

Redakcja naukowa
Tomasz Skica, Jacek Rodzinka

**Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości
w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny,
administracja centralna oraz instytucje publiczne**



WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie



Naukowe Wydawnictwo IVG



WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
z siecią w Rzeszowie



Naukowe Wydawnictwo IVG



INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Redakcja naukowa

Tomasz Skica

Jacek Rodzinka

Rzeszów-Londyn-Szczecin, 2020

Tytuł monografii naukowej:

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Redakcja naukowa: dr Tomasz Skica, dr Jacek Rodzinka (Instytut Badań i Analiz
Finansowych, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie)

Autorzy: Tomasz Skica, Elżbieta Ociepa-Kicińska, Małgorzata Leśniowska-Gontarz, Anna Pilkova,
Marian Holienka, Juraj Mikuš, Tõnis Mets, Jacek Rodzinka, Karolina Palimąka

Recenzent: Ingrid Majerová, PhD Silesian University in Opava, Czech Republic

„*International Science Exploration Event 2019*” – zadanie finansowane w ramach umowy
nr 532/P-DUN/2019 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych
na działalność upowszechniającą naukę

Wydawcy:

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie
ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, Polska
tel. +48 17 866 11 11
wsiz.edu.pl
ksiegarnia.wsiz.pl



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

Naukowe Wydawnictwo IVG z siedzibą w Szczecinie
ul. Andrzeja Małkowskiego 30/1
70-304 Szczecin, Polska
tel. +48 63 218 03 39
www.wydawnictwoivg.pl

Scientific Publishing House IVG z siedzibą w Londynie
71-75 Uxbridge Road
W5 5SL London United Kingdom
Tel: +44 (0) 7442 379 174
www.publishinghouseivg.co.uk



Naukowe Wydawnictwo IVG

ISBN PL (WSiZ) 978-83-66551-13-8 Druk
ISBN PL (WSiZ) 978-83-66551-14-5 eBook
ISBN PL (IVG) 978-83-62062-01-7 Druk
ISBN PL (IVG) 978-83-62062-02-4 eBook
ISBN UK (IVG) 978-1-912966-06-6 eBook
ISBN UK (IVG) 978-1-912966-07-3 Druk

Spis treści

Wstęp /Tomasz Skica/.....	7
----------------------------------	----------

Rozdział I

Przedsiębiorczość na szczeblu lokalnym. Determinanty, wskaźniki i trudności w pomiarze /Ewa Ociepa-Kicińska/	12
1.1. Przegląd podejść do definiowania przedsiębiorczości.....	12
1.2. Determinanty przedsiębiorczości lokalnej i regionalnej.....	18
1.3. Miary przedsiębiorczości i związane z nimi ograniczenia	28

Rozdział II

Nieparametryczne podejścia w ocenie przedsiębiorczości /Magorzata Leśniowska-Gontarz/.....	45
2.1. Efektywność aktywności gospodarczej. Ujęcie definicyjne.....	46
2.2. Kwantyfikacja i pomiar pozafinansowej efektywności w działalności podmiotów gospodarczych.....	54
2.3. Ocena efektywności aktywności gospodarczej na przykładzie wybranych krajów postsocjalistycznych.....	62

Rozdział III

Struktura podziału terytorialnego Polski w aspekcie kompetencji do wspierania aktywności gospodarczej /Tomasz Skica/	75
3.1. Podział terytorialny kraju, zakres zadań publicznych przynależnych jednostkom samorządu terytorialnego	75
3.2. Rola samodzielności finansowej władz lokalnych we wsparciu inicjatyw gospodarczych.....	86
3.3. Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości dostępne JST szczebla lokalnego.....	90
3.4. Przegląd wyników badań nad skutecznością polityk wsparcia przedsiębiorczości przez samorządy gminne.....	95
3.5. Rekomendacje i wnioski dla samorządowych polityk wspierania przedsiębiorczości	105

Rozdział IV

Podział terytorialny Słowacji i rola władz lokalnych w procesach wspierania przedsiębiorczości /Anna Pilkova, Marian Holienka, Juraj Mikuš/.....	126
4.1. Podział administracyjny kraju oraz podział kompetencji w zakresie wspierania przedsiębiorczości	127
4.2. Zakres odpowiedzialności władz lokalnych za rozwój gospodarczy.....	132

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

4.3. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości według poziomów podziału terytorialnego kraju	136
4.3.1. Instrumenty i instytucje wspierania przedsiębiorczości na poziomie krajowym	136
4.3.2. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości na poziomie regionalnym	147
4.3.2. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości na poziomie lokalnym... ..	149
4.4. Prawo publiczne i rozwój przedsiębiorczości. Analiza badań w zakresie wspierania przedsiębiorczości	152
4.4.1. Badania oparte na politykach wobec przedsiębiorczości	152
4.4.2. Analizy branżowe dotyczące warunków dla przedsiębiorczości	155
4.4.3. Badania naukowe nad wspieraniem przedsiębiorczości.....	156
4.5. Proponowane rozwiązania wzmacniające efektywność lokalnych polityk publicznych wobec przedsiębiorczości.....	159

Rozdział 5

Podstawowy podział terytorialny Estonii, a zróżnicowanie poziomu odpowiedzialności za wsparcie przedsiębiorczości /Tõnis Mets/

5.1. Struktura podziału terytorialnego Estonii w aspekcie klasyfikacji zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorczości	166
5.2. Budowa systemu finansowego samorządu terytorialnego i jego wpływ na zdolność jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki rozwoju.....	172
5.3. Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Estonii	178
5.4. Wyniki badań dotyczących wspierania przedsiębiorczości przez JST	186
5.5. Rekomendacje w zakresie kształtowania polityki publicznej dotyczącej wsparcia przedsiębiorczości	196

Rozdział 6

Wsparcie przedsiębiorczości przez JST. Analiza porównawcza rozwiązań obowiązujących w Polsce, Słowacji i Estonii /Jacek Rodzinka/

6.1. Ogólna charakterystyka badanych krajów	207
6.2. Podział administracyjny analizowanych krajów według wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)	211
6.3. Porównanie polityk w zakresie wspierania przedsiębiorczości w Estonii, Polsce i Słowacji.....	219
6.4. Porównanie poziomów przedsiębiorczości jako wypadkowa skuteczności działań podejmowanych w Estonii, Polsce i na Słowacji na podstawie wyników badań Global Entrepreneurship Monitor GEM.....	223
6.5. Podsumowanie.....	234

Rozdział 7

Czynniki sprawcze przedsiębiorczości w krajach Europy Środkowo-Wschodniej /Karolina Palimąka/.....

