

*Tomasz Mickiewicz
Jacek Rodzinka
Tomasz Skica*



Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości

Klasteryzacja, promocja,
doradztwo i kapitał społeczny





Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości

Klasteryzacja, promocja,
doradztwo i kapitał społeczny

Tomasz Mickiewicz
Jacek Rodzinka
Tomasz Skica



Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości

Klasteryzacja, promocja,
doradztwo i kapitał społeczny



Wydawnictwo C.H. Beck
Warszawa 2016

Niniejsza publikacja stanowi efekt wykonania projektu naukowego realizowanego w skali ogólnokrajowej. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01022

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek
Redaktor merytoryczny: Barbara Wardein
Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Miszczuk

Projekt okładki i stron tytułowych: Grażyna Fałtyn

Seria: Zarządzanie
Podseria: Przedsiębiorczość



© Wydawnictwo C.H.Beck 2016

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa, tel. (22) 33 77 600

ISBN 978-83-255-8879-3 (C.H.Beck)
ebook 978-83-255-8880-9 (C.H.Beck)



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

Współwydawca

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów
www.wsiz.rzeszow.pl, e-mail: wsiz@wsiz.rzeszow.pl

ISBN 978-83-64286-61-2 (WSIiZ)
ebook 978-83-64286-63-6 (WSIiZ)

Skład i łamanie: IDENTIA Michał Majchrzak
Druk i oprawa: Totem, Inowrocław

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Instrumenty wspierania lokalnych inicjatyw gospodarczych pozostające w dyspozycji JST	11
1.1. Wprowadzenie – aspekty decentralizacji państwa a lokalna polityka wspierania przedsiębiorczości	11
1.2. Regulacje warunkujące prowadzenie polityki wspierania przedsiębiorczości przez JST	16
1.3. Klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny	19
1.4. Próba systematyzacji	45
1.5. Podsumowanie i próba oceny	51
Rozdział 2. Tocqueville w Polsce. Efektywność instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji JST i rola samoorganizacji społecznej i gospodarczej	54
2.1. Wprowadzenie	54
2.2. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości: badania ankietowe gmin	56
2.3. Konstrukcja zmiennych wyjaśniających powstawanie nowych firm	58
2.4. Strategia estymacji	61
2.5. Wyniki: modele podstawowe	63
2.6. Wyniki: gminy o niskiej i wysokiej przedsiębiorczości	64
2.7. Wyniki: różne rodzaje działalności	66
2.8. Podsumowanie	67
Aneks: Ankieta dotycząca narzędzi wspierania przedsiębiorczości adresowana do gmin ...	77
Rozdział 3. Rola klastrów w rozwoju podregionów i regionów	87
3.1. Wprowadzenie	87
3.2. Konceptualizacja definicyjna klastra i inicjatyw klastrowych	92
3.3. Klastry w rozwoju podregionów i regionów	100
3.4. Podsumowanie	110

Rozdział 4. Znaczenie kapitału społecznego dla rozwoju klastrów	113
4.1. Wprowadzenie	113
4.2. Wpływ kapitału społecznego na inicjatywy klastrowe	114
4.3. Podsumowanie	120
Rozdział 5. Terytorialny i branżowy rozkład klastrów	122
5.1. Wprowadzenie	122
5.2. Charakterystyka klastrów mających siedzibę w Polsce	123
5.3. Podsumowanie	144
Zakończenie	145
Bibliografia	147
Indeks	157

Wstęp

Przedsiębiorczość rozumiana jako tworzenie nowych przedsięwzięć gospodarczych jest zjawiskiem wielowymiarowym, a próby definiowania samej przedsiębiorczości jak i jej determinant doczekały się w literaturze licznych ujęć oraz podejść badawczych¹. W ubiegłym stuleciu to szkoła austriacka postawiła przedsiębiorczość w centrum uwagi. Joseph A. Schumpeter położył nacisk na rozróżnienie między kapitalistami, którzy dostarczają funduszy, a przedsiębiorcami, którzy, używając tych funduszy, tworzą nowe przedsięwzięcia gospodarcze i przez to odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju gospodarczego [Schumpeter, 1934; 2008]. Z kolei Friedrich Hayek rozwinął teoretyczne uzasadnienie roli przedsiębiorców, akcentując rozproszony charakter wiedzy w społeczeństwie i w gospodarce. Efektywne wykorzystanie tej wiedzy dla procesu rozwoju gospodarczego wymaga decentralizacji w podejmowaniu decyzji oraz bodźców, które się wiążą z prywatną własnością i prywatną przedsiębiorczością [Hayek, 1945, s. 519-530]. Nieco bardziej współczesnym czołowym teoretykiem przedsiębiorczości stał się William Baumol, który, wyróżniając modele rozwoju gospodarczego, kładzie nacisk na kapitalizm przedsiębiorczy, odróżniając go od kapitalizmu dużych firm, oligarchicznego czy państwowego [Baumol, Litan, Schramm, 2007].

