

dr Piotr Russel

Instytut Finansów SGH

Analiza i identyfikacja formuł regulacji instrumentów wsparcia, możliwych do zastosowania w ramach instytucji LOG na rzecz programowania aktywnej polityki prorozwojowej gmin w oparciu o wyniki badań ankietowych oraz badań NIK i analiz Biura Analiz Sejmowych. Rekomendacje w zakresie możliwości stosowania w warunkach krajowych, europejskich i pozaeuropejskich instrumentów wsparcia, w kontekście wyników badań, oraz w szczególności z ocen wynikających z dotychczasowych badań ankietowych.

wykonano na rzecz SGH, w ramach projektu:

**„Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem (akronim: REGIOGMINA) nr 385453, Program badań naukowych i prac rozwojowych
„Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”
GOSPOSTRATEG**

realizowany przez konsorcjum w składzie: Województwo Kujawsko-Pomorskie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.



Nr umowy GOSPOSTRATEG1/385453/3/NCBR/2018



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju

Warszawa, 29 maj 2020 r.

Spis treści

Executive summary	3
Wprowadzenie	6
1. Metodyka badania	7
2. Wyniki badania NIK i BAS dotyczące wykorzystania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego a oczekiwania przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego	10
2.1 Narzędzia ekonomiczno-finansowe	10
2.2. Narzędzia infrastrukturalne	15
2.3. Narzędzia planistyczne i prawno-administracyjne	17
2.4 Narzędzia instytucjonalno-organizacyjne	19
2.5 Narzędzia w zakresie współpracy z przedsiębiorcami, pozyskiwania inwestorów i funduszy z zewnątrz	26
2.6 Identyfikacja formuł regulacji instrumentów wsparcia	32
2. Przegląd rozwiązań międzynarodowych dotyczących instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne i regionalne	41
3. Wnioski i rekomendacje	53
Bibliografia	61

Executive summary

W niniejszym raporcie zaprezentowano wyniki badań dotyczących różnego rodzaju instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem szczebla gminnego. Poszczególne instrumenty zostały podzielone na pięć grup według terminologii zaproponowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK). W poszczególnych grupach instrumentów, bazując na ogólnopolskich wynikach badań przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższą Izbę Kontroli, oceniono powszechność stosowania danego instrumentu oraz bazując na rekomendacjach NIK oraz wiedzy eksperckiej podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby wykorzystania danego instrumentu. Uzyskane wyniki zostały następnie porównane z wynikami innych badań, w szczególności wśród przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) z woj. kujawsko-pomorskiego, którzy zgłaszają zapotrzebowanie na określone instrumenty wsparcia lub wskazują na główne bariery hamujące rozwój ich działalności. Przeprowadzona analiza pozwoliła m.in. na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji:

- 1) spośród ekonomiczno-finansowych instrumentów wsparcia najczęściej wykorzystywaną formą pomocy przez władze gminne w Polsce jest stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, choć w przypadku ankietowanych gmin z woj. kujawsko-pomorskiego jest on wykorzystywany w umiarkowanym stopniu (ok. 45% gmin stosuje ten rodzaj wsparcia); w świetle wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego wydaje się, iż ten rodzaj wsparcia jest potrzebny, gdyż wysokość podatków i opłat lokalnych jest wskazywana na 3. miejscu wśród najważniejszych barier hamujących rozwój działalności;
- 2) gminy relatywnie rzadko stosują takie instrumenty finansowe jak pożyczki, gwarancje czy poręczenia (badanie przeprowadzone przez BAS dowiodło, iż najczęściej ten rodzaj wsparcia jest kierowany do przedsiębiorstw komunalnych); dotychczasowa praktyka oraz ryzyko związane z tego rodzaju instrumentami wskazuje, iż gminy są słabo przygotowane (w tym nie dysponują odpowiednim zapleczem kapitałowym) do pełnienia tej funkcji; niemniej wydaje się, iż mogą one pośrednio uczestniczyć w tego rodzaju pomocy np. poprzez uczestnictwo w powoływaniu odpowiednich instytucji otoczenia biznesu jak np. fundusze pożyczkowe czy poręczeniowe;
- 3) badanie ankietowe przeprowadzone wśród przedsiębiorców reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego pokazało istniejącą wśród tej grupy przedsiębiorców lukę kapitałową oraz to, że istniejące na rynku możliwości finansowania inwestycji nie odpowiadają ich potrzebom. Stąd też ciekawą inicjatywą jest pomysł powołania specjalnego funduszu, który wspierałby finansowo rozwijające się małe i średnie przedsiębiorstwa poprzez inwestycje o charakterze kapitałowym;
- 4) spośród narzędzi infrastrukturalnych aktywność gmin koncentruje się na projektach infrastrukturalnych dotyczących budowy, rozbudowy i poprawy jakości dróg oraz rozwiązań komunikacyjnych, a także infrastruktury komunalnej. Ponad 60% ankietowanych przedsiębiorców pozytywnie oceniło stan infrastruktury drogowej, energetycznej, wodno-kanalizacyjnej oraz transport publiczny w woj. kujawsko-pomorskim. Znacznie gorzej oceniana jest dostępność gruntów pod inwestycje – ten aspekt wsparcia otrzymał 37% pozytywnych odpowiedzi wśród ankietowanych MŚP;

- 5) rekomendowane przez firmę PwC działania mające na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej województwa kujawsko-pomorskiego powinny obejmować uzbrajanie terenów inwestycyjnych, podejmowanie działań w celu przygotowania dużych terenów inwestycyjnych mogących przyjąć inwestycje o znaczeniu krajowym i rozbudowę istniejących parków przemysłowych, a także wyznaczenie nowych terenów inwestycyjnych, w szczególności w gminach o charakterze nierolniczym, w którym dostępność terenów inwestycyjnych jest obecnie niewielka;
- 6) mimo zaobserwowanej w ciągu ostatniej dekady poprawy w zakresie postrzegania przez przedsiębiorców z woj. kujawsko-pomorskiego sposobu wykorzystania przez gminy narzędzia planistycznego jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) nadal dla części respondentów barierą w rozwoju działalności gospodarczej są ograniczenia z nich wynikające; stąd też zasadnym wydaje się postulat szerszego wykorzystania konsultacji społecznych w procesie ich uchwalania (wykraczających poza minimalny zakres wynikający z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w tym obejmujących zarówno konsultacje bezpośrednie, jak również przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej;
- 7) z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez BAS i NIK wynika również, iż znaczna część polskich gmin nie posiada żadnego dokumentu o charakterze strategicznym zawierającego cele i zadania z zakresu wspierania przedsiębiorczości – rekomendowanym rozwiązaniem jest przygotowanie lokalnych programów wspierania przedsiębiorczości przy możliwie dużej partycypacji lokalnych przedsiębiorców (w przypadku mniejszych gmin, zwłaszcza typowo rolniczych tego typu cele i zadania mogłyby stanowić część planu rozwoju lokalnego danej gminy);
- 8) badanie przeprowadzone przez firmę PwC pokazało, iż w blisko 1/5 ankietowanych gmin brak jest jakiegokolwiek komórki w urzędzie gminy/miasta, która byłaby odpowiedzialna za koordynację obsługi potencjalnych inwestorów, zaś w ponad 1/3 z nich przyjęto rozwiązanie, w którym obsługą potencjalnych inwestorów w gminie zajmuje się bezpośrednio wóldar lub jeden z jego zastępców – wydaje się, że nawet w mniejszych gminach rekomendowanym rozwiązaniem powinno być utworzenie punktu bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. *one stop shop*);
- 9) z badania firmy PwC wynika również, iż na terenie woj. kujawsko-pomorskiego działa obecnie 89 instytucji otoczenia biznesu (IOB), które oferują różnego rodzaju usługi o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, doradczym, finansowym, networkingowym czy pomocy w zakresie rekrutacji. Jednocześnie ankietowani przedsiębiorcy z województwa kujawsko-pomorskiego podchodzą z dużą dozą ostrożności do współpracy z IOB, stąd też zasadnym wydają się działania stosowane np. przez niektóre samorzady wojewódzkie, polegające na certyfikacji IOB.

W drugiej części raportu zaprezentowano rozwiązania międzynarodowe dotyczące instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne i regionalne stosowane w wybranych krajach europejskich i pozaeuropejskich. W kontekście zdiagnozowanych potrzeb występujących wśród przedsiębiorców z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego szczególnie cenne wydają się następujące instrumenty:

- 1) rozwiązania szwajcarskie dotyczące współpracy w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego,
- 2) inicjatywy klastrowe (Francja) oraz ekosystemy startupowe (USA),

- 3) szeroki pakiet instrumentów i strategii finansowania (Niemcy),
- 4) Rady regionalne, których głównym zadaniem jest rozwój regionalny oraz regionalne planowanie przestrzenne (Finlandia),
- 5) Fora Biznesu, do których zadań należy przygotowanie regionalnych strategii rozwoju biznesu, monitorowanie warunków rozwoju, rekomendowanie rządowi współfinansowania (m.in. ze środków UE) działań na rzecz rozwoju biznesu, a także wskazywanie tych obszarów, gdzie przepisy dla MŚP są szczególnie uciążliwe (Dania),
- 6) lokalne jednostki usług biznesowych – funkcjonujące na szczeblu gminnym jednostki, świadczące usługi doradcze zarówno dla nowych, jak i istniejących już podmiotów oraz pomoc w znalezieniu odpowiednich lokalizacji biznesowych (Dania),
- 7) wykorzystanie potencjału parków naukowych (Szwecja),
- 8) strefy inwestycji biznesowych (Holandia, Amsterdam) – wspólne inwestycje przedsiębiorców i/lub właścicieli w jakość swojego otoczenia biznesowego,
- 9) wsparcie finansowe w zakresie internacjonalizacji MŚP oraz nacisk na edukację ukierunkowaną na przedsiębiorczość (Finlandia).

Przy dyskusji na temat formuł regulacji instrumentów wsparcia możliwych do zastosowania na poziomie lokalnym i regionalnym warto również zwrócić uwagę na narzędzia, które zostały zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (druk sejmowy VII kadencji nr 1699).

Wprowadzenie

Od początku 1999 r. obowiązuje w Polsce trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi samorząd gminny, samorząd powiatowy oraz samorząd województwa. Jednocześnie zwiększeniu uległa odpowiedzialność władz samorządowych za szeroko pojęty rozwój lokalny, a także kompetencje do samodzielnego podejmowania decyzji i kształtowania polityki finansowej¹. Ważnym zadaniem władz lokalnych stało się m.in. tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju gospodarczego na danym terenie, co wiąże się z koniecznością tworzenia proprzedsiębiorczego klimatu. Jednostki samorządu, a w szczególności gminy, zostały wyposażone w pewne instrumenty, które mogą służyć temu celowi². Wśród nich można wyróżnić zarówno narzędzia o charakterze budżetowym, obejmujące instrumenty z obszaru polityki dochodowej (np. uprawnienia do obniżania stawek podatku od nieruchomości czy wprowadzania ulg i zwolnień dotyczących tej daniny) i wydatkowej (głównie związane z polityką inwestycyjną prowadzoną na szczeblu samorządowym), jak również szereg instrumentów o charakterze pozabudżetowym. Wśród nich można wymienić np. instrumenty o charakterze planistycznym, instytucjonalno-organizacyjnym czy określające warunki współpracy z przedsiębiorcami.

W niniejszym opracowaniu przeprowadzona zostanie analiza różnego rodzaju instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem szczebla gminnego, w oparciu o dwa kompleksowe badania zrealizowane przez:

- 1) Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, które w 2012 roku przeprowadziło badanie ankietowe wśród gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego – wyniki tego badania zostały zaprezentowane w opublikowanym w 2013 r. raporcie³ (dalej: raport BAS) – szczegółowe informacje o tym badaniu zostały zaprezentowane w pkt. 1 – Metodyka badania.
- 2) Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), która w latach 2017-2018 przeprowadziła kontrolę, której celem było wskazanie na potrzebę aktywnego poszukiwania przez samorząd gminny możliwości wspierania przedsiębiorczości oraz skutecznych sposobów takiego wsparcia – wyniki tego badania zostały opublikowane w 2018 r. w raporcie z kontroli⁴ (dalej: raport NIK), szczegółowe informacje o tym badaniu zostały zaprezentowane w pkt. 1 – Metodyka badania.

Wyniki obu badań zostaną skonfrontowane z wynikami innych badań, w szczególności badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców należących do sektora MSP, działających w województwie kujawsko-pomorskim przez zespół badawczy w składzie J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko – jego wyniki zostały zaprezentowane w raporcie z badania ankietowego⁵ przygotowanego w marcu 2020 r. jako wynik realizacji zadania nr 3 projektu REGIOGMINA (dalej: raport z realizacji zadania nr 3), wyników badań ankietowych zrealizowanych przez Pracownię Badań Społecznych

¹ B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3, s. 19.

² D. Grodzka, *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego*. „Studia BAS” 2008, nr 16, s. 111-112.

³ G. Ciura, A. Grycuk, M. Korolewska, P. Russel, U. Smołkowska, M. Stachurska-Waga, Z. Wołodkiewicz-Donimirski, W. Zgliczyński, *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – Raport z badań* (red. G. Gołębiowski, M. Korolewska), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

⁴ *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy. Informacja o wynikach kontroli*. Departament Administracji Publicznej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018.

⁵ J. Klimek, T. Pilewicz T., B. Żelazko, *Raport z badania ankietowego w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG-REGIOGMINA” w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie*, Warszawa marzec 2020.

i Marketingowych SOMA w Toruniu (dalej: M. Kwocińska-Zdrenka, raport z badań), wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez zespół pod kierownictwem M. Zastempowskiego⁶ (dalej: M. Zastempowski i in., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*), a także wyników badań prowadzonych przez firmę PwC w ramach realizacji niniejszego projektu badawczego.

Wyniki przeprowadzonej analizy zostaną następnie wykorzystane do identyfikacji formuł regulacji, tj. wskazania czy dany instrument jest lub nie jest uregulowany w przepisach prawa oraz czy konieczne są modyfikacje w tym zakresie. Uzupełnieniem tej części analizy będzie wskazanie wybranych narzędzi, które zostały zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw⁷.

W drugiej części raportu zaprezentowane zostaną wybrane instrumenty wsparcia stosowane w państwach europejskich i pozaeuropejskich, które mogłyby zostać wykorzystane przy programowaniu aktywnej prorozwojowej polityki gmin oraz na innych szczeblach władzy samorządowej.

Podsumowaniem przeprowadzonej analizy są wnioski i rekomendacje w zakresie pożądanych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości – dotyczą one zarówno narzędzi, które są już wykorzystywane w praktyce funkcjonowania polskich samorządów (choć z różną powszechnością), jak również pewnych dobrych praktyk płynących z rozwiązań międzynarodowych, które mogą przyczynić się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym stanowić pewnego rodzaju akcelerator rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie.

1. Metodyka badania

W pierwszej części niniejszego opracowania zostanie zaprezentowana ocena najważniejszych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez gminy. Jak wskazano we wprowadzeniu, ocena ta będzie bazować na wynikach dwóch badań:

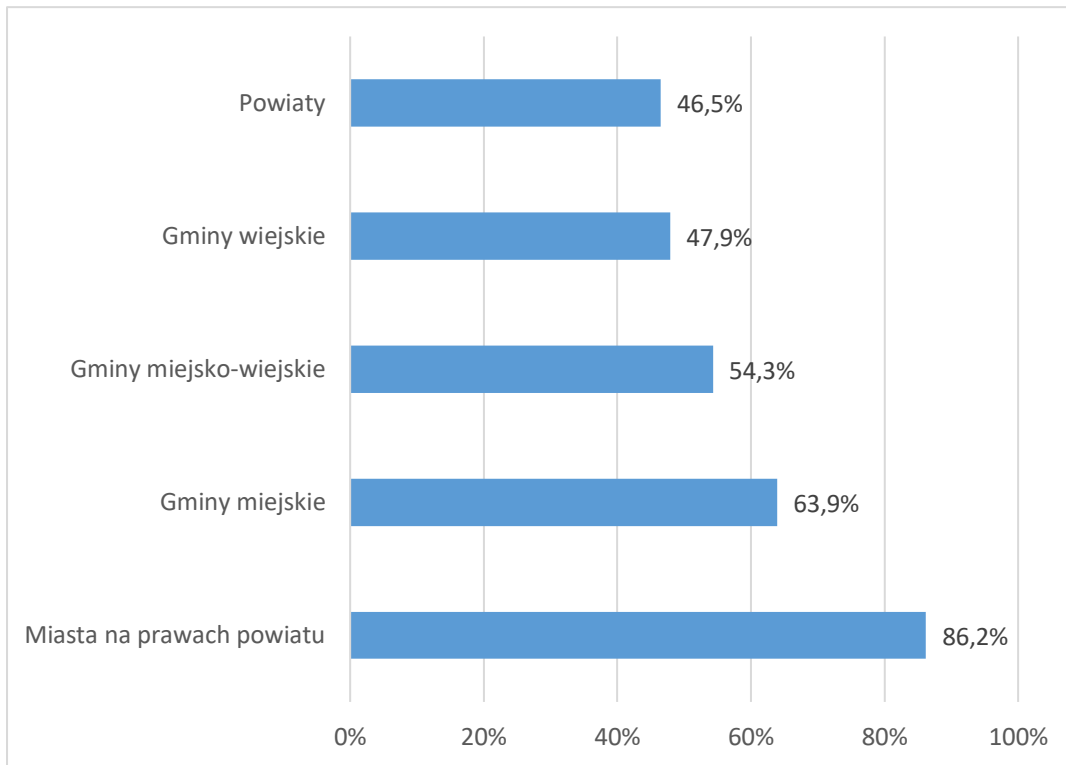
- 1) Przeprowadzonego w 2012 roku badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) – ankietę zawierającą 20 pytań badawczych wysłano do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego należących do kategorii gmin, miast na prawach powiatu i powiatów (ogółem 2793 JST) – z JST otrzymano łącznie 1436 ankiet, co oznacza średni stopień zwrotu ankiet na poziomie 51,4% (zwrot ankiet oraz strukturę respondentów w poszczególnych grupach przedstawiono na wykresach 1 i 2).

⁶ M. Zastempowski, A. Glińska-Noweś, E. Wędrowska, W. Glabiszewski, D. Grego-Planer, I. Escher, K. Liczmańska-Kopcewicz, *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*, monografia przygotowana w ramach realizacji projektu REGIOGINA, Toruń 2020.

⁷ Druk sejmowy VII kadencji nr 1699.

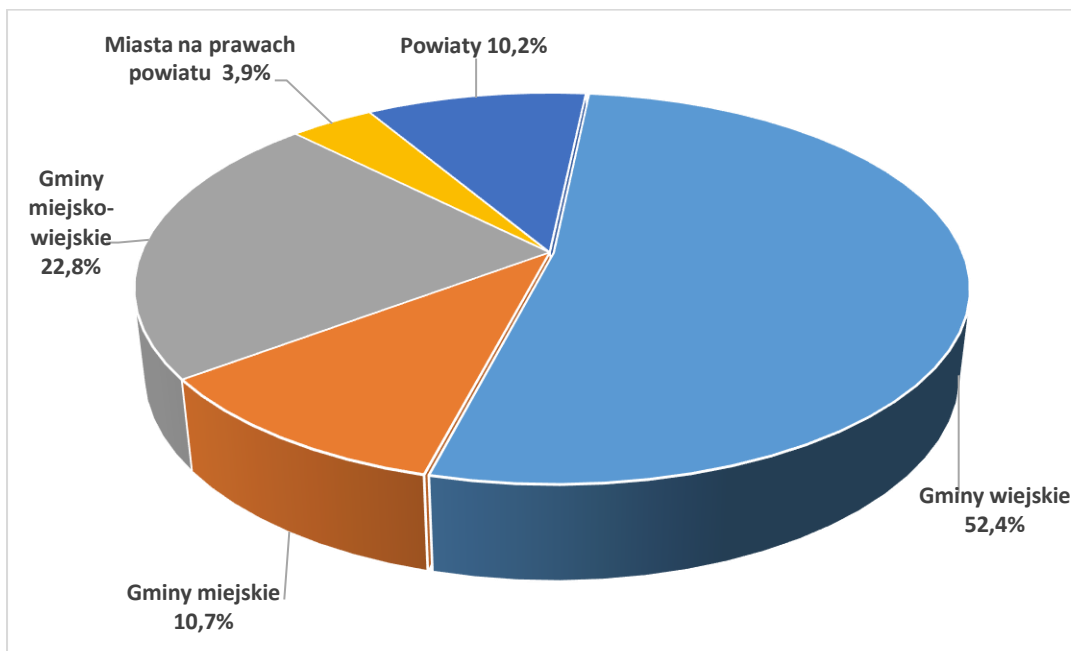
<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E05297229E3BB06C1257BE3003A2CCF> [dostęp: 30 kwietnia 2020 r.]

Wykres 1 Stopień zwrotu ankiet w badaniu BAS wg kategorii JST



Źródło: *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – Raport z badań* (red. G. Gołębiowski, M. Korolewska), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 7.

Wykres 2 Struktura respondentów, którzy wypełnili ankietę BAS



Źródło: jak pod wykresem 1

- 2) Zrealizowanego w latach 2017-2018 badania Najwyższej Izby Kontroli (NIK) – badanie to opierało się na bezpośredniej kontroli przeprowadzonej w 48 gminach zlokalizowanych w 8 województwach. W każdym z nich do kontroli wybrano dwie gminy miejskie (miasta powyżej 100 tys. mieszkańców), dwie gminy miejsko-wiejskie i dwie gminy wiejskie. Dodatkowo do wszystkich gmin w Polsce, liczących poniżej 100 tys. mieszkańców (2391 JST), i nie objętych bezpośrednią kontrolą, wysłano w formie online zaproszenie do udziału w badaniu kwestionariuszowym. Otrzymano łącznie 1617 ankiet, co oznacza zwrotność na poziomie 67,6%⁸.

Bazując na wynikach badań przeprowadzonych przez BAS oraz NIK, autor dokonał oceny powszechności wykorzystywania danego instrumentu przez samorząd gminny⁹ stosując 3-stopniową skalę:

- niska powszechność – w sytuacji, gdy dany instrument był wykorzystywany przez mniej niż 30% kontrolowanych lub ankietowanych gmin,
- umiarkowana powszechność – w przypadku, gdy dany instrument był wskazywany przez 30% do 60% kontrolowanych lub ankietowanych gmin,
- wysoka powszechność – w sytuacji, gdy dany instrument był wykorzystywany ponad 60% kontrolowanych lub ankietowanych gmin.