7.1. Specyfika państw Europy Środkowo-Wschodniej w aspekcie zasłóci historycznych	238
---	-----

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

7.2. Aktywność gospodarcza z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej..... 245
7.3. Inkubacja idei biznesowych 253

Zakończenie /Jacek Rodzinka/ 265

Tomasz Skica

Instytut Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Wstęp

Przedsiębiorczość ma wiele odcieni odpowiadających jej różnym determinantom. Zagadnienie to uwarunkowane jest zarówno historycznie (Fritsch, Wyrwich 2014), jak i kulturowo (George, Zahra 2002). Odznacza się zróżnicowaną specyfiką w poszczególnych krajach i regionach świata (Ardagna, Lusardi 2008), a ponadto podlega różnicowaniu w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego państw (Mugler 2000; Lingelbach, Vina i Asel 2005), płci (Tsyganova, Shirokova 2010), wiary (Audretsch, Boente i Tamvada 2007) i szeregu innych czynników. Ich skala pokazuje, że motywy podejmowania aktywności gospodarczej są silnie zróżnicowane, podobnie jak czynniki determinujące poszczególne kategorie rodzajowe przedsiębiorczości.

Aktualna literatura pokazuje bardzo wyraźnie, że nie ma jednego rodzaju przedsiębiorczości. Analogicznie nie można mówić o jednym, uniwersalnym i zawsze skutecznym systemie jej wsparcia (Audretsch 2004). Najlepszym tego przykładem są indywidualne podejścia państw w zakresie konstruowania i implementacji polityk służących stymulowaniu przedsiębiorczości (Ribeiro-Soriano, Galindo-Martín 2012). Część z krajów koncentruje polityki wsparcia wokół administracji szczebla centralnego, a część bazując na autonomii władz samorządowych przenosi ciężar działań w tym zakresie na poziom lokalny. Tego typu rozwiązania wydają się zapewniać koherentność i tak bardzo pożądaną efekt synergii. Niemniej jednak ów dualizm może skutkować także rozmywaniem odpowiedzialności za podejmowanie działań na rzecz

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wsparcia inicjatyw gospodarczych. Kluczowym w tym względzie staje się zatem pytanie o to, które z polityk są skuteczniejsze? Czy są to polityki umiejscowione centralnie, w których zarówno tworzenie ram instytucjonalno-prawnych, jak i implementacja poszczególnych instrumentów wsparcia umocowana jest w ramach struktur administracji rządowej, czy też polityki uwzględniające silniejsze zdecentralizowanie kompetencji i większe zaangażowanie JST w implementację przepisów tworzonych na szczeblu centralnym?

Pytanie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do państw postsocjalistycznych, które wybrały różne kierunki w swych dążeniach do demokracji (Szanyi 2012), inaczej orientując priorytety w polityce rozwoju oraz odmiennie prowadząc ich instrumentalizację. Szczególnie interesujące w tym względzie są: Polska, Słowacja oraz Estonia (Rona-Tas, Sagi 2005). Mimo łączącej te kraje zaszłości historycznych obrały one odmienne drogi w dążeniu do rozwoju społeczno-ekonomicznego, których efektem są m.in. różnice w dynamice przedsiębiorczości (Korez-Vide, Tominc 2016). Zaobserwowana prawidłowość jest z pewnością pochodną szeregu czynników tak społecznych, jak i ekonomicznych. Tym bardziej istotne wydaje się ustalenie w jakim zakresie polityka wsparcia przedsiębiorczości prowadzona w każdym państwie z osobna jest w stanie stymulować przedsiębiorczość, wydobywając i wzmacniając te cechy społeczne oraz ekonomiczne, które odpowiadają za wyższą aktywność gospodarczą (Mandysová 2012).

W celu ustalenia odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze niezbędne jest dokonanie diagnozy polityk wsparcia przedsiębiorczości realizowanych przez każdy kraj, a następnie zidentyfikowanie instrumentów wsparcia przedsiębiorczości stanowiących emanację tych polityk, ze szczególnym uwzględnieniem Jednostek samorządu terytorialnego (JST) szczebla lokalnego jako struktur administracji publicznej zlokalizowanych najbliżej potencjalnych przedsiębiorców. Przeprowadzona analiza porównawcza umożliwi nie tylko identyfikację i porównanie wzorców w politykach rozwoju przedsiębiorczości w każdym z państw z osobna, ale również pozwoli

na ocenę ich skuteczności z perspektywy stosowanych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorczości (Skica, Rodzinka i Harasym 2017).

Dodatkowym, nie mniej istotnym wątkiem jest kwestia szczebla podziału terytorialnego odpowiedzialnego w każdym z krajów za prowadzenie polityk wsparcia przedsiębiorczości. Niezwykle interesujące jest przy tym to, czy skuteczność prowadzonych działań wspierających przedsiębiorczość warunkowana jest szczeblem podziału terytorialnego na którym polityki i wpisane w nie rozwiązania są implementowane (Mickiewicz 2016). Zebrane informacje stanowiąc będą źródło cennej wiedzy na temat kształtowania skutecznych polityk wsparcia przedsiębiorczości, opartych na najlepiej sprawdzających się rozwiązaniach stosowanych w każdym z badanych państw. Powstały zbiór wiedzy pozwoli z jednej strony na projektowanie i upowszechnianie najlepszych rozwiązań w zakresie działań wspierających przedsiębiorczość, a z drugiej wskaże jakich działań powinno się zaniechać z uwagi na ich niską skuteczność (Audretsch 2015). Istotną wartością dodaną niniejszego opracowania jest także to, że formułowane wnioski odnoszone będą do porządku prawnego każdego z badanych państw. W ten sposób proponowane rozwiązania i nowe kierunki w polityce wsparcia nie będą jedynie zestawem najlepszych praktyk, lecz katalogiem rozwiązań, których implementacja do praktyki gospodarczej jest możliwa z uwagi na obowiązujące prawodawstwo statuujące ramy polityk wsparcia przedsiębiorczości w każdym z badanych państw.