Tego typu ujęcie prowadzi do pytań o to, jakie otoczenie instytucjonalne sprzyja przedsiębiorczości, zwłaszcza jej najbardziej ambitnym i dynamicznym formom². Pytania takie pojawiają się nie tylko w odniesieniu do poziomu krajowego, ale też w odniesieniu do poziomu lokalnego i regionalnego³. W szczególności w krajach, takich jak Polska, które charakteryzują się z jednej strony zróżnicowaniem regionalnym, a z drugiej decentralizacją administracyjną, kwestia przedsiębiorczości regionalnej nabiera szczególnego znaczenia.

Niemniej jednak pomimo bogatego dorobku naukowego dotyczącego problematyki uwarunkowań tworzenia i wzrostu podmiotów gospodarczych zagadnienie przedsię-

¹ Por. wyczerpujące omówienie tematu w publikacji: [Parker, 2009].

² Por. na przykład: [Estrin, Korosteleva, Mickiewicz, 2013, s. 564-580].

³ Wyczerpujące omówienie tej literatury można znaleźć w: [Fritsch, Storey, 2014, s. 939-954].

biorczości nie zostało w dalszym ciągu w sposób wyczerpujący zbadane. Stąd w środowisku naukowym są podejmowane nowe próby eksploracji tego zagadnienia, badania jego podłoża oraz czynników sprawczych dyspersji w tempie i skali rozwoju nowych podmiotów gospodarczych w przekroju indywidualnym, lokalnym, regionalnym, krajowym czy międzynarodowym.

Mając na uwadze powyższe, autorzy niniejszej książki postanowili uzupełnić i rozszerzyć aktualny stan wiedzy na temat przedsiębiorczości o zbadanie specyfiki lokalnej (samorządowej) polityki wsparcia inicjatyw gospodarczych. Autorzy osadzili swoje rozważania nie tylko na gruncie dostępnego jednostkom samorządu terytorialnego (JST) instrumentarium wsparcia, lecz także objęli analizami takie zagadnienia, jak klastry, promocja oraz doradztwo w procesie tworzenia podmiotów gospodarczych, a finalnie nawiązali do kapitału społecznego jako determinanty rozwojowej przedsiębiorczości. W następstwie tak sformułowanego celu książka zyskała kilka komplementarnych wymiarów.

Pierwszy rozdział książki koncentruje swoją uwagę na wyczerpującym przeglądzie instrumentów wsparcia przedsiębiorczości dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego w Polsce. Autorzy zaprezentowali tu kompleksową analizę literatury na temat form i instrumentów wsparcia przedsiębiorczości, a także obecnych w piśmiennictwie kryteriów ich klasyfikacji. Rozdział ten pokazuje tym samym rzeczywistą skalę i zróżnicowanie portfela rozwiązań wspierających przedsiębiorczość, jakim dysponują gminy w Polsce. Dodatkowym atutem tej części pracy jest próba agregacji i uporządkowania prezentowanych w literaturze różnorodnych stanowisk wobec klasyfikacji form wsparcia przedsiębiorczości, identyfikowanych współzależności i nakładających się na siebie typologii klasyfikacyjnych.

Skonstruowana w ten sposób część pierwsza książki, wprowadzająca w arkana samorządowej polityki wsparcia inicjatyw gospodarczych, posłużyła za punkt wyjścia analizy empirycznej skuteczności instrumentów wspierania lokalnych inicjatyw gospodarczych pozostających w dyspozycji JST, nawiązując przy tym w sposób szczególny do roli, jaką w tym procesie odgrywają samoorganizacja społeczna i gospodarcza.

Ufamy, że takie ujęcie zagadnienia wnosi istotną wartość dodaną w proces zgłębiania zjawiska przedsiębiorczości. Stanowi ono rezultat modelowania procesów ekonomicznych związanych z inicjowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Zamyśłem towarzyszącym autorom było rozszerzenie zagadnień podejmowanych w pracach z zakresu przedsiębiorczości w kierunku lepszego zrozumienia roli, jaką może odegrać w tym procesie lokalny samorząd i lokalna społeczność. W rezultacie w ramach prac badawczych uwzględniono między innymi takie wymiary, jak stopień zurbanizowania gmin w aspekcie wpływu na aktywną przedsiębiorczość, związek przedsiębiorczości z kapitałem społecznym, a także zróżnicowany wpływ zastosowanej formy (instrumentu) wsparcia na różne kategorie działalności (zbudowane zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności – PKD), w których są tworzone podmioty gospodarcze. Zaprezentowane w pracy wątki badawcze zostały także poprowadzone w kierunkach izolacji efektów na różnych poziomach organizacji terytorialnej i objęły m.in. rolę podmiotów zagra-

nicznych. Szczególnie cenne dla poszerzania stanu wiedzy o wsparciu przedsiębiorczości przez gminy są również wyniki estymacji łączącej skuteczność form wsparcia z zastanym poziomem przedsiębiorczości w gminie.