Następnie bazując na ocenach sformułowanych w raporcie z kontroli NIK, a także wykorzystując wiedzę ekspercką zgromadzoną m.in. z tytułu uczestnictwa w badaniu przeprowadzonym przez BAS podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby wykorzystania danego instrumentu (zastosowano w tym przypadku uproszczoną skalę – *silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić*¹⁰). W celu większej przejrzystości zdecydowano się podzielić instrumenty według 5 grup instrumentów zaproponowanych w raporcie z kontroli NIK i zestawić w formie tabelarycznej (tabele 1-5). Uzyskane wyniki zostały porównane z wynikami innych badań, w szczególności wśród przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw z woj. kujawsko-pomorskiego, którzy zgłaszają zapotrzebowanie na określone instrumenty wsparcia lub wskazują na główne bariery hamujące rozwój ich działalności. W tabeli 6, będącej syntetycznym podsumowaniem tej części badań, podjęto próbę identyfikacji pożądanych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd gminny w Polsce oraz formuł ich regulacji. Następnie bazując na wynikach badań cząstkowych zrealizowanych w ramach niniejszego projektu badawczego zaprezentowano wybrane narzędzia wspierania przedsiębiorczości, a w szczególności sektora MŚP, stosowane w niektórych państwach europejskich i pozaeuropejskich na poziomie lokalnym i regionalnym. Autor podjął również próbę przeanalizowania możliwości wykorzystania tych instrumentów w warunkach polskich. W celu większej przejrzystości opracowania instrumenty stosowane w wybranych państwach zostały pogrupowane według klasyfikacji zaproponowanej w raporcie NIK (tabele 7-11).

⁸ *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy. Informacja o wynikach kontroli*. Departament Administracji Publicznej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018, s. 6.

⁹ Badanie Biura Analiz Sejmowych objęło również powiaty, ale w celu porównywalności danych zasadnicza uwaga będzie skupiona na instrumentach wykorzystywanych przez samorząd gminny (kontrola i badanie NIK objęła tylko ten szczebel samorządowy); dla pełniejszego obrazu będą przytaczane również niektóre wyniki badania BAS dotyczące powszechności wykorzystania danego instrumentu na szczeblu powiatowym.

¹⁰ Dopuszczono wariant „trudno ocenić” w sytuacjach niejednoznacznych, wymagających dodatkowych badań i analiz.

2. Wyniki badania NIK i BAS dotyczące wykorzystania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego a oczekiwania przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego

2.1 Narzędzia ekonomiczno-finansowe

W tabeli 1 dokonano analizy powszechności wykorzystania przez gminy ekonomiczno-finansowych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości oraz podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby stosowania danego instrumentu.

Tabela 1 Wyniki badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w zakresie wykorzystania narzędzi ekonomiczno-finansowych

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
1. Uwzględnianie ulg i zwolnień w zasadach gospodarowania nieruchomościami gminy	Niska – z badania NIK wynika, iż instrument ten jest rzadko wykorzystywany, większość skontrolowanych gmin (81%) nie wprowadzała ulg i preferencji, w tym w opłatach za najem i dzierżawę nieruchomości (raport NIK, s. 12).	Silnie potrzebny – rekomendowanym rozwiązaniem jest zwiększanie – o ile jest to możliwe biorąc pod uwagę zróżnicowany potencjał gmin – zasobów gminy o lokale, które mogłyby być wykorzystywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, jak również uwzględnienie, przy ustalaniu wysokości czynszu np. wkładu własnego przedsiębiorcy z tytułu przeprowadzenia koniecznych prac remontowych (raport NIK, s. 12).
2. Stosowanie zwolnień i ulg podatkowych	Wysoka – z badania BAS wynika, iż większość ankietowanych gmin (83,6%) udzielała ulg, umorzeń i zwolnień w podatku od nieruchomości podmiotom prowadzącym działalność gosp. (raport BAS, s. 13); badanie NIK wskazuje, że ok. ¾ ankietowanych gmin stosowało w latach 2014-2017 obniżone stawki pod. od nieruchomości oraz środków transportu, w tym ok. ¼ badanych gmin wskazywała, iż stosuje preferencyjne stawki podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców np. tworzących nowe miejsca pracy (raport NIK, s. 13).	Trudno ocenić – stosowane zwolnienia i ulgi mogą, ale nie muszą w sposób istotny oddziaływać na rozwój przedsiębiorczości na danym terenie. W przypadku ich stosowania istotne mogą być dwie kwestie: 1) warunkowość udzielania (np. od utworzenia i utrzymania określonej liczby miejsc pracy, 2) stabilność prowadzonej na szczeblu lokalnym polityki podatkowej, która może mieć istotny wpływ na podejmowane na danym terenie przedsięwzięcia inwestycyjne.

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
3. Udzielanie poręczeń, gwarancji i pożyczek	Niska – badanie BAS pokazało, iż JST stosunkowo rzadko stosowały ten rodzaj wsparcia (34,1% ankietowanych wskazało, że udzieliło takiego wsparcia co najmniej jednemu podmiotowi), przy czym najczęściej był to instrument adresowany do spółek komunalnych, a bardzo rzadko do lokalnych przedsiębiorców (raport BAS, s. 30). Kontrolowane przez NIK gminy zasadniczo nie udzielały tego typu wsparcia, wskazując jako przyczynę zarówno na brak środków finansowych, jak i brak zainteresowania tego rodzaju wsparciem ze strony przedsiębiorców (raport NIK, s. 48).	Trudno ocenić – dotychczasowa praktyka oraz ryzyko związane z tego rodzaju instrumentami wskazuje, iż same gminy są słabo przygotowane (w tym nie dysponują odpowiednim zapleczem kapitałowym) do pełnienia tej funkcji; niemniej wydaje się, iż mogą one pośrednio uczestniczyć w tego rodzaju pomocy np. poprzez uczestnictwo w powoływaniu odpowiednich instytucji otoczenia biznesu jak np. fundusze pożyczkowe czy poręczeniowe.
4. Działania gmin w sprawach funkcjonowania na ich terenie specjalnej strefy ekonomicznej	Niska/Umiarkowana – z raportu NIK wynika, iż tereny inwestycyjne 18 spośród 48 objętych kontrolą gmin (37%) zostało włączonych do funkcjonujących w Polsce specjalnych stref ekonomicznych (SSE) – raport NIK, s. 13. Wyniki badań ankietowego BAS i NIK, przeprowadzone na szerszej próbie wskazują, iż na terenie 17% ankietowanych jednostek działała SSE (raport BAS, s. 33, raport NIK, s. 13).	Silnie potrzebny – specjalne strefy ekonomiczne i oferowane w nich zwolnienia podatkowe to jeden z najważniejszych instrumentów pozyskiwania i wspierania nowych przedsiębiorców, jakie w swoich działaniach mogą wykorzystać JST ¹¹ .

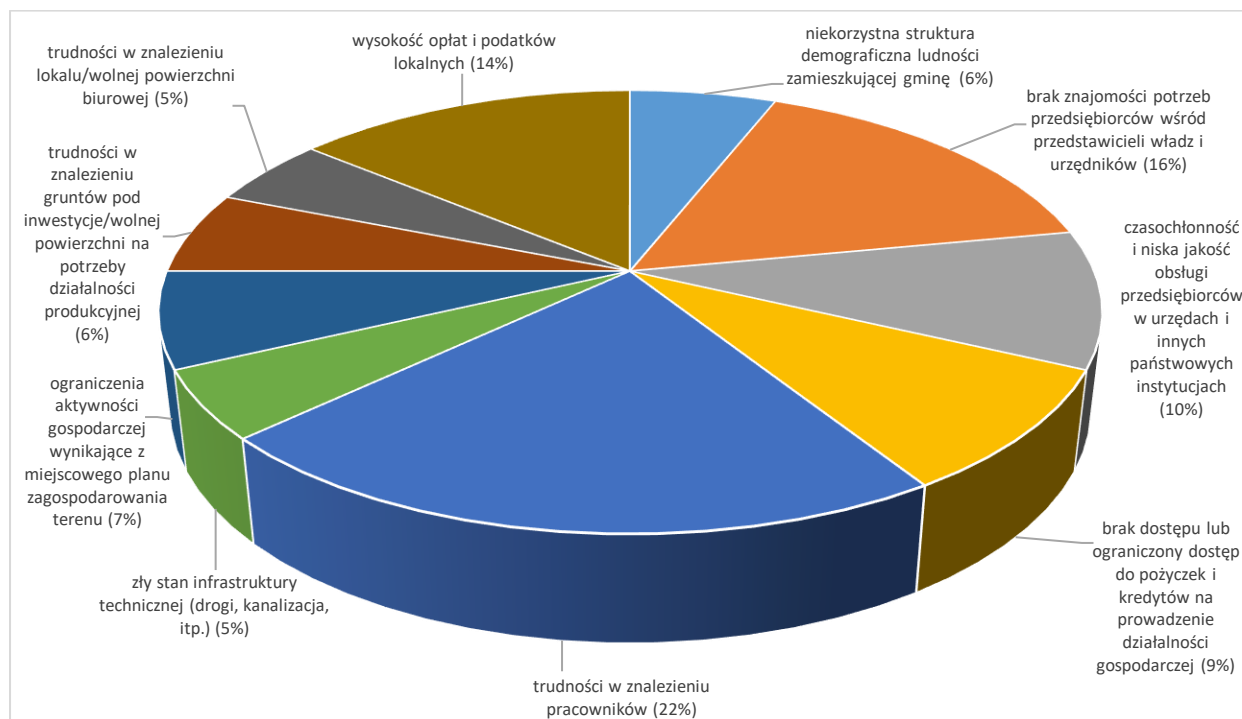
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz raportu BAS

Z badań BAS i NIK wynika, iż większość gmin stosuje obniżone – w porównaniu do maksymalnych określanych corocznie przez Ministra Finansów – stawki kwotowe podatków lokalnych. Wydaje się, iż co do zasady jest to zbieżne z oczekiwaniami przedsiębiorców. Przykładowo w raporcie z badania przeprowadzonego w 2010 r. w ramach projektu pt. *Diagnoza trendów rozwojowych województwa kujawsko-pomorskiego* aż 62% ankietowanych przedsiębiorców oczekiwało poprawy w zakresie wysokości stawek lokalnych, a 50% przewidywalności w zakresie podatków lokalnych¹². W badaniu ankietowym przeprowadzonym w ramach realizacji wspomnianego wcześniej badania ankietowego - zadania nr 3 (Klimek, Pilewicz, Żelazko) 14% ankietowanych przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego należących do sektora MŚP nadal wskazało wysokość podatków lokalnych jako barierę rozwoju działalności, co stanowiło trzecią pod względem istotności przeszkodę (wykres 3).

¹¹ A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*. „Studia BAS” Nr 1(37) 2014, s. 78.

¹² A. Chrościcka, T. Płachecki, J. Stasiowski, *Identyfikacja kierunków rozwoju sektora MŚP w województwie kujawsko-pomorskim*. Raport z badania w ramach projektu „Diagnoza trendów rozwojowych województwa kujawsko-pomorskiego”. Toruń 2010, <http://www.innowacje.kujawsko-pomorskie.pl/wp-content/uploads/2012/05/identyfikacja-kierunkow-rozwoju-sektora-msp-w-województwie-kujawsko-pomorskim.pdf> [dostęp: 15.04.2020 r.]

Wykres 3 Główne bariery rozwoju działalności* sektora MŚP działających w woj. kujawsko-pomorskim identyfikowane przez funkcjonujące na tym terenie podmioty gospodarcze



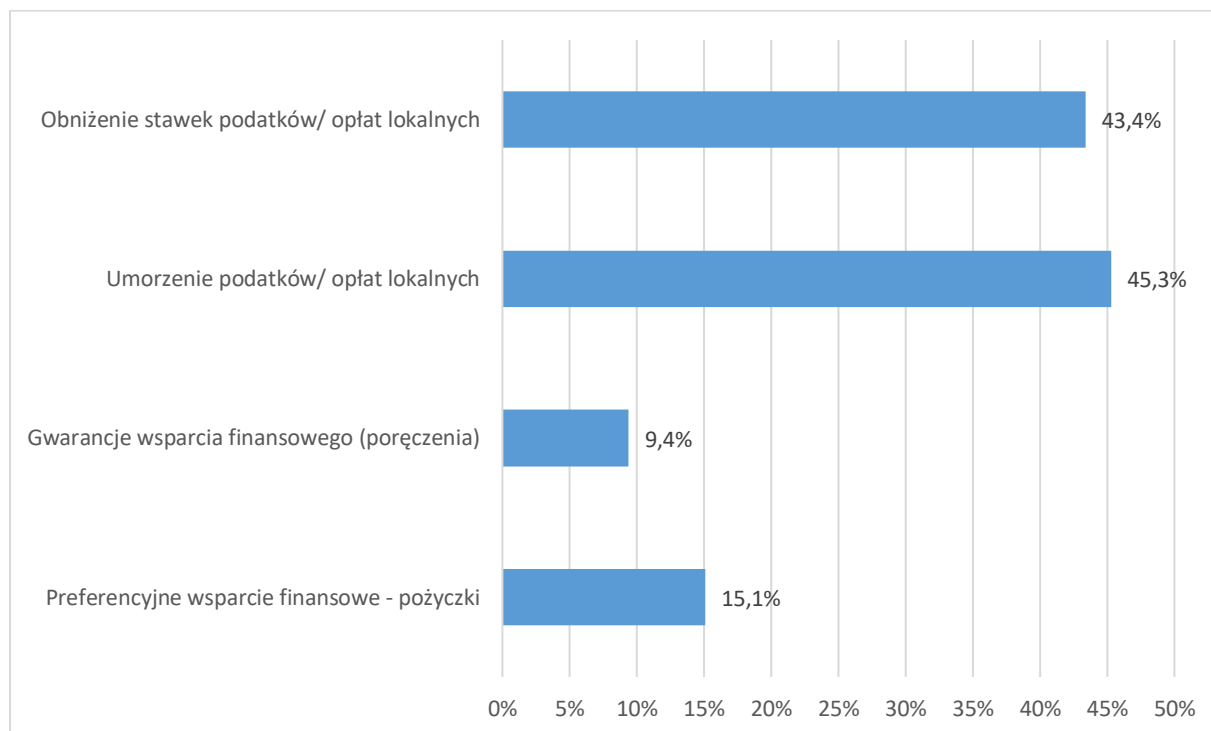
* - każdy z respondentów mógł wskazać 3 odpowiedzi

Źródło: J. Klimek, T. Pilewicz T., B. Żelazko, *Raport z badania ankietowego w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG-REGIOGMINA”* w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa marzec 2020, s. 71.

Z wykresu 3 wynika również, że większą niż wysokość lokalnych danin barierą w rozwoju działalności dla MŚP z m.in. kujawsko-pomorskiego są problemy ze znalezieniem pracowników (22% wskazań) oraz brak znajomości potrzeb przedsiębiorców wśród przedstawicieli władz i urzędników (16% odpowiedzi).

Jednocześnie w tym samym badaniu 40% ankietowanych uznało stawki podatków i opłat lokalnych za odpowiednie w odniesieniu do ich wysokości, 41% było odmiennego zdania, a 19% nie potrafiło określić swojego stanowiska (raport z realizacji zadania nr 3, s. 53). W świetle powyższych wyników można przyjąć, iż wysokość podatków i opłat lokalnych stosowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego jest relatywnie dobrze oceniana przez badane podmioty gospodarcze, które ponoszą ciężar tych danin. Część z ankietowanych przedsiębiorstw korzystała również ze wsparcia polegającego na umorzeniu podatków lub opłat lokalnych (raport z realizacji zadania nr 3, s. 78). Z innych badań, przeprowadzonych przez firmę PwC na potrzeby realizacji niniejszego projektu badawczego wynika, iż w przypadku 45% ankietowanych gmin znajdujących się na terenie województwa kujawsko-pomorskiego stosowane jest wsparcie w postaci umorzenia podatków/opłat lokalnych, zaś w 43% z nich dostępny jest instrument wsparcia w postaci obniżenia stawek lokalnych danin publicznych (wykres 4).

Wykres 4 Dostępność ekonomiczno-finansowych instrumentów wsparcia w gminach województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: *Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, Warszawa, 7 kwiecień 2020 r., s. 75*

O ile instrumenty związane z uprawnieniami gmin do obniżania stawek lub umarzania podatków czy opłat lokalnych są stosowane w blisko połowie ankietowanych gmin należących do województwa kujawsko-pomorskiego, o tyle relatywnie rzadko stosowane są instrumenty finansowe – zaledwie 9,4% gmin udziela wsparcia poręczeniowego, a 15% gmin stosuje preferencyjne warunki kredytowe dla przedsiębiorców (wykres 4). Co ciekawe, instrumenty finansowe w ocenie ankietowanych gmin są uznawane za najbardziej skuteczne narzędzie wsparcia (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 76). Świadczy to prawdopodobnie o relatywnie dobrym rozpoznaniu potrzeb lokalnych przedsiębiorców wśród władz gminnych, przy jednoczesnych istotnie ograniczonych możliwościach stosowania tego typu wsparcia na poziomie gminnym. Nadal bowiem istotnym problemem dla części małych i średnich przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego pozostaje brak lub ograniczony dostęp do pożyczek i kredytów (wykres 3), jak również dostępność do ogółu źródeł finansowania rozwoju, którą negatywnie ocenia blisko 2-krotnie więcej respondentów (38% vs 20%) – raport z realizacji zadania nr 3, s. 56. W tym samym badaniu tylko 27% ankietowanych wskazała, iż w województwie kujawsko-pomorskim może liczyć na wsparcie w zakresie finansowania rozwoju, a 40% badanych było odmiennego zdania (raport z realizacji zadania nr 3, s. 63). Warto również dodać, iż 14% ankietowanych przedsiębiorców korzystało w okresie ostatnich 3 lat z preferencyjnego finansowania w formie kredytów czy pożyczek, a 3% z gwarancyjnego wsparcia finansowego w formie pożyczek (raport z realizacji zadania nr 3, s. 78). Również z innych badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców z sektora MŚP z m.in. kujawsko-pomorskiego wynika, iż istnieje wyraźna luka kapitałowa wśród tego typu przedsiębiorców. Łącznie prawie 1/3 z nich wskazała, iż doświadcza jakichś niedoborów finansowych, w szczególności na inwestycje i rozwój (M. Kwiecińska-Zdrenka, raport z badań, s. 4). Jednocześnie w innym przeprowadzonym badaniu ponad połowa respondentów (51%) reprezentujących również sektor MŚP z m.in. kujawsko-pomorskiego wskazała,

iż istniejące na rynku możliwości finansowania inwestycji nie odpowiadają ich potrzebom, zaś co 11. ankietowane przedsiębiorstwo (8,7%) wskazało, iż w ciągu ostatnich 3 lat zrezygnowało z inwestycji jako główny powód wskazując zbyt wysoką kwotę na realizację zaplanowanego przedsięwzięcia oraz brak środków własnych, które są głównym źródłem finansowania podmiotów należących do sektora MŚP (M. Zastempowski i in., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*). Ograniczone możliwości gmin w zakresie udzielania wsparcia finansowego, przy jednoczesnym oczekiwaniu przedsiębiorców na tego typu pomoc, wskazują na potrzebę organizowania tego typu wsparcia m.in. na szczeblu województwa. Ciekawą inicjatywą, która mogłaby pomóc zmniejszyć występującą lukę kapitałową zidentyfikowaną wśród MŚP z m.in. kujawsko-pomorskiego, jest pomysł powołania funduszu, który wspierałby finansowo rozwijające się małe i średnie przedsiębiorstwa poprzez inwestycje o charakterze kapitałowym. Wstępnie założono, że fundusz będzie opierał się na środkach EBI (22%), Kujawsko Pomorskiego Funduszu Rozwoju (22%), gmin i powiatów (5%) oraz przedsiębiorców (51%). Fundusz inwestowałby w rozwój firm i ich projektów, które byłyby wybierane wspólnie przez udziałowców funduszu. Wyniki badania wśród przedsiębiorstw z sektora MŚP pokazują, że ponad połowa przedsiębiorców (52,6%) byłaby skłonna skorzystać z proponowanej formy inwestowania kapitałowego, ale większość z nich oczekuje odpowiedniego zabezpieczenia inwestycji oraz możliwości wpływu na proces zarządzania (ten drugi warunek był wskazywany znacznie rzadziej). Głównym powodem zainteresowania jest oczekiwany zysk, zaś mniejsze znaczenie ma możliwość sfinansowania własnego projektu inwestycyjnego (M. Kwiecińska-Zdrenka, raport z badań, s. 14-15). Jednocześnie badanie to pokazało, iż znaczna część przedsiębiorców (23,4%) nie chce uczestniczyć w tego typu funduszu, gdyż nie chce współpracować z samorządem ani jego instytucjami. Zbliżony odsetek respondentów (24%) wskazuje również na brak zainteresowania tego typu inwestycją ze względu na brak gotowości współpracy z innymi przedsiębiorcami w takiej formie (M. Kwiecińska-Zdrenka, raport z badań, s. 15). Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, iż istotnym utrudnieniem przy powoływaniu takiego funduszu może być niechęć znacznej części przedsiębiorców do współpracy z innymi przedsiębiorcami oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Z drugiej strony pozytywnym sygnałem jest fakt, iż co 10. ankietowany (10,6%) wskazał, iż byłby gotowy do współpracy z innymi firmami jako partnerem finansowego przedsięwzięcia, gdyby była gwarancja udziału EBI jako partnera finansowego, zaś 31,1% ankietowanych wyraziła gotowość do współpracy, w sytuacji gdy będą znane zasady funkcjonowania takiego przedsięwzięcia i przygotowana jego organizacja.

Warto również dodać, iż we wskazanym powyżej badaniu ponad połowa ankietowanych przedsiębiorstw (52,6%) wskazała, iż nie ma potrzeby współpracy z samorządem. Przedsiębiorcy, którzy wyrażają gotowość współpracy z samorządem najczęściej oczekują wsparcia finansowego poprzez lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe i inwestycyjne (56,3% wskazań) oraz nieco rzadziej wsparcia w postaci tworzenia stref ekonomicznych (31,7%). Należy również wskazać, iż na terenie województwa kujawsko-pomorskiego działa Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna (PSSE), która została powołana jako jedna z 14 Specjalnych Stref Ekonomicznych na podstawie ustawy z 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹³. Na terenie PSSE, w skład której weszły dwie wcześniej funkcjonujące strefy Tczew oraz Żarnowiec, działa 164 inwestorów, którzy zrealizowali nakłady inwestycyjne o wartości ok. 12 mld zł, tworząc 34 tys. miejsc pracy¹⁴. Badanie przeprowadzone przez firmę PwC ujawniło niejasny według gmin i potencjalnych inwestorów podział kompetencji pomiędzy

¹³ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji. Dz. U. z 2018 r. poz. 1162, ze zm.

¹⁴ <https://www.strefa.gda.pl/> [dostęp: 25 kwietnia 2020 r.]