Bibliografia

1. Ardagna, S., Lusardi, A. (2008), Explaining international differences in entrepreneurship [in:] Lerner, J., Schoar, A. (eds.), The role of individual characteristics and regulatory constraints, University of Chicago Press, Chicago, ss. 17-62.
2. Audretsch, D.B. (2004), Sustaining innovation and growth: Public policy support for entrepreneurship. *Industry and innovation*, 11(3), ss. 167-191.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

3. Audretsch, D.B. (2015), *Everything in its place: Entrepreneurship and the strategic management of cities, regions, and states*, Oxford University Press, ss. 104-126.
4. Audretsch, D.B., Boente, W., Tamvada, J.P. (2007), *Religion and entrepreneurship*, no. 2007(075), ss. 1-27.
5. Fritsch, M., Wyrwich, M. (2014), *The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925–2005*, *Regional Studies*, 48(6), ss. 955-973.
6. George, G., Zahra, S.A. (2002), *Culture and its consequences for entrepreneurship*. *Entrepreneurship theory and practice*, 26(4), ss. 5-8.
7. Korez-Vide, R., Tominc, P. (2016), *Competitiveness, entrepreneurship and economic growth*, [in:] Trąpczyński, P., Puślecki, Ł., Jarosinski, M. (eds.), *Competitiveness of CEE Economies and Businesses*, Springer, Cham, ss. 25-44.
8. Lingelbach, D.C., De La Vina, L., Asel, P. (2005), *What's distinctive about growth-oriented entrepreneurship in developing countries?*, UTSA College of Business Center for Global Entrepreneurship Working Paper (1), ss. 1-10.
9. Mandysová, I. (2012), *Creating a context as the base for entrepreneurial support policy*. *Scientific papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration*, 24 (2), ss. 114-123.
10. Mickiewicz, T. (2016), *Tocqueville w Polsce. Efektywność instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji JST i rola samoorganizacji społecznej i gospodarczej*, [w:] Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Skica, T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości, Klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, ss. 54-87.
11. Mugler, J. (2000), *The climate for entrepreneurship in European countries in transition* [in:] Sexton, D.L., Landstro, M.H. (eds.), *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*, Blackwell, Oxford/Malden, ss. 150–175.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

12. Ribeiro-Soriano, D., Galindo-Martín, M.Á. (2012), Government policies to support entrepreneurship, *Entrepreneurship & Regional Development*, 24(9-10), ss. 861-864.
13. Rona-Tas, A., Sagi, M. (2005), Entrepreneurship and self-employment in transition economies, *Entrepreneurship (Research in the Sociology of Work)*, 1, ss. 279-310.
14. Skica, T., Rodzinka, J., Harasym, R. (2017), Impact of Financial Policies of Local Authorities on Entrepreneurship: Comprehensiveness of Policy Matters. In *Contemporary Trends and Challenges in Finance*, Springer, Cham, pp. 257-269.
15. Szanyi, M. (2012), Varieties of development paths in post communist countries with special regard to the transition in Hungary, *Competitio*, 11(2), ss. 2-25.
16. Tsyganova, T., Shirokova, G.V. (2010), Gender differences in entrepreneurship: Evidence from GEM data, vol. 1, no. 1(1), ss. 120-141.

Elżbieta Ociepa-Kicińska

Katedra Finansów Publicznych

Uniwersytet Szczeciński

Rozdział I

Przedsiębiorczość na szczeblu lokalnym. Determinanty, wskaźniki i trudności w pomiarze

1.1. Przegląd podejść do definiowania przedsiębiorczości

Przedsiębiorczość stanowi wielowątkowy temat badawczy będący obiektem zainteresowania m.in. w takich dziedzinach jak ekonomia, organizacja i zarządzanie, prawo, socjologia, demografia czy psychologia. Ze względu na dużą interdyscyplinarność występuje brak zgodności definicyjnej, a przytaczane teorie są determinowane kontekstem, w jakim zostały użyte. Ponadto w zależności od przyjętych założeń badawczych pojęcie to bywa uogólniane bądź zawężane, jednocześnie można zaobserwować ewolucję podejść do przedsiębiorczości i jej rozumienia. Kurczewska (2013) zauważa, że w związku z faktem, iż w literaturze pojawiło się wiele heterogenicznych definicji, ujednoczenie pojęcia przedsiębiorczości stało się właściwie niemożliwe, co niekoniecznie musi być oceniane negatywnie, gdyż różnorodność ta stanowi podłoże dla kreatywności i rozwoju nauki.

Według Encyklopedii Polskiego Wydawnictwa Naukowego (PWN) przedsiębiorczość, to umiejętność doboru i zaangażowania w działalność gospodarczej, prowadzonej w warunkach niepewności, czynników wytwórczych w sposób zapewniający zysk jednemu przedsiębiorcy lub grupie przedsiębiorczych osób. Zasadniczymi cechami przedsiębiorczości są umiejętność dostrzegania potrzeb i doskonalenia po-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

mysłów oraz gotowość do podejmowania ryzyka. Analizując ewolucję pojęcia oraz pierwszych autorów tego pojęcia, można spotkać się z twierdzeniem, że kategoria przedsiębiorczości po raz pierwszy pojawiła się w XVIII wieku w pracach A. Smitha i J.B. Saya, którzy określili ją jako działanie postrzegane przez pryzmat roli przedsiębiorcy, który tworzy przedsiębiorstwo lub obejmuje nad nim kontrolę, jednocześnie dostrzega sprzyjające interesom okazje i wykorzystuje je, a tym samym jest siłą motoryczną ekonomicznych zmian i postępu (w ujęciu klasycznym przedsiębiorczość wiąże się przede wszystkim z innowacyjnością) (Huczek 2009). Łochnicka (2016) wskazuje, że pierwszą osobą, która podjęła próbę zdefiniowania pojęcia przedsiębiorcy i przedsiębiorczości, był francuski ekonomista R. Cantillon, który w 1775 roku, w opracowaniu zatytułowanym *Ogólne rozważania nad naturalnymi prawami handlu* (franc.: *Essai sur la nature du commerce en général*), określił przedsiębiorczość jako polowanie na okazje wszędzie tam, gdzie lokalna nierównowaga na rynku może przynieść nadzwyczajny zysk. Wg Cantillon'a przedsiębiorczość jest zdolnością do przewidywania i skłonnością do podejmowania ryzyka, za przedsiębiorców uważał nie tylko właścicieli kapitału, ale także żebraków i złodziei, którzy dzięki swoim działaniom „pracowali” niejako na swoje utrzymanie.

Schumpeter z kolei, traktował przedsiębiorców jako czynnik sprawczy rozwoju – ich główna rola polega na wdrażaniu innowacji – wprowadzając innowacyjne procesy i produkty, przedsiębiorcy stają się „twórczymi destrutorami”, którzy burzą układ sił istniejący na rynku. Sam Schumpeter w 1942 roku zmienił swoje podejście, zwracając uwagę na fakt, że innowacje o przełomowym znaczeniu są wdrażane w laboratoriach wielkich koncernów, w efekcie mali przedsiębiorcy w większości pozostają poza głównym nurtem postępu techniczno-organizacyjnego w czołowych gałęziach gospodarki (Cieślik 2014). Dylematy związane z rolą innowacyjności w przedsiębiorczości występują do dziś.

