4.1. Propozycja zmian prawnych

1) Nowa - Ustawa o stymulowaniu przedsiębiorczości przez samorząd lub wprowadzenie rozszerzenia do istniejących Ustaw

Uwzględniając specyfikę tematyki poruszanej w raporcie,–propozycje korekty zapisów ustawowych przedstawiono poniżej

- Uzupełnienie art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez uznanie tworzenia warunków do wspierania przedsiębiorczości przez gminę jako jej zadania własnego lub wprowadzenie Ustawy regulującej zakres aktywności samorządu gminnego w obszarze stymulowania przedsiębiorczości.
- wprowadzenie spec-rozdziału jako "lex inwestor".

2) Uzupełnienie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stworzeniem obowiązku określenia polityki wspierania przedsiębiorczości na rynku lokalnym, np. w postaci obligatoryjnego elementu strategii rozwoju gminy, jednocześnie konieczne jest wprowadzenie upoważnienia wobec rad gmin, do podejmowania uchwał w przedmiotowej tematyce, poprzez uzupełnienie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;

   Cel: zwrócenie uwagi samorządów na konieczność uwzględnienia w planowaniu swojego rozwoju, również potrzeb sektora przedsiębiorców, a także zdefiniowanie generalnych potrzeb w tym zakresie występujących na terenie danej JST;

3) Wprowadzenie do systemu prawnego definicji inkubatora przedsiębiorczości i inkubatora technologicznego, poprzez uzupełnienie słowniczka ustawy o gospodarce nieruchomościami

   Cel: uniknięcie problemów interpretacyjnych stosowania preferencyjnych zasad prawnych realizacji i funkcjonowania inkubatorów przedsiębiorczości.

4) Uruchomienie prawnych możliwości prowadzenia preferencyjnych dzierżaw i najmu lokali dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność na rynku, jako punkt wyjścia do uregulowania kwestii funkcjonowania samorządowych inkubatorów przedsiębiorczości, jako dalszy element modyfikacji ustawy o gospodarce nieruchomościami,

   Cel: wytworzenie faktycznych możliwości prawnych funkcjonowania inkubatorów, szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania firm – dzierżawców korzystających z inkubatorów.

5) Inkubator przedsiębiorczości jako cel publiczny - tworzenie warunków infrastrukturalnych do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym - gminnym stanowi szansę na zwiększenie zainteresowania wśród gmin tą formą aktywności na tym tle, dając prawo do korzystania z ułatwień cechujących inwestycje celu publicznego, m.in.

- uproszczony tryb lokalizacji przedsięwzięcia w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w trybie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- prawo wywłaszczania nieruchomości niezbędnych do realizacji tego zamierzenia, bądź niezbędnych do jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem;
- bardziej liberalne zasady lokalizacji na obszarach podlegających rygorom ochrony prawnej.

6) wprowadzenie na rzecz gmin uprawnienia do korzystania z możliwości pierwokupu nieruchomości położonych na obszarach określonych w zapisach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako tereny inwestycyjne, predysponowane do rozwoju działalności gospodarczej
7) Wprowadzenie obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy terenów przemysłowych, przemysłowo usługowych i terenów aktywności gospodarczej.

   Założony cel i rezultaty:

   Zwiększenie powierzchni gmin pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jako narzędzie do wyprzedzającej (przed pojawieniem się potencjalnego inwestora) poprawy ich atrakcyjności inwestycyjnej (uchwalony plan to podstawa tworzonych stref inwestycyjnych), przy zachowaniu ładu przestrzennego. Posiadanie obowiązującego miejscowego planu przyspiesza proces realizacji zamierzenia inwestycyjnego nawet o rok, poprzez uniknięcie procedury uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy. Ta okoliczność częstokroć decyduje o fakcie lokalizacji swojego przedsięwzięcia na danym terenie lub podjęcia decyzji o odstąpieniu od danej lokalizacji, czym faktycznie może przekreślać racjonalność planowania rozwoju stref inwestycyjnych, możliwe jest również wprowadzenie mechanizmu alternatywnego wg pkt 8.
8) Inwestorskie plany zagospodarowania - wprowadzenie rozwiązań ułatwiających inwestycje inwestora w gminie - wprowadzenie mechanizmu “szybkiej drogi legislacyjnej” dla zewnętrznych inicjatyw inwestycyjnych, ukierunkowanych na poprawę sytuacji gospodarczej gminy, poprzez uproszczenie i przyspieszenie procedowania wybranych przedsięwzięć względem standardowego trybu planowania przestrzennego.