PSSE oraz Kujawsko-Pomorskie Centrum Obsługi Inwestora Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 157).

2.2. Narzędzia infrastrukturalne

W tabeli 2 dokonano analizy powszechności wykorzystania przez gminy infrastrukturalnych narzędzi wsparcia przedsiębiorczości oraz podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby stosowania danego instrumentu.

Tabela 2 Wyniki badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w zakresie wykorzystania narzędzi infrastrukturalnych

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
1. Realizowanie inwestycji infrastrukturalnych	Wysoka – zarówno z badania BAS (s. 20 raportu BAS), jak i wyników kontroli NIK (s. 50 raportu NIK) wynika, iż najwięcej projektów infrastrukturalnych realizowanych przez gminy dotyczyło budowy, rozbudowy i poprawy jakości dróg oraz rozwiązań komunikacyjnych, a także infrastruktury komunalnej; z badania BAS wynika, iż w przypadku powiatów dominowały wydatki na szeroko rozumianą infrastrukturę komunikacyjną (raport BAS, s. 21).	Silnie potrzebny – choć większość realizowanych przez gminy i powiaty inwestycji ma pośredni wpływ na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ale ich realizacja wydaje się być konieczna dla stworzenia korzystnych warunków zarówno dla codziennego życia mieszkańców, jak również podejmowania określonej aktywności gospodarczej.
2. Wyznaczanie i uzbrajanie nowych terenów inwestycyjnych	Umiarkowana – ok. 38% skontrolowanych przez NIK gmin wyznaczała lub uzbrajała nowe tereny inwestycyjne (raport NIK, s. 14).	Silnie potrzebny – dobre praktyki wskazane w raporcie NIK wskazują, iż może to być pożądany instrument wsparcia przedsiębiorczości (raport NIK, 50-53).
3. Inwestycje służące bezpośrednio wspieraniu przedsiębiorczości	Niska – ok. 27% gmin objętych kontrolą NIK stosowała ten rodzaj wsparcia. Były to głównie przedsięwzięcia mające na celu: poprawę warunków skomunikowania terenów inwestycyjnych z drogami dojazdowymi, uzbrojenie terenów inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną, a także wprowadzanie zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w MPZP (raport NIK, s. 14, 51-53).	Silnie potrzebny – rekomendowanym rozwiązaniem jest większe zaangażowanie JST w realizację inwestycji, które bezpośrednio służyłyby poprawie warunków funkcjonowania przedsiębiorców na ich terenie np. budowa nieruchomości pod wynajem np. hal magazynowych czy hal wysokiego składowania.

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
4. Pozyskiwanie gruntów pod działalność inwestycyjną	Umiarkowana – ok. 56% gmin objętych kontrolą NIK wykorzystywała ten rodzaj wsparcia, ale część z tych gmin była wykorzystywana na inwestycje pośrednio mogące mieć wpływ na rozwój przedsiębiorczości jak budowa dróg czy instalacji wodno-kanalizacyjnych (raport NIK, s.15).	Silnie potrzebny – zasadnym jest zwiększenie aktywności gmin w procesie pozyskiwania gruntów do sprzedaży pod inwestycje (raport NIK, s.15).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz raportu BAS

Jeszcze w 2010 r. przedsiębiorcy z województwa kujawsko-pomorskiego na pierwszym miejscu wśród niezaspokojonych potrzeb wskazywali na konieczność poprawy stanu infrastruktury drogowej (ponad 80% badanych uczestników), a także infrastruktury komunalnej (42% wskazań)¹⁵. Po upływie blisko dekady sytuacja ta uległa diametralnej zmianie. W badaniu przeprowadzonym przez zespół w składzie J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, większość ankietowanych przedsiębiorców (62%) z województwa kujawsko-pomorskiego pozytywnie oceniło stan infrastruktury technicznej, obejmującej m.in. infrastrukturę drogową, energetyczną, wodno-kanalizacyjną oraz transport publiczny. W innym badaniu ankietowym zrealizowanym na potrzeby niniejszego projektu badawczego blisko połowa ankietowanych (47,4%) wskazała, iż działania samorządu w obszarze inwestycji infrastrukturalnych uwzględniają potrzeby rozwoju firm i ich konkurencyjności (M. Kwiecińska-Zdrenka, raport z badań, s. 8). Jeszcze większy odsetek badanych przedsiębiorców (64%) pozytywnie ocenia infrastrukturę społeczną, w skład której wchodzi m.in. szkoły, przedszkola czy żłobki (raport z realizacji zadania nr 3, s. 47-48). Znacznie gorzej ankietowani przedsiębiorcy ocenili dostępność gruntów pod inwestycje – 37% ankietowanych korzystnie oceniło ten aspekt wsparcia, 25% było przeciwnego zdania, a 37% ankietowanych nie potrafiło jednoznacznie określić swojego stanowiska (raport z realizacji zadania nr 3, s. 54). Z badań przeprowadzonych przez firmę PwC na potrzeby realizacji niniejszego projektu badawczego wynika, że barierą do przeprowadzenia inwestycji na terenach województwa kujawsko-pomorskiego jest stosunkowo niski poziom uzbrojenia – 16% terenów nie ma dostępu do energii elektrycznej, a ok. 30% do kanalizacji sanitarnej, co niemal eliminuje je z możliwości przyjęcia inwestycji. Tylko niewielka liczba terenów znajduje się w preferencyjnych lokalizacjach z gotową infrastrukturą (parki przemysłowe¹⁶) – *Analiza inwestycyjna województwa*. Raport PwC, s. 87.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zwrócić uwagę na rekomendowane przez firmę PwC działania mające na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej województwa kujawsko-pomorskiego, obejmujące zarówno uzbrajanie określonych terenów inwestycyjnych, podejmowanie działań w celu

¹⁵ A. Chrościcka, T. Płachecki, J. Stasiowski, *Identyfikacja kierunków rozwoju...*, op.cit., s. 61.

¹⁶ Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego funkcjonuje osiem parków przemysłowych, technologicznych i stref aktywności gospodarczej: Toruński Park Technologiczny z Centrum Transferu Technologii, Grudziądzki Park Przemysłowy, Park Przemysłowy w Solcu Kujawskim, Vistula Park Świecie, Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny Sp. z o.o., Płużnicki Park Inwestycyjny, Nadnotecki Park Przemysłowy w Paterku oraz Włocławska Strefa Rozwoju Gospodarczego Park Przemysłowo – Technologiczny. <http://www.coi.kujawsko-pomorskie.pl/static.php?lang=pl&pierwszy=230> [dostęp: 26.04.2020 r.]

przygotowanie dużych terenów inwestycyjnych mogących przyjąć inwestycje o znaczeniu krajowym i rozbudowę istniejących parków przemysłowych, a także wyznaczenie nowych terenów inwestycyjnych, w szczególności w gminach o charakterze nierolniczym, w którym dostępność terenów jest obecnie niewielka (*Analiza inwestycyjna województwa*. Raport PwC, s. 165).

2.3. Narzędzia planistyczne i prawno-administracyjne

W tabeli 3 dokonano analizy powszechności wykorzystania przez gminy planistycznych i prawno-administracyjnych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości oraz podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby stosowania danego instrumentu.

Tabela 3 Wyniki badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w zakresie wykorzystania narzędzi planistycznych i prawno-administracyjnych

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/ trudno ocenić)
1. Uwzględnianie problematyki wspierania przedsiębiorczości w wieloletnich strategiach i innych programach rozwojowych	<p>Umiarkowana – zarówno z badania BAS, jak i NIK wynika, iż zaledwie ok. 3% ankietowanych JST przyjęło lokalny program wspierania przedsiębiorczości (w badaniu BAS najaktywniejsze w tym obszarze były miasta na prawach powiatu – wśród tych jednostek 17,9% potwierdziło utworzenie takiego programu). W badaniu BAS niespełna połowa ankietowanych (44,7%) wskazała, iż cele odnoszące się do wspierania i rozwoju lokalnej przedsiębiorczości zostały ujęte w innych programach lub strategiach, zaś ponad połowa ankietowanych jednostek (55,3%) nie potrafiło wskazać żadnego dokumentu, w którym takie cele byłyby ujęte (raport BAS, s. 42-44, raport NIK, s. 10).</p> <p>Z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK wynika, iż 29% gmin nie posiada żadnego dokumentu o charakterze strategicznym zawierającego cele i zadania z zakresu wspierania przedsiębiorczości, zaś ok. 2/3 ankietowanych (68%) wskazało, iż te cele i zadania zostały określone w strategii rozwoju (raport NIK, s. 10).</p>	<p>Silnie potrzebny – pożądanym rozwiązaniem jest przygotowanie programów wspierania przedsiębiorczości w większej liczbie gmin i przy możliwie dużej partycypacji lokalnych przedsiębiorców.</p>

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/ trudno ocenić)
2. Narzędzia planowania przestrzennego	<p>Umiarkowana – z badań NIK wynika, iż wykorzystanie dostępnych narzędzi planowania przestrzennego jest bardzo zróżnicowane:</p> <ul style="list-style-type: none"> • praktycznie niewykorzystywane jest narzędzie polegające na możliwości zawierania przez gminy tzw. umów urbanistycznych • większość skontrolowanych gmin (ok. 96%) miało opracowane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego • większość gmin posiada aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), zaś w przypadku 23% gmin MPZP obejmuje 100% ich powierzchni (w badaniach BAS 28,9% gmin i miast na prawach powiatu wskazało, iż 90-100% ich powierzchni jest objętych MPZP); raport NIK, s. 11-12, raport BAS, s. 38). 	<p>Silnie potrzebny – pożądanym rozwiązaniem jest jak najszersze wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego, stąd niepokoi fakt, iż w 7% ankietowanych przez NIK gmin nie uchwalono w ogóle MPZP (raport NIK, s. 12);</p> <p>trudno ocenić (wymaga to pogłębionych badań) dlaczego niewykorzystywane są w praktyce tzw. umowy urbanistyczne, które zobowiązywałyby inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz raportu BAS

Ankietowani przedsiębiorcy z województwa kujawsko-pomorskiego reprezentujący sektor MŚP relatywnie słabo oceniali wdrażane w gminach strategie lub programy rozwoju przedsiębiorczości – tylko 19% z nich oceniło je jako korzystne, przy 42% wskazań negatywnych oraz 39% odpowiedzi „trudno powiedzieć” (raport z realizacji zadania nr 3, s. 54).

Warto wskazać, iż jeszcze w 2010 r. wśród najważniejszych zgłaszanych oczekiwań przedsiębiorców należących do sektora MŚP z województwa kujawsko-pomorskiego była potrzeba poprawy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – wskazywało na nią 44% uczestników badania¹⁷. W badaniu przeprowadzonym na potrzeby realizacji niniejszego projektu nadal dla części respondentów barierą w rozwoju działalności gospodarczej są ograniczenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wykres 3). Z analizy przeprowadzonej przez firmę PwC wynika, iż dla trzeciego pod względem powierzchni terenu inwestycyjnego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (Łabędź w gminie Ryńsk, pow. 149 ha) przeszkodą w jego wykorzystaniu jest brak MPZP oraz dodatkowo przebiegające na powierzchni linie energetyczne (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 81).

¹⁷ A. Chrościcka, T. Płachecki, J. Stasiowski, *Identyfikacja kierunków rozwoju...*, op.cit., s.61.

2.4 Narzędzia instytucjonalno-organizacyjne

W tabeli 4 dokonano analizy powszechności wykorzystania przez gminy instytucjonalno-organizacyjnych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości oraz podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby stosowania danego instrumentu.

Tabela 4 Wyniki badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w zakresie wykorzystania narzędzi instytucjonalno-organizacyjnych

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
1. Utworzenie w strukturze urzędu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej wprost za zadania i monitoring wspierania przedsiębiorczości	Niska – tylko w 13 spośród 48 skontrolowanych przez NIK urzędów gmin (27%) zadania dotyczące wspierania przedsiębiorczości w różnym zakresie były wpisane wprost do zadań regulaminowych komórek organizacyjnych; w badaniu kwestionariuszowym tylko 5% badanych gmin wskazało, iż utworzyło odrębną komórkę odpowiedzialną za realizację zadań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości, zaś 10% gmin utworzyło w urzędzie odrębne stanowisko odpowiedzialne za tego typu wsparcie (raport NIK, s. 8). W badaniu BAS 42,3% ankietowanych wskazało, iż w strukturze jednostki funkcjonuje komórka organizacyjna odpowiedzialna za politykę gospodarczą, rozwój przedsiębiorczości lub przyciąganie inwestorów, przy czym w przypadku gmin miejskich odsetek ten wynosił 54,3%, gmin wiejskich 34,1%, zaś w przypadku powiatów 30,8% (raport BAS, s. 54).	Silnie potrzebny – w opinii NIK, rozproszenie zadań na rzecz wspierania przedsiębiorczości (80% ankietowanych wskazało, iż zadania te są realizowane przez różne komórki i pracowników urzędu) może utrudniać ich monitoring i ocenę oraz wpływać na przeprowadzanie odpowiedniej modyfikacji celów, a także zwiększać ryzyko ich nieosiągnięcia (raport NIK, s. 8); rekomendowanym rozwiązaniem jest tworzenie tego typu komórki organizacyjnej (lub jednoosobowego stanowiska pracy).
2. Zaangażowanie komisji rad gminy w sprawy wspierania przedsiębiorczości	Umiarkowana – w 52%, tj. 25 z 48 gmin skontrolowanych przez NIK gmin w ich organach stanowiących funkcjonowały komisje, których przedmiotem działania była problematyka rozwoju gospodarczego lub bezpośrednio wspierania przedsiębiorczości (choć w niektórych gminach mimo utworzenia odpowiedniej komisji zagadnienia dotyczące wspierania przedsiębiorczości nie były podejmowane na jej posiedzeniach); jednocześnie 48% skontrolowanych jednostek wskazało, iż sprawy wspierania przedsiębiorczości nie były przedmiotem zainteresowania ze strony komisji rady gminy (raport NIK, s. 27).	Silnie potrzebny – pożądanym rozwiązaniem jest, aby w strukturze rady każdej gminy funkcjonowała co najmniej jedna komisja, której przedmiotem działania byłyby m.in. sprawy z zakresu współpracy z przedsiębiorcami, strategii i planów rozwoju gminy.

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/ trudno ocenić)
3. Aktywność JST w powoływaniu instytucji otoczenia i wspierania biznesu	<p>Niska – z badania BAS wynika, iż zdecydowana większość respondentów (78,6%) nie powoływała ani nie współuczestniczyła w tworzeniu instytucji wspierających przedsiębiorczość, takich jak m.in. fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, centrum informacyjne, agencja rozwoju lokalnego, park technologiczny, park przemysłowy, czy centrum obsługi inwestora. Z badania BAS wynika również, iż najbardziej zaangażowane w tworzenie tego typu instytucji były miasta na prawach powiatu, w przypadku których 94,6% ankietowanych wskazało, iż uczestniczyła w powołaniu co najmniej jednej tego typu instytucji oraz powiaty ogółem, w przypadku których odsetek ten wyniósł 38,7%, a także gminy miejskie, gdzie wskaźnik ten kształtował się na poziomie 37,3%. Bardzo niską aktywność odnotowano zaś w przypadku gmin wiejskich – zaledwie 9,1% wskazało, iż powoływało lub współuczestniczyło w powoływaniu tego typu instytucji (raport BAS, s. 35-36).</p> <p>Badanie NIK potwierdziło niskie zaangażowanie JST w tworzenie instytucji otoczenia biznesu – 15% gmin, które wypełniły kwestionariusz ankietowy wskazało, iż powołały lub współuczestniczyły w powołaniu tego typu instytucji, zaś wśród 48 gmin, w których przeprowadzono bezpośrednią kontrolę 13 jednostek sfinalizowało działania w tym obszarze (raport NIK, s. 9).</p>	<p>Silnie potrzebny – rekomendowanym rozwiązaniem jest zwiększenie aktywności JST w powoływaniu lub współuczestniczenie w tworzeniu instytucji otoczenia i wspierania biznesu, gdyż ok. 80% JST jest biernych w tym obszarze. Przed powołaniem danej instytucji warto jednak przeprowadzić dodatkowe badania wśród przedsiębiorców, aby lepiej poznać ich oczekiwania w zakresie tego jakiego wsparcia potrzebują. Przykładowo kontrola NIK pokazała przykłady nieefektywnych działań w tym obszarze spowodowanych m.in. brakiem zainteresowania ze strony przedsiębiorców ofertą finansowania z funduszu pożyczkowego czy wsparciem funduszu poręczeniowego.</p>

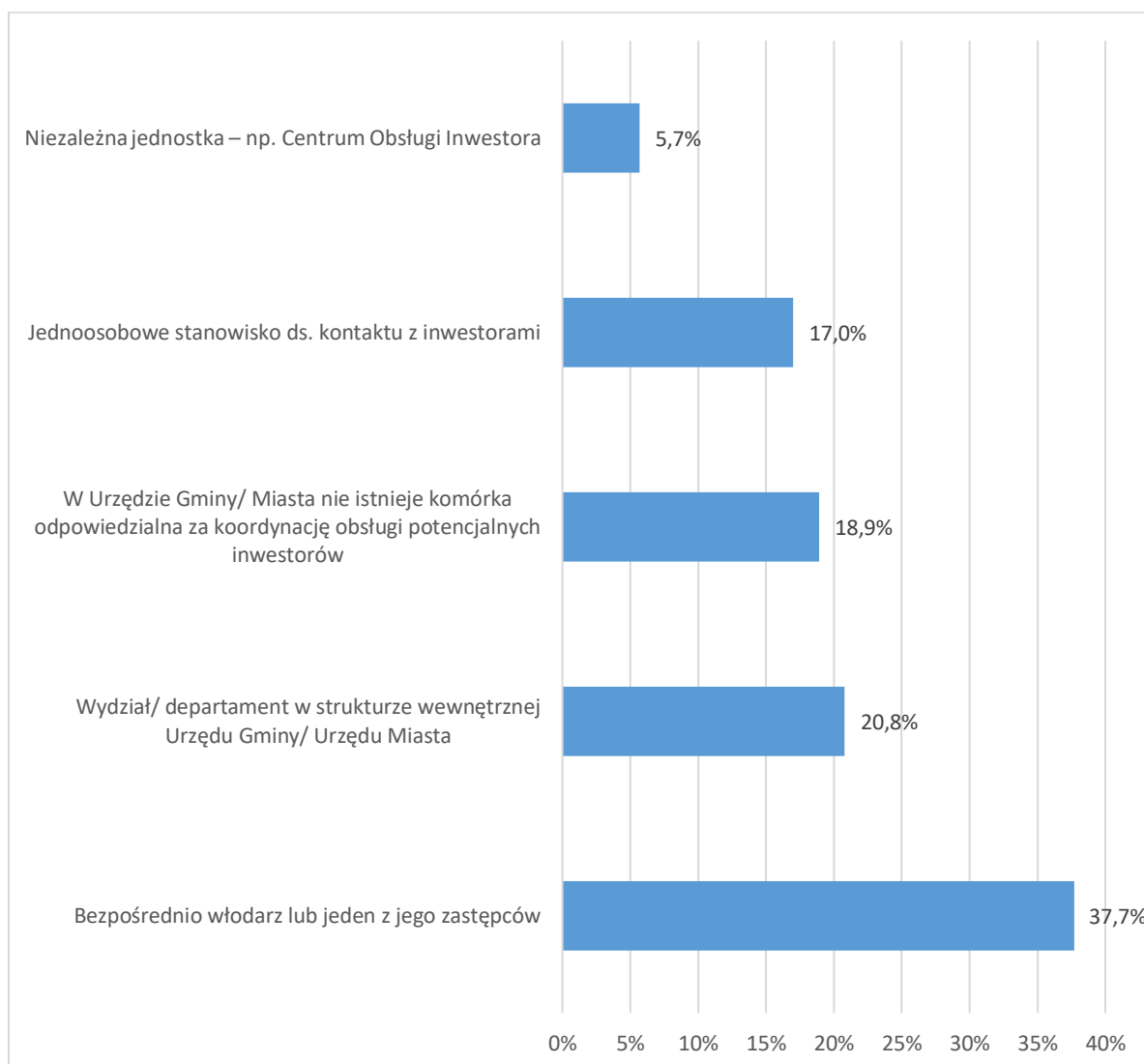
Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/ trudno ocenić)
4. Aktywność gmin w zakresie dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców	Niska – z badania NIK wynika, iż gminy w ograniczonym zakresie współpracują z przedsiębiorcami i organami prowadzącymi szkoły branżowe na ich terenie, w celu dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców. W skontrolowanych 48 urzędach gmin dobre praktyki w tym zakresie odnotowano w 10 jednostkach (20%) – raport NIK, s. 9. Wśród przyczyn braku takiej inicjatywy ze strony JST wskazywano m.in.: niezgłaszanie przez przedsiębiorców wniosków w tej sprawie, przeświadczenie, że zadania te należą do organów prowadzących szkoły oraz możliwość korzystania przez uczniów z oferty większych miast położonych w sąsiedztwie gminy.	Silnie potrzebny – w sytuacji coraz większych niedoborów pracowników, w szczególności posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, zwiększenie aktywności gmin w zakresie kształcenia zawodowego dla potrzeb lokalnego rynku pracy może być istotnym czynnikiem determinującym rozwój przedsiębiorczości na danym obszarze.
5. Rozwiązanie organizacyjne umożliwiające regularną współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami	Niska/umiarkowana/wysoka* – w badaniu BAS średnio 27,5% respondentów wskazało na istnienie takiego rozwiązania – od 15% w gminach wiejskich, do blisko 84% w przypadku miast na prawach powiatu (raport BAS, s. 60).	Silnie potrzebny – umożliwia regularną współpracę JST z lokalnymi przedsiębiorcami, co jest warunkiem koniecznym tworzenia proprzedsiębiorczego klimatu inwestycyjnego.

*- w zależności od kategorii JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz raportu BAS

Badanie przeprowadzone przez firmę PwC wśród 55 gmin województwa kujawsko-pomorskiego, wskazało, iż najczęstszym rozwiązaniem (37,7% wskazań) jest model, w którym obsługą potencjalnych inwestorów w gminie zajmuje się bezpośrednio wóldarz lub jeden z jego zastępców. Tylko w co piątej badanej gminie (20,8% wskazań) za obsługą inwestorów jest odpowiedzialny konkretny wydział lub departament usytuowany w strukturze wewnętrznej urzędu miasta lub gminy. Jeszcze mniejszy odsetek gmin (17,0%) decyduje się na utworzenie jednoosobowego stanowiska ds. kontaktu z inwestorami, a blisko 1/5 ankietowanych (18,9%) wskazuje na brak jakiegokolwiek komórki w urzędzie gminy/miasta, która byłaby odpowiedzialna za koordynację obsługi potencjalnych inwestorów (wykres 5).