Według Klasika (2006) w ujęciu ogólnym przedsiębiorczość można scharakteryzować jako uwarunkowany społecznie proces tworzenia szans na kreowanie bo-

gactwa oraz ich twórcze wykorzystanie poprzez użytkowanie zasobów finansowych, materialnych oraz kapitału ludzkiego i społecznego w sposób innowacyjny. Rogoda (2014) wskazuje, że w piśmiennictwie naukowym bywa ona ujmowana jako fenomen społeczny, ze wskazaniem na przedsiębiorczość jako funkcję konkurencyjnych zachowań kierujących rynkiem oraz funkcję wdrażania nowych przedsięwzięć gospodarczych prowadzących do zmian na rynku. Drucker (2014) określa przedsiębiorczość jako proces kierowniczy przyczyniający się do kreowania i zarządzania innowacjami. Podkreśla także, że przedsiębiorczość nie ma miejsca, jeśli nie występują systematyczne innowacje. Z kolei Piasecki (2001) opisuje przedsiębiorczość jako metodę zarządzania, znajdującą swój najpełniejszy wyraz w małym i średnim przedsiębiorstwie. Kurczewska (2013) stwierdza, że przedsiębiorczość bardzo często jest rozumiana jako inicjowanie przedsięwzięć, które można określić jako złożone (wieloetapowe), wielowymiarowe, wielokontekstowe i ewolucyjne.

Zestawienie wybranych przykładów definicji przedsiębiorczości oparte o logikę definiowania opisaną przez Davidsson'a (2003), który wyróżnił trzy rodzaje przedsiębiorczości: określające rezultaty, procesy oraz umiejętności charakteryzujące przedsiębiorcę (Kurczewska 2013) przedstawiono w Tabeli 1.1.

Spójne stanowisko, w tym uwzględnionym w Tabeli 1.1, prezentuje Piotrowski (2012), który wyjaśnia, że brak jednoznacznej definicji wynika przede wszystkim z tego, że koncepcja przedsiębiorczości obejmuje równocześnie fakt bycia przedsiębiorcą i menadżerem, a tym samym ponoszenia ryzyka generowania innowacji i poszukiwania okazji rynkowych.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 1.1. Sposoby definiowania przedsiębiorczości

Przedsiębiorczość - definicje oparte na rezultatach	
Knight (1921)	Zysk osiągany w zamian za ponoszenie niepewności i ryzyka
Schumpeter (1934)	Działalność polegająca na wprowadzaniu nowych kombinacji czynników produkcji, nowych wyrobów i metod, zdobywaniu nowych rynków zbytu i nowych źródeł zaopatrzenia oraz tworzeniu nowych, bardziej efektywnych form organizacyjnych działalności gospodarczej. Przedsiębiorczość prowadzi do innowacji i zmian technologicznych, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego
Przedsiębiorczość – podejście procesowe	
Kao (1993)	Proces tworzenia czegoś nowego lub innego w celu tworzenia bogactwa jednostki i generowania wartości dodanej dla społeczeństwa
Kirzner (1997)	Proces, dzięki któremu dochodzi do równowagi popytu i podaży
Shane i Venkataraman (2000)	Proces, dzięki któremu nowa wiedza przekształcana jest w produkty i usługi
Kuratko i Hodgetts (2004)	Dynamiczny proces łączenia wizji łączenia wizji, wdrażania zmiany i tworzenia
Przedsiębiorczość – definicje oparte na umiejętnościach	
Kirzner (1973)	Umiejętność dostrzegania nowych szans i poszukiwania okazji do osiągnięcia zysku, których inni jeszcze nie dostrzegli
Casson (1982)	Umiejętność podejmowania decyzji dotyczących koordynowania rzadkimi zasobami
Timmons (1999)	Zdolność do kreowania czegoś z niczego, raczej inicjowanie i tworzenie niż jedynie obserwowanie, zauważanie szansy tam, gdzie inni widzą jedynie chaos i zamieszanie
Cooper (2003)	Zachowanie przedsiębiorcze oznaczające umiejętność korzystania z pojawiających się sposobności w otoczeniu społeczno-ekonomicznym

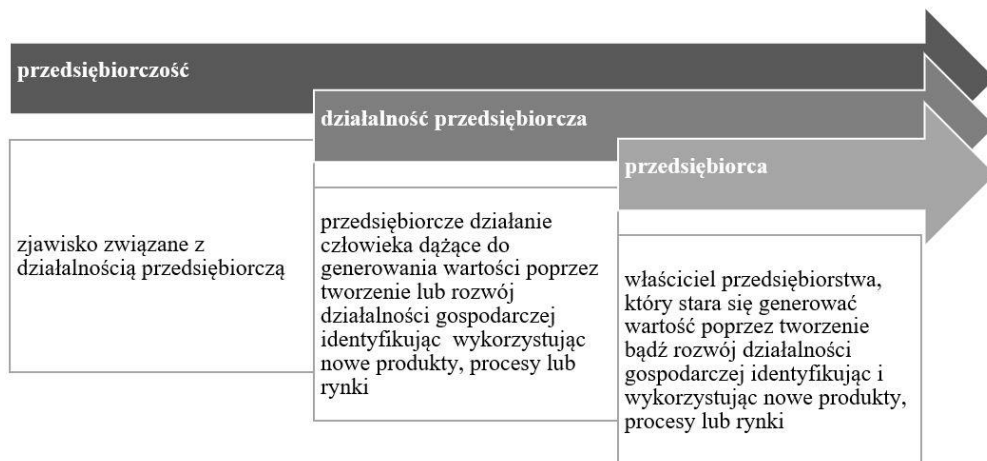
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kurczewska 2013, s. 32.

W literaturze przedmiotu, można spotkać doprecyzowania, w myśl których, przedsiębiorczość jest postawą, stanowiącą wyraz życiowej zaradności, sprytu i dynamizmu. Wiąże się ze specyficznymi cechami przedsiębiorców, które wyróżniają ich z ogółu społeczeństwa, ułatwiają podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej (Piecuch 2010).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Ahmad i Seymour (2008) proponują przyjęcie trzech definicji porządkujących zagadnienie, które określają pojęcia: przedsiębiorca, działalność przedsiębiorcza oraz przedsiębiorczość (Rysunek 1.1), a jednocześnie prezentują trzy znaczenia pojęcia przedsiębiorczości.

Rysunek 1.1. Definicja przedsiębiorczości i jej składowych części



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ahmad, Seymour 2008, s. 9.