Ramowe założenia:

- Całość kosztów związanych z procesem przewiduje się lokować po stronie potencjalnego inwestora,
- możliwość uzyskania “aktów” lokalizacyjnych przed nabyciem prawa własności, bez wiązania tego uprawnienia z prawem do terenu,

- czasowy charakter ważności aktów lokalizacyjnych.
- Uproszczona procedura lokalizacyjna względem standardowego trybu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Ostateczna akceptacja danego zamierzenia po jego akceptacji przez gminę (np. w formie uchwały rady gminy) ~~Możliwość ujęcia tego zagadnienia w ramach "nowej ustawy o stymulowaniu przedsiębiorczości przez samorząd"~~.
- Konieczność rozważnego dobierania narzędzi nadzoru nad zamiarami inwestora przez stronę gminną i/lub społeczność lokalną, standardowe mechanizmy publikacji na stronie biuletynu informacji publicznej i tablicach ogłoszeń nie gwarantują transparentności procesu legislacyjnego

Cel i zakładane rezultaty:

Wprowadzenie szybkiej ścieżki umożliwiającej realizację zamierzeń inwestycyjnych ważnych z punktu widzenia lokalnej gospodarki, bez potrzeby uaktualniania dokumentów planistycznych w tym zakresie. Ze względu na dwuetapowy system planowania przestrzennego na szczeblu gminy, realizacja przedsięwzięcia korzystnego z perspektywy samorządu niejednokrotnie wymaga uruchomienia czaso- i kapitałochłonnych przedsięwzięć związanych ze zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których łączne koszty mogą sięgać nierzadko kilkudziesięciu tysięcy złotych, i łącznie zajmować okres ok. 2 lat, co z perspektywy potencjalnego inwestora jest okresem nieakceptowalnym. Narzędzie pomocne szczególnie w gminach nieaktualizujących swoich dokumentów planistycznych.

Rozwiniecie pomysłu "inwestorskich planów zagospodarowania":

Założenia w dużej mierze bazują na podobnych rozwiązaniach proponowanych w przeszłości, które nie doczekały się jednak wdrożenia w życie (np. propozycje formułowane na łamach projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego (KUB)).

Innym zagadnieniem sygnalizowanym w przeszłości dla wdrożenia w systemie prawnym podobnych rozwiązań, była propozycja wyznaczania przez radę gminy OZI (obszarów zorganizowanych inwestycji - swego rodzaju inkubatorów)

Jako cele i założenia ww. inicjatywy zakładano:

- sposób na uelastycznienie działań z zakresu planowania przestrzennego na poziomie gminy (szybka i łatwa procedura opracowania i uzgodnienia projektu OZI) - zmiana w studium.
- Tak wyznaczony obszar czekałby na inwestora.
- tereny wyznaczone jako OZI byłyby swego rodzaju bankiem ziemi (prowadzonym przez gminy) dla inwestorów.
- inwestor/inwestorzy dochodzą do porozumienia z właścicielami gruntów (odrębne porozumienia, umowy przedwstępne sprzedaży etc.) i kierują się do gminy z wnioskiem o opracowanie MPZP(OZI)
- inwestor/lider inwestorów w przypadku dużych inwestycji zawierałby z gminą umowę urbanistyczną w której określane byłyby warunki finansowania skutków finansowych ciążących na gminie w przypadku przekształcenia tego gruntu poprzez MPZP (OZI) na obszar aktywności gospodarczej (umowa urbanistyczna miałaby charakter umowy PPP)
- opracowanie/zmiana MPZP (OZI) mogłaby być prowadzona jako odrębna procedura tylko dla obszarów przeznaczonych pod inwestycje gospodarcze w gminie - OZI. Można doprecyzować jaki rodzaj inwestycji jest dopuszczalny - na poziomie przygotowania ustawy lub zostawić taką możliwość radzie gminy (wówczas również jasny zapis w ustawie że rada ma takie uprawnienia). Taka procedura projektu/zmiany MPZP(OZI) powinna być prostsza od dotychczasowej (mniej uzgodnień bo obszar miałby uzgodnienia już z pierwszego etapu tj. ustalenia Obszaru Zorganizowanych Inwestycji). Większy nacisk postawiłbym na konsultacje społeczne (koncepcja projektu winna być przedłożona mieszkańcom już na początku procedury a nie tak jak dotychczas po opiniowaniu i uzgodnieniach z organami przed głosowaniem rady.
- możliwość wyznaczania obszarów dla dużych przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 (do doprecyzowania i sprawdzenia prawnych możliwości - obszary Natura 2000 stanowią 20% obszaru kraju i powodują barierę rozwoju dla gmin które posiadają niejednokrotnie powyżej 60-70% całej powierzchni gminy w takim chronionym obszarze). Warto przemyśleć rozwiązanie, w którym prowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i/lub obszar Natura 2000 dla przewidywanego zagospodarowania byłoby prowadzone na etapie wyznaczania lokalizacji OZI, podczas gdy na etapie wydawania pozwolenia na budowę możliwe byłoby ograniczenie się wyłącznie do uproszczonej analizy wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko, poprzez stosowanie procedury tzw. ponownej oceny oddziaływania na środowisko[1].

[1] Art. 88 ust. 1, Dz. U. z 2020, poz. 283,ze zm.)

- Grunty pod OZI . Skąd je brać? Z prawnego punktu widzenia rada gminy mogłaby wyznaczać takie tereny na gruntach prywatnych (nawet bez zgody właściciela, można jednak pozostawić konieczność złożenia wniosku o taką zmianę przez właściciela). Dobór lokalizacji nie mógłby odbywać się w sposób całkowicie dowolny, jednakże powinien być podparty przeprowadzeniem szeregu analiz potwierdzających racjonalność takie działania, uzasadniających jednocześnie prymat interesu publicznego, polegającego na stworzeniu warunków do rozwoju gospodarczego całej społeczności gminnej, ponad partykularny interes jednostki. Takie rozwiązanie daje urzędowi gminy możliwość rozpoczęcia rozmów z właścicielem celem dokonania ustaleń co do oczekiwać finansowych w przypadku sprzedaży gruntu. Wnioski składane byłyby na grunty które mają uregulowaną kwestie własnościową. Można pokusić się o takie rozwiązanie, że skoro OZI prowadzone byłyby uproszczoną procedurą (mniej uzgodnień) zostawić radzie gminy możliwość wyznaczania obszarów pod OZI również na gruntach które obecnie podlegają ochronie. Jednak takie grunty już na etapie I, tj. wyznaczenia OZI bezwzględnie powinny złożyć Raport OŚ lub jakiś alternatywny dokument (nowy) coś pomiędzy KIP a Raportem (na większym poziomie ogólności) który dopuszczałby takie inwestycja. To byłaby szansa na pozyskanie takich gruntów przez gminę za dużo mniejsze koszty.

4.2. Indykatywny proces tworzenia mikrostrefy/inkubatora

W tabeli 4.1. zaprezentowano kluczowe etapy procesu tworzenia mikrostrefy.

Tabela 4.1. Kluczowe etapy procesu tworzenia mikrostrefy.

Charakterystyka etapu	Ramowy opis działań w ramach etapu	Działania administracyjno-legislacyjne
Zidentyfikowanie potencjalnych gron przedsiębiorstw – beneficjentów mikrostrefy	Zidentyfikowanie w oparciu o prognozę rozwoju branż dla obszaru objętego mikrostrefą.	Prognozy wykonane przez Lokalne Obserwatorium Gospodarcze lub właściwy dział gminy odpowiedzialny za nadzór nad podmiotami gospodarki narodowej.
Konsultacje oczekiwanych kierunków wsparcia ze zidentyfikowanymi beneficjentami.	Konsultacje kierunków wsparcia w celu zidentyfikowania potrzeb inwestycyjnych, szkoleniowych oraz pozostałych form wsparcia.	Działania inicjowane i moderowane przez Lokalne Obserwatorium Gospodarcze lub właściwy