Wykres 5 Komórka koordynująca obsługę potencjalnych inwestorów w badanych gminach w województwie kujawsko-pomorskim



Źródło: *Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC*, s. 70

Tylko największe miasta są w stanie utworzyć oddzielne jednostki, które specjalizują się w obsłudze inwestorów. W województwie kujawsko-pomorskim są to: Bydgoska Agencja Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o., Centrum Wspierania Biznesu w Toruniu oraz Centrum Obsługi Inwestora funkcjonujące we Włocławku i Inowrocławiu ramach Urzędu Miasta (*Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC*, s. 70). W mniejszych gminach rekomendowanym rozwiązaniem jest tworzenie punktów bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. *one stop shop*) – albo w formie ustrukturalizowanej, tj. np. wydział/ departament w strukturze urzędu albo nieustrukturalizowanej, tj. utworzenia w urzędzie samodzielnego stanowiska, na którym byłaby zatrudniona osoba dedykowana do kontaktów z przedsiębiorcami. Potwierdzeniem powyższej rekomendacji są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorców reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego – do dobrych praktyk stosowanych przez samorząd w kontakcie z przedsiębiorcami zaliczają oni możliwość regularnych spotkań z władzami gminy (27,3% wskazań), funkcjonowanie tzw. jednego okienka do załatwienia wszystkich spraw i uzyskiwania informacji (25,3%

odpowiedzi), posiadanie zakładki na stronie urzędu poświęconej przedsiębiorczości (24,9% wskazań) oraz funkcjonowanie rozwiązania polegającego na tym, iż rada gminy w ramach komisji ds. rozwoju gospodarczego ma wysłuchania przedsiębiorców (21,2% odpowiedzi) – M. Kwiecińska-Zdrenka, raport z badań, s. 8.

Warto również podkreślić, iż ankietowani przedsiębiorcy z województwa kujawsko-pomorskiego reprezentujący sektor MŚP oczekują wsparcia w zakresie barier administracyjno-prawnych, gdyż ponad połowa z nich (52%) ocenia, iż obecnie w województwie kujawsko-pomorskim nie może liczyć na tego typu pomoc (raport z realizacji zadania nr 3, s. 64). W kwestii wsparcia instytucjonalnego ankietowani przedsiębiorcy jako instytucje publiczne, które udzielają wsparcia przedsiębiorcom wskazywali najczęściej¹⁸ (raport z realizacji zadania nr 3, s. 72-77):

- Instytucje otoczenia biznesu powołane przez samorząd np. inkubator przedsiębiorczości, agencję rozwoju lokalnego, park technologiczny (37% odpowiedzi – tak, 25% – nie, 38% – nie wiem/trudno powiedzieć),
- Prezydenta/burmistrza/wójta (37% odpowiedzi – tak, 25% – nie, 38% – nie wiem/trudno powiedzieć),
- Marszałka województwa (34% odpowiedzi – tak, 35% – nie, 31% – nie wiem/trudno powiedzieć).

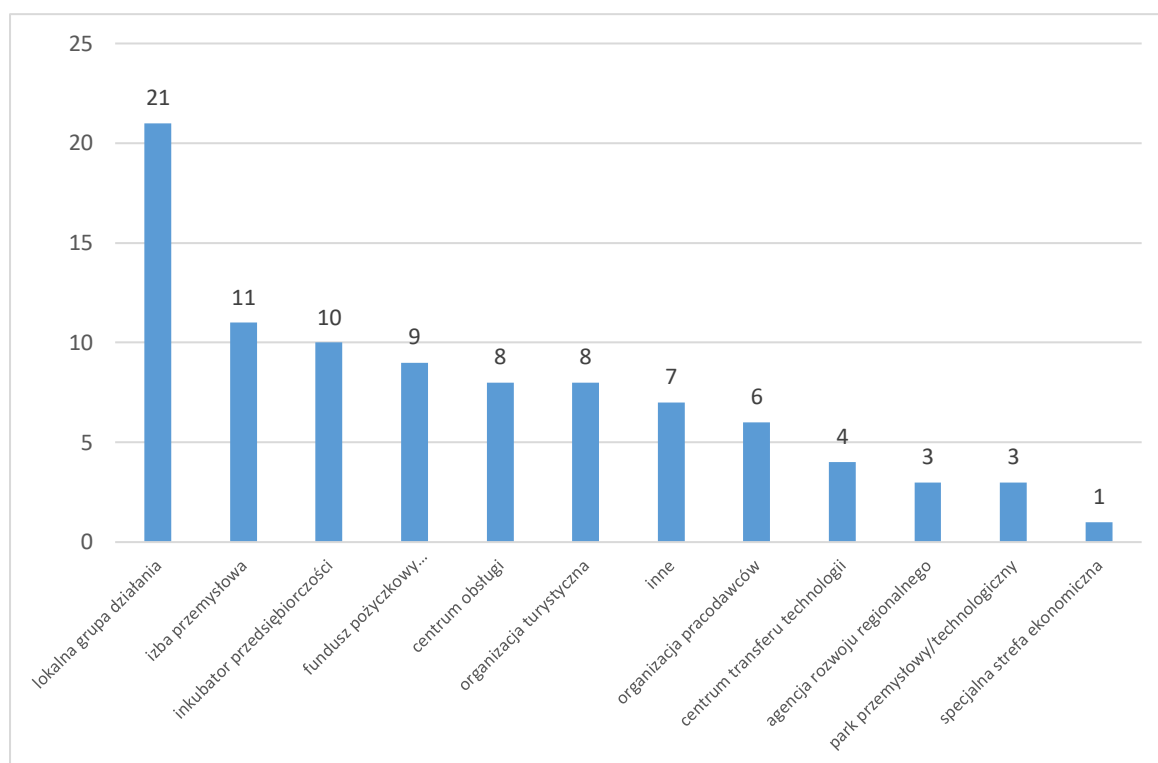
W świetle powyższych danych zasadnym wydaje się postulat dotyczący zwiększenia aktywności JST w powoływaniu lub współuczestniczeniu w tworzeniu instytucji otoczenia i wspierania biznesu. Z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez BAS w 2012 r. wynikało, iż ok. 80% JST było biernych w tym zakresie, co wynikało w szczególności z małej aktywności w tym zakresie wśród gmin wiejskich. Jednocześnie badanie BAS pokazało, iż JST z województwa kujawsko-pomorskiego cechowały się większą aktywnością w tym zakresie aniżeli średnia ogólnopolska¹⁹, zaś liderem wśród gmin miejsko-wiejskich był Solec Kujawski, który uczestniczył lub współuczestniczył w powołaniu 5 jednostek otoczenia biznesu.

Z badania firmy PwC przeprowadzonego na potrzeby realizacji niniejszego projektu badawczego wynika, iż na terenie województwa kujawsko-pomorskiego działa aktualnie łącznie 89 instytucji otoczenia biznesu, w tym najliczniejszą grupę (21) stanowią lokalne grupy działania funkcjonujące na terenach gmin wiejskich (wykres 6).

¹⁸ Dla porównania bardzo niskie oceny otrzymał: rząd – 15% odpowiedzi pozytywnych, starosta – 17% odpowiedzi na tak czy państwowe instytucje lokalne jak np. urząd skarbowy, inspektorat ZUS na których wsparcie może liczyć wg respondentów 16% z nich.

¹⁹ Przeciętnie jedna ankietowana JST z woj. kujawsko-pomorskiego była zaangażowana w tworzenie 0,52 jednostki otoczenia biznesu, przy średniej ogólnopolskiej na poziomie 0,43. Zob. A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*. „Studia BAS” Nr 1(37) 2014, s. 76.

Wykres 6 Liczba różnego rodzaju instytucji otoczenia biznesu w woj. kujawsko-pomorskim

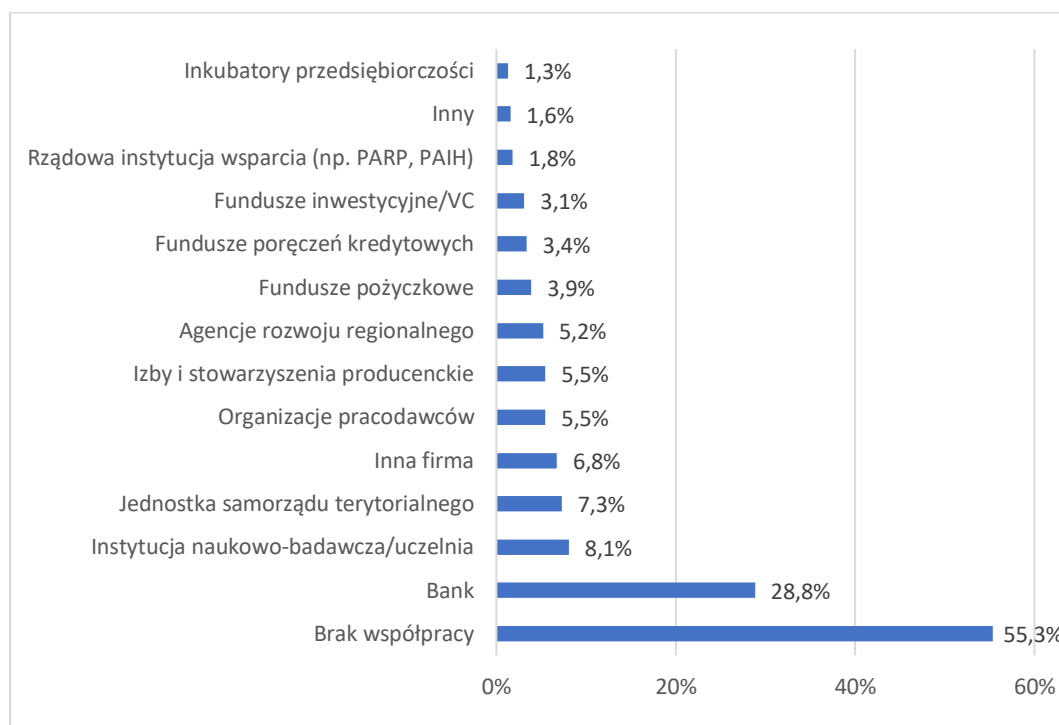


Źródło: *Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC*, s. 153

Mimo, iż instytucje otoczenia biznesu oferują różnego rodzaju wsparcie m.in. poprzez świadczenie usług informacyjnych, szkoleniowych, doradczych, finansowych, networkingowych czy pomocy w zakresie rekrutacji to ankietowani przedsiębiorcy z województwa kujawsko-pomorskiego²⁰ podchodzą z dużą dozą ostrożności do współpracy z IOB. Najczęściej określone działania rozwojowe prowadzą samodzielnie, nie współpracując z innymi podmiotami – taka odpowiedź wskazuje aż 55,3% respondentów. Spośród podmiotów zewnętrznych z którymi współpracują firmy najczęściej wskazywany jest bank (28,8% wskazań), instytucja naukowo-badawcza/uczelnia (8,1% odpowiedzi), jednostka samorządu terytorialnego (7,3% wskazań) oraz inna firma (6,8%). Tylko 5,5% ankietowanych firm zadeklarowało współpracę z organizacjami pracodawców oraz izbami i stowarzyszeniami producenckimi, 5,2% z agencją rozwoju regionalnego, 3,9% z funduszem pożyczkowym i 3,4% z funduszem poręczeń kredytowych (wykres 7).

²⁰ W badaniu przeprowadzonym przez firmę PwC metodą wspomaganego komputerowo wywiadu telefonicznego odpowiedzi udzieliło 385 przedsiębiorców z woj. kujawsko-pomorskiego prowadzących działalność eksportową lub planujących jej rozpoczęcie.

Wykres 7 Podmioty zewnętrzne z którymi współpracują firmy we wprowadzaniu zmiany



Źródło: *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa*. Raport PwC, s. 167

Współpracę z innymi typami instytucji otoczenia biznesu np. inkubatorami przedsiębiorczości zadeklarował jeszcze mniejszy odsetek ankietowanych przedsiębiorców. W badanie przeprowadzonym przez PwC podjęto również próbę odpowiedzi, dlaczego przedsiębiorcy niechętnie współpracują przy wprowadzaniu zmian z innymi podmiotami – głównym powodem polegania na samym sobie jest brak takiej potrzeby i przekonanie, że muszą polegać tylko na sobie (aż 43,7% wskazań). Dla 11,3% ankietowanych przedsiębiorstw barierą w skorzystaniu z pomocy IOB jest brak zaufania i lęk związany z koniecznością ujawnienia szczegółów planowanych przedsięwzięć lub własnej działalności. Jednocześnie tylko co trzeci ankietowany przedsiębiorca rozważa możliwość skorzystania ze wsparcia IOB w przyszłości (*Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa*. Raport PwC, s. 167.). Wydaje się, iż jednym ze sposobów zmniejszenia wskazywanego przez część przedsiębiorców braku zaufania do instytucji otoczenia biznesu mogłaby być lepiej komunikowana przez jednostki samorządu terytorialnego informacja o tym, że dana JST jest zaangażowana w tworzenie danej IOB i tym samym przyczynić się zarówno do zwiększenia wiarygodności samej IOB, jak również spopularyzować wiedzę na temat usług oferowanych przez funkcjonujące na danym terenie instytucje otoczenia biznesu. Innym możliwym rozwiązaniem jest system certyfikacji IOB stosowany np. Samorząd Województwa Mazowieckiego²¹.

Wśród narzędzi instytucjonalno-organizacyjnych, które mogą być wykorzystywane przez JST do wspierania przedsiębiorczości NIK wskazała również na potrzebę zwiększenia aktywności gmin w zakresie dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców. Wydaje się to szczególnie istotne w świetle przeprowadzonych badań ankietowych, które ujawniły, iż najistotniejszą barierą hamującą rozwój działalności sektora MŚP w województwie kujawsko-pomorskim są trudności w znalezieniu pracowników (wykres 3). Zaledwie 15% ankietowanych przedsiębiorców

²¹ <https://innowacyjni.mazovia.pl/dzialania/instytucje-otoczenia-biznesu/akredytacja-iob-2/akredytowane-iob-2.html> [dostęp: 06.05.2020 r.]

reprezentujących sektor MŚP z województwa kujawsko-pomorskiego uważa, iż są dostępni pracownicy o wymaganych kwalifikacjach, odmienne zdanie wyraziło ponad 3-krotnie więcej ankietowanych (54%) – raport z realizacji zadania nr 3, s. 58. Jednocześnie w tym samym badaniu tylko 23% ankietowanych przedsiębiorców z sektora MŚP może liczyć w woj. kujawsko-pomorskim na wsparcie w pozyskiwaniu pracowników, a odmiennego zdania było 49% respondentów. Biorąc pod uwagę powyższe rekomendowanym rozwiązaniem jest zarówno zwiększenie aktywności gmin w zakresie dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców, jak również w szerszym zakresie wykorzystania bezpłatnych usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu dotyczącym pośrednictwa w rekrutacji pracowników.

Ważnym instrumentem instytucjonalno-organizacyjnym jest również wprowadzenie w każdej gminie rozwiązania organizacyjnego umożliwiającego regularną współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami. Choć ankietowane gminy z woj. kujawsko-pomorskiego wśród najważniejszych własnych przewag na tle pozostałych gmin wskazywały (28% odpowiedzi) właśnie na współpracę pomiędzy władzami gminy a przedsiębiorcami to jednocześnie dobre relacje pomiędzy samorządami najniższego szczebla i przedsiębiorcami nie zostały potwierdzone podczas wywiadów pogłębionych realizowanych z przedstawicielami przedsiębiorców (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 135-136). Wskazuje to wyraźną potrzebę wypracowania formuły umożliwiającej regularną współpracę władz gminnych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność na danym terenie. Istnieje wiele dobrych praktyk, które mogłyby zostać wykorzystane w praktyce nawet w najmniejszych gminach. Badanie przeprowadzone przez BAS wykazało duży deficyt w zakresie tworzenia tego typu rozwiązań w polskich samorządach (72,5% ankietowanych udzieliła odpowiedzi negatywnej)²². Z badania wynikało również, iż wśród tych respondentów, którzy potwierdzili funkcjonowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających regularną współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami, najczęstszą formułą takiej współpracy są: spotkania konsultacyjno-dyskusyjne z samorządami gospodarczymi (48,7% respondentów) oraz ze stowarzyszeniami przedsiębiorców (37,8% respondentów). Wyraźnie rzadziej spotykanym rozwiązaniem było utworzenie rady gospodarczej przy organie JST jako instytucji opiniodawczej (13% wskazań) – raport BAS, s. 59-60. Jednostki samorządu terytorialnego wskazały również na inne rozwiązania organizacyjne umożliwiające tego typu współpracę. Są to np. 1) spotkania, konferencje i konsultacje z przedsiębiorcami; 2) targi, fora, festyny, kongresy i dożynki; 3) współpraca w ramach instytucji otoczenia biznesu czy 4) współpraca z powiatowymi urzędami pracy w zakresie zatrudnienia (raport BAS, s. 62). Oczywiście nie jest to katalog zamknięty – ważne, aby stworzone rozwiązanie umożliwiało regularną i efektywną współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami.

2.5 Narzędzia w zakresie współpracy z przedsiębiorcami, pozyskiwania inwestorów i funduszy z zewnątrz

W tabeli 5 przeprowadzono analizę powszechności wykorzystania przez gminy narzędzi w zakresie współpracy z przedsiębiorcami, pozyskiwania inwestorów i funduszy z zewnątrz oraz podjęto próbę wskazania rekomendacji w zakresie potrzeby wykorzystania danego instrumentu.

²² W dużej mierze jest to spowodowane niską aktywnością gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w których odsetek JST niestosujących tego typu rozwiązań wyniósł odpowiednio 85,0% i 67,9%. Pozytywnie na ich tle wypadają miasta na prawach powiatu, w których tylko co szóste w badaniu Bas wskazało, iż nie współpracuje regularnie z działającymi na ich terenie przedsiębiorcami por. A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*. „Studia BAS” Nr 1(37) 2014, s. 80.

Tabela 5 Wyniki badania Biura Analiz Sejmowych (BAS) oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczące wykorzystania narzędzi w zakresie współpracy z przedsiębiorcami, pozyskiwania inwestorów i funduszy z zewnątrz

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
1. Doradztwo i organizacja szkoleń	Umiarkowana – z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK wynika, iż ok. połowa gmin (52%) udzielała przedsiębiorcom doradztwa dot. prowadzenia działalności gospodarczej, zaś 17,2% ankietowanych przedsiębiorców wskazało, iż uczestniczyło w szkoleniach organizowanych przez gminę (s. 16 raportu NIK); z badań BAS wynikało, iż 20,1% ankietowanych JST angażuje się w organizowanie poradnictwa zawodowego i podobny odsetek (19,9%) finansowało warsztaty i szkolenia ukierunkowane na wsparcie i rozwój przedsiębiorczości (raport BAS, s. 66).	Silnie potrzebny – ankietowani przez NIK przedsiębiorcy oczekują m.in. szkoleń tematycznych, pomocy w promowaniu ich marki czy informacji o programach organizowanych przez gminy (s. 16 raportu NIK).
2. Inicjowanie i wspomaganie przedsiębiorców przy zakładaniu ich organizacji i stowarzyszeń	Niska/Umiarkowana – niespełna 1/3 (32%) ankietowanych przez NIK gmin wskazało na podejmowanie działań w tym zakresie, zaś bezpośrednia kontrola wykazała również niewielki zakres i zróżnicowane efekty w stosowaniu tego instrumentu (s. 54 raportu NIK).	Silnie potrzebny – w ocenie NIK większe zaangażowanie gmin w zachęcaniu lokalnych przedsiębiorców do zakładania ich organizacji i stowarzyszeń mogłoby sprzyjać wzmocnieniu mikro- i małych przedsiębiorstw oraz zachęcać do zakładania nowych podmiotów (s. 17 raportu NIK).
3. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami	Umiarkowana – z badania ankietowego NIK wynika, że niespełna połowa gmin uczestniczących w badaniu (47%) wskazała, iż jest członkiem stowarzyszenia wspierającego przedsiębiorczość; jednocześnie gminy rzadko zlecały zadania w zakresie wspierania przedsiębiorczości organizacjom pozarządowym funkcjonującym na ich terenie (s. 17 raportu NIK).	Silnie potrzebny – zwiększenie zaangażowania gmin w tym obszarze mogłoby mieć pozytywny wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.
4. Udzielanie wsparcia początkującym przedsiębiorcom	Niska – tylko w 30% skontrolowanych przez NIK urzędach gminnych realizowane były działania ukierunkowane na początkujących przedsiębiorców; gminy nie dysponują zazwyczaj specjalną ofertą dedykowaną do tej grupy podmiotów (s. 59 raportu NIK).	Silnie potrzebny – NIK wskazuje na potrzebę przygotowywania przez gminy oferty bezpośrednio skierowanej do początkujących przedsiębiorców, co powinno pozytywnie wpływać na dynamikę tworzenia mikro- i małych przedsiębiorstw (raport NIK, s. 18).

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzebny/słabo potrzebny/trudno ocenić)
5. Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom już działającym na terenie gminy	Umiarkowane – 58% gmin objętych kontrolą NIK wskazało, iż realizuje zadania dotyczące udzielania wsparcia pozafinansowego dla tej grupy przedsiębiorców; jednocześnie gminy zazwyczaj nie dysponują ofertą kompleksowego wsparcia dla podmiotów już działających na ich terenie (raport NIK, s. 18).	Silnie potrzebny – NIK wskazuje na potrzebę podejmowania przez gminy określonych działań wspierających w odniesieniu do przedsiębiorców już działających na ich terenie (raport NIK, s. 18).
6. Współpraca z przedsiębiorcami w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP)	Niska – wyniki badań BAS wskazywały na bardzo niski stopień wykorzystania PPP, tylko 20 JST ze wszystkich respondentów (1,4%) finansowało realizację zadań przez zawarcie partnerstwa publiczno-prywatnego, z czego połowę stanowiły gminy wiejskie (raport BAS, s. 23); kontrola NIK wykazała, iż 3 z 48 skontrolowanych gmin (6%) zrealizowało inwestycje dotyczące instytucji oświaty i kultury w formule PPP, żadna nie realizowała zadań związanych z przedsiębiorczością (raport NIK, s. 19, 62).	Trudno ocenić – wydaje się, iż jest to instrument o dużym potencjale, ale jak wskazano w raporcie NIK w celu zwiększenia jego wykorzystania istotną rolę powinno odegrać ministerstwo właściwe ds. rozwoju, które powinno przekazywać wiedzę i praktyczne sposoby korzystania z PPP oraz skuteczne metody poszukiwania inwestorów przez pracowników samorządowych (raport NIK, s. 19).
7. Wykorzystanie stron internetowych na potrzeby wspierania przedsiębiorczości	Umiarkowana – w badaniu BAS wśród działań dotyczących wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości 31,7% ankietowanych wskazało promowanie lokalnych firm na stronach internetowych jednostki (raport BAS, s. 65); w badaniu ankietowym NIK 65% gmin wskazało, iż na stronie internetowej gminy wyodrębniono zakładkę lub inne miejsce, gdzie zamieszczane są informacje przydatne przedsiębiorcom (raport NIK, s. 65).	Silnie potrzebny – zasadnym jest upowszechnienie dobrych praktyk, które zostały zidentyfikowane w trakcie kontroli NIK, polegających np. na przyznaniu przedsiębiorcy posiadających np. Kartę Mieszkańca danej gminy prawa do zamieszczenia na stronie internetowej urzędu danych dot. przedsiębiorcy oraz rodzaju świadczonych usług (raport NIK, s. 19).
8. Aktywność gmin w zakresie pozyskania nowych inwestorów	Wysoka – w 79% skontrolowanych przez NIK gminach podejmowane były działania zmierzające do pozyskania nowych inwestorów, a 65% ankietowanych wskazało na podejmowanie działań dotyczących promocji swoich walorów inwestycyjnych (raport NIK, s. 20).	Silnie potrzebny – pożądanym byłoby równoległe zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy oraz prowadzenie odpowiedniej polityki promocyjnej (w tym drugim obszarze dobrym rozwiązaniem byłoby wsparcie np. samorządu wojewódzkiego).

