakowanie szlaków turystycznych i tras rowerowych, dbałość o estetyczny wygląd wsi, tereny zielone, pomoc w organizowaniu różnorodnych imprez kulturalnych itp.

Inną z inicjatyw gminy Polkowice, wynikającą z zadania strategicznego: rozwój funkcji turystycznych, rozrywkowych, sportowych i rekreacyjnych, jest plan realizacyjny zagospodarowania obszaru Paulinowa – na podstawie przeprowadzonych analiz technicznych i ekonomicznych dotyczących utworzenia tam ośrodka rekreacyjno-wypoczynkowego. Ten projektowany na stu hektarach śródleśnych terenów (nieużytków po PGR) zespół rekreacyjny, usytuowany w odległości 4,5 km na zachód od Polkowic, miałby składać się z ośrodka jeździeckiego, kąpieliska, górki saneczkowej, polany piknikowej, a także umożliwiałby indywidualne budownictwo rekreacyjne. Obszar ten gmina Polkowice przeznaczyła na cele rekreacji dla zaspokojenia potrzeb zarówno miasta Polkowice, jak i całego Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego.

W tworzeniu warunków dla rozwoju przedsiębiorczości podmiotów branży turystycznej sprzyja natomiast współpraca międzysamorządowa gminy Polkowice w ramach Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, wyrażająca się w realizacji projektów ukierunkowanych na osiąganie efektów synergicznych. Gmina, chcąc stymulować aktywność podmiotów gospodarki turystycznej na swoim terenie, powinna uwzględniać również specyfikę przyległych obszarów wraz z ich walorami krajoznawczymi, wypoczynkowymi czy kulturowymi. W wyniku takiego szerszego spojrzenia na zagadnienia związane z możliwościami rozwoju turystyki na omawianym terenie powstało z inicjatywy i na zlecenie związku opracowanie na temat stanu istniejącego i uwarunkowań rozwojowych turystyki Związku Gmin Zagłębia Miedziowego. Włączenie się gminy Polkowice w przygotowanie na bazie tego studium wspólnego programu rozwoju turystyki na omawianym obszarze mogłoby również stymulować przedsiębiorczość podmiotów branży turystycznej na jej terenie.

5. Zakończenie

Podsumowując można stwierdzić, że rozwój przedsiębiorczości, pojmowanej zarówno w kategoriach społecznych, tj. ludzkiej aktywności, jak i gospodarczych, jest niezbędnym warunkiem ogólnego rozwoju przynoszącego poprawę

[25] E. Nawrocka, *Możliwości oddziaływania władz lokalnych*..., op.cit., s. 43–44.

bytu lokalnej społeczności, a przez to powinno być nadrzędnym celem działania władz lokalnych. Wydaje się przy tym, że gminy, stymulując rozwój przedsiębiorczości na swoim obszarze, powinny same wykazywać przedsiębiorczość w rządzeniu wspólnotą samorządową, poprzez ciągłą skłonność do kojarzenia, kombinowania różnych czynników, możliwości zasobowych i ofert działania sprzyjających rozwojowi społeczności lokalnej, a także przeprowadzanie inwestycji wyrażających pewien głębszy koncept strukturalny, zaangażowanych dzięki „przedsiębiorczej kompetencji" polityków gminnych, zręcznych w unikalnej kompozycji inicjatyw i inwestycji[26].

Przykładem przyjęcia takiej postawy i metody działania w gminnej przestrzeni jest władza samorządowa gminy Polkowice, inicjująca proces przeobrażeń społeczno-gospodarczych swojego obszaru przy wykorzystaniu wielu możliwych instrumentów pobudzania przedsiębiorczości – i to przedsiębiorczości podmiotów gospodarki turystycznej oraz paraturystycznej. Gmina Polkowice nie jest terenem o tak silnym charakterze turystycznym jak typowe regiony wypoczynkowe. Jednak umacnia się tu znaczenie turystyki – głównie świątecznej i weekendowej, ukierunkowanej na potrzeby mieszkańców Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego, a także turystyki biznesowej czy tranzytowej – przede wszystkim dzięki konsekwentnie realizowanej polityce władz samorządowych, która wykorzystuje pojawiające się szanse i możliwości, jest aktywna w bliższym i dalszym otoczeniu.

Zrozumienie znaczenia rozwijania przedsiębiorczości poprzez pakiet wielu czynności i stymulant może stać się natomiast przełomem w metodach działania wielu innych polskich gmin.

Bibliografia

Barczyk Z., *Przedsiębiorczość gminna wobec dylematów demokracji i problemów rozwoju lokalnego. Refleksje na podstawie doświadczeń szwedzkich*, w: *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

Dobrodziej J., *Rola władz lokalnych w stymulowaniu rozwoju – aspekt teoretyczny*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, nr 939.

Jak *władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, red. E. Bończak-Kucharczyk, Polska Agencja Rozwoju Przesiębiorczości, Warszawa 2001.

Kompendium wiedzy o gospodarce, red. E. Cyrson, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 2000.

[26] Z. Barczyk, *Przedsiębiorczość gminna wobec dylematów demokracji i problemów rozwoju lokalnego. Refleksje na podstawie doświadczeń szwedzkich*, w: *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 24.

Metody stymulowania rozwoju turystyki w ujęciu przestrzennym, red. G. Gołembski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.

Miszczuk M., *Lokalna polityka stymulowania przedsiębiorczości na przykładzie Biłgoraja*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002.

Nawrocka E., *Możliwości oddziaływania władz lokalnych na rozwój turystyki wiejskiej na terenie gminy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2001, nr 924.

Przedsiębiorczość a *lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Przedsiębiorczości i Innowacji Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Social Research Center Northumbria University w Newcastle, (Kraków, 14–15.09.1999 r.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.

Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji, red. E. Wysocka, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996.

Rapacz A., *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce na szczeblach lokalnym i regionalnym*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, nr 839.

Rapacz A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnych i regionalnych ośrodków informacji turystycznej*, w: *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, red. R. Gałecki, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.

Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.

Sztando A., *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002.

Uwarunkowania sukcesu przedsiębiorstwa, red. K. Jaremczuk, J. Posłuszny, Zeszyty Naukowe nr 10, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Przemyśl 2002.

Wajnigier S., *Współpraca samorządu terytorialnego i gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 7–8.

Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, red. W. Misiąg, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.