

**Beata Filipiak, Magdalena Kogut-Jaworska**

Uniwersytet Szczeciński

**WSPIERANIE ROZWOJU I INNOWACYJNOŚCI  
INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU  
PRZEZ SAMORZĄD GMINNY\***

## **1. Wstęp**

Samorząd gminny jest jednym z wielu podmiotów współtworzących system instytucji wspierania rozwoju gospodarczego. Jako podmiot zarządzający obszarem dysponuje on wieloma instrumentami stymulowania procesów rozwojowych w odniesieniu do podmiotów prywatnych, społeczności lokalnych, inwestorów zewnętrznych i instytucji pozarządowych. Oddziaływanie w ramach kompetencji prawnych, finansowych i organizacyjnych ma często na celu wzrost innowacyjności i atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru, jest źródłem nowych rozwiązań w gospodarce lokalnej i może być odpowiedzią na narastającą presję konkurencyjną układów lokalnych czy nawet regionalnych.

Podmioty otoczenia biznesu – instytucje, przedsiębiorstwa – bardzo często oczekują wsparcia, aby mogły inwestować, rozwijać się, budować swoją pozycję konkurencyjną, a przede wszystkim być innowacyjne. Podmioty te również udzielają wsparcia, kreują ścieżki rozwojowe, pobudzają innowacyjność. Celem artykułu jest wskazanie na współdziałanie gmin jako szczególnych instytucji otoczenia biznesu we wspieraniu działań ułatwiających m.in. transfer nowoczesnych technologii do lokalnych przedsiębiorstw i pobudzanie ich innowacyjności.

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006-2008 jako projekt badawczy nr 1 H02C 107 30.

## **2. Miejsce i zadania samorządu terytorialnego jako instytucji otoczenia biznesu we wspieraniu innowacyjności przedsiębiorstw**

Instytucje otoczenia biznesu tworzą swego rodzaju sieć, której istnienie sprzyja prowadzeniu czy rozpoczęciu działalności gospodarczej, przede wszystkim przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Do tych instytucji należy zaliczyć zwłaszcza: PARP, BGK, organizacje przedsiębiorców, Krajowy Fundusz Kapitałowy, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, organizacje pozarządowe, instytucje transferu wiedzy i technologii do gospodarki, inkubatory przedsiębiorczości. [*Wpływ instytucji...* 2005, s. 4-6]. Szczególną instytucją otoczenia biznesu jest samorząd terytorialny, zwłaszcza samorząd gminny. Jego szczególnym zadaniem jest kreowanie rozwoju regionalnego i lokalnego. Dlatego też współpracuje on z instytucjami otoczenia biznesu w celu wspierania lokalnych i regionalnych przedsiębiorców, tworzy sprzyjające warunki rozwoju przedsiębiorczości, stymuluje aktywność gospodarczą i innowacyjności.

Innowacyjność jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do wzrostu dobrobytu ekonomicznego krajów i regionów. Przedsiębiorstwa, które implementują innowacje, są zdecydowanie bardziej rentowne od tych, które nie ponoszą nakładów na innowacje. Jednocześnie wzrost ich dochodów wpływa na wzrost zamożności obywateli, na poprawę ich jakości życia oraz dostępność do nowych produktów i usług. Innowacje przyczyniają się również do zmniejszenia bezrobocia, gdyż nowoczesne systemy gospodarcze, czerpiąc korzyści z ekspansji napędzanej zastosowaniami nowych i innowacyjnych technologii, tworzą nowe miejsca pracy związane z powstawaniem nowych rodzajów usług w sferze produkcji i szeroko rozumianej konsumpcji. Bardziej innowacyjna gospodarka oferuje więcej szans rozwojowych dla młodego pokolenia, hamuje więc odpływ wysoko wykwalifikowanej kadry [*Kierunki zwiększania...* 2006, s. 12-14]. Coraz częściej samorząd terytorialny poszukuje innowacyjnych przedsiębiorstw i wspiera je, tym samym kreując własny obszar terytorialny jako bieguna wzrostu.

Innowacyjność przedsiębiorstw ma swoje podstawy w infrastrukturze instytucjonalnej wspierającej ich działalność innowacyjną. Ważne jest podjęcie działań ukierunkowanych na doskonalenie infrastruktury instytucjonalnej innowacji, w tym transferu technologii. Infrastruktura instytucjonalna wspierająca innowacyjność i transfer technologii do przedsiębiorców jest stosunkowo dobrze rozwinięta, lecz znacznie zróżnicowana regionalnie, słabo powiązana w jeden skutecznie i sprawnie działający system oraz dofinansowywana w niewystarczającym stopniu. Istotnym zadaniem dla samorządu jest to, aby kreować powiązania tych instytucji z lokalnymi i regionalnymi przedsiębiorcami, gdyż w przypadku instytucji wspierających działalność innowacyjną występuje luka strukturalna w stosunku do krajów UE i innych krajów wysoko rozwiniętych.

Współpraca samorządu z innymi instytucjami otoczenia biznesu może zaowocować powołaniem lokalnych lub regionalnych centrów innowacji i przedsiębiorczości specjalizujących się w następujących obszarach wspierania przedsiębiorczości i procesów innowacyjnych [*Ośrodki innowacji...* 2004]:

- szerzenie wiedzy i umiejętności poprzez doradztwo, szkolenia (ośrodki szkoleniowo-doradcze),
- transfer i komercjalizacja nowych technologii (centra transferu technologii),
- pomoc finansowa w formie parabankowych funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych oferowana osobom podejmującym działalność gospodarczą oraz młodym firmom bez historii kredytowej (np. *seed* i *start up*),
- pomoc doradcza, techniczna i lokalowa dla nowo powstałych przedsiębiorstw w inkubatorach przedsiębiorczości i centrach technologicznych,
- tworzenie skupisk przedsiębiorstw (klastry) poprzez łączenie na określonym zagospodarowanym terenie usług biznesowych i różnych form pomocy firmom w ramach parków technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych.

Istotnym zadaniem dla samorządów regionów jest realizacja regionalnych strategii innowacji. W strategiach tych podstawowe miejsce zajmują projekty pilotażowe. Dlatego ważnym elementem jest monitoring efektów tych projektów. Ponadto projekty pilotażowe muszą zostać przyporządkowane do konkretnych działań zmierzających do osiągnięcia określonych celów strategii innowacji. Niezbędna jest też priorytetyzacja tych projektów, określenie harmonogramu ich realizacji oraz przyporządkowanie instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. Kolejnym wyzwaniem jest konkretyzacja strategii po weryfikacji projektów i opracowanie harmonogramu i planu wdrażania strategii oraz zdefiniowanie instrumentów realizacji poszczególnych działań [*Kierunki zwiększania...* 2006, s. 29-32].

Jednostki samorządowe, takie jak powiaty, a zwłaszcza gminy, powinny tworzyć swoje strategie, uwzględniając zapisy regionalnej strategii innowacji. To pozwoli na współdziałanie jednostek, w których lokuje swoją działalność innowacyjny kapitał, oraz uzyskanie wsparcia dla tych działań ze strony szczebla regionalnego.

Ważnym elementem jest uwzględnienie potrzeb przedsiębiorców w tworzeniu lokalnych i regionalnych strategii innowacji i działań wspierających innowacyjność. Niestety, na własnych koncepcjach rozmijających się z potrzebami i oczekiwaniami grupy adresatów (czyli przedsiębiorców) oraz bez współpracy z pozostałymi instytucjami otoczenia biznesu samorząd nie jest i nie będzie w stanie prawidłowo i efektywnie wspierać innowacyjność i przedsiębiorczość na danym terenie.

### **3. Możliwości oddziaływania samorządu gminnego na innowacyjność i rozwój biznesu**

Rola samorządu gminnego w tworzeniu warunków dla rozwoju sfery gospodarczej jest coraz bardziej istotna. Problemy ekonomiczne, brak warunków dla

transferu nowych rozwiązań technologicznych i realizacji przedsięwzięć innowacyjnych powoduje, iż katalog zadań samorządu gminnego musi być stale rozszerzany. Dlatego też władze lokalne, oprócz realizacji zadań sprecyzowanych wprost w ustawie o samorządzie gminnym, powinny organizować i wspierać innowacyjność i rozwój gospodarczy na ich terenie poprzez działania w zakresie [Parysek 1997, s. 214]:

- tworzenia struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona jest w miarę kompletna obsługa podmiotów rozwoju lokalnego,
- tworzenia „przestrzeni pracy”, inkubatorów przedsiębiorczości i innych tego rodzaju placówek inicjujących rozwój,
- tworzenia systemu kształcenia, doksztalcania, doskonalenia zawodowego czy przekwalifikowania,
- tworzenia własnych funduszy stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego lub pozyskiwania środków finansowych na ten cel.

Samorząd terytorialny przez wyposażenie go w zadania, kompetencje i środki finansowe oraz możliwość korzystania z rozmaitych instrumentów natury ekonomicznej bądź administracyjnej może świadomie ingerować w sferę gospodarczą, a tym samym przyczynić się do wzrostu poziomu innowacyjności i wpływać na rozwój gospodarczy. Wśród wielu instrumentów wyróżnić można, m.in. [Sasinowski 2002, s. 265]:

- środki przymusu, do których należą nakazy, zakazy, przepisy miejscowe, plany przestrzennego zagospodarowania;
- środki stymulujące lub zniechęcające określoną działalność gospodarczą, jak np. zróżnicowanie obciążeń podatkowych, bezpośrednia pomoc finansowa,
- środki materialnego kształtowania przestrzeni, do których należą głównie inwestycje w ramach rozwoju infrastruktury,
- środki instytucjonalne, związane z instytucjami działającymi na rzecz rozwoju gospodarki wraz z zapewnieniem pomocy dla ich rozwoju i działalności,
- środki informacyjne, czyli stworzenie systemu informacji o wszystkich kierunkach prowadzonej w tym zakresie działalności.

Wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości w gminach odbywa się głównie przy wykorzystaniu instrumentów finansowych. Wśród nich wymienia się instrumenty dochodowe (np. zwolnienia i ulgi w podatkach lokalnych, zmniejszone stawki podatkowe, ceny usług lokalnych, w tym ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości) i wydatkowe (wydatki na inwestycje, na wsparcie rozwoju instytucji otoczenia biznesu, na cele promocyjno-informacyjne, poręczenia kredytowe). Pierwszą grupę wyróżnia to, że ich skutki widoczne są po stronie dochodów budżetowych, z drugą zaś związany jest znaczny wzrost wydatków lokalnych. Z punktu widzenia poruszanej w opracowaniu problematyki najistotniejsze wydają się: wydatki na powstanie i rozwój inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego, parków technologicznych, instytucji doradczych i szkoleniowych.

#### **4. Ocena wpływu samorządów gminnych na rozwój infrastruktury okołobiznesowej i wzrost innowacyjności**

Wspieranie systemu infrastruktury okołobiznesowej odbywa się przez wydatki samorządowe ponoszone wprost na przedsięwzięcia lub instytucje otoczenia biznesu. Dofinansowaniu może podlegać cała działalność tych instytucji bądź też konkretne zadania wykonywane w jej strukturach (pojedyncze działania). Samorządy terytorialne mogą stać się ponadto udziałowcami instytucji okołobiznesowych bądź stosować takie formy wsparcia, jak udostępnianie im lokalu czy obniżanie dla nich stawek podatków lokalnych. Zakłada się również, że szczególnie potrzebną formą wsparcia przez samorząd lokalny jest udzielanie poręczeń i gwarancji pożyczkowych przedsiębiorcom bądź nawet współtworzenie całych funduszy świadczących tego typu usługi finansowe.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera świadomość władz lokalnych co do zapotrzebowania na działalność instytucji wspierających lokalną przedsiębiorczość oraz gotowość decydentów samorządowych do zaspokajania tych potrzeb.

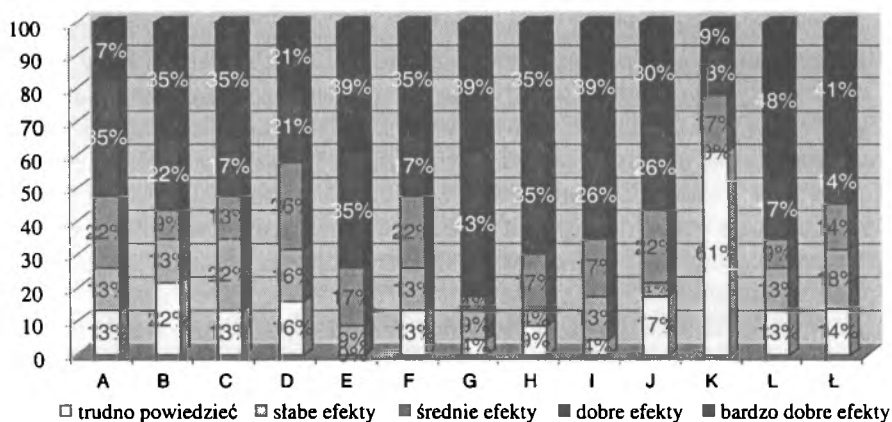
Zbadanie wpływu instrumentów wydatkowych na lokalny rozwój gospodarczy było przedmiotem badania ankietowego przeprowadzonego w gminach województwa zachodniopomorskiego na przełomie lat 2006 i 2007<sup>1</sup>. Główne założenie badawcze przeprowadzonych analiz polegało szczególnie na zrewidowaniu dotychczasowego stanu wiedzy na temat możliwości pobudzania rozwoju gospodarczego przez samorządy gminne, a także rozpoznaniu i ocenie dotychczasowych mechanizmów oddziaływania na decyzje gospodarcze przedsiębiorców. W przedsięwziętym badaniu dokonano ankietyzacji przedstawicieli gmin i przedsiębiorców aktywnie prowadzących działalność gospodarczą. W przypadku gmin osiągnięto zwrotność odpowiedzi na poziomie ok. 80%, w przypadku przedsiębiorstw ok. 50%. Struktura badanych respondentów wskazuje ponadto, że największą grupę wśród gmin stanowiły gminy o charakterze wiejskim (43%) oraz miejsko-wiejskim (41%), natomiast w przypadku przedsiębiorstw największym udziałem odznaczały się małe przedsiębiorstwa (do 9 osób) posiadające swoją siedzibę w mieście (56%), zob. rys. 1.

Oczekiwania przedsiębiorców co do działań samorządu stymulujących rozwój gospodarczy są bardzo różnorodne. Za najbardziej potrzebne w pobudzaniu ich rozwoju respondenci uznają: przychylne przedsiębiorcom gospodarowanie mieniem komunalnym (48%), działalność promocyjną i marketingową władz samorządowych (41%) oraz realizację polityki dochodowej sprzyjającej przedsiębiorcom (39%). Natomiast do działań, które zdaniem przedsiębiorców odznaczają się

---

<sup>1</sup> Badanie wykonano w Zakładzie Finansów Publicznych, Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Była to praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006-2008 stanowiąca projekt badawczy w ramach Grantu KBN nr 1 H02C 113 30 w 2006 r. pod kierunkiem prof. dr hab. B. Filipiak.

najmniejszymi efektami w pobudzaniu lokalnej gospodarki, zaliczono plan zagospodarowania przestrzennego oraz działalność promocyjną i marketingową. Aż połowa badanych przedsiębiorców przypisuje dość duże znaczenie działalności zorientowanej na tworzenie instytucji otoczenia biznesu (por. rys. 1).



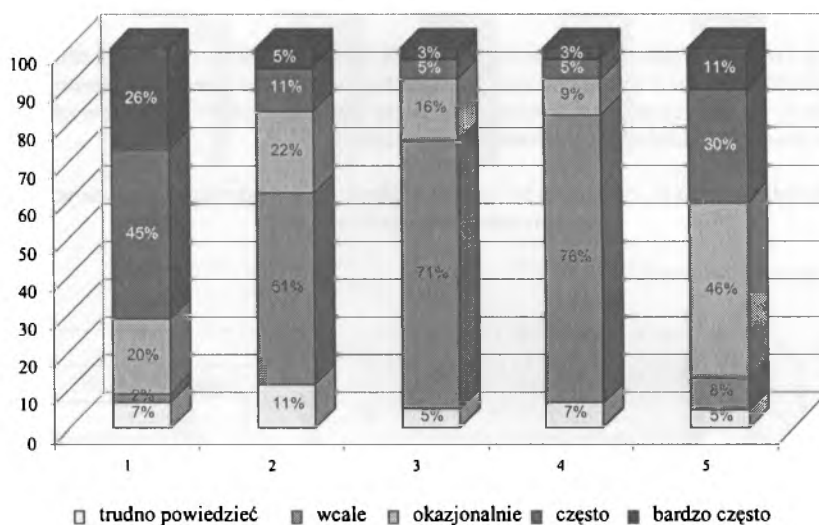
A – polityka (strategia) rozwoju gospodarczego gminy, B – przygotowanie ofert inwestycyjnych dla przedsiębiorców, C – sprzyjający inwestorom plan zagospodarowania przestrzennego, D – budowanie zaufania przedsiębiorców do władz lokalnych, E – upraszczanie procedur dotyczących obsługi przedsiębiorców przez samorząd, F – działania w zakresie kształcenia dostosowanego do potrzeb rynku, G – realizacja polityki dochodowej sprzyjającej przedsiębiorcom, H – realizacja polityki wydatkowej sprzyjającej przedsiębiorcom, I – prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej finansowania zewnętrznego, J – współorganizowanie parków inwestycyjnych, inkubatorów itd., K – prowadzenie działalności gospodarczej samorządu (niekonkurencyjnej), L – przychylne przedsiębiorcom gospodarowanie mieniem komunalnym, Ł – działalność promocyjna i marketingowa samorządu.

Rys. 1. Oczekiwania przedsiębiorców co do działań samorządu wspierających rozwój gospodarczy na ich terenie – efekty potencjalnego wsparcia (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Wśród działań w obszarze lokalnej polityki wydatkowej najpopularniejszymi, według opinii przedstawicieli gmin, są wydatki na budowę i rozwój infrastruktury technicznej oraz wydatki na przedsięwzięcia informacyjno-promocyjne. Znaczenie wydatków na wsparcie ośrodków rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju lokalnego, parki technologiczne, instytucje doradcze i szkoleniowe wydaje się o wiele mniej istotne. Zaledwie 5% gmin wspomaga działalność tych instytucji bardzo często, natomiast 51% gmin wcale. Jeszcze mniejszą rolę przypisuje się wydatkom na działalność funduszy gwarancyjnych i pożyczkowych. Aż 76% odpowiedzi wskazuje na zupełny brak zaangażowania samorządów lokalnych w tego typu działalność.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że odpowiedzi ankietowanych przedsiębiorców tylko w części pokrywają się z odpowiedziami uzyskanymi w gminach. Przedsiębiorcy bowiem, pytani o efekty poszczególnych działań, odpowiadają w większości, że najskuteczniejsze wśród wyżej wymienianych są wydatki na budowę i rozwój infrastruktury technicznej oraz działalność informacyjno-promocyjną. O ile analizowane odpowiedzi sugerują, że potrzeby firm w tym zakresie są raczej dostrzegane i zaspokajane przez samorządy lokalne, o tyle niestety w przypadku wsparcia instytucji okołobiznesowych jest odwrotnie. Z opinii przedsiębiorców wynika, że instytucje te są bardzo potrzebne i aż 67% określa ich efektywność jako istotną, natomiast gminy, jak wcześniej stwierdzono, nie podejmują większej aktywności w tym zakresie (por. rys. 2 i 3).

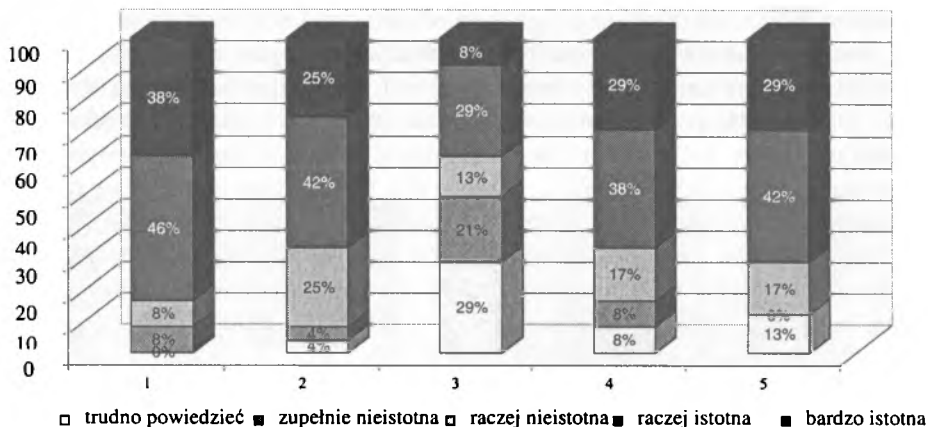


1 – budowa i rozwój infrastruktury technicznej, 2 – działalność ośrodków rozwoju przedsiębiorczości, 3 – działalność związana z przedsięwzięciami gospodarczymi (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), 4 – funkcjonowanie lokalnych funduszy gwarancyjnych i pożyczkowych, 5 – przedsięwzięcia związane z działalnością informacyjno-promocyjną.

Rys. 2. Wydatki gminne w pobudzaniu rozwoju gospodarczego – zakres stosowanego wsparcia w opiniach gmin (w %)

Źródło: opracowanie własne.

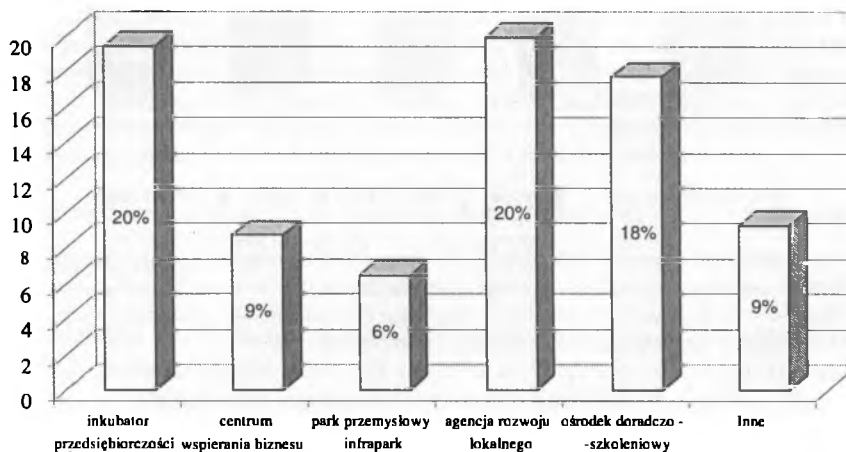
Analiza przeprowadzona na próbie gmin pozwala także stwierdzić, że zaledwie 20% respondentów deklaruje wsparcie finansowe dla inkubatorów przedsiębiorczości i agencji rozwoju lokalnego, a 8% dla centrów wspierania biznesu. Tylko 6% badanych gmin ma swój udział w powstaniu parków przemysłowych, a 18% wspomaga funkcjonowanie ośrodków doradczo-szkoleniowych (por. rys. 4).



1 – budowa i rozwój infrastruktury technicznej, 2 – działalność ośrodków rozwoju przedsiębiorczości, 3 – działalność związana z przedsięwzięciami gospodarczymi (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), 4 – funkcjonowanie lokalnych funduszy gwarancyjnych i pożyczkowych, 5 – przedsięwzięcia związane z działalnością informacyjno-promocyjną.

Rys. 3. Wydatki gminne w pobudzaniu rozwoju gospodarczego – efektywność stosowanych rozwiązań w opiniach przedsiębiorców (w %)

Źródło: opracowanie własne.



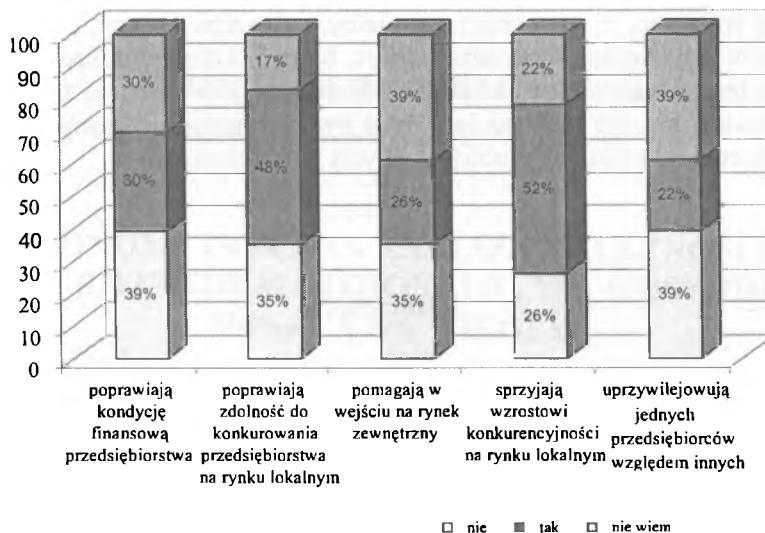
Rys. 4. Pomoc kapitałowa gmin w tworzeniu i rozwoju instytucji otoczenia biznesu (w %)

Źródło: opracowanie własne.

Konkludując, należy wskazać jeszcze na wnioski, jakie przynosi analiza odpowiedzi przedsiębiorców w temacie skuteczności gminnych instrumentów o charakterze



wydatkowym (rys. 5). Ponad połowa respondentów wskazuje, że sprzyjają one wzrostowi konkurencyjności na rynku lokalnym, a 48% przedsiębiorców odpowiada, że poprawiają ich zdolność do konkutowania na rynku lokalnym. Blisko 40% przedsiębiorców odpowiedziało, że są uczestnicy, którzy mają na rynku większe przywileje od drugih, a blisko 40% twierdzi, że niestety nie poprawiają ich kondycji finansowej.



Rys. 5. Wpływ instrumentów wydatkowych na działalność gospodarczą badanych przedsiębiorców (w %)

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Podsumowanie

Innowacyjność jest jednym z głównych czynników przyczyniających się do wzrostu ekonomicznego regionów i społeczeństw. Dlatego też samorząd terytorialny, zwłaszcza gminny, musi wykształcić nie tylko umiejętności kreowania i realizacji dobrych strategii rozwojowych, ale przede wszystkim:

- 1) umiejętności współpracy i współdziałania z przedsiębiorcami w celu opracowania programów wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności;
- 2) umiejętności współdziałania z wyspecjalizowanymi instytucjami otoczenia biznesu w celu wsparcia lokalnego i regionalnego biznesu;
- 3) umiejętności wpisania się w rządowe programy wspierania innowacyjności gospodarki, aby pozyskać środki na realizację swoich planów pobudzania innowacyjności przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium;
- 4) umiejętności współdziałania z innymi samorządami terytorialnymi (kooperacja pozioma i pionowa) w celu łączenia sił i kreowania biegunów wzrostu;

5) umiejętności szerszego wykorzystania instrumentów wspierania przedsiębiorczości dozwolonych prawem dla jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza kreowania na tej podstawie współpracy z instytucjami otoczenia biznesu.

Ponadto ważnym elementem jest, aby samorząd lokalny wspierał działania na rzecz tworzenia klastrów i brał udział w działaniach na poziomie większych jednostek w tworzeniu foresightów technologicznych, a te działania będą miały na poziomie regionów dofinansowanie centralne [ *Polska...* 2007, s. 68].

Dzisiaj wiadomo, że samorząd terytorialny, zwłaszcza gminny, musi współdziałać z innymi instytucjami otoczenia biznesu, by być skutecznym kreatorem rozwoju danego terytorium, musi mieć liczne umiejętności, co oznacza, że musi być instytucją uczącą się, ale również sam musi być instytucją innowacyjną, bo trudno mówić o kreowaniu innowacyjności bez bycia innowacyjnym.

## Literatura

- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.
- Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce – raport 2004*, Instytut Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, SOOIP, Łódź-Poznań 2004.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997, s. 214.
- Polska. Narodowe, strategiczne ramy odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Sasinowski H., *Stymulowanie inicjatyw lokalnych a rozwój regionalny*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, red. A. Kopczuk, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Wpływ instytucji otoczenia biznesu na wzrost konkurencyjności gospodarki rok po akcesji Polski do UE*, Raport. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005.

## **SUPPORT GIVEN BY SELF-GOVERNMENT IN ORDER TO CREATE AND DEVELOP BUSINESS FRIENDLY ENVIRONMENT AT COMMUNITY LEVEL (BASED ON SURVEYS CONDUCTED IN ZACHODNIOPOMORSKIE REGION)**

### Summary

Local authorities should stimulate involvement of local communities in economic processes and positively influence economic activity of local enterprises. The article presents basic aspects related to local interventionism, in particular expenditures connected with creating a financial basis for business environment. It means financial support for local entrepreneurial funds and trusts, agencies for regional development, training centres, technological parks and crediting institutions.