Rodzaj instrumentu	Powszechność wykorzystania (niska/umiarkowana/wysoka)	Rekomendacje (silnie potrzeby/słabo potrzebny/trudno ocenić)
9. Pozyskiwanie innych niż dochody własne źródeł wspierania i rozwoju przedsiębiorczości	Umiarkowana – 60% gmin skontrolowanych przez NIK przy realizacji zadań mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości korzystała z innych niż dochody własne źródeł (w tym środków UE), przy czym w większości były to inwestycje pośrednio wpływające na rozwój przedsiębiorczości np. infrastruktura drogowa, wodno-kanalizacyjna, oświetleniowa i światłowodowa (raport NIK, s. 20-21, 67).	Silnie potrzebny – pożądana większa aktywizacja gmin w tym obszarze, zwłaszcza gmin wiejskich, z których część praktycznie nie korzysta z innych niż dochody własne źródeł na bezpośrednie wspieranie przedsiębiorczości (raport NIK, s. 21).

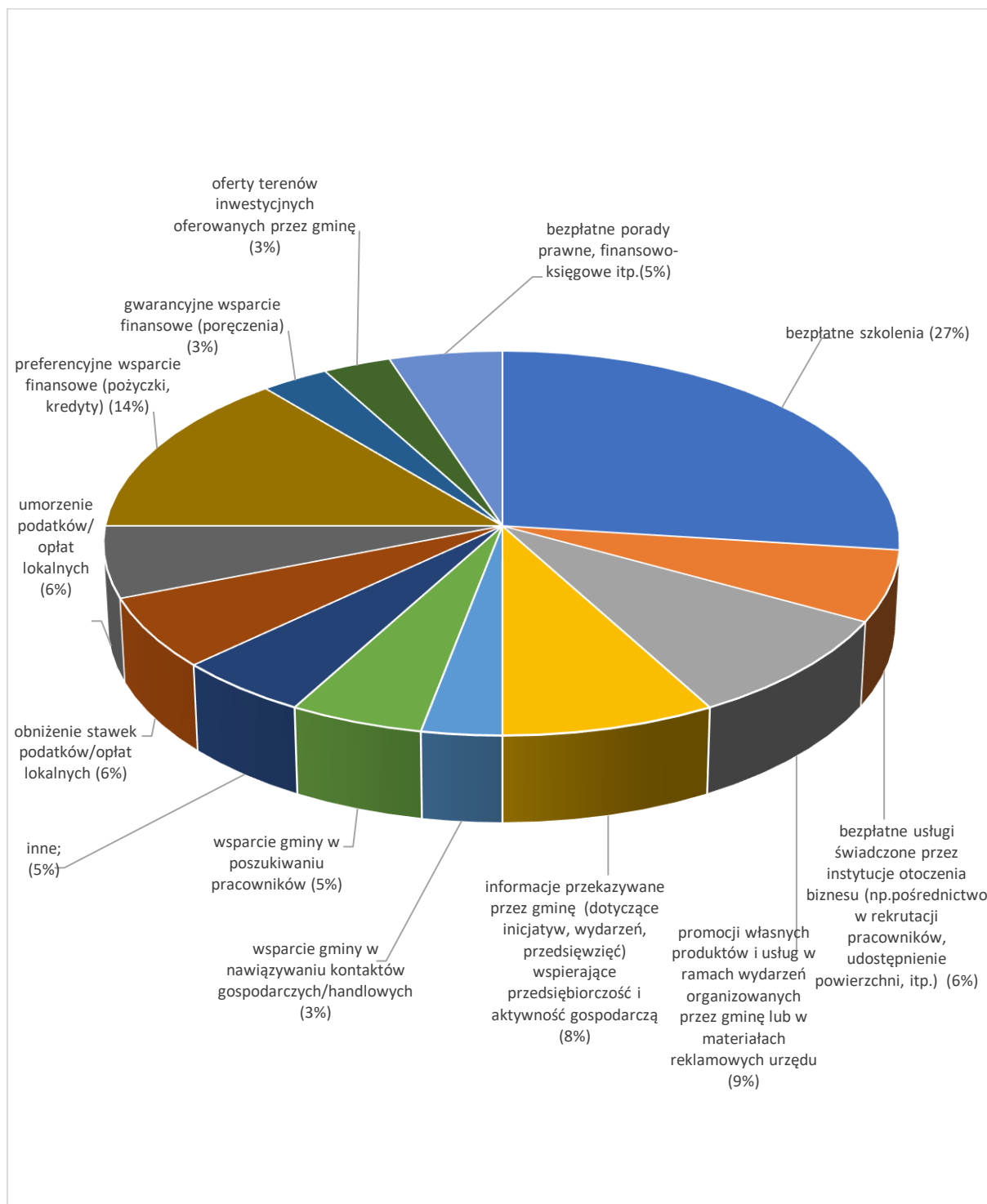
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz raportu BAS

Należy podkreślić, iż ankietowani przedsiębiorcy reprezentujący sektor MŚP z województwa kujawsko-pomorskiego jako najważniejsze formy wsparcia z jakiej korzystali w okresie ostatnich 3 lat wskazują: udział w bezpłatnych szkoleniach (27% wskazań), preferencyjne wsparcie o charakterze finansowym (14% odpowiedzi), promocja własnych produktów i usług w ramach wydarzeń organizowanych przez gminę lub w materiałach reklamowych urzędu właściwego do lokalizacji działalności przedsiębiorstwa (9% wskazań) oraz przekazywanie przez gminę informacji (dotyczących inicjatyw, wydarzeń, przedsięwzięć) wspierających przedsiębiorczość i aktywność gospodarczą (8% wskazań) – wykres 8.

Ze strony sektora MŚP możemy zaobserwować duże zapotrzebowanie na nieodpłatne wsparcie w różnych obszarach: od bezpłatnych szkoleń, poprzez nieodpłatne porady prawne i o charakterze finansowo-księgowym²³, a na bezpłatnych usługach świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu np. dotyczących pośrednictwa w rekrutacji pracowników czy na udostępnieniu powierzchni kończąc.

²³ Dla blisko połowy (44%) ankietowanych przedsiębiorców z sektora MŚ z woj. kujawsko-pomorskiego problemem są trudności w prowadzeniu księgowości – Raport z realizacji zadania nr 3, s. 35.

Wykres 8 Formy wsparcia z jakich korzystali w okresie ostatnich 3 lat przedsiębiorcy należący do sektora MŚP z województwa kujawsko-pomorskiego



Źródło: Raport z realizacji zadania nr 3, s. 78

Badanie przeprowadzone wśród przedsiębiorców należących do sektora MSP z woj. kujawsko-pomorskiego wykazała, iż tylko nieco ponad 1/3 ankietowanych podmiotów (37%) należy do stowarzyszeń biznesowych lub branżowych (Raport z realizacji zadania nr 3, s. 29). Tym samym zasadnym jest postulat sformułowany w raporcie Najwyższej Izby Kontroli mówiący o konieczności większego zaangażowania gmin w zachęcanie lokalnych przedsiębiorców do zakładania ich organizacji

i stowarzyszeń, co mogłoby sprzyjać wzmocnieniu mikro- i małych przedsiębiorstw, a także zachęcać do zakładania nowych podmiotów (raport NIK, s.17).

W kwestii udzielania kompleksowego wsparcia zarówno początkującym, jak również przedsiębiorcom już działającym na danym terenie sytuacja wydaje się być istotnie zróżnicowana w zależności od tego czy np. mamy do czynienia z gminą wiejską czy też dużym miastem wojewódzkim. Analiza przeprowadzona przez firmę PwC na potrzeby realizacji niniejszego projektu badawczego wykazała istnienie regionalnych dobrych praktyk związanych z wieloaspektowym wsparciem przedsiębiorców w województwie kujawsko-pomorskim jak np. wsparcia dla już istniejących przedsiębiorców oraz potencjalnych inwestorów oferowane przez Bydgoską Agencję Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o. czy Centrum Wspierania Biznesu w Toruniu (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 76-78). Znacznie skromniej przedstawia się oferta instrumentów wsparcia inwestora na poziomie gminy, gdzie najczęściej wskazywanym instrumentem jest informowanie przedsiębiorców o istotnych z ich punktu widzenia wydarzeniach (66% wskazań). Jednak nawet w przypadku tak elementarnego instrumentu nie wykorzystuje go ok. 1/3 badanych gmin. Tylko około połowa ankietowanych gmin (50,9%) przygotowuje i prezentuje oferty dostępnego wsparcia na inwestycje, a niespełna 1/3 (30,2%) informuje o istotnych zmianach w prawie, które mają wpływ na ich działalność (wykres 9). Jednocześnie jak zostało wykazane w innym badaniu zrealizowanym na potrzeby realizacji niniejszego projektu 44% ankietowanych przedsiębiorców z sektora MŚ z woj. kujawsko-pomorskiego wskazuje na słabe zorientowanie w regulacjach prawnych (Raport z realizacji zadania nr 3, s. 44). Część ankietowanych gmin podejmuje działania w celu zmniejszenia tej luki poprzez bezpłatne doradztwo prawne lub księgowo (28,3% wskazań) czy też organizowanie płatnych lub bezpłatnych szkoleń (35,9% odpowiedzi). Te ostatnie, jak zostało to już wcześniej wskazane są najczęściej wskazywanym instrumentem wsparcia dla ankietowanych przedsiębiorców reprezentujących sektor MŚP. Na poziomie gminnym zdecydowanie najslabiej dostępnymi instrumentami wsparcia są instrumenty o charakterze finansowym – tylko 15,1% ankietowanych gmin stosuje preferencyjne warunki kredytowe dla przedsiębiorców, a 9,4% gmin stosuje wsparcie finansowe w formie poręczeń (wykres 9). Można również przypuszczać, na co wskazują badania BAS, iż znaczna część tego wsparcia finansowego jest kierowana do spółek komunalnych.

Wykres 9 Dostępność instrumentów wsparcia inwestora w ankietowanych gminach woj. kujawsko-pomorskiego



Źródło: Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 75

W dobie gospodarki cyfrowej niezwykle ważnym instrumentem jest odpowiednie wykorzystanie stron internetowych urzędów na potrzeby wspierania przedsiębiorczości. Badanie przeprowadzone przez firmę PwC ujawniło, iż blisko połowa ankietowanych gmin w województwie kujawsko-pomorskim posiada dostępną w języku polskim dedykowaną zakładkę na stronie internetowej urzędu poświęconą inwestycjom. Taką samą zakładkę dostępną w języku obcym posiadało zaledwie 14,5% urzędów gminnych (Analiza inwestycyjna województwa. Raport PwC, s. 71).

2.6 Identyfikacja formuł regulacji instrumentów wsparcia

W tabeli 6, będącej syntetycznym podsumowaniem przeglądu narzędzi zaprezentowanych w pkt 2.1-2.5, podjęto próbę identyfikacji pożądanych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd gminny w Polsce oraz formuł ich regulacji.

Tabela 6 Identyfikacja pożądanych instrumentów wsparcia oraz formuł ich regulacji

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Stosowanie ulg i zwolnień w zasadach gospodarowania nieruchomościami gminy	Niska	Tak, ale stosowane ulgi powinny mieć charakter warunkowy (np. ulga w opłatach czynszowych w zamian za wkład przedsiębiorcy w remont lokalu).	Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471) oraz akty prawa miejscowego np. uchwały rady gminy; nie ma potrzeby modyfikacji ram prawnych.
Stosowanie zwolnień i ulg podatkowych	Wysoka	Tak, ale zasadnym jest, aby wsparcie miało charakter warunkowy (np. od utworzenia i utrzymania określonej liczby miejsc).	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170.) przyznaje radom gmin uprawnienia w zakresie kształtowania stawek podatkowych i ustanawiania przedmiotowych zwolnień od przewidzianych w niej podatków i opłat; elastyczność stosowanej pomocy wydaje się być zaletą obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych.
Udzielanie poręczeń, gwarancji i pożyczek	Niska	Tak, ale same gminy nie dysponują zazwyczaj odpowiednimi środkami finansowymi, aby udzielać tego typu wsparcia.	Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 713); udzielenie z budżetu gminy pożyczki konkretnemu podmiotowi, na określony cel i na konkretnych warunkach, należy do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta, zaś do wyłącznej kompetencji rady należy ustalenie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta/burmistrza/prezydenta w roku budżetowym; nie występuje potrzeba zmian prawnych.
Włączanie terenów do specjalnej strefy ekonomicznej lub powiększanie już istniejącej SSE	Raczej niska	Tak	Potrzeba doprecyzowania przepisów – wejście w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji umożliwiło utworzenie Specjalnych Stref Ekonomicznych – podmiotów regionalnych odpowiadających za obsługę inwestycji w regionie, a jednocześnie SSE otrzymały część kompetencji, które do tej pory były realizowane przez centra obsługi inwestora funkcjonujące przy urzędach marszałkowskich.

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Realizowanie inwestycji infrastrukturalnych	Wysoka	Tak	Bardzo szeroki zakres regulacji prawnych ²⁴ wymagający odrębnej, szczegółowej analizy, której zakres wykracza poza ramy niniejszego opracowania .
Wyznaczanie i uzbrajanie nowych terenów inwestycyjnych	Umiarkowana	Tak	j.w.
Realizowanie inwestycji służących bezpośrednio wspieraniu przedsiębiorczości	Niska	Tak	j.w.
Pozyskiwanie gruntów pod działalność inwestycyjną	Umiarkowana	Tak	j.w.
Tworzenie odrębnych (lokalnych) programów wspierania przedsiębiorczości	Niska	Tak	Zasadnym byłoby stworzenie ram prawnych dla zwiększenia partycypacji społecznej przy opracowywaniu tego typu programów ²⁵ .

²⁴ Są to m.in. ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, ze zm.), ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.); wśród przykładowych modyfikacji przepisów prawnych można wskazać rozwiązanie zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. zawartym w druku sejmowym VII kadencji nr 1699, które przewidywało, iż przy realizacji inicjatywy lokalnej polegającej na realizacji inwestycji lub prac remontowych nie stosowane byłyby przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

²⁵ Przykłady rozwiązań mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w organach jednostek samorządu terytorialnego zostały przedstawione np. w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1699) – zostaną one omówione w dalszej części raportu.

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Narzędzia planowania przestrzennego (MPZP, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, umowy urbanistyczne)	Umiarkowana	Tak	Aktualne przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakładają na gminy szerokich obowiązków w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych ²⁶ ; zasadnym byłoby upowszechnienie dobrych praktyk w zakresie wykorzystania różnych technik konsultacyjnych, w tym narzędzi internetowych, narzędzi interaktywnych oraz konsultacji bezpośrednich.
Utworzenie w strukturze urzędu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej wprost za zadania i monitoring wspierania przedsiębiorczości	Niska	Tak	Tworzenie punktów bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. <i>one stop shop</i>) nie wymaga zmiany obecnie obowiązujących regulacji prawnych (ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w szczególności art. 9 ust.1).
Powoływanie lub współuczestniczenie w powoływaniu instytucji otoczenia biznesu (IOB)	Niska	Tak	JST mogą wykorzystywać różne formy prawne przy tworzeniu IOB np. ustawę o dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2019 r. ze zm.) lub ustawę z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1491 ze zm.); IOB-y tworzone są również jako spółki prawa handlowego (spółka akcyjna, sp. z o.o.); oprócz zaangażowania JST w tworzenie IOB-ów istotne znaczenie ma również wypracowanie zasad potwierdzających jakość usług świadczonych przez tego typu podmioty ²⁷ .

²⁶ Zgodnie z przepisami władze gminne przy opracowywaniu dokumentów planistycznych (MPZP czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) zobligowane są do przeprowadzenia na poszczególnych etapach procedury planistycznej podstawowych działań partycypacyjnych: zawiadomienia mieszkańców i instytucji o przystąpieniu do sporządzania dokumentu planistycznego (informując jednocześnie o możliwości i terminie składania wniosków do przygotowywanych dokumentów), poinformowania o sposobie rozpatrzenia wniosków, zawiadomienia o wyłożeniu projektu dokumentu do publicznego wglądu i możliwości składania uwag, przeprowadzenia dyskusji publicznej i poinformowania o sposobie rozpatrzenia uwag zob. J.M. Grabowski, *Dobre konsultacje – dobry plan. Doświadczenia z konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym*. Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych. Toruń listopad 2018 http://federacjango.pl/upload/file/Dobre_konsultacje/Publikacja_podsumowujaca_Dobre_konsultacje_dobry_plan_11-2018.pdf [dostęp: 5 maja 2020 r.]

²⁷ Ciekawą formułą potwierdzającą jakość usług świadczonych przez IOB-y, której uregulowanie należałoby rozważyć, jest formuła akredytacji stosowana np. przez Samorząd Województwa Mazowieckiego <https://innowacyjni.mazovia.pl/dzialania/instytucje-otoczenia-biznesu/akredytacja-iob-2/akredytowane-iob-2.html> [dostęp: 6 maja 2020 r.].

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Aktywność gmin w zakresie dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców	Niska	Tak	Zasadnym jest, aby w tworzonych lokalnych programach wspierania przedsiębiorczości uwzględniać potrzebę cyklicznych badań wśród przedsiębiorców na temat dostosowania szkolnictwa zawodowego do ich potrzeb oraz przy współpracy z samorządem powiatowym oraz lokalnymi przedsiębiorcami podejmować działania mogące niwelować niedopasowania na lokalnym rynku pracy ²⁸ .
Utworzenie rozwiązania organizacyjnego umożliwiającego regularną współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami	Umiarkowana	Tak	Należy rozważyć dodanie w ustawie o samorządzie gminnym (np. w art. 5a) przepisu, który obligowałby władze lokalne do stworzenia rozwiązania umożliwiającego taką współpracę, przy czym jej formę mogłaby określać Rada gminy w formie uchwały.
Doradztwo i organizacja szkoleń dla przedsiębiorców	Umiarkowana	Tak	Brak potrzeby tworzenia odrębnych regulacji w tym obszarze.
Inicjowanie i wspomaganie przedsiębiorców przy zakładaniu ich organizacji i stowarzyszeń	Raczej niska	Tak	j.w.

²⁸ Np. tworzenie w szkołach zawodowych odpowiednich dla lokalnego rynku pracy klas patronackich, których uczniowie mieliby fundowane stypendia i zapewniony program praktyk zawodowych, a po ukończeniu szkoły większość uczniów miałaby możliwość podjęcia pracy u danego pracodawcy.

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Współpraca gmin z org. pozarządowymi i stowarzyszeniami w zakresie wspierania przedsiębiorczości	Umiarkowana	Tak	O ile ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.) przewiduje instytucjonalny mechanizm kontaktów z organizacjami pozarządowymi poprzez rady pożytku publicznego, o tyle zasadnym byłoby stworzenie forum współpracy między lokalną administracją samorządową a podmiotami gospodarczymi w celu wsparcia rozwoju gospodarczego ²⁹ .
Udzielanie wsparcia początkującym przedsiębiorcom	Niska	Tak	W lokalnych programach/strategiach rozwoju przedsiębiorczości, a także na stronie internetowej urzędu zasadnym byłoby wskazanie na jaką pomoc może liczyć początkujący przedsiębiorca (np. pomoc o charakterze informacyjnym, doradczym, finansowym itd.) ³⁰
Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom już działającym na terenie gminy	Umiarkowana	Tak	Analogicznie jak w odniesieniu do początkujących przedsiębiorców, już działające podmioty w łatwy sposób powinny mieć możliwość szybkiej identyfikacji na jakie wsparcie mogą liczyć ³¹ .

²⁹ Przykładowe rozwiązanie zostało zaproponowane w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw zawartej w druku sejmowym VII kadencji nr 1699 – polegałoby ono na wprowadzeniu w ustawie z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 579) przepisów umożliwiających tworzenie na szczeblu powiatów tzw. powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego, których zadaniem byłoby opiniowanie projektów tych uchwał – pochodzących zarówno z poziomu gminy, jak i powiatu – które mają potencjalnie największy wpływ na rozwój powiatu.

³⁰ Wśród dobrych praktyk w tym obszarze wskazywanych w raporcie NIK może być np. powierzenie utworzonej przez gminę Agencji Rozwoju Lokalnego zadań w zakresie wsparcia początkujących przedsiębiorców polegających m.in. na wynajmie lokali w Inkubatorze Przedsiębiorczości dla funkcjonujących w nim przedsiębiorców w trybie bezprzetargowym, opracowanie przewodnika dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą czy organizowanie spotkań informacyjnych poświęconych zakładaniu działalności gospodarczej, adresowanych zarówno do osób bezrobotnych, jak i zatrudnionych, planujących podjęcie własnej działalności gospodarczej (raport NIK, s. 59-60).

³¹ Ankietowani przez NIK przedsiębiorcy wskazywali, iż władze gminne powinny organizować regularne spotkania z pracodawcami, utworzyć komórkę organizacyjną, która zajmowałaby się współpracą z funkcjonującymi na terenie gminy przedsiębiorcami, przeprowadzać w formie elektronicznej badania w zakresie aktualnych potrzeb przedsiębiorców, a także podejmować określone działania o charakterze promocyjnym (raport NIK, s. 18-19).