Drugi blok badań nad przedsiębiorczością dotyczył jej związku z klastrami. Badaniu poddano rolę klastrów w rozwoju podregionów oraz regionów, a także terytorialny i branżowy rozkład klastrów w Polsce. Prace badawcze objęły analizę teorii łączących klustry z rozwojem lokalnym oraz ponadlokalnym i przedsiębiorczością. Wykonane w ten sposób analizy umożliwiły zbudowanie przestrzennej wizualizacji struktur klastrowych w Polsce, ich charakteru branżowego i terytorialnego rozmieszczenia. Przeprowadzone analizy posłużyły do uchwycenia nasycenia regionalnego klastrami, zweryfikowały regionalną homogeniczność struktur klastrowych, a finalnie zostały wykorzystane do analizy znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju klastrów oraz współtworzących je podmiotów gospodarczych. To ostatnie zagadnienie jest szczególnie ważne dlatego, że to właśnie temat kapitału społecznego i samoorganizacji społecznej oraz gospodarczej jest wątkiem łączącym toczące się w teorii i praktyce dyskusje na temat związków przedsiębiorczości z problematyką klastrów.

Powstałe w ten sposób opracowanie tworzy zamkniętą całość opisaną na strukturze skutecznie łączącej teorię oraz empirię, a przy tym konfrontującą obecne w literaturze stanowiska z estymacją opartą na zgromadzeniu nowego materiału źródłowego w wyniku badań ankietowych. Zaprezentowane rezultaty prac badawczych najpierw porządkują i precyzują obecne w literaturze punkty widzenia na uwarunkowania tworzenia i rozwoju działalności gospodarczej, a potem rozszerzają stan wiedzy na temat zjawiska, jakim jest przedsiębiorczość.

Autorzy żywią nadzieję, że niniejsza książka będzie źródłem inspiracji dla wielu osób zajmujących się problematyką uwarunkowań rozwojowych przedsiębiorczości, polityką rozwoju lokalnego oraz strukturami klastrowymi. Jednocześnie liczą na kontynuowanie podjętych tu tematów badawczych, weryfikację wyników, a także krytykę, poszerzenie i rozbudowanie zaprezentowanych w książce ustaleń badawczych i narzędzi zbierania danych w obszarze determinant inicjowania i wzrostu przedsiębiorczości.

Autorzy wyrażają wdzięczność prof. dr. hab. Andrzejowi Miszczukowi za cenne uwagi i jednocześnie deklarują, że ponoszą wyłączną odpowiedzialność za ewentualne pozostałe błędy w tekście.

Autorzy

INSTRUMENTY WSPIERANIA LOKALNYCH INICJATYW GOSPODARCZYCH POZOSTAJĄCE W DYSPOZYCJI JST

1.1. Wprowadzenie – aspekty decentralizacji państwa a lokalna polityka wspierania przedsiębiorczości

Niniejsza część pracy poświęcona zostanie prezentacji instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (JST) szczebla gminnego. Diagnoza ma na celu inwentaryzację oraz uporządkowanie form wsparcia przedsiębiorczości dostępnych dla JST. Zdefiniowane w ten sposób zadanie jest ważne, gdyż stanowi niezbędny punkt wyjścia do analizy skuteczności działań na rzecz stymulowania inicjatyw gospodarczych, która będzie przedmiotem kolejnego rozdziału.

Inicjując rozważania we wskazanym wyżej obszarze, należy zaznaczyć, że specyfika dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego form wsparcia warunkowana jest charakterystyką podziału terytorialnego kraju oraz obowiązującym na jego terytorium systemem finansów samorządowych. Oba elementy konstytuują warunki wsparcia przedsiębiorczości. Całkowicie odmiennie przedstawiają się one w jednostkach samorządu terytorialnego państw, w których samorząd terytorialny działa, opierając się na modelu dualistycznym (np. Polska), a zupełnie inaczej w krajach, w któ-

rych samorząd terytorialny funkcjonuje, opierając się na modelu unitarnym (np. Dania, Finlandia, Francja) [Sztando, 1998, s. 12–30]. Możliwości kształtowania rozwiązań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości zależą bowiem od stopnia decentralizacji państwa (administracyjnej, finansowej jak i politycznej), będącej wykładnikiem kompetencji w sferze kreowania oraz gromadzenia dochodów własnych, a także wytyczania kierunków alokowania wydatków publicznych [Swianiewicz, 2002, s. 49–67]. Tym samym decentralizacja jest wyznacznikiem skali możliwości, jakimi dysponuje samorząd terytorialny w procesie stymulowania lokalnej gospodarki.