		dział gminy odpowiedzialny za nadzór nad podmiotami gospodarki narodowej.
Weryfikacja zasobu nieruchomości możliwych do wykorzystania w ramach mikrostrefy.	Identyfikacja działek inwestycyjnych wraz z rozpoznaniem ich stanu prawnego.	Działania inicjowane i moderowane przez Lokalne Obserwatorium Gospodarcze lub właściwy dział gminy odpowiedzialny za nadzór nad podmiotami gospodarki narodowej.
Opracowanie studium wykonalności dla planowanej mikrostrefy.	Analizy obejmujące: • Formę organizacyjną oraz zasady nadzoru właścicielskiego mikrostrefy. • Identyfikację i stan prawny terenów przeznaczonych na działania inwestycyjne. • Opracowanie założeń dla budowli. • Analizę zakresu analiz środowiskowych na potrzeby stworzenia mikrostrefy. • Identyfikację nakładów inwestycyjnych. • Identyfikację nakładów odtworzeniowych w perspektywie minimum 15 lat. • Identyfikację źródeł i wolumenu przychodów	Działania inicjowane i moderowane przez Lokalne Obserwatorium Gospodarcze lub właściwy dział gminy odpowiedzialny za nadzór nad podmiotami gospodarki narodowej we współpracy z beneficjentami wsparcia.

	generowanych przez mikrostrefę w okresie inwestycyjnym oraz operacyjnym. • Weryfikację trwałości finansowej mikrostrefy w perspektywie minimum 15 lat. • W przypadku braku zapewnienia trwałości finansowej analizę źródeł finansowania działalności operacyjnej mikrostrefy.	
Podjęcie decyzji o rozpoczęciu tworzenia mikrostrefy wraz z powołaniem struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za stworzenie mikrostrefy.	Uchwała rady gminy.	Uchwała rady gminy wraz z powołaniem odpowiedniej struktury organizacyjnej. Możliwe są dwie opcje: Opcja 1. Mikrostrefa stanowi część struktury organizacyjnej JST. Opcja 2. Mikrostrefa jest osobnym podmiotem.
Opracowanie masterplanu dla projektu stworzenia mikrostrefy.	Szczegółowe analizy określające etapy działań inwestycyjnych, finansowych oraz operacyjnych dla planowanej mikrostrefy.	Zespół delegowany do realizacji przedsięwzięcia.
Pozyskanie gruntów na potrzeby mikrostrefy.	Pozyskanie terenów inwestycyjnych, w zależności formy organizacyjnej i dostępności zasobów nieruchomości możemy mieć tutaj do czynienia z: Dla Opcji 1.:	Zespół delegowany do realizacji przedsięwzięcia.

	• Zakupem terenów przez gminę. • Zmianą formy wykorzystania posiadanych terenów. • Przekazaniem terenów na rzecz mikrostrefy przez inne podmioty publiczne dysponujące zasobem nieruchomości. Dla Opcji 2.: • Zakupem terenów przez podmiot zarządzający mikrostrefą. • Przekazaniem terenów będących we władaniu gminy na potrzeby mikrostrefy zweryfikowane Testem Prywatnego Inwestora. • Przekazanie terenów będących we władaniu innych podmiotów publicznych dysponujących zasobem nieruchomości zweryfikowane Testem Prywatnego Inwestora. • Przekazanie terenów będących we władaniu innych podmiotów prywatnych dysponujących zasobem nieruchomości	

	zweryfikowane Testem Prywatnego Inwestora.	
Pozyskanie kapitału na działania inwestycyjne	Pozyskanie kapitału poprzez: • Pozyskanie dotacji w ramach programów operacyjnych. • Emisja obligacji / akcji. • Zaciągnięcie pożyczek / kredytów.	Zespół delegowany do realizacji przedsięwzięcia.
Działania inwestycyjne	Działania inwestycyjne zgodne z harmonogramem opracowanym w masterplanie.	Zespół delegowany do realizacji przedsięwzięcia lub inwestor zastępczy.
Rozpoczęcie fazy operacyjnej dla mikrostrefy.	Podjęcie decyzji o zasadach zarządzania mikrostrefą w fazie operacyjnej.	Decyzja o ewentualnym wyborze operatora mikrostrefy w trybie umowy o koncesji, najmu lub dzierżawy.
Realizacja programu merytorycznego wsparcia dla beneficjentów mikrosfery.	Aktualizacja założeń programu wsparcia i realizacja programu wsparcia merytorycznego.	Podmiot zarządzający mikrostrefą.