OECD (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development) definiuje przedsiębiorców jako osoby (właścicieli przedsiębiorstw), które starają się generować wartość poprzez podejmowanie lub rozszerzanie działalności gospodarczej, identyfikowanie i eksploatację nowych produktów, procesów lub rynków (OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Poland 2012). Natomiast przedsiębiorczość jest określana przez OECD jako podstawa wzrostu gospodarczego na poziomie krajowym i lokalnym – wprowadzając innowacje i wykorzystując możliwości rozwoju przedsiębiorcy, napędzają krajowe i lokalne zmiany gospodarcze oraz konkurencyjność (OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019).

Podsumowując, przedsiębiorczość jako aktywność konkretnych osób może być postrzegana jako proces realizacji przedsięwzięcia, obejmujący: dostrzeżenie okazji

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

do wykorzystania, decyzję o jej wykorzystaniu i poniesieniu pewnego ryzyka, działania zarządcze często połączone z działaniami wykonawczymi, które powinny przynosić określone korzyści). Co ważne, obok ludzi przedsiębiorczych działają ludzie, którzy nie dostrzegają tych okazji, nie potrafią się zdecydować na ich wykorzystanie i podjęcie ryzyka bądź nie mają odpowiednich umiejętności kierowniczych i organizatorskich, niezbędnych do realizacji przedsięwzięć (najczęściej pozyskiwania zasobów). Bariere aktywności mogą stanowić także inne czynniki, np. zewnętrzne (Huczek 2009). W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że istnieją lokalne i regionalne środowiska przedsiębiorczości, które są wynikiem współdziałania sektorów prywatnego, publicznego i non profit oraz tworzenia racjonalności przedsiębiorczych zachowań przedsiębiorstw na rynku (Ochojski i in. 2006). Proces ten jest oparty na wzajemnych interakcjach, z jednej strony poziom rozwoju lokalnego i regionalnego oraz działalność władz lokalnych wpływa na stymulowanie przedsiębiorczości, z drugiej zachowania przedsiębiorcze znajdują odzwierciedlenie w kształtowaniu stopnia rozwoju określonego obszaru, co zostało szerzej opisane w dalszej części opracowania.

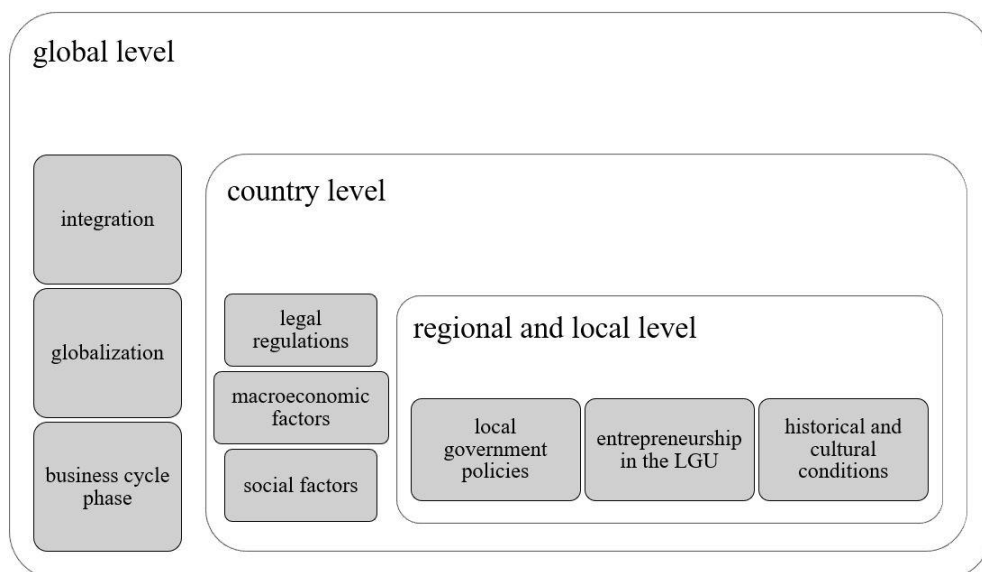
Każde z przytoczonych podejść do pojęcia przedsiębiorczości inaczej określa, analizuje i interpretuje jej fenomen, a przytaczanie wszystkich możliwych definicji nie jest uzasadnione dla realizacji celu opracowania. Z drugiej strony złożoność i wieloaspektowość zjawiska determinuje konieczność przyjęcia jednego stanowiska i definicji przedsiębiorczości, która na potrzeby prowadzonych analiz będzie najpełniejsza. Z perspektywy tematu niniejszego opracowania, kluczowe jest zjawisko przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, który stanowi pochodną poziomu regionalnego, stąd też przyjęto, że przedsiębiorczość, to całokształt warunków i okoliczności społeczno-ekonomicznych oraz prawnych i politycznych, występujących w danym otoczeniu, sprzyjających postawom przedsiębiorczym społeczeństwa.

1.2. Determinanty przedsiębiorczości lokalnej i regionalnej

Działalność przedsiębiorców nie odbywa się w próżni, przedsiębiorczość rozwija się w określonych, specyficznych zasobach terytorium lokalnego, unikalność ta, rozumiana jako atrakcyjność miejsca, uwarunkowana jest zarówno natężeniem występowania zjawiska, jak i zakresem, częstotliwością, trwałością oraz formą zależności między przedsiębiorczymi podmiotami (Huczek 2010). Kwarcieńska (2004) wskazuje, że na rozwój przedsiębiorczości wpływa głównie otoczenie dalsze, w którym można wyróżnić otoczenie ekonomiczne, polityczne, techniczne i społeczne. Otoczenie stanowi warunki zewnętrzne istnienia i rozwoju przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości. Klasyfikację uwarunkowań zewnętrznych można przeprowadzić uwzględniając poziom świata (uwarunkowania związane z integracją i globalizacją, uwarunkowania wynikające z sytuacji międzynarodowej, światowy cykl koniunkturalny), poziom państwa (uwarunkowania prawne, ekonomiczne - polityka fiskalna i monetarna, społeczne - system wartości, kulturowe, demograficzne itp.), poziom regionu oraz poziom lokalny, które są determinowane m.in. działalnością władz lokalnych (Rysunek 1.2).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Rysunek 1.2. Klasyfikacja uwarunkowań zewnętrznych przedsiębiorczości



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ahmad, Seymour 2008, s. 9.