Rodzaj instrumentu	Powszechność stosowania (ocena na podstawie badań NIK i BAS)	Czy jest potrzebny (oczekiwania przedsiębiorców, rekomendacje NIK)	Formuła regulacji (czy są uregulowane, czy wymagają, czy coś należy zmienić?)
Współpraca z przedsiębiorcami w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego	Niska	Tak, od 2017 r. rząd realizuje określoną politykę w zakresie rozwoju PPP ³² , w jej ramach planowane jest przeszkolenie 1400 pracowników administracji rządowej i samorządowej.	Ramy prawne PPP wyznaczają ustawy: ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 711), ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.); obowiązujące przepisy mogą stanowić barierę w stosowaniu PPP*.
Wykorzystanie stron internetowych na potrzeby wspierania przedsiębiorczości	Umiarkowana	Tak	Nie wymaga odrębnych uregulowań prawnych.
Aktywność gmin w zakresie pozyskania nowych inwestorów	Wysoka	Tak	j.w.
Pozyskiwanie innych niż dochody własne źródeł wspierania i rozwoju przedsiębiorczości	Umiarkowana	Tak	j.w.

Źródło: opracowanie własne

* - W polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego wskazano, iż „polskie przepisy prawne regulujące funkcjonowanie PPP są postrzegane jako nie do końca jasne i spójne. Stwierdza się pewne

³² W przyjętej w lipcu 2017 r. polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego zidentyfikowane zostały kluczowe bariery rozwoju rynku w Polsce (m.in. brak czytelnej struktury instytucjonalnej i skoordynowanej polityki rozwoju PPP, brak optymalnych rozwiązań prawnych, brak bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP, niewielka liczba dużych projektów, brak standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji, luka w zakresie rozpowszechnienia i poszukiwania dobrych praktyk dotyczących projektów PPP, niski poziom wiedzy nt. PPP i zasad realizacji formuły PPP, brak dedykowanych zespołów projektowych po stronie publicznej i doświadczenia w zakresie realizacji projektów PPP po stronie publicznej, trudności w przygotowaniu projektów PPP oraz nierzetelne przygotowanie projektów, niewystarczające informowanie społeczeństwa oraz problemy z finansowaniem projektów. Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17); jednocześnie w marcu 2017 r. uruchomiony został trzyletni projekt szkoleniowy dotyczący rozwoju PPP w Polsce, którego uczestnikami są zarówno pracownicy administracji rządowej i samorządowej <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerstwo-publiczno- prywatne> [dostęp: 8 maja 2020 r.]

braki obowiązujących regulacji w wybranych obszarach np. w zakresie właściwej procedury dot. wyboru partnera prywatnego, podatków, finansowania inwestycji czy zarządzania umową. W efekcie część projektów PPP nie miała szansy powodzenia z uwagi na obawy sektora publicznego przed popełnieniem błędów formalnych”³³.

Oprócz wskazanych powyżej instrumentów wsparcia zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego kilku narzędzi, które zostały zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴. Analizowany projekt zakładał m.in.³⁵:

- rozbudowanie regulacji dotyczących konsultacji społecznych (nie musiałyby każdorazowo dotyczyć obszaru całej gminy, a uprawnieni do udziału byłoby nie tylko mieszkańcy, ale również mogłyby w nich uczestniczyć osoby niebędące mieszkańcami lub inne podmioty, jeżeli realizacja ich ważnych interesów następowałaby na obszarze jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje;
- szczególną proponowaną w projekcie formą konsultacji byłoby wysłuchanie publiczne – w ten sposób mieszkańcy gminy mogliby wyrazić swoją opinię o projekcie uchwały rady gminy; zgodnie z projektowaną ustawą obligatoryjnemu wysłuchaniu publicznemu podlegałyby m.in. projekty uchwał w sprawie planowania rozwoju;
- wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, której zasady oraz tryb jej wykonywania zostały określony w statucie właściwej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym zgodnie z projektem minimalna liczebność mieszkańców mogących wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą nie mogłaby być większa niż 15% uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy; obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie mogłaby dotyczyć uchwał, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały, w szczególności budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian;
- wprowadzenie instytucji stowarzyszenia aktywności lokalnej, będącej formą pośrednią między stowarzyszeniem zwykłym a stowarzyszeniem rejestrowym, która umożliwiałaby realizację przez społeczeństwo obywatelskie drobnych przedsięwzięć przy wsparciu środków budżetu gminy lub powiatu; celem stowarzyszenia byłoby niezarobkowe prowadzenie działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej; zgodnie z projektowaną regulacją stowarzyszenie mogłoby otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną, darowizny pieniężne i niepieniężne od osób niebędących członkami stowarzyszenia oraz darowizny od osób prawnych innych niż JST;
- wprowadzenie instytucji komitetu aktywności lokalnej, który byłby dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem utworzonym w celu niezarobkowego zrealizowania przedsięwzięcia służącego zaspokojeniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, polegających na realizacji inwestycji i remontów; do ich tworzenia i funkcjonowania stosowane byłyby analogiczne przepisy jak do stowarzyszeń aktywności lokalnej, przy czym komitet aktywności lokalnej ulegałby rozwiązaniu z mocy prawa po zrealizowaniu celu, dla którego został powołany;

³³ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerstwo-publiczno-prywatne> [dostęp: 8 maja 2020 r.]

³⁴ Druk sejmowy VII kadencji nr 1699.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E05297229E3BB06C1257BE3003A2CCF> [dostęp: 2 maja 2020 r.]

³⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw zawartej w druku sejmowym VII kadencji nr 1699.

- wprowadzenie zmian w ustawie o referendum lokalnym, w tym:
 - przyznanie prawa do współdecydowania wszystkim mieszkańcom, a nie tylko obywatelom danego państwa,
 - możliwości obniżenia przez organ stanowiący progów procentowych określających skalę niezbędnego poparcia wniosku referendalnego,
 - jednoznaczne określenie, że uchwała w sprawie referendum może być podjęta również na wniosek organu wykonawczego,
 - rozszerzenia obowiązkowej treści uchwały dotyczącej referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców o wskazania okresu, na jaki samoopodatkowanie ma zostać wprowadzone,
 - wskazania, że w jednym dniu, przy wykorzystaniu tych samych komisji referendalnych, mogłoby zostać przeprowadzonych kilka referendów,
 - zmiany kryteriów ważności referendum³⁶ – zaproponowano ogólne zniesienie progu frekwencji, tak by referendum było ważne niezależnie od liczby osób w nim uczestniczących, z wyjątkiem dwóch przypadków: referendów w sprawie samoopodatkowania, które byłyby ważne w przypadku, gdy wzięłoby w nich udział co najmniej 30% mieszkańców, tj. zachowanie obecnie obowiązującego progu oraz referendów w sprawie odwołania organu JST pochodzącego z wyborów bezpośrednich – byłoby ono ważne, jeśli wzięłoby w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu (zaostrożenie obecnego progu frekwencji),
 - obowiązkowe byłoby przeprowadzenie analizy skutków finansowych decyzji rozstrzyganych w wyniku referendum, które byłoby przeprowadzane na wniosek mieszkańców – jeśli realizacja rozstrzygającego wyniku referendum spowodowałaby znaczną stratę finansową lub byłaby niemożliwa ze względu na brak środków finansowych, na żądanie organu wykonawczego jednocześnie z referendum na wniosek mieszkańców przeprowadzane byłoby referendum w sprawie samoopodatkowania,
- powołanie konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie, który funkcjonowałby jako specyficzna forma działania regionalnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i stanowiłby formę współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego z terenu województwa dla realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych;
- stworzenie podstaw prawnych do powoływania zespołów współpracy jednostek samorządu lokalnego, które tworzone byłyby na zasadach fakultatywności; do zakresu działania zespołu należy przede wszystkim opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz MPZP.

³⁶ Zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741) referendum jest ważne, jeżeli bierze w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

2. Przegląd rozwiązań międzynarodowych dotyczących instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne i regionalne

W tabelach 7-11 zaprezentowano wybrane narzędzia wspierania przedsiębiorczości, a w szczególności sektora MŚP, stosowane w niektórych państwach europejskich i pozaeuropejskich na poziomie lokalnym i regionalnym³⁷. Jednocześnie podjęto próbę odpowiedzi w zakresie możliwości wykorzystania różnych rozwiązań w warunkach polskich.

Tabela 7 Ekonomiczno-finansowe narzędzia wsparcia wykorzystywane w wybranych państwach

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Możliwość stosowania preferencyjnych stawek podatkowych	Niemcy	Gminom przysługują m.in. dochody z podatków gruntowych i od działalności gospodarczej oraz wpływy z lokalnych podatków konsumpcyjnych, a także prawo do ustalania stawki podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej – gminy mogą więc różnicować w ramach posiadanego władztwa podatkowego wysokość obciążeń podatkowych dot. działalności gospodarczej.	W Polsce gminy również posiadają możliwość stosowania ulg i zwolnień podatkowych, ale wpływy z najbardziej wydajnych fiskalnie podatków pośrednich zasilają wyłącznie budżet państwa.
Autonomia w zakresie ustalania lokalnych (kantonalnych) stawek PIT i CIT	Szwajcaria	Kantony mają swobodę ustalania kantonalnych stawek podatków PIT i CIT i różnicują je tak, aby tworzyć najlepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości.	JST mają w Polsce zagwarantowany ustawowo udział w podatkach dochodowych, wprowadzenie możliwości stosowania ulg w tym zakresie np. dla MŚP mogłoby stanowić zachętę dla podejmowania działalności gospodarczej na danym obszarze.
Rodzina Produktów Explorer dla MŚP	Finlandia	Finansowanie typu Explorer pozwala zdobyć wiedzę na temat wejścia na rynki międzynarodowe, uczestniczyć w zagranicznych targach z grupą MŚP lub zgromadzić grupę MŚP na tzw. wspólne okazje eksportowe.	Doświadczenia fińskie stanowią dobry przykład wsparcia MŚP w zakresie internacjonalizacji ³⁸

³⁷ Celu zachowania przejrzystości opracowania przy dokonywaniu przeglądu instrumentów starano się zachować podział zaproponowany w raporcie NIK, choć autor ma świadomość, że niektóre z nich mogą być klasyfikowane do więcej niż jednej kategorii.

³⁸ Wsparcie to wydaje się konieczne biorąc pod uwagę fakt, iż z badań przeprowadzonych przez zespół pod kierownictwem M. Zastempowskiego wynika, iż zaledwie 4,2% ankietowanych przedsiębiorstw z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego eksportuje swoje towary, a spośród tych którzy eksportują tylko 8,2% deklaruje, że udział eksportu w przychodach ogółem przekracza 50%.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Możliwość ustalenia preferencyjnych stawek podatków gminnych	Szwajcaria	W ramach władztwa podatkowego gmin istnieje możliwość preferencyjnego ustalenia wysokości stawek podatkowych (głównie w zakresie trzeciej części składowej PIT i CIT) na drodze indywidualnych ustaleń pomiędzy inwestorem a władzami gminy.	Ewentualna implementacja wymagałaby przebudowy obecnego systemu opodatkowania w Polsce; dodatkowo negocjacyjny tryb ustalania stawek mógłby zwiększać ryzyko korupcji; w celu przeciwdziałania możliwemu dumpingowi podatkowemu zasadnym byłoby ustalenie minimalnych stawek podatków gminnych.
Szeroki pakiet instrumentów i strategii finansowania	Niemcy	Wsparcie finansowe w ramach wspólnego zadania władz federalnych oraz regionalnych na rzecz poprawy struktur gospodarczych (GRW) koncentruje się na promocji małych i średnich przedsiębiorstw, podniesieniu poziomu technologicznego i innowacji, a także wspieraniu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.	Istnienie długoterminowych form wsparcia o charakterze finansowym, wspierających zrównoważony rozwój regionalny powinno stanowić ważny element strategii rozwoju każdego województwa; po 2020 r. czynnikiem ograniczającym dostępność form wsparcia mogą być zmniejszone środki z budżetu UE w WRF 2021-2027.
Partnerstwo publiczno-prawne w ramach spółki Berlin Partner GmbH	Niemcy (instrument stosowany przez władze samorządowe dla jednego regionu)	Partnerami spółki jest grupa ok. 230 przedsiębiorstw i organizacji naukowych; prowadzone działania mają na celu ułatwienie startu, rozwój biznesu oraz wsparcie w założeniu filii przedsiębiorstwa międzynarodowego. Oferowana pomoc obejmuje: 1) wsparcie przy znalezieniu, zakupie, dzierżawie gruntu, przestrzeni biurowej, 2) wsparcie finansowe w formie pożyczek, grantów, kapitałów VC, 3) wsparcie przy pozyskaniu i szkoleniu pracowników, 4) wsparcie dot. wyboru technologii, testowania i wdrażania badanych rozwiązań; 5) pomoc w organizowaniu zagr. misji gospodarczych, ułatwienie uczestnictwa na targach międzyn.; Spółka zajmuje się także promocją regionu w kraju i za granicą.	Niewątpliwą zaletą jest kompleksowość udzielanego wsparcia; formuła możliwa do wykorzystania na poziomie województwa, przy aktywnym współudziale przedsiębiorstw oraz środowiska naukowego, w szczególności różnego typu uczelni wyższych.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Regionalny fundusz wspierający MŚP	Francja (utworzony przez władze regionu Centre-Val de Loire we współpracy z BpiFrance)	Fundusz wspiera MŚP w regionie Centre-Val de Loire na etapie ich tworzenia (firmy istniejące krócej niż 3 lata), rozwoju (w szczególności ekspansji międzynarodowej), a także wzmocnienia ich zdolności do innowacji, poprzez średnioterminowe kredyty bankowe.	W Polsce tego typu wsparcie oferowane jest przez agencje rozwoju regionalnego i działające przy nich regionalne fundusze pożyczkowe, oferujące preferencyjne kredyty inwestycyjne.
Regionalny fundusz gwarancyjny mikroprzedsiębiorstw	Francja (utworzony przez władze regionu Centre-Val de Loire i SIAGI jako podmiotem gwarant.)	Jego celem jest zwiększenie dostępności kredytów dla najmniejszych podmiotów (max kwota gwarancji w wysokości 60% pozyskiwanego finansowania jest dzielona po połowie między region a SIAGI, zaś max kwota zabezpieczonej pożyczki nie może przekraczać 200 tys. euro).	Przykład Francji pokazuje, że sprawność systemu gwarancji przyczynia się do poprawy wyników i rozwoju sektora MŚP.
Granty i zwolnienia podatkowe	Francja	Oprócz pożyczek, przedsiębiorcy należący do sektora MŚP mogą obiegać się o granty, zwolnienia podatkowe oraz zwolnienie z tzw. CET, tj. lokalnego wkładu gospodarczego w obszarach obejmujących m.in. inwestycje w maszyny i nieruchomości; innowacje, eksport i cyfryzację.	Przykładem grantów oferowanych MŚP w Polsce są np. granty oferowane w formule konkursowej przez PARP wybranym grupom przedsiębiorstw ³⁹ ; najmniejsi przedsiębiorcy mogą korzystać m.in. z preferencyjnej 9% stawki CIT, kwartalnego rozliczania podatku VAT, możliwości dokonywania jednorazowo odpisów amortyzacyjnych; dodatkowo możliwe jest stosowanie ulg i zwolnień w ramach podatków i opłat lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza inwestycyjna gospodarki województwa*. Raport PwC oraz częściowych wyników badań realizowanych w ramach projektu Gospostrateg, Regiogmina w zakresie instrumentów wsparcia dla MŚP na poziomie lokalnym i regionalnym stosowanych w wybranych krajach

³⁹ Przykładem może być dofinansowanie w max wysokości 85% działań w obszarze internacjonalizacji MŚP z obszaru Polski Wschodniej, którego celem jest zredukowanie kosztów wprowadzenia na nowe rynki zagraniczne produktów lub usług firm działających w Polsce Wschodniej
<https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/internacionalizacja> [dostęp: 14 maja 2020 r.]

Tabela 8 Infrastrukturalne narzędzia wsparcia wykorzystywane w wybranych państwach europejskich i pozaeuropejskich

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Inwestycje infrastrukturalne	Francja	Ogólny stan infrastruktury transportowej we Francji jest zasadniczo uznawany za bardzo dobry i obejmuje najdłuższą sieć drogową Europy ⁴⁰ oraz szybkie linie kolejowe TGV.	Doświadczenia francuskie pokazują, iż nieproporcjonalne inwestowanie w infrastrukturę służącą głównie do transportu indywidualnego może rodzić poważne koszty dla samorządu, pracowników i przedsiębiorców, a także napięcia społeczne i polityczne ⁴¹ .
Tworzenie stref przemysłowych, sprzedaż i wynajem gruntów oraz przestrzeni biurowych	Irlandia (instrument stosowany przez władze samorządowe dla jednego regionu)	Shannon Group jest organizacją parasolową dla czterech instytucji ⁴² mających na celu rozwój ekonomiczny obszaru Sharon i Limerick, a także całej zachodniej Irlandii – oprócz wskazanych instrumentów infrastrukturalnych działania Grupy obejmują wsparcie doradcze i finansowe, w szczególności dla nowych przedsiębiorstw przemysłowych i należących do sektora transportu lotniczego, a także zarządzanie zabytkami i ich promocję.	Niewątpliwą wartością dodaną prezentowanego instrumentu jest kompleksowość wsparcia oferowanego dla wybranych sektorów gospodarki; w Polsce zgodnie z realizowaną strategią Europa 2020 każdy region powinien posiadać strategię rozwoju inteligentnej specjalizacji, dzięki której założenia tej strategii zostaną wdrożone na poziomie regionalnym.
Budowa nowoczesnej infrastruktury produkcyjnej	Niemcy	Wsparcie finansowe w ramach GRW w dużym stopniu dotyczy inwestycji związanych z budową nowoczesnej infrastruktury produkcyjnej dla inwestorów.	Główną ideą jest zachęcanie firm do inwestowania w regionach słabiej rozwiniętych, o niekonkurencyjnej strukturze gospodarczej – słuszny postulat biorąc pod uwagę potrzebę zrównoważonego rozwoju w skali regionu i całego kraju.

Źródło: jak w tab. 7

⁴⁰ Przykładowo tylko w analizowanym Centralnym Regionie Doliny Loary wg stanu na koniec 2017 istniało ok. 980 km autostrad, 343 km dróg krajowych, ok. 28 tys. dróg działowych i ponad 39 tys. km dróg gminnych – zob. D.P. Brodowicz, K. Sadowy, *Działania podmiotów publicznych na rzecz MŚP we Francji ze szczególnym uwzględnieniem regionu Centralnego – Doliny Loary*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA.

⁴¹ Tamże.

⁴² Shannon Airport Authority, Shannon Heritage, IASC i Shannon Commercial Properties.

Tabela 9 Planistyczne i prawno-administracyjne narzędzia wsparcia wykorzystywane w wybranych państwach

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Rady obywatelskie	Dania	Rady te uczestniczą w procesie podejmowania decyzji m.in. w sprawie planowania przestrzennego ⁴³ ; rady mogą również organizować lokalne referenda, choć ich wyniki nie są wiążące.	Zwiększenie partycypacji społecznej w tworzenie lokalnego ładu przestrzennego wydaje się być pożądaną inicjatywą również w polskich realiach.
Rady regionalne	Finlandia	Rady regionalne to ustawowe wspólne władze gminne, w których każda gmina regionu musi być członkiem; rady te mają dwa główne zadania wynikające z przepisów prawa: rozwój regionalny oraz regionalne planowanie przestrzenne ⁴⁴ .	Implementacja rozwiązania fińskiego mogłaby pomóc w planowaniu i koordynacji działań dot. rozwoju regionalnego i regionalnego planowania przestrzennego.
LOCAL ENTERPRISE PARTNERSHIP (LEP)	Wielka Brytania	Są to dobrowolne partnerstwa między władzami lokalnymi oraz przedsiębiorstwami utworzone w 2011 r. przez Departament Biznesu, Innowacji i Umiejętności, aby pomóc ustalić lokalne priorytety gospodarcze oraz wspierać wzrost gospodarczy, a także wpływać na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze lokalnym.	Cenna inicjatywa, która mogłaby zostać wykorzystana na gruncie polskim – doświadczenia brytyjskie wskazują, iż w ramach takiego partnerstwa mogą być ustalane bardzo różne kwestie: od udziału w opracowywaniu krajowej polityki planistycznej, poprzez wspieranie i koordynację projektów infrastrukturalnych, a na wspieraniu przedsiębiorstw o wysokim potencjale wzrostu kończąc.

Źródło: jak w tab. 7

⁴³ Innym ważnym obszarem zainteresowań rad obywatelskich są sprawy służby zdrowia.

⁴⁴ Z. Grzymała, *Współpraca samorządu terytorialnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) - porównanie Finlandii i Polski*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. Warszawa 2020.

Tabela 10 Instytucjonalno-organizacyjne narzędzia wsparcia w wybranych państwach

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Regionalne instytucje rozwoju biznesu (tzw. Domy Wzrostu)	Dania	W 2007 r. gminy utworzyły w formie fundacji pięć tego typu instytucji, których celem było podniesienie jakości doradztwa specjalistycznego dla przedsiębiorców; zadaniem Domów Wzrostu ⁴⁵ jest zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do różnego rodzaju ekspertów, a także pomoc MŚP w sporządzaniu analiz rynkowych, umożliwienie wymiany doświadczeń i łączenia się w sieci. Instytucje te odpowiadają również za system „drugiej szansy”, zapewniając bezpłatne, bezstronne i poufne porady dla MŚP, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej.	Przy ew. tworzeniu tego typu instytucji w Polsce warto wziąć pod uwagę wnioski płynące z ewaluacji duńskich Domów Wzrostu: konieczność uwzględnienia w usługach doradczych specyfiki branżowej oraz wzmocnienia współpracy międzyregionalnej.
Fora Biznesu	Dania	W 2007 r. na szczeblu regionalnym powołane zostały Fora Biznesu, składające się z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych, pracowników i menedżerów; do ich zadań należy m.in. przygotowanie regionalnych strategii rozwoju biznesu, monitorowanie warunków rozwoju, rekomendowanie rządowi współfinansowania (m.in. ze środków UE) działań na rzecz rozwoju biznesu, a także wskazywanie tych obszarów, gdzie przepisy dla MŚP są szczególnie uciążliwe.	Warte rozważenia rozwiązanie, mogące zwiększyć zarówno zakres partycypacji społecznej w zakresie przygotowania i realizacji regionalnych strategii rozwoju, jak również poprawić efektywność alokacji środków (w tym z budżetu UE) na działania prorozwojowe. W zakresie eliminacji barier prawnych tego typu Fora powinny współpracować np. z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

⁴⁵ Od stycznia 2019 r. funkcjonujące jako Domy Biznesu.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Lokalne jednostki usług biznesowych	Dania	Od 2007 r. na szczeblu gminnym funkcjonują lokalne jednostki usług biznesowych; jednostki te zatrudniają zazwyczaj od trzech do dziesięciu pracowników i świadczą usługi doradcze zarówno dla nowych, jak i istniejących już podmiotów, często pomagają także w zapewnianiu odpowiednich lokalizacji biznesowych.	Zasadnym jest, aby w każdej gminie funkcjonował punkt bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. <i>one stop shop</i>) – jego forma powinna być dopasowana do wielkości, potrzeb i możliwości finansowych danej gminy.
Klastry	Francja	W analizowanym w ramach niniejszego projektu badawczego Centralnym Regionie Doliny Loary stworzono klastry, w tym dedykowane przedsiębiorcom produkującym gumy i tworzywa sztuczne, działającym w obszarze inteligentnej energii elektrycznej, produkcji roślinnej oraz kosmetykom; ich celem jest wzmocnienie sektora MŚP w regionie.	JST mogą wspierać lub uczestniczyć w inicjatywach klastrowych ⁴⁶ , będących geograficznych skupiskiem przedsiębiorstw należących do tego samego lub pokrewnych sektorów, dostawców oraz powiązanych z nimi instytucji, współpracujących ze sobą ⁴⁷ ; klastry mogą m.in. wspierać rozwój parków przemysł. (np. Tarnowski Klaster Przemysłowy) czy też działać na rzecz rozwoju przedsiębiorstw z określonego, ważnego dla regionu, sektora (np. Bydgoski Klaster Przemysłowy) ⁴⁸ .