Decentralizacja w zakresie finansów publicznych (fiskalna) odwołuje się m.in. do zakresu władztwa podatkowego JST, z kolei decentralizacja administracyjna łączy się z władztwem, jakim dysponuje administracja samorządowa (wyrażanym m.in. za pośrednictwem decyzji administracyjnych dotyczących ustanawiania preferencji fiskalnych), natomiast decentralizacja polityczna wiąże się ze strukturą ustrojową, a jej wykładnikiem jest m.in. stopień partycypacji samorządu w procesie wdrażania polityki rozwojowej na szczeblu lokalnym [Ebel, Yilmaz, 2002]. Nawiązując do ostatniego z powołanych aspektów decentralizacji, związanego z kreowaniem polityki rozwojowej przez władze lokalne, należy powołać się na stanowisko A. Klasika oraz F. Kuźnika [1998], którzy wskazują na pięć wymiarów tego rozwoju (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

Wymiary rozwoju	Dziedziny rozwoju
Społeczno-kulturowy	<ul style="list-style-type: none"> • Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne
Środowiskowy	<ul style="list-style-type: none"> • Komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Infratechniczny	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne
Gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> • Zasoby gospodarcze, działalność gospodarcza według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność miast i regionów
Przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> • Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni

Źródło: [Klasik, Kuźnik, 1998, s. 396].

Wśród przedstawionych aspektów rozwoju lokalnego szczególnie ważną rolę odgrywa gospodarka lokalna. Gospodarkę tę należy rozumieć jako „działania umożliwiające

rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie aktywności w sferze społecznej i gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają jego ograniczenia” [Parysek, 1997, s. 10]. Przedstawiony punkt widzenia jest ważny, ponieważ gospodarka lokalna i jej rozwój stanowią proces, w którym władze lokalne (postrzegane w kategoriach podsystemu regulacyjnego), wykorzystując zasoby własne, w tym także zasoby ludzkie oraz partnerów i kapitał zewnętrzny, stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej (gminy, powiatu) [Parysek, 1997, s. 10 i nast.]. Prezentowane zagadnienie prowadzi bezpośrednio do kompleksowej analizy problematyki stymulowania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny, a zatem analizy dedykowane wskazanym aspektom polityki rozwojowej znajdują rozwinięcie w dalszej części tego rozdziału, jak również w kolejnych podrozdziałach i rozdziałach niniejszego opracowania.

Analiza wszystkich powołanych wyżej płaszczyzn decentralizacji pozwala zauważyć, że współtworzą one możliwości, jakimi dysponują JST w procesach stymulowania przedsiębiorczości. Nasuwa się więc wniosek, zgodnie z którym im wyższy jest poziom decentralizacji, tym większe są możliwości inicjowania przez samorząd terytorialny działań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości. Problem tkwi jednak w tym, że nie zawsze wysokiemu poziomowi decentralizacji administracyjnej czy politycznej towarzyszy również wysoki poziom decentralizacji finansowej (i odwrotnie). Idealnym tego przykładem są kraje skandynawskie, które odznaczając się jednymi z najwyższych wskaźników decentralizacji fiskalnej, jednocześnie cechują się realnie dużym poziomem zróżnicowania według kryterium decentralizacji administracyjnej. Dania i Szwecja są państwami o dużym poziomie decentralizacji administracyjnej, podczas gdy zaliczana do tej samej grupy państw Finlandia cechuje się mocno ograniczonymi uprawnieniami decyzyjnymi władz lokalnych [Flejterski, Zioło, 2008, s. 76–94].

Poczynione spostrzeżenia uwypatniają jeden z ważniejszych problemów, przed którymi stoją JST w Polsce, a mianowicie nieadekwatność zakresu zadań (tj. decentralizacji administracyjnej) w stosunku do źródeł finansowania mających zapewnić ich realizację (tj. decentralizacji fiskalnej). Pozostaje jednak otwarte pytanie, czy i na ile decentralizacja administracyjna i polityczna JST pozostają w słabszym związku z możliwościami wspierania przedsiębiorczości aniżeli decentralizacja fiskalna? To zagadnienie powróci w rozdziale następnym przy okazji prezentowania skuteczności różnych form wspierania przedsiębiorczości.