4.3. Model finansowania funkcjonowania mikrostrefy/inkubatora

W procesie rozwoju mikrosfery można zidentyfikować trzy etapy przedsięwzięcia:

1) Faza przed inwestycyjna, w trakcie której prowadzone są analizy zapotrzebowania na infrastrukturę, identyfikuje się planowany zakres wsparcia, formę organizacyjno-prawną mikrostrefy oraz jej ewentualny program merytoryczny. Zwieńczeniem fazy jest opracowanie studium wykonalności i podjęcie decyzji przez radę gminy na temat realizacji przedsięwzięcia.

2) Faza inwestycyjna, w trakcie której realizowana jest przedmiotowa inwestycja obejmująca pozyskanie działek inwestycyjnych, budowę budynków oraz przygotowanie i uzbrojenie terenu. Zwieńczeniem fazy inwestycyjnej jest oddanie mikrostrefy do użytkowania.
3) Faza operacyjna, w trakcie której infrastruktura mikrostrefy realizuje przewidziany program merytoryczny wspierania podmiotów gospodarki narodowej. Na potrzeby analizy ekonomiczno-finansowej postuluje się minimum piętnastoletnią perspektywę prognoz.

Tabela 4.2. Fazy i wynik przepływów finansowych dla mikrostrefy.

Faza	Kluczowe źródła przychodów dla mikrostrefy	Kluczowe kierunki rozchodów dla mikrostrefy	Wynik przepływów finansowych dla mikrostrefy
Przed inwestycyjna		• Koszty zakupu usług eksperckich dla analiz.	Ujemny.
Inwestycyjna		• Nabycie terenów inwestycyjnych. • Budowa lub modernizacja budynków.	Zdecydowanie ujemny.
Operacyjna	• Wynajem terenów inwestycyjnych. • Sprzedaż terenów inwestycyjnych. • Wynajem przestrzeni biurowej. • Sprzedaż usług wspomagających rozwój przedsiębiorstw.	• Nakłady odtworzeniowe. • Koszty związane z prowadzeniem programu merytorycznego.	W optymalnym modelu zarządzania powinien być minimum zerowy.

Realizacja przedsięwzięcia polegającego na stworzeniu mikrostrefy będzie z punktu widzenia finansów JST działaniem raczej niedochodowym, w ujęciu krótkoterminowym. Należy jednak mieć na względzie że zagospodarowanie pojawiające się w strefie jest zmianą trwałą, a zatem dochody generowane z jego powodu do budżetu JST również cechują się tym statusem. Zasygnalizowane w części 2 raportu symulacje finansowe rozwoju strefy pokazują, że w ujęciu średnio- i długoterminowym rozwój strefy pozostaje w realnym interesie JST, jako źródło stabilnego zasilenia budżetu, dodatkowo pozytywnie oddziałując sytuację ekonomiczną społeczności lokalnej, tworząc warunki do zatrudnienia. Niemniej koszty rozwoju strefy mogą stanowić realną barierę dla samorządów mniejszych i o mniejszych dochodach, które zwykle najsilniej potrzebują interwencji na tle dostępu do terenów inwestycyjnych, jako realnej możliwości poprawy ich sytuacji finansowej. Pojawiają się zatem przesłanki do poszukiwania wsparcia ze środków bezzwrotnych w fazie inwestycyjnej. Z kolei w trakcie realizacji fazy operacyjnej mikrostrefa może poza wypracowanymi źródłami przychodu pozyskiwać środki z: programów operacyjnych ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności sektora MSP, programów operacyjnych ukierunkowanych na promocję gospodarki regionu, mechanizmów społecznościowych (crowdfunding).