Dobry przykład podejścia na poziomie świata, związanego głównie z integracją stanowi Strategia lizbońska oraz zastępująca ją strategia Europa 2020, będące odpowiedzią Unii Europejskiej (UE) na deficyt w liczbie i tempie powstawania wysoko-technologicznych małych przedsiębiorstw, których rozwój jest kluczowy dla rozwoju gospodarczego w ramach paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy. Priorytetem dla polityki przedsiębiorczości stało się tworzenie nowych przedsiębiorstw, przyczyniających się do wzrostu zatrudnienia i zwiększania konkurencyjności gospodarki UE. Odnosząc się do poziomu świata, można także nawiązać do stanowiska OECD, podkreślającego potrzebę gruntownego przemyślenia polityki dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorczości dla poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i dostępu do zasobów oraz odnowionego programu pomiarowego, dla zrozumienia, w jaki sposób kraje, regiony i miasta mogą czerpać korzyści z wielu różnorodnych małych firm (OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019). W kolejnym opracowaniu OECD wskazuje, że innowacyjna

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

przedsiębiorczość może wspierać nowe ścieżki wzrostu przemysłowego, wzmocnienie i zachęcanie do przedsiębiorczości jest jeszcze ważniejsze w regionach przechodzących transformację przemysłową niż gdzie indziej, ponieważ regiony te bardziej potrzebują dywersyfikacji gospodarczej i nowych firm w rozwijających się sektorach. Organizacje wsparcia publicznego, takie jak inkubatory, parki naukowe lub organizacje klastrowe, mogą pomóc w promowaniu dywersyfikacji przemysłowej, a regionalni decydenci powinni dążyć do wzmocnienia sieci między przemysłem, badaniami, usługami publicznymi i społeczeństwem obywatelskim. Takie sieci mogą być budowane wokół regionalnych strategii innowacji, takich jak priorytety inteligentnej specjalizacji, poprzez otwarte zaproszenia do składania projektów i współpracę między klastrami i sektorami (Regions in Industrial Transition: Policies for People and Places 2019).

Acs z współautorami (2016) przedsiębiorczość na poziomie krajowym określa jako ramy kreacji zasobów oparte na indywidualnym poszukiwaniu możliwości kreowania nowych przedsięwzięć i ich wyników. W Polsce za realizację programów rozwoju gospodarki, wspierających działalność innowacyjną i badawczą MŚP, rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii w działalności gospodarczej odpowiada Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). PARP jest zaangażowana w realizację krajowych i międzynarodowych przedsięwzięć, finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, budżetu państwa oraz programów wieloletnich Komisji Europejskiej. PARP bierze aktywny udział w tworzeniu i efektywnym wdrażaniu polityki państwa w zakresie przedsiębiorczości, innowacyjności i adaptacyjności kadr, wspierając przede wszystkim sektor MŚP. Inicjatywa państwa w kierunku polityki wspierania przedsiębiorczości nie wynika z chęci osiągnięcia efektów stricte ekonomicznych, ale z dążenia do realizacji innych celów (problemów społecznych), uznawanych przez społeczeństwo za ważne. Państwo wspiera m.in. (Cieślik 2014):

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- aktywność przedsiębiorczą słabszych grup społecznych, zwłaszcza zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- przedsiębiorczość rodzinną (umacniającą rodzinę),
- działalność gospodarczą i „ducha przedsiębiorczości” organizacji społecznych, nienastawionych na zysk.

Cieślik (2014) konstatuje, że instrumenty polityki przedsiębiorczości, mające na celu przyspieszenie wzrostu gospodarczego były w pierwszym etapie wdrażane w skali ogólnokrajowej, dopiero z czasem dostrzeżono potrzebę wspierania przedsiębiorczości na poziomie regionalnym, głównie z myślą o pobudzaniu procesów innowacyjnych. Nawet w dobie Internetu i ułatwionego przepływu informacji koncentracja podmiotów gospodarczych skupionych na określonym terytorium ma istotne znaczenie, jeśli zostaną spełnione dodatkowe warunki, współpraca między tymi podmiotami może przynieść pozytywne efekty dla nich samych, a jednocześnie efekt synergii przyczyni się do rozwoju regionu.

Według Jabłońskiej (2017) regionalne determinanty powstawania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw mają charakter splotu czynników ekonomicznych, instytucjonalnych i finansowych. Dutkowski (2002) uważa, że regionalne zróżnicowanie przedsiębiorczości w skali gospodarki narodowej, wynika z korzeni historycznych oraz kulturowych, zwłaszcza w odniesieniu do znaczenia pracy i pieniądza. Kraśnicka (2002) precyzuje, że dla rozwoju przedsiębiorczości ważne są czynniki kulturowe, takie jak: systemy wartości i przekonań, tradycje przedsiębiorczości na danym obszarze, zaufanie jako zasób kulturowy, model rodziny i więzi rodzinnych oraz klimat społeczny sprzyjający przedsiębiorczości. Huczek (2010) wskazuje, że przedsiębiorczość z punktu widzenia przewagi konkurencyjnej regionu jest upodmiotowiona przez tworzenie się środowiska przedsiębiorczości opierającego się na istnieniu partnerstwa pomiędzy trzema podstawowymi grupami: sektorem prywatnym, sektorem publicznym i sektorem społecznym. Musyck i Reid (2007) uważają, że dla osiągnięć

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

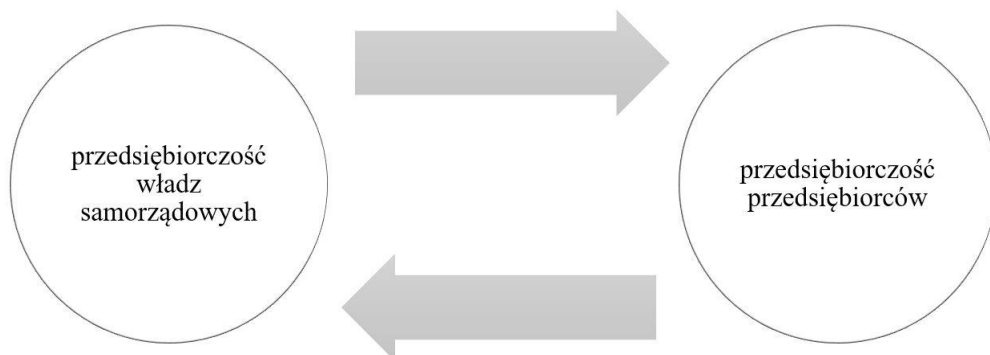
poszczególnych przedsiębiorstw znaczenie mają przede wszystkim warunki w regionie – zwiększa się rola instrumentów i środków polityki regionalnej we wspieraniu przedsiębiorczości. Kwestię tę precyzuje Piotrowski (2012) wskazując, że pojęcia konkurencyjności regionalnej, innowacyjności i przedsiębiorczości są ze sobą w sposób trwały związane. Warto także podkreślić dwukierunkową relację między przedsiębiorczością i rozwojem regionalnym – z jednej strony przedsiębiorczość wpływa na poziom rozwoju regionalnego, z drugiej jest uwarunkowana jego poziomem (Leszczyński 2011).

Pobudzanie rozwoju gminy jest stawiane na równi ze wspieraniem przedsiębiorczości, co jest uwarunkowane wpływem na warunki prowadzenia działalności gospodarczej (Misiąg 2000). Bieńkowska (2004) podkreśla rolę MŚP w rozwoju lokalnym i regionalnym, natomiast autorzy opracowania „Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych” (Bończak-Kucharczyk i in. 1998) w części poświęconej rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości, piszą, że gmina jest jednocześnie pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem, co przekłada się na fakt, że praktycznie każde działanie gminy ma bezpośredni lub pośredni wpływ na lokalne firmy. Pokazując rolę samorządu terytorialnego w procesach zarządzania gospodarką lokalną, warto przytoczyć definicję J.E. Blakely, w myśl której, gospodarka lokalna, to złożony proces, w którym władze centralne, wykorzystując zasoby własne, w tym także ludności oraz kapitał partnerów zewnętrznych, stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej (Łuczyszyn 2013). Kuciński (2010) precyzuje, że przedsiębiorczość rozpatrywana na poziomie gminy w kontekście rozwoju lokalnego i regionalnego ma dwa wymiary (Rysunek 1.3). Pierwszy dotyczy przedsiębiorczości władz samorządowych gminy, drugi faktycznie podejmowanej i prowadzonej działalności gospodarczej. Przedsiębiorczość rozumiana jako postawa wobec gospodarki i przedsiębiorczość wyrażająca się faktycznym podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej oraz to, jak te dwie formy przejawiania się przedsiębiorczości wpływają na rozwój lokalny i regionalny (a jednocześnie są przez jego

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

poziom determinowane), zależy przede wszystkim od przedsiębiorczości władzy publicznej koordynującej życie społeczne i gospodarcze na poziomie lokalnym.

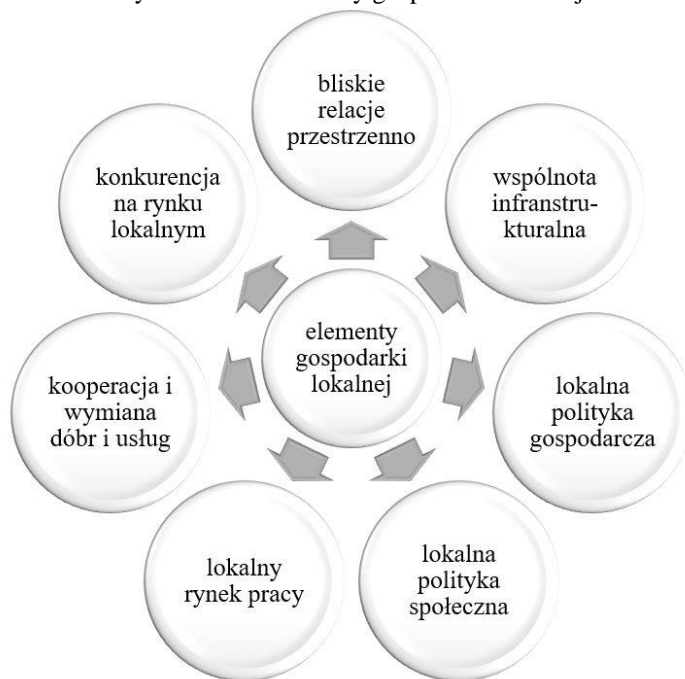
Rysunek 1.3. Wymiary przedsiębiorczości na poziomie lokalnym



Źródło: Opracowanie własne.

Mueller (2006) wskazuje, że decyzje przedsiębiorców są osadzone w warunkach lokalnych, które już na początkowym etapie wpływają na potencjalnych przedsiębiorców i przesądają o podjęciu działalności gospodarczej. Wśród czynników regionalnych i lokalnych określających środowisko przedsiębiorcze wskazywane są m.in.: liczba nowo założonych jednostek gospodarczych na 1000 mieszkańców oraz udział małych i młodych jednostek gospodarczych (co zostało szerzej opisane w dalszej części opracowania). Gospodarkę lokalną można także traktować jako zbiór gospodarujących na terenie gminy podmiotów, pomiędzy którymi funkcjonują różnorodne powiązania i współzależności (Rysunek 1.4).

Rysunek 1.4. Elementy gospodarki lokalnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Łuczyszyn 2013, ss. 31-32.

Kogut-Jaworska (2011) podkreśla, że stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego jest zadaniem władz lokalnych, które powinny koordynować działalność wszystkich podmiotów gospodarujących w sposób korzystny dla całego lokalnego systemu społeczno-gospodarczego. Oddziaływanie na lokalną przedsiębiorczość i przyciąganie obcego kapitału jest zazwyczaj priorytetem lokalnej polityki rozwoju gospodarczego. Ważne w tym obszarze pozostają czynniki rozwoju, które władza samorządowa powinna starać się przekształcić w sprzyjające uwarunkowania dla funkcjonowania obecnych i potencjalnych inwestorów. Polityka zachęt ekonomicznych, instytucjonalnych i infrastrukturalnych dedykowanych podmiotom gospodarczym jest możliwa do realizacji za pośrednictwem instrumentów wspierania przedsiębiorstw przez gminy (Brzozowska i in. 2018), które zostały szczegółowo opisane w Rozdziale 3.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

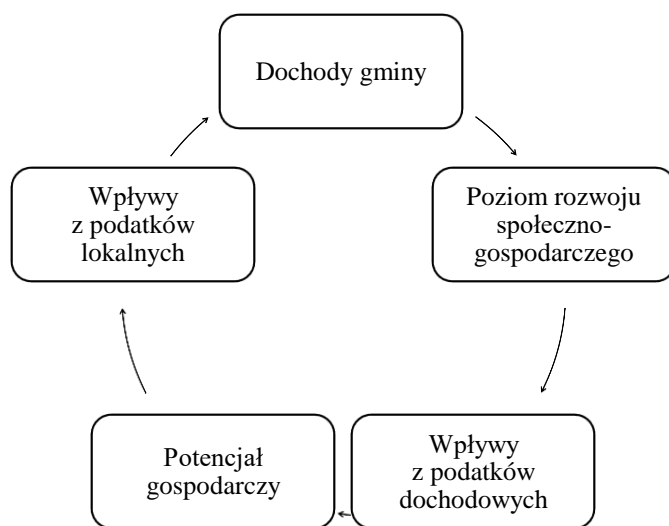
Na szczególną uwagę wśród wymienionych zasługują inwestycje infrastrukturalne, gdyż rozwój infrastruktury technicznej zmienia atrakcyjność terenu dla przedsiębiorców podejmujących inwestycje, jednocześnie kierując rozwój przestrzenny na wybranych terenach. Kompleksowe inwestycje infrastrukturalne, np. w formie uzbrojonych parków przemysłowych wyposażonych w media oraz odpowiednio skomunikowanych z drogami szybkiego ruchu, czy liniami kolejowymi pozwalają przyciągnąć inwestorów. Kozłowski (2012) wskazuje, że podstawowe efekty z inwestycji infrastrukturalnych mają z reguły charakter długofalowy, zalicza się do nich: wzrost zatrudnienia (spadek bezrobocia), wzrost płac mieszkańców, zwiększenie dochodów gminy (w tym wpływów podatkowych), poprawę dobrobytu mieszkańców, tym samym przyrost ludności na danym terenie, przyrost liczby podmiotów gospodarczych. Schemat zależności między działalnością władz lokalnych ukierunkowaną na pobudzanie rozwoju, możliwościami zaspokajania potrzeb społecznych oraz wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego przedstawiono na Rysunku 1.5.

Gminy poprzez określanie preferencyjnych stawek podatków lokalnych mogą zachęcać potencjalnych inwestorów do osadzania działalności gospodarczej na ich terenie. W efekcie, pomimo obniżenia stawek podatków ich wpływ z tytułu podatków lokalnych powinny wzrosnąć, a jednocześnie nowi przedsiębiorcy na terenie gminy są pracodawcami, co wpływa na poziom bezrobocia, a w dalszej perspektywie na wzrost lokalnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Korenik (2008) zauważa, że przemiany związane z kształtowaniem nowej gospodarki występują we wszystkich dziedzinach życia, najwyraźniej jednak w przestrzeni społeczno-ekonomicznej, gdyż zawsze zachodzą w określonym miejscu. Rozwój gospodarczy we współczesnych realiach wykazuje się coraz większym spolaryzowaniem, przybierając formę rozwoju nierównomiernego, w którym dominującą rolę zaczynają odgrywać wybrane, nieliczne jednostki przestrzenne określane mianem „lokomotyw rozwoju”. W tym kontekście istotny jest także kapitał ludzki i kapitał społeczny, który oddziałuje na długookresową stopę wzrostu gospodarczego w różnych przekrojach – inwes-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

tycje w kapitał ludzki skutkują efektami wewnętrznymi w postaci wzrostu wydajności pracy, a także efektami zewnętrznymi w formie wzrostu produktywności kapitału rzeczowego. Stąd też kapitał ludzki uznać można za kluczowy element współczesnej gospodarki, stymulujący produktywność gospodarek obszarów, na których występuje (Korenik 2008). Kupiec (2011) precyzuje, że ludność jest nośnikiem określonych potrzeb, których zaspokojenie należy przewidywać w programach branżowych, z jej stanu i założeń rozwojowych wynikają bowiem cele planistyczne i konkretne programy działania. Z drugiej strony, ludność generuje zasoby pracy, które założenia te będą realizować (Kupiec 2011).

Rysunek 1.5. Zależność między działalnością władz lokalnych ukierunkowaną na pobudzenie rozwoju, możliwościami zaspokajania potrzeb społecznych oraz wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego



Źródło: Opracowanie własne.

Bardziej rozwiniętą systemową wizję wykorzystania przedsiębiorczości dla rozwoju społeczności lokalnych zaprezentowali Lichtenstein i Lyons (Cieślik 2014), którzy zaproponowali, aby wspierać ambicje rozwojowe przedsiębiorców na różnym poziomie rozwoju, ich zdaniem należy dokonać segmentacji całej populacji przed-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

siębiorców według różnych kryteriów oraz zaprojektować wachlarz „ścieżek rozwojowych” (ang. development pipeline), adresowanych do poszczególnych grup (Cieślik 2014).

Według raportu Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w sektorze MŚP (GUS 2018, s. 21, 22), w grupie zmiennych otoczenia lokalnego dla rozwoju przedsiębiorczości MSP kluczowa jest dostępność wykwalifikowanych zasobów kadrowych, poziom świadczonych usług telekomunikacyjnych, lokalny popyt na towary i usługi oraz przychylność społeczności lokalnej. W grupie zmiennych otoczenia instytucjonalnego największe znaczenie z punktu widzenia sukcesu przedsiębiorstw MŚP ankietowani przypisywali sprawnie funkcjonującym podmiotom administracji publicznej, natomiast w grupie zmiennych dotyczących wsparcia instytucjonalnego dla MŚP najbardziej pożądane były ulgi podatkowe, obniżenie podatków i opłat lokalnych. Wysoko na tle innych obszarów wsparcia instytucjonalnego oceniane było także znaczenie takiego czynnika, jak możliwość otrzymania wsparcia z instytucji pośrednictwa pracy i przeciwdziałania bezrobociu, oczekiwania dotyczyły również możliwości otrzymania pomocy od jednostek samorządu terytorialnego w staraniu się o środki finansowe z funduszy unijnych.

Szewczuk (2011) zauważa, że współcześnie rozpoznanie w skali lokalnej zasięgu rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowane, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, tj. regionu, korzysta przy tym z dóbr i usług pochodzących z innych terenów, a jednocześnie produkuje i dostarcza swoje produkty na rzecz szeroko rozumianego otoczenia. W przytoczonym kontekście dobrze widać przenikanie się na wszystkich poziomach (od lokalnego do światowego) oraz swego rodzaju połączenie zjawiska przedsiębiorczości i rozwoju społeczno-gospodarczego, oba zagadnienia cechuje interdyscyplinarność, brak jednej definicji, czy uniwersalnej metody pomiaru. Konkludując, można stwierdzić, że przedsiębiorczość lokalna przejawia się w szybkim rozwoju lokalnych przedsiębiorstw, podejmowaniu działalności gospodarczej

(wzrost liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą), przekłada się na wzrost lokalnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a jednocześnie jest równocześnie jego skutkiem. Efektem rozwoju lokalnego jest proces tworzenia na szczeblu gminy nowych wartości, takich jak: nowe przedsiębiorstwa i miejsca pracy oraz nowe dobra i usługi zaspokajające popyt lokalny i ponadlokalny.

1.3. Miary przedsiębiorczości i związane z nimi ograniczenia

Istotnym obszarem związanym z badaniem przedsiębiorczości jest pomiar, złożoność oraz wieloaspektowość tego zjawiska, które implikują trudności w doborze odpowiednich mierników i wyrażeniu przedsiębiorczości za pomocą ograniczonej liczby zmiennych (Zygmunt 2015), wpływa to niekorzystnie na ocenę istoty i skali tego zjawiska. Podobnie jak w przypadku samej definicji przedsiębiorczości, przegląd literatury przedmiotu