Nawiązując do wskazanych wyżej aspektów decentralizacji terytorialnej państwa, należy zauważyć zatem, że zakres dostępnych samorządom instrumentów wsparcia przedsiębiorczości warunkowany jest obowiązującym w danym kraju systemem finansów samorządowych [Flejterski, Zioło, 2008, s. 76 i nast.]. Krajami Unii Europejskiej, które dysponują jednymi z największych udziałów dochodów własnych z podatków lokalnych w strukturze łącznych dochodów budżetowych, a tym samym teoretycznie największym potencjałem lokalnego wsparcia przedsiębiorczości instrumentami fiskalnymi, są Austria (65%), Dania (50%) i Szwecja (41%). Z kolei krajami o najniższym potencjale wsparcia, mierzonym z zastosowaniem kryterium wydajności dochodowej podatków lokalnych, są Holandia (2%), Anglia (29%) i Francja (35%). Analogicznie możliwości

wsparcia kształtują się w odniesieniu do opłat lokalnych. Ich udział w przekroju poszczególnych państw europejskich jest równie zróżnicowany jak w przypadku podatków lokalnych. Największy udział w budżetach samorządowych wpływów z tego tytułu odnotowują ponownie Austria (25%), Dania (23%) oraz Szwecja (20%). Najmniejszy Holandia (5%), Francja (9%) i Anglia (13%) [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 90].

Przedstawiona klasyfikacja, pomimo iż bazuje jedynie na wybranych składnikach dochodów budżetowych, jednoznacznie dowodzi zróżnicowania modeli finansowania zadań samorządowych. Jednocześnie kraje o wyższym udziale dochodów własnych w strukturze dochodów JST ogółem to kraje o większym potencjale wsparcia fiskalnego przedsiębiorczości. Im większy jest bowiem potencjał w zakresie kreowania polityki dochodowej w obszarze dochodów własnych przez samorządy szczebla lokalnego, tym teoretycznie większa zdolność do tworzenia rozwiązań fiskalnych na rzecz wsparcia przedsiębiorczości (nie tylko od strony dochodowej, ale w szczególności od strony wydatkowej – zadaniowej). Jednak, pomimo wskazanej współzależności, potencjał w zakresie kreowania lokalnej polityki finansowej i działania wspierające przedsiębiorczość nie zawsze się ze sobą łączą.

Co więcej, nie zawsze samorządy o wysokim potencjale wsparcia to jednocześnie samorządy o najwyższym poziomie przedsiębiorczości [Skica, Bem, Daszyńska-Żygadło, 2013, s. 1–24]. Powodów takiej sytuacji jest co najmniej kilka. Doświadczenie dowodzi, że część samorządów rozmyślnie nie decyduje się na stosowanie finansowych instrumentów wsparcia, takich jak stymulatory fiskalne, a część z nich stosuje je nieumiejętnie [Skica, Bem, 2014, s. 79–93]. Taki wniosek płynie z obserwowanych skutków finansowych decyzji władz samorządowych o wprowadzeniu niewielkich preferencji fiskalnych. Rodzą one niekorzystne skutki: decyzja o zastosowaniu niewielkich stymulatorów fiskalnych zmniejsza bowiem wpływy z podatków i opłat lokalnych, a jednocześnie niewielkie preferencje fiskalne nie przełożą się na oczekiwany wzrost inicjatyw gospodarczych¹.

Na tle nakreślonych uwag dotyczących warunków skuteczności form wsparcia przedsiębiorczości, bazujących na stronie dochodowej budżetu JST, należy też zaznaczyć, że analogicznie prezentuje się specyfika stosowania wydatkowych form wsparcia inicjatyw gospodarczych. Budżet samorządowy dzieli wydatki według kryterium ekonomicznego na bieżące oraz majątkowe. Mimo że z punktu widzenia wspierania przedsiębiorczości zdecydowanie większe znaczenie odgrywa druga z podanych kategorii wydatkowych [Maciejuk, 2004, s. 403–414; Makiela, 2008, s. 403–415], to w budżecie dominacją zaznaczają się wydatki bieżące. Zważywszy na realnie ograniczone możliwości stymulacji przedsiębiorczości za pośrednictwem wydatków budżetowych (jak wcześniej wskazano, decentralizacja fiskalna nie odpowiada wydatkom ponoszonym w związku z realizacją zadań publicznych), kluczowy staje się odpowiedni dobór działań stymulacyjnych, a jednocześnie poprawne ich ukierunkowanie [Skica, Bem, 2014, s. 79 i nast.]. Najgorszym z możliwych scenariuszy jest sytuacja, kiedy obok ograniczonej puli środków występuje ich niewłaściwe wykorzystanie. Stąd też podejmowane przez JST

¹ Szerzej na ten temat piszą: [Dziemianowicz i in., 2000, s. 1–154].