⁴⁶ Faktyczne działania gmin w zakresie wsparcia inicjatyw klastrowych mogą obejmować m.in.: promocję współpracy podmiotów gospodarczych, wizyty studyjne w klastrach, opracowywanie raportów i analiz dotyczących klastrów, promocję branż, w których działają klastry, tworzenie infrastruktury technicznej na rzecz klastra, podnoszenie kwalifikacji przedsiębiorców czy IOB na potrzeby klastrów zob. E. Kraska, *Wpływ władz samorządowych na tworzenie i funkcjonowanie klastrów na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego*. „Zarządzanie i Finanse” nr 2/2012, s. 95.

⁴⁷ A. Grycuk, *Klastry jako instrument polityki regionalnej*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-ekonomiczne” 2010, nr 13.

⁴⁸ A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*. „Studia BAS” Nr 1(37) 2014, s.70.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Ekosystemy startupowe	Stany Zjednoczone	Dolina Krzemowa oraz Nowy York stanowią dwa najsilniejsze na świecie ekosystemy startupowe, tworzące unikatowe środowisko dla tworzenia innowacji oraz wsparcia biznesu; w przypadku Doliny Krzemowej wynika to m.in. z koncentracji w jednym miejscu: czołowych ośrodków naukowych oraz instytutów badawczych i szkół wyższych, dużych firm technologicznych, funduszy typu VC i aniołów biznesu.	Warto czerpać wzorce z kompleksowości wsparcia oferowanego w ramach amerykańskich ekosystemów startupowych, które oferują zarówno wsparcie doradcze i szkoleniowe, zwrotne i udziałowe formy finansowania, a także różnego rodzaju zachęty podatkowe.
Edukacja ukierunkowana na przedsiębiorczość	Finlandia	Finlandia posiada jeden z najbardziej praktycznych systemów edukacyjnych, który bardziej lub mniej bezpośrednio umacnia postawę przedsiębiorczą mieszkańców tego kraju już od najmłodszych lat.	Polska powinna czerpać wzorce z fińskiego systemu edukacyjnego m.in. poprzez programy edukacyjne zwiększające poziom przedsiębiorczości, poziom dostępności wiedzy gospodarczej, zwłaszcza dot. branż gospodarczych i sposobów finansowania rozwoju oraz pomocy w finansowaniu przedsięwzięć biznesowych, w tym nakierowanych na eksport.
Promowanie idei przedsiębiorczości wśród młodzieży i studentów	Austria	Przedsiębiorczość jest przedmiotem obowiązkowym lub fakultatywnym na wielu austriackich uniwersytetach, zaś regionalne centra transferu wiedzy oferują szkolenia międzyuczelniane i kursy dokształcające w tym zakresie.	Zdecydowanie należy zwiększyć zakres edukacji z przedsiębiorczości i przedsiębiorczego myślenia począwszy od najstarszych klas szkoły podstawowej (7-8 klasa) poprzez szkołę średnią i na wybranych uczelniach wyższych kończąc; symbolicznym działaniem w obszarze regulacji prawnych w tym obszarze powinno być dopuszczenie możliwości zdawania matury z przedmiotu Przedsiębiorczość.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Parki technologiczne oraz ośrodki wspierania rozwoju	Austria	Funkcjonują na terenie całej Austrii, często mają oparcie w strukturach administracji krajów związkowych, świadczą usługi doradcze oraz pomoc dla osób zakładających firmy w formie startupów, a także wspierają inne szybko rozwijające się przedsiębiorstwa.	Część proprzedsiębiorczych JST od wielu lat jest zaangażowana w tworzenie tego typu instytucji, czego przykładem mogą być trzy funkcjonujące na terenie woj. kujawsko-pomorskiego parki: Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny, Toruński Park Technologiczny oraz Grudziądzki Park Przemysłowy Sp. z o.o.
Współpraca w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego	Szwajcaria	Państwowy Sekretariat ds. Edukacji, Badań Naukowych i Innowacji współpracuje z administracją rządów kantonalnych, organizacjami i stowarzyszeniami zawodowymi oraz gospodarczymi, a także z innymi partnerami społecznymi w celu zapewnienia wystarczającej liczby miejsc nauki zawodu oraz rozwoju nowoczesnych programów kształcenia i szkolenia zawodowego.	Podjęcie działań w tym obszarze wydaje się konieczne biorąc pod uwagę, iż jedną z najistotniejszych barier w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce (zgłaszaną np. przez przedsiębiorców z woj. kujawsko-pomorskiego) jest problem ze znalezieniem pracowników.

Źródło: jak w tab. 7.

Tabela 11 Narzędzia w zakresie współpracy z przedsiębiorcami, pozyskiwania inwestorów i funduszy z zewnątrz w wybranych państwach

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Wykorzystanie stron internetowych na potrzeby wspierania przedsiębior.	Holandia (na przykładzie internetowej strony Arnhem, stolicy prowincji Geldria)	W zakładce „Przedsiębiorcy”, znajdują się kompleksowe informacje dotyczące m.in. zakładania działalności gospodarczej, przepisów dot. jej prowadzenia, informacje dotyczące niezbędnych zezwoleń, podatków od nieruchomości, obiektów do wynajęcia, zasad używania przestrzeni publicznej, pozwoleń na budowę, wsparcia gminy dla przedsiębiorców, informacji o przetargach i zasadach przetargów publicznych; istnieje również możliwość komunikowania się z gminą poprzez stronę internetową, udostępniane są kontakty telefoniczne oraz adresy poczty elektronicznej lub bezpośrednie kontakty z urzędnikami.	Przykład holenderski pokazuje jak w efektywny sposób można wykorzystać stronę internetową urzędu zarówno do zaprezentowania możliwie kompleksowej informacji dotyczącej warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz istniejących systemów wsparcia, jak również jako narzędzia komunikacji między gminą a przedsiębiorcami.
Strefy inwestycji biznesowych (BIZ)	Holandia - Amsterdam	Wspólne inwestycje przedsiębiorców i/lub właścicieli w jakość swojego otoczenia biznesowego; rozwiązanie to polega na tym, iż podmioty znajdujące się na wyznaczonym obszarze (np. ulicy) płaca składki, które zasilają stowarzyszenie lub fundację BIZ i które przeznaczone są na poprawę jakości życia, środowiska lub bezpieczeństwa na wyznaczonym obszarze	Podobne rozwiązanie, w formie stowarzyszenia aktywności lokalnej, proponowane było w Polsce w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.
Wykorzystanie potencjału parków naukowych	Szwecja	Istniejąca w Szwecji sieć składająca się z 6 parków naukowych stanowi bazę współpracy w zakresie badań i rozwoju, innowacji i przedsiębiorczości, w tym wsparcia MŚP; wszystkie parki są powiązane z działającymi w regionie uniwersytetami, funkcjonują w jednej sieci regionalnej i specjalizują się w wybranych obszarach tematycznych jak np. tekstylia, zrównoważony transport czy ICT.	Rekomendowanym rozwiązaniem jest specjalizacja parków naukowych w konkretnych dziedzinach oraz usieciwienie współpracy między nimi.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Sieć izb handlowo przemysłowo-rolniczych	Włochy	Sieć izb, do których przynależność jest obowiązkowa, działa jako organizm krajowy i regionalny; sieć powiązana jest na wszystkich poziomach potrzebnych do wspierania lokalnej gospodarki od czynności rejestracyjnych dla podmiotów gospodarczych, poprzez wsparcie przedsiębiorstw w procesach umiędzynarodowienia, a także w obszarze budowania partnerstw samorządów ze wszystkimi interesariuszami ekosystemu gospodarczego i społecznego, uwzględniającego lokalne potrzeby rynku pracy, szkolnictwa i wsparcia w obszarach leżących w kompetencjach samorządów.	Wydaje się, iż tego typu rozwiązanie mogłoby sprzyjać budowaniu i rozwijaniu współpracy samorządów wojewódzkich z lokalnym biznesem, zwłaszcza, iż w świetle wyników badań tylko nieznaczny odsetek MŚP z woj. kuj.-pom. deklaruje współpracę z organizacjami pracodawców oraz izbami i stowarzyszeniami producenckimi.
Promocja rozwoju gospodarczego Nowego Jorku przez organizację non-profit NYCEDC	Stany Zjednoczone	Organizacja New York City Development Corporation (NYCEDC) została utworzona w 1991 r. w wyniku połączenia dwóch podmiotów non-profit działających w celu rozwoju gospodarczego miasta Nowego Jorku. Organizacja posiada cztery główne obszary zainteresowań: 1) inwestowanie w projekty spełniające potrzeby lokalnych społeczności; 2) budowa miasta ekologicznego i świadomego zmian klimatycznych; 3) wspieranie pracowników na rynku pracy; 4) doradztwo dla startupów i firm w celu utrzymania ich konkurencyjności. Zakres działań tej organizacji obejmuje działania doradcze, organizowanie spotkań z władzami miasta i szkolenia, aktywne poszukiwanie inwestorów oraz wspieranie ich w procesie inwestycyjnym, finansowanie i dotacje, zarządzanie stroną internetową z bazą danych wszystkich posiadanych przez miasto terenów inwestycyjnych, prowadzenie inkubatora przedsiębiorczości, tworzenie i uczestnictwo w projektach komunalnych jak np. dbanie o zielenią miejską lub akcje sprzątnięcia.	Przykład ten pokazuje, iż również oddolne inicjatywy lokalne, przy odpowiednim zaangażowaniu władz miejskich mogą być skutecznym instrumentem wspierania przedsiębiorczości.

Rodzaj instrumentu	Państwo	Charakterystyka	Możliwości wykorzystania w warunkach polskich
Konsultacje społeczne oraz redukcja barier o charakterze formalnym	Wietnam (instrument lokalny stosowany w mieście Hai Phong)	Hai Phong, oprócz zwiększenia nakładów na infrastrukturę wprowadziło wiele zmian administracyjnych w celu pozyskania nowych inwestorów: 1) skrócenie czasu uzyskania licencji biznesowej do 2,5 dnia roboczego 2) skrócenie o ponad 60% czasu przetwarzania procedur inwestycyjnych dla inwestorów krajowych i około 30% dla inwestorów zagranicznych 3) uproszczenie procedur oraz skrócenie czasu udzielania licencji na budowę do 20 dni po otrzymaniu właściwych dokumentów 4) skrócenie czasu podjęcia decyzji o przekazaniu i dzierżawie gruntu, zmianie przeznaczenia gruntu i zaakceptowaniu przekazania gruntu do maksymalnie 30 dni 5) organizacja przez Komitet Ludowy miasta Hai Phong każdego 10. dnia miesiąca dyskusji rządu z przedsiębiorcami z miasta.	Rozwiązania proponowane w ramach tego instrumentu stwarzałyby szansę na poprawę klimatu inwestycyjnego w Polsce; ankietowane przedsiębiorstwa z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego wśród głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej, wskazywały oprócz trudności z pozyskaniem pracowników i wysokości płaconych podatków i opłat lokalnych na: 1) brak znajomości potrzeb przedsiębiorców wśród przedstawicieli władz i urzędników oraz 2) czasochłonność i niską jakość obsługi przedsiębiorców w urzędach i innych państwowych instytucjach.
Inicjatywa ONLYLYON – promocja miasta na całym świecie	Francja (instrument stosowany przez samorząd. władze miasta Lyon)	W ramach inicjatywy można wyróżnić dwa rodzaje działań wspierających inwestycje: 1) ciekawa wizualnie i intuicyjna strona internetowa, na której można znaleźć informacje przydatne dla inwestorów, turystów, studentów i mieszkańców; portal oprócz podkreślenia zalet i unikatowości miasta zamieszcza informacje dotyczące instytucji, które oferują pomoc potencjalnym inwestorom; 2) promocja Lyonu na całym świecie za pomocą różnych form reklamy – wykorzystując plakaty na największych lotniskach europejskich oraz spoty reklamowe w telewizji.	Pierwsze z działań stosowanych przez władze Lyonu, tj. stworzenie przyjaznej, intuicyjnej i zawierającej kluczowe dla gminy czy całego regionu informacje należy traktować jako warunek konieczny dla pozyskania inwestorów; formy promocji powinny uwzględniać specyfikę danego regionu oraz jego możliwości finansowe.

Źródło: jak w tab. 7

3. Wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonych badań i analiz pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji:

- 1) Spośród ekonomiczno-finansowych instrumentów wsparcia najczęściej wykorzystywaną formą pomocy przez władze gminne w Polsce jest stosowanie ulg i zwolnień podatkowych⁴⁹; choć bez wątplenia jest to instrument atrakcyjny dla przedsiębiorców, gdyż pozwala obniżyć bieżące koszty ich działalności, to wydaje się, iż w celu zwiększenia efektywności jego wykorzystania należałoby uwzględnić: 1) warunkowość udzielania ulg i zwolnień (np. od utworzenia i utrzymania określonej liczby miejsc pracy) oraz 2) stabilność prowadzonej na szczeblu lokalnym polityki podatkowej, która może mieć istotny wpływ na podejmowane na danym terenie przedsięwzięcia inwestycyjne.
- 2) Ankietowani przedsiębiorcy z sektora MŚP prowadzący działalność na terenie woj. kujawsko-pomorskiego relatywnie dobrze oceniają wysokość płaconych podatków i opłat lokalnych – 40% ankietowanych uznało stawki tych danin za odpowiednie, 41% było odmiennego zdania, a 19% nie potrafiło określić swojego stanowiska, co zasadniczo należy uznać za nienajgorszy wynik biorąc pod uwagę generalną niechęć podatników do ponoszenia ciężaru danin publicznych. Z drugiej jednak strony dla części przedsiębiorstw daniny te mogą być nadmierne, o czym świadczy fakt, iż w jednym z badań ankietowych wysokość podatków i opłat została wskazana przez badane przedsiębiorstwa jako trzecia najważniejsza bariera hamująca rozwój działalności.
- 3) O ile instrumenty związane z uprawnieniami gmin do obniżania stawek lub umarzania podatków czy opłat lokalnych są stosowane w blisko połowie ankietowanych gmin należących do województwa kujawsko-pomorskiego, o tyle relatywnie rzadko stosowane są inne instrumenty finansowe – zaledwie 9,4% gmin udziela wsparcia poręczeniowego, a 15% gmin stosuje preferencyjne warunki kredytowe dla przedsiębiorców⁵⁰; dotychczasowa praktyka oraz ryzyko związane z tego rodzaju instrumentami wskazuje, iż same gminy są słabo przygotowane (w tym nie dysponują odpowiednim zapleczem kapitałowym) do pełnienia tej funkcji; niemniej wydaje się, iż mogą one pośrednio uczestniczyć w tego rodzaju pomocy np. poprzez uczestnictwo w powoływaniu odpowiednich instytucji otoczenia biznesu jak np. fundusze pożyczkowe czy poręczeniowe.
- 4) Przeprowadzone wśród przedsiębiorców reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego badanie⁵¹ pokazało istniejącą wśród tej grupy przedsiębiorców lukę kapitałową oraz to, że istniejące na rynku możliwości finansowania inwestycji nie odpowiadają ich potrzebom. Stąd też ciekawą inicjatywą jest pomysł powołania specjalnego funduszu, który wspierałby finansowo rozwijające się małe i średnie przedsiębiorstwa poprzez inwestycje o charakterze kapitałowym. Wstępnie przyjęto, iż udziałowcami tego funduszu byłiby: EBI (22%), Kujawsko Pomorski Funduszu Rozwoju (22%), gminy i powiaty (5%) oraz przedsiębiorcy (51%). Z przeprowadzonych badań ankietowych można również wyciągnąć wniosek, iż

⁴⁹ Choć z badań wynika, iż dostępność tego typu wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim jest niższa aniżeli w całej Polsce.

⁵⁰ Z ogólnopolskiego badania przeprowadzonego przez BAS wynika, iż wsparcie tego typu najczęściej było kierowane do spółek komunalnych, a bardzo rzadko do pozostałych przedsiębiorców.

⁵¹ M. Kwiecińska-Zdrenka, *Wyniki badania ankietowego*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGINA, Pracownia badań SOMA, maj 2020.

istotnym utrudnieniem przy jego powoływaniu może być niechęć znacznej części przedsiębiorców do współpracy z innymi przedsiębiorcami oraz jednostkami samorządu terytorialnego; pozytywnym sygnałem jest fakt, iż co 10. ankietowany wskazał, iż byłby gotowy do współpracy z innymi firmami jako partnerem finansowego przedsięwzięcia, gdyby była gwarancja udziału EBI jako partnera finansowego, zaś 31,1% ankietowanych wyraziła gotowość do współpracy, w sytuacji gdy będą znane zasady funkcjonowania takiego przedsięwzięcia i przygotowana jego organizacja⁵².

- 5) Spośród narzędzi infrastrukturalnych największa aktywność gmin dotyczy budowy, rozbudowy i poprawy jakości dróg oraz rozwiązań komunikacyjnych, a także infrastruktury komunalnej – podejmowane działania w tym obszarze są zasadniczo pozytywnie oceniane przez ankietowane podmioty z województwa kujawsko-pomorskiego należące do sektora MŚP (62% z nich pozytywnie oceniło stan infrastruktury technicznej, obejmującej m.in. infrastrukturę drogową, energetyczną, wodno-kanalizacyjną oraz transport publiczny); ankietowani przedsiębiorcy znacznie gorzej ocenili dostępność gruntów pod inwestycje (37% ankietowanych korzystnie oceniło ten aspekt wsparcia, 25% było przeciwnego zdania, a 37% ankietowanych nie potrafiło jednoznacznie określić swojego stanowiska).
- 6) Rekomendowane przez firmę PwC działania mające na celu zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej województwa kujawsko-pomorskiego powinny obejmować uzbrajanie określonych terenów inwestycyjnych, podejmowanie działań w celu przygotowanie dużych terenów inwestycyjnych mogących przyjąć inwestycje o znaczeniu krajowym i rozbudowa istniejących parków przemysłowych, a także wyznaczenie nowych terenów inwestycyjnych, w szczególności w gminach o charakterze nierolniczym, w którym dostępność terenów inwestycyjnych jest obecnie niewielka.
- 7) Mimo zaobserwowanej w ciągu ostatniej dekady poprawy w zakresie postrzegania przez przedsiębiorców z woj. kujawsko-pomorskiego sposobu wykorzystania przez gminy narzędzia planistycznego jakim są MPZP nadal dla części respondentów barierą w rozwoju działalności gospodarczej są ograniczenia z nich wynikające; ponadto istotnym problemem jest fakt, iż dla trzeciego pod względem powierzchni terenu inwestycyjnego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (Łabędź w gminie Ryńsk, pow. 149 ha) przeszkodą w jego wykorzystaniu jest brak MPZP oraz dodatkowo przebiegające na powierzchni linie energetyczne.
- 8) Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakładają na gminy szerokich obowiązków w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; rekomendowanym rozwiązaniem powinna być albo zmiana przepisów prawnych lub też podejmowanie innych działań mających na celu upowszechnienie różnych form konsultacji społecznych w tym obszarze, w tym obejmujących zarówno konsultacje bezpośrednie, jak również przy wykorzystaniu komunikacji elektronicznej.
- 9) Z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez BAS i NIK wynika również, iż znaczna część polskich gmin nie posiada żadnego dokumentu o charakterze strategicznym zawierającego cele i zadania z zakresu wspierania przedsiębiorczości – rekomendowanym rozwiązaniem jest

⁵² Należy zwrócić uwagę, iż jedną z możliwych form prawnych przy tworzeniu tego typu funduszy jest spółka komandytowo-akcyjna, ale zgodnie z obowiązującymi regulacjami gminy mogą uczestniczyć w takiej spółce tylko jako akcjonariusze, będąc tym samym pasywnym współnikiem, który nie prowadzi spraw spółki.

przygotowanie lokalnych programów wspierania przedsiębiorczości przy możliwie dużej partycypacji lokalnych przedsiębiorców (w przypadku mniejszych gmin, zwłaszcza typowo rolniczych tego typu cele i zadania mogłyby stanowić część planu rozwoju lokalnego danej gminy). Pożądanym rozwiązaniem jest również, aby w strukturze rady każdej gminy funkcjonowała co najmniej jedna komisja, której przedmiotem działania byłyby m.in. sprawy z zakresu współpracy z przedsiębiorcami, strategii i planów rozwoju gminy. Wśród dobrych praktyk przedsiębiorcy z woj. kujawsko-pomorskiego reprezentujący sektor MŚP wskazywali również na funkcjonowanie rozwiązania polegającego na tym, iż rada gminy w ramach komisji ds. rozwoju gospodarczego stosuje wysłuchania przedsiębiorców.