działania uwzględniające aktywność inwestycyjną powinny być planowane z uwzględnieniem realnych potrzeb obecnych oraz potencjalnych przedsiębiorców i służących ich zaspokajaniu instrumentów. Nie wskazane jest więc hołdowanie założeniu, że jakakolwiek stymulacja jest lepsza niż jej brak [Roman, 2002, s. 39]. Źle dobrany instrument wsparcia nie wywoła pożądanego efektu stymulacyjnego, a przy tym obciąży budżet. Obciążenie to należy rozszerzyć na kilka płaszczyzn. Po pierwsze, rosnącemu poziomowi wydatków inwestycyjnych towarzyszy wzrost kosztów ich utrzymania (tj. wydatków bieżących) w przyszłości. Po drugie, wydatkom bieżącym nie towarzyszą wpływy budżetowe, które miał zapewnić strumień uruchomionych wydatków inwestycyjnych. Po trzecie, zobowiązania zaciągnięte w związku z realizacją inwestycji, która nie przyczyniła się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczą możliwości zaciągania nowych zobowiązań służących realizacji inwestycji realnie pożądaných przez podmioty gospodarcze.

Dopełnieniem dotychczasowych rozważań na temat wspierania przedsiębiorczości jest problem pomiaru skuteczności działań stymulacyjnych. Wydawać by się mogło, że im skromniejsze środki i możliwości, jakimi dysponują samorzady w działaniach na rzecz wspierania przedsiębiorczości, tym skrupulatniej mierzą one efekty zainicjowanych działań. Rzeczywistość wygląda jednak inaczej². Samorzady często albo nie mierzą efektów zainicjowanych przez siebie działań stymulacyjnych, albo robią to niewłaściwie. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z pierwszą, czy z drugą sytuacją, podejście takie skutkuje nieracjonalną polityką finansową. Brak informacji o efektach stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest równoznaczny z brakiem informacji na temat zasadności ich dalszego stosowania.

Obok braku pomiaru lub niewłaściwego pomiaru rezultatów działań stymulacyjnych występuje jeszcze problem komplementarności efektów stosowania poszczególnych form wsparcia. Działania stymulacyjne są skuteczne tylko wtedy, gdy tworzą spójną całość dedykowaną danej jednostce, dostosowaną do jej indywidualnych potrzeb, warunków otoczenia oraz okresu, w jakim będą one zastosowane [Skica, 2009, s. 149]. Odpowiednio dobrane instrumentarium wsparcia może zatem skutecznie wzmocnić politykę finansową władz samorządowych. Jeżeli instrumentarium zostanie jednak dobrane i zastosowane punktowo, a przy tym jego stosowanie pozbawione będzie ciągłości w czasie, jedynym efektem, jaki ono wywoła, będzie obniżona wydajność polityki finansowej JST.

Oznacza to, że o skuteczności działań stymulacyjnych nie decyduje tylko i wyłącznie zastosowanie przez samorząd instrumentów wsparcia, lecz także ich umiejętny dobór i zestrojenie ze sobą, a nader wszystko pomiar efektów ich wdrożenia, umożliwiający zbadanie skutków zastosowania poszczególnych form wsparcia i ocenę celowości kontynuacji ich stosowania.

² Za poprawnością takiego stwierdzenia przemawiają m.in. wyniki badań autorstwa: [Gołębiowski, Korołowska, 2013, s. 1–81].

1.2. Regulacje warunkujące prowadzenie polityki wspierania przedsiębiorczości przez JST

Aktem prawnym statuującym możliwość stosowania przez JST szczebla gminnego instrumentów służących wsparciu przedsiębiorczości, a jednocześnie wprowadzającym legitymację prawną do podejmowania takich działań jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594). Powołany akt nadał gminie status samodzielnego podmiotu, wyposażając ją we własne dochody i majątek. Jednocześnie ustawa ta uczyniła gminy odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki rozwoju lokalnego, przez co należy także rozumieć tworzenie warunków do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym jest ustawą ustrojową, wobec czego wymienia ona zadania własne, których wyłączną realizację przypisuje się jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Z uwagi na to że zadaniom publicznym odpowiadają wydatki służące ich realizacji, ustawę o samorządzie gminnym należy rozpatrywać w kategoriach aktu odwołującego się do katalogowania tzw. wydatkowych form wsparcia przedsiębiorczości. Należy zaznaczyć, że powołana ustawa nie wymienia enumeratywnie wszystkich zadań, których realizację przypisuje się gminom: katalog zadań wykonywanych przez gminy unormowany został szeregiem aktów prawnych i nie zawiera się w jednym dokumencie ustawowym. Ustawa jednak skupia w swej treści zadania utożsamiane (z uwagi na swój charakter) z najniższym poziomem podziału terytorialnego kraju, łącząc je w ten sposób z możliwościami oddziaływania za ich pośrednictwem na stymulowanie potencjału lokalnej gospodarki.

Będąc źródłem unormowań dotyczących warunków oraz możliwości wspierania przedsiębiorczości przez organy samorządowe, ustawa o samorządzie gminnym wprowadza także regulacje służące za podstawę do tworzenia w tym zakresie unormowań szczegółowych. Przyjmując za punkt wyjścia zawarte w tej ustawie regulacje, ustawodawca formułuje przepisy obligujące jednostki najniższego szczebla do podejmowania działań bezpośrednio lub pośrednio wspierających proces tworzenia i rozwoju przedsiębiorczości. Przykładem takiego aktu prawnego jest ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584). Zgodnie z jej treścią organy administracji publicznej (a zatem również administracji samorządowej) wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej. Innymi regulacjami łączącymi funkcjonowanie samorządu gminnego z tworzeniem rozwiązań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości są: ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849) oraz ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.). Pierwsza z nich stanowi podstawę do podejmowania uchwał organów JST w sprawie ulg i zwolnień

w podatkach lokalnych, a druga reguluje zasady udzielania przez organy JST pomocy *de minimis* przedsiębiorcom. Zaprezentowane akty prawne stanowią jedynie ilustrację płaszczyzn regulacyjnych łączących aktywność samorządu gminnego z działaniami na rzecz wspierania przedsiębiorczości, a wykazane wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego.

Mimo że powołana ustawa normuje pozycję ustrojową gmin w strukturze podziału terytorialnego kraju, to najważniejszym aktem prawnym, który z perspektywy krajowego porządku prawnego statuuje warunki, w jakich odbywać się może wspieranie przedsiębiorczości na poziomie samorządu terytorialnego, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Ustawa zasadnicza nadała jednostkom samorządu terytorialnego m.in.: osobowość prawną (prawo własności i inne prawa majątkowe), prawo sądowej ochrony ich niezależności, a także uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (w zakresie wskazanym odrębną ustawą). Ustawa zasadnicza przypisuje także jednostkom samorządowym samodzielność dochodową, statuując w ten sposób ich autonomię finansową. Powołana autonomia znajduje wyraz w kompetencji do tworzenia i uchwalania budżetu oraz kształtowania za jego pośrednictwem lokalnej gospodarki finansowej. Uregulowania dotyczące strony dochodowej współtworzą możliwości projektowania i realizacji polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego związanej z wykonawstwem zadań publicznych, umożliwiając z kolei kreowanie polityki rozwoju lokalnego zgodnej z dokumentami strategicznymi JST.

O ile ustawa o samorządzie gminnym koncentruje uwagę na zadaniach przypisanych samorządom, łącząc je z budżetem, o tyle otwarte pozostaje zagadnienie źródeł finansowania służących ich realizacji (tj. struktura dochodowa budżetu gminnego). Odpowiedzią na to zagadnienie jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 513), która łączy zadania gmin ze źródłami finansowania ich realizacji. Ustawa ta wskazuje (nawiązując do art. 167 Konstytucji RP) katalog źródeł dochodów przypisanych gminom, dzieląc je na dochody własne oraz pozostałe źródła finansowania (tj. subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa), a jednocześnie wskazując na fakultatywne źródła dochodów JST. Powołana ustawa klasyfikuje tym samym źródła dochodów samorządów gminnych na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest podział na dochody własne i pozostałe źródła dochodów (których wartość nie jest zależna od aktywności samej JST). Natomiast drugą płaszczyznę tworzy podział na dochody, które mogą zostać wykorzystane do stymulacyjnego oddziaływania na gospodarkę lokalną (np. podatki i opłaty lokalne), oraz dochody nieklasyfikujące się do tego rodzaju form wsparcia, a pozostające w strukturze wpływów budżetowych JST (np. subwencje ogólne z budżetu centralnego).

Aktem prawnym nawiązującym do tematyki dochodów oraz wydatków w samorządzie terytorialnym, a przez to łączącym się z kreowaniem możliwości wspierania inicjatyw gospodarczych na poziomie lokalnym jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Wprowadza ona definicję

środków publicznych, wskazuje na reguły gospodarki tymi środkami oraz konstytuuje zasady ogólne finansów publicznych, w obrębie których kształtowana jest gospodarka finansowa JST. Ustawa ta ustanawia więc ramy prawne i ekonomiczne, na podstawie których kreowana może być aktywność związana z realizacją zadań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. To ustawa o finansach publicznych normuje dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządowych (wskazując na algorytm wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia – IWZ), zwraca uwagę na konieczność oparcia gospodarki finansowej na zasadach budżetowych (podnosząc konieczność zapewnienia równowagi bieżącej budżetu samorządowego), a także wytycza zasady konstrukcji budżetu JST, wiążąc go z wieloletnią prognozą finansową (WPF). Cechą charakterystyczną wskazanych rozwiązań ustawowych jest długofalowość ich oddziaływania, służąca stabilizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ta ostatnia jest warunkiem tego, aby działania prorozwojowe w samorządzie odznaczały się ciągłością stosowania i przewidywalnością efektów ich wdrożenia, gwarantując w ten sposób skuteczność.

Analiza postanowień ustawy o finansach publicznych zwraca uwagę na szereg zasad, których przestrzeganie jest konieczne do stworzenia skutecznych i poprawnych w swych założeniach instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Pierwszą z reguł jest kompensacja – koszty instrumentów wsparcia muszą być bilansowane skalą korzyści odnoszonych z ich zastosowania. Drugą jest stabilność w czasie – działania powinny być zaprojektowane w sposób odpowiadający specyfice gospodarki finansowej JST, warunkowanej horyzontem czasowym instrumentów, takich jak wieloletnia prognoza finansowa (WPF) i indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), czy też wciąż jeszcze fakultatywnym dla JST budżetem zadaniowym. Trzecią regułą jest komplementarność zastosowanych form wsparcia – poszczególne instrumenty powinny nawiązywać do siebie, zapewniając wzajemną synergię, rozszerzając tym samym potencjalne spektrum oddziaływania na warunki podejmowania i prowadzenia na danym terenie działalności gospodarczej.

Zaprezentowane akty prawne nie wyczerpują katalogu regulacji kształtujących ramy prawnoekonomiczne organizowania oraz wprowadzania przez samorządy lokalne rozwiązań służących wspieraniu przedsiębiorczości. Niemniej są to regulacje zdecydowanie najważniejsze, stanowiące podstawę tworzenia bardziej szczegółowych rozwiązań (rangi ustawowej jak i rozporządzeń), normujących dostępne gminom instrumenty wspierania przedsiębiorczości oraz kształtujących zasady ich wprowadzania w życie. Tym samym pomimo mnogości unormowań wyznaczających ramy polityki wsparcia przedsiębiorczości przez JST, umocowanie samorządów do inicjowania działań stymulacyjnych odwołuje się do regulacji zawartych w wymienionych aktach prawnych jako podstawowych źródłach norm dotyczących wspierania inicjatyw gospodarczych przez jednostki samorządu terytorialnego.

1.3. Klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny

Samorząd terytorialny szczebla gminnego ze względu na to, że odznacza się największym wśród jednostek podziału terytorialnego kraju stopniem samodzielności finansowej, dysponuje najszerszym dostępnym JST instrumentarium wsparcia przedsiębiorczości. Oznacza to, że na tle pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (tj. powiatów oraz województw) skala możliwości oddolnego oddziaływania na tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości w przypadku gmin jest zdecydowanie największa³. Fakt ten uzasadnia prowadzenie analiz dotyczących identyfikowania i katalogowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości dostępnych JST z perspektywy działalności samorządu gminnego.

Prezentacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości dostępnych samorządom zostanie dokonana z zachowaniem chronologii opracowań dedykowanych badanej problematyce. Przyjęte rozwiązanie niesie ze sobą dwie korzyści. Po pierwsze, umożliwi zachowanie w analizie kolejności publikacyjnej rezultatów prac badawczych oraz stanowisk wyrażanych przez ich autorów. Po drugie, przyjęta systematyka pozwoli ustalić kierunki ewoluowania nie tylko badań nad wspieraniem przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, lecz także częstotliwości przywoływania przez autorów poszczególnych form wsparcia. Wykorzystując w ten sposób poczynione ustalenia badawcze, częstotliwość odwoływania się do danego instrumentu posłuży za swego rodzaju wykładnik uznawalności jego skuteczności.

Zagadnienie instrumentów wspierania przedsiębiorczości zostało poddane kompleksowej analizie w klasycznej już pracy autorstwa E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmura [1998, s. 1–168]. Autorzy w pierwszej kolejności wskazują na płaszczyzny działalności władz lokalnych, w których upatrywać należy działań stymulacyjnych, a następnie dokonują prezentacji instrumentów wsparcia przedsiębiorczości właściwych dla każdej z nich. Wśród płaszczyzn, na których może być realizowany proces wspierania przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, autorzy wymieniają:

- politykę władz i strategie gminne dedykowane rozwojowi przedsiębiorczości,
- finanse lokalne,
- aktywność inwestycyjną gminy,
- gospodarkę mieniem komunalnym,
- działalność gospodarczą prowadzoną przez JST,
- stymulowanie rozwoju lokalnego rynku pracy,
- promocję gminy w działaniach na rzecz lokalnego rozwoju gospodarczego,
- tworzenie klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości,
- wykorzystanie specyficznych form wspomagania rozwoju przedsiębiorczości.

³ Pogląd ten wyrażają m.in.: [Bania, Dahlke, 2014, s. 69–85; Dropek, 2014, s. 36–54; Banasiak, 2013, s. 9–23].