- 10) Zasadnym jest, aby w tworzonych lokalnych programach wspierania przedsiębiorczości uwzględniać np. potrzebę cyklicznych badań wśród przedsiębiorców, w tym na temat dostosowania szkolnictwa zawodowego do ich potrzeb oraz przy współpracy z samorządem powiatowym oraz lokalnymi przedsiębiorcami podejmować działania mogące niwelować niedopasowania na lokalnym rynku pracy (ankietowani przedsiębiorcy z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego jako jedną z głównych barier rozwoju działalności wskazywali na problemy ze znalezieniem pracowników). Pożądanym byłoby również stworzenie rozwiązania umożliwiającego realny wpływ lokalnych przedsiębiorców na kształt budżetu gminy – w tym celu mogłaby zostać wykorzystana instytucja wysłuchania publicznego.
- 11) Badanie przeprowadzone wśród gmin z woj. kujawsko-pomorskiego wykazało, iż w ponad 1/3 z nich (37,7% wskazań) przyjęto rozwiązanie, w którym obsługą potencjalnych inwestorów w gminie zajmuje się bezpośrednio wóldarz lub jeden z jego zastępców, zaś blisko 1/5 gmin (18,9% odpowiedzi) wskazuje na brak jakiegokolwiek komórki w urzędzie gminy/miasta, która byłaby odpowiedzialna za koordynację obsługi potencjalnych inwestorów. Tylko największe miasta są w stanie utworzyć oddzielne jednostki, które specjalizują się w obsłudze inwestorów. W województwie kujawsko-pomorskim są to: Bydgoska Agencja Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o., Centrum Wspierania Biznesu w Toruniu oraz Centrum Obsługi Inwestora funkcjonujące w ramach Urzędu Miasta (Włocławek i Inowrocław). W mniejszych gminach rekomendowanym rozwiązaniem jest tworzenie punktów bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. *one stop shop*) – albo w formie ustrukturalizowanej, tj. np. wydział/departament w strukturze urzędu albo nieustrukturalizowanej, tj. utworzenia w urzędzie samodzielnego stanowiska, na którym byłaby zatrudniona osoba dedykowana do kontaktów z przedsiębiorcami.
- 12) JST mogą również wspierać przedsiębiorczość poprzez zaangażowanie w powoływanie odpowiednich instytucji otoczeniu biznesu (IOB); z badania firmy PwC wynika, iż na terenie woj. kujawsko-pomorskiego działa obecnie 89 tego typu instytucji, które oferują różnego rodzaju usługi o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, doradczym, finansowym, networkingowym czy pomocy w zakresie rekrutacji. Jednocześnie część ankietowanych przedsiębiorców z województwa kujawsko-pomorskiego podchodzi z dużą dozą ostrożności do współpracy z IOB. Wydaje się, iż jednym ze sposobów zmniejszenia wskazywanego przez część przedsiębiorców braku zaufania do instytucji otoczenia biznesu mogłaby być lepiej komunikowana przez jednostki samorządu terytorialnego informacja o tym, że dana JST jest zaangażowana w tworzenie danej IOB i tym samym przyczynić się zarówno do zwiększenia wiarygodności samej IOB, jak również spopularyzować wiedzę na temat usług oferowanych przez funkcjonujące na danym terenie instytucje otoczenia biznesu. Innym rozwiązaniem jest system certyfikacji IOB stosowany np. Samorząd Województwa Mazowieckiego.

- 13) W świetle otrzymanych wyników badań ankietowych wskazujących, iż tylko nieco ponad 1/3 badanych MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego należy do stowarzyszeń biznesowych lub branżowych za zasadny należy uznać postulat sformułowany w raporcie Najwyższej Izby Kontroli mówiący o konieczności większego zaangażowania gmin w zachęcaniu lokalnych przedsiębiorców do zakładania ich organizacji i stowarzyszeń, co mogłoby sprzyjać wzmocnieniu mikro- i małych przedsiębiorstw, a także zachęcać do zakładania nowych podmiotów
- 14) Dość skromnie przedstawia się oferta instrumentów wsparcia inwestora na poziomie gminy, gdzie najczęściej wskazywanym instrumentem jest informowanie przedsiębiorców o istotnych z ich punktu widzenia wydarzeniach (66% wskazań). Jednak nawet w przypadku tak elementarnej formy instrumentu nie wykorzystuje go ok. 1/3 badanych gmin z woj. kujawsko-pomorskiego. Tylko około połowa ankietowanych gmin (50,9%) przygotowuje i prezentuje oferty dostępnego wsparcia na inwestycje, a niespełna 1/3 informuje o istotnych zmianach w prawie, które mają wpływ na ich działalność.
- 15) W współczesnej gospodarce niezwykle ważnym instrumentem jest odpowiednie wykorzystanie stron internetowych urzędów na potrzeby wspierania przedsiębiorczości. Badanie przeprowadzone przez firmę PwC ujawniło, iż tylko ok. połowa ankietowanych gmin w województwie kujawsko-pomorskim posiada dostępną w języku polskim dedykowaną zakładkę na stronie internetowej urzędu poświęconą inwestycjom. Taką samą zakładkę dostępną w języku obcym posiadało zaledwie 14,5% urzędów gminnych.
- 16) Przeprowadzony przegląd rozwiązań międzynarodowych dotyczących instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne i regionalne pozwolił na zidentyfikowanie wielu ciekawych rozwiązań, z których część mogłaby zostać zaadaptowana na gruncie polskim. W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące instrumenty:
- Fora Biznesu (Dania) – funkcjonujące na szczeblu regionalnym fora składają się z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych, pracowników i menedżerów. Do ich zadań należy m.in. przygotowanie regionalnych strategii rozwoju biznesu, monitorowanie warunków rozwoju, rekomendowanie rządowi współfinansowania (m.in. ze środków UE) działań na rzecz rozwoju biznesu, a także wskazywanie tych obszarów, gdzie przepisy dla MŚP są szczególnie uciążliwe; wykorzystanie tego rozwiązania w Polsce może pomóc zwiększyć zarówno zakres partycypacji społecznej w zakresie przygotowania i realizacji regionalnych strategii rozwoju, poprawić efektywność alokacji środków (w tym z budżetu UE) na działania prorozwojowe, jak również wskazywać rządowi (np. poprzez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw) te przepisy prawa, które hamują rozwój MŚP;
 - Rady regionalne (Finlandia) – rady te to ustawowe wspólne władze gminne, w których każda gmina regionu musi być członkiem; rady te mają dwa główne zadania wynikające z przepisów prawa: rozwój regionalny oraz regionalne planowanie przestrzenne; implementacja w Polsce rozwiązania fińskiego mogłaby pomóc w planowaniu i koordynacji działań dotyczących rozwoju regionalnego i regionalnego planowania przestrzennego;
 - szeroki pakiet instrumentów i strategii finansowania (Niemcy) – wsparcie finansowe w ramach wspólnego zadania władz federalnych oraz regionalnych koncentruje się na promocji małych i średnich przedsiębiorstw, podniesieniu poziomu technologicznego

i innowacji⁵³, a także wspieraniu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich; wsparcie to w dużym stopniu dotyczy inwestycji związanych z budową nowoczesnej infrastruktury produkcyjnej dla inwestorów. W Polsce istnienie długoterminowych form wsparcia o charakterze finansowym, wspierających zrównoważony rozwój regionalny powinno stanowić ważny element strategii rozwoju każdego województwa;

- wsparcie finansowe w zakresie internacjonalizacji MŚP (Finlandia) – oferowana pomoc pozwala zdobyć wiedzę na temat wejścia na rynki międzynarodowe, uczestniczyć w zagranicznych targach z grupą MŚP lub zgromadzić grupę MŚP na tzw. wspólne okazje eksportowe; wykorzystanie tych rozwiązań mogłoby zwiększyć niski stopień internacjonalizacji MŚP (badanie ankietowe przeprowadzone na potrzeby niniejszego projektu badawczego pokazało, iż zaledwie 4,2% przedsiębiorstw reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego eksportuje swoje towary⁵⁴),
- współpraca w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego (Szwajcaria) – w celu zapewnienia wystarczającej liczby miejsc nauki zawodu oraz rozwoju nowoczesnych programów kształcenia i szkolenia zawodowego wykształciła się potrzeba współpracy Państwowego Sekretariatu ds. Edukacji, Badań Naukowych i Innowacji z administracją rządów kantonalnych, organizacjami i stowarzyszeniami zawodowymi oraz gospodarczymi, a także z innymi partnerami społecznymi; podjęcie działań w tym obszarze w Polsce wydaje się koniecznością biorąc pod uwagę fakt, iż jedną z najistotniejszych barier w rozwoju przedsiębiorczości (zgłaszaną również przez przedsiębiorców z woj. kujawsko-pomorskiego) jest problem ze znalezieniem pracowników;
- lokalne jednostki usług biznesowych (Dania) – funkcjonujące na szczeblu gminnym jednostki zatrudniają zazwyczaj od trzech do dziesięciu pracowników i świadczą usługi doradcze zarówno dla nowych, jak i istniejących już podmiotów, często pomagają także w zapewnianiu odpowiednich lokalizacji biznesowych; w polskich realiach rekomendowanym rozwiązaniem jest, aby w każdej gminie funkcjonował punkt bezpośredniego kontaktu dla inwestorów (tzw. *one stop shop*) – jego forma powinna być dopasowana do wielkości, potrzeb i możliwości finansowych danej gminy;
- inicjatywy klastrowe (Francja) – ich celem jest wzmocnienie sektora MŚP w regionie; JST mogą wspierać lub uczestniczyć w inicjatywach klastrowych, będących geograficznym skupiskiem przedsiębiorstw należących do tego samego lub pokrewnych sektorów, dostawców oraz powiązanych z nimi instytucji, które współpracują ze sobą; klastry mogą m.in. wspierać rozwój parków przemysłowych (np. Tarnowski Klaster Przemysłowy) czy też działać na rzecz rozwoju przedsiębiorstw z określonego, ważnego dla regionu, sektora (np. Bydgoski Klaster Przemysłowy, który skupia przedsiębiorstwa z branży narzędziowej i przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz szereg instytucji okołobiznesowych, w tym uczelnie, jednostki badawczo-rozwojowe, urzędy, stowarzyszenia przedsiębiorców i fundusz poręczeniowy);

⁵³ Szczególnie zalecane jest wsparcie w zakresie działalności innowacyjnej, gdyż z badań wynika, iż w latach 2016-2018 zaledwie 18,8% badanych przedsiębiorstw z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego wprowadziło innowacje produktowe, 16,6% wdrożyło innowacje procesowe, 21,7% innowacje organizacyjne, a 18,8% innowacje marketingowe zob. zob. M. Zastempowski i in., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń 2020.

⁵⁴ Tamże.

działania gmin w zakresie wsparcia inicjatyw klastrowych mogą obejmować np. promocję współpracy podmiotów gospodarczych, wizyty studyjne w klastrach, opracowywanie raportów i analiz dotyczących klastrów, promocję branż, w których działają klastry, tworzenie infrastruktury technicznej na rzecz klastra, podnoszenie kwalifikacji przedsiębiorców czy IOB na potrzeby klastrów⁵⁵;

- ekosystemy startupowe (USA) – największe polskie miasta zaczynają dostrzegać potrzebę wspierania przedsiębiorczości innowacyjnej, czego przykładem jest urząd m.st. Warszawy, który oferuje obecnie najbogatszą ofertę wsparcia dla startupów spośród jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje ona m.in.: finansowanie z budżetu miasta programów akceleracyjnych dla startupów, wynajem i udostępnianie nowoczesnej powierzchni biurowej i konferencyjnej w dwóch miejskich inkubatorach przedsiębiorczości, a także współorganizowanie i współfinansowanie z budżetu miast krajowych i międzynarodowych imprez dla startupów⁵⁶;
- regularne konsultacje z lokalnymi przedsiębiorcami oraz zredukowanie barier o charakterze formalnym (instrument lokalny stosowany w jednym z miast w Wietnamie) – jego wykorzystanie stwarzałyby szansę na poprawę klimatu inwestycyjnego w Polsce; ankietowane przedsiębiorstwa z sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego wśród głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej wskazywały oprócz trudności z pozyskaniem pracowników i wysokości płaconych podatków i opłat lokalnych na: 1) brak znajomości potrzeb przedsiębiorców wśród przedstawicieli władz i urzędników oraz 2) czasochłonność i niską jakość obsługi przedsiębiorców w urzędach i innych instytucjach państwowych;
- wykorzystanie potencjału parków naukowych (Szwecja) – funkcjonująca tam sieć składa się z 6 parków naukowych i stanowi bazę współpracy w zakresie badań i rozwoju, a także innowacji i przedsiębiorczości, w tym wsparcia MŚP; wszystkie parki są powiązane z działającymi w regionie uniwersytetami, funkcjonują w jednej sieci regionalnej i specjalizują się w wybranych obszarach tematycznych jak np. tekstylia, zrównoważony transport czy ICT; działania w tym obszarze mogłyby pomóc w zwiększeniu wydatków na działalność badawczo-rozwojową, gdyż jak wynika z badań ankietowych ok. 56% mikro- i małych przedsiębiorstw z woj. kujawsko-pomorskiego nie przeznaczyła w 2018 r. żadnych środków na działalność B+R⁵⁷;
- strefy inwestycji biznesowych (Holandia, Amsterdam) – wspólne inwestycje przedsiębiorców i/lub właścicieli w jakość swojego otoczenia biznesowego;

⁵⁵ Wsparcie wszelkich inicjatyw w zakresie wzmocnienia współpracy jest konieczne, gdyż jak wynika z badań przeprowadzonych przez zespół pod kierownictwem M. Zastempowskiego 39,9% ankietowanych przedsiębiorstwa reprezentujących sektor MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego deklaruje brak współpracy z innymi podmiotami (w tym innymi przedsiębiorstwami), a spośród 60,1% przedsiębiorstw „współpracujących” zdecydowana większość (85,3%) współpracuje przede wszystkim z innymi przedsiębiorstwami sektora MSP, w mniejszym stopniu (53,1%) z dużymi przedsiębiorstwami, a znacznie rzadziej deklarowana jest współpraca z pozostałymi instytucjami, tj. instytucjami finansowymi, organizacjami administracji publicznej, organizacjami branżowymi, organizacjami pozarządowymi oraz edukacyjnymi i naukowo-badawczymi. Zob. M. Zastempowski i in., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń 2020.

⁵⁶ A. Grycuk, *Wybrane narzędzia wspierania startupów w Polsce*. „Studia BAS” Nr 2 (58) 2019, s.173-174.

⁵⁷ W przypadku małych przedsiębiorstw udział przedsiębiorstw nieprzeznaczających żadnych środków na badania i rozwój wynosił 40,9%. Zob. M. Zastempowski i in., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*. Toruń 2020.

rozwiązanie to polega na tym, iż podmioty znajdujące się na wyznaczonym obszarze (np. ulicy) płaca składki, które zasilają utworzone w tym celu stowarzyszenie lub fundację i które przeznaczane są na poprawę jakości życia, środowiska lub bezpieczeństwa na wyznaczonym obszarze⁵⁸;

- wykorzystanie stron internetowych na potrzeby wspierania przedsiębiorców (Holandia⁵⁹) – rozwiązanie to polega na tym, iż w zakładce „Przedsiębiorcy” znajdują się kompleksowe informacje dotyczące m.in. zakładania działalności gospodarczej, przepisów regulujących jej prowadzenie, informacji w zakresie niezbędnych zezwoleń, podatków od nieruchomości, obiektów do wynajęcia, zasad używania przestrzeni publicznej, pozwoleń na budowę, wsparcia gminy dla przedsiębiorców, informacji o przetargach i zasadach przetargów publicznych; istnieje również możliwość komunikowania się z gminą poprzez stronę internetową, udostępniane są kontakty telefoniczne oraz adresy poczty elektronicznej lub bezpośrednie kontakty z urzędnikami; przykład holenderski pokazuje jak w efektywny sposób można wykorzystać stronę internetową urzędu zarówno do zaprezentowania możliwie kompleksowej informacji dotyczącej warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz istniejących systemów wsparcia, jak również jako narzędzia komunikacji między gminą a przedsiębiorcami;
- edukacja ukierunkowana na przedsiębiorczość (Finlandia) – Polska powinna czerpać wzorce z fińskiego systemu edukacyjnego m.in. poprzez programy edukacyjne zwiększające poziom przedsiębiorczości, poziom dostępności wiedzy gospodarczej, zwłaszcza dotyczącej funkcjonowania różnych branż gospodarczych i metod finansowania rozwoju oraz pomocy w finansowaniu przedsięwzięć biznesowych, w tym nakierowanych na eksport; zdecydowanie należy zwiększyć zakres edukacji z przedsiębiorczości i przedsiębiorczego myślenia począwszy od najstarszych klas szkoły podstawowej (7-8 klasa) poprzez szkołę średnią i na wybranych uczelniach wyższych kończąc.

Przy dyskusji na temat formuł regulacji instrumentów wsparcia możliwych do zastosowania na poziomie lokalnym i regionalnym warto również zwrócić uwagę na kilka narzędzi, które zostały zaproponowane w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. W projekcie tym zaproponowano m.in.: 1) rozbudowanie regulacji dotyczących konsultacji społecznych (w tym wysłuchania publicznego, które byłoby obligatoryjne np. w przypadku projektów uchwał w sprawie planowania rozwoju); 2) wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, przy czym minimalna liczebność mieszkańców mogących wystąpić z taką inicjatywą nie mogłaby być większa niż 15% uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy; 3) wprowadzenie instytucji stowarzyszenia aktywności lokalnej, która umożliwiłaby realizację przez lokalną społeczność drobnych przedsięwzięć przy wsparciu środków budżetu gminy lub powiatu; 4) wprowadzenie instytucji komitetu aktywności lokalnej, który byłby dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem utworzonym w celu niezarobkowego zrealizowania przedsięwzięcia służącego zaspokojeniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty

⁵⁸ W Polsce podobne rozwiązanie, w formie stowarzyszenia aktywności lokalnej, proponowane było w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁵⁹ Na przykładzie strony internetowej Arnhem, stolicy prowincji Geldria.

samorządowej, polegających na realizacji inwestycji i remontów; 5) powołanie konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie, który stanowiłby formę współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego z terenu województwa dla realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych; 6) zmianę przepisów dotyczących referendum lokalnego m.in. dotyczącą możliwości obniżenia przez organ stanowiący progów procentowych określających skalę niezbędnego poparcia wniosku referendalnego oraz ogólne zniesienie progu frekwencji, tak by referendum było ważne niezależnie od liczby osób w nim uczestniczących, z wyjątkiem dwóch przypadków: referendum w sprawie samoopodatkowania oraz w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich.

Bibliografia

Literatura oraz raporty za badań:

1. *Analiza inwestycyjna gospodarki województwa*. Raport PwC, Warszawa, 7 kwietnia 2020 r.
2. *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa*. Raport PwC, Warszawa, 7 kwietnia 2020 r.
3. *Analiza eksportowa gospodarki województwa*. Raport PwC, Warszawa, 7 kwietnia 2020 r.
4. Brodowicz D.P., Sadowy K., *Działania podmiotów publicznych na rzecz MŚP we Francji ze szczególnym uwzględnieniem regionu Centralnego – Doliny Loary. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA*. Warszawa 2020.
5. Ciura G., Grycuk A., Korolewska M., Russel P., Smółkowska U., Stachurska-Waga M., Wołodkiewicz-Donimirski Z., Zgliczyński W., *Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – Raport z badań* (red. G. Gołębiowski, M. Korolewska), przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
6. Chrościcka A., Płachecki T., Stasiowski J., *Identyfikacja kierunków rozwoju sektora MŚP w województwie kujawsko-pomorskim*. Raport z badania w ramach projektu „Diagnoza trendów rozwojowych województwa kujawsko-pomorskiego”. Toruń 2010, <http://www.innowacje.kujawsko-pomorskie.pl/wp-content/uploads/2012/05/identyfikacja-kierunkow-rozwoju-sektora-msp-w-województwie-kujawsko-pomorskim.pdf> [dostęp: 15.04.2020 r.]
7. Grabowski J.M., *Dobre konsultacje – dobry plan. Doświadczenia z konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym*. Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych. Toruń listopad 2018 http://federacjango.pl/upload/file/Dobre_konsultacje/Publikacja_podsumowujaca_Dobre_konsultacje_dobry_plan_11-2018.pdf [dostęp: 5 maja 2020 r.]
8. Grodzka D., *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego*. „Studia BAS” 2008, nr 16.
9. Grzymała Z., *Współpraca samorządu terytorialnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) - porównanie Finlandii i Polski*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. Warszawa 2020.
10. Grycuk A., Russel P., *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*. „Studia BAS” Nr 1(37) 2014.
11. Grycuk A., *Wybrane narzędzia wspierania startupów w Polsce*. „Studia BAS” Nr 2 (58) 2019.
12. Grycuk A., *Klasy jako instrument polityki regionalnej*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-ekonomiczne” 2010, nr 13.
13. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w republice Irlandii z podziałem na regiony południowo-wschodni i środkowo-zachodni*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. Warszawa 2020.
14. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w Królestwie Niderlandów*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
15. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w Królestwie Szwecji*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
16. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w Królestwie Niderlandów*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
17. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w Republice Włoskiej*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
18. Jędrzejewski H., *Współpraca lokalnych samorządów z przedsiębiorcami w Wielkiej Brytanii*. Wstępne wyniki badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
19. Kwiecińska-Zdrenka M., *Wyniki badania ankietowego*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA, Pracownia badań SOMA, maj 2020.
20. Klimek J., Pilewicz T., Żelazko B., *Raport z badania ankietowego w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG-REGIOGMINA” w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie*, Warszawa marzec 2020.

21. Malinowska-Misiąg E., *Dania*. Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
22. Kraska E., *Wpływ władz samorządowych na tworzenie i funkcjonowanie klastrów na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego*. „Zarządzanie i Finanse” nr 2/2012.
23. Opałka B., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Austrii – rozwój i zasady wsparcia*, Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
24. Opałka B., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Niemczech – rozwój i zasady wsparcia*, Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
25. Opałka B., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Szwajcarii – rozwój i zasady wsparcia*, Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
26. Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.
27. *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy. Informacja o wynikach kontroli*. Departament Administracji Publicznej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018.
28. Wieloch M., *Korea Południowa*, Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
29. Wieloch M., *Stany Zjednoczone Ameryki (USA)*, Raport z badań wykonanych w ramach projektu REGIOGMINA. SGH, Warszawa 2020.
30. Zastempowski M., Glińska-Neweś A., Wędrowska E., Glabiszewski W., Grego-Planer D., Escher I., Liczmańska-Kopcewicz K., *Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim*, monografia przygotowana w ramach realizacji projektu REGIOGMINA, Toruń 2020.

Akty prawne i projekty ustaw:

1. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1162, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 711).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471).
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.).
7. Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).
8. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170.)
9. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 713).
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471).
11. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 482 ze zm.).
12. Ustawa o dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2019 r. ze zm.).
13. Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 579).
14. Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy VII kadencji nr 1699).

Strony internetowe:

1. <https://www.strefa.gda.pl/> [dostęp: 25 kwietnia 2020 r.]
2. <http://www.coi.kujawsko-pomorskie.pl/static.php?lang=pl&pierwszy=230> [dostęp: 26.04.2020 r.]
3. https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/zwolnienie_z_podatku_od_nieruchomosci [dostęp: 01.05.2020 r.]

4. <https://innowacyjni.mazovia.pl/dzialania/instytucje-otoczenia-biznesu/akredytacja-iob-2/akredytowane-iob-2.html> [dostęp: 06.05.2020 r.]
5. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/partnerstwo-publiczno-prywatne> [dostęp: 8 maja 2020 r.]
6. <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/internacionalizacja> [dostęp: 14 maja 2020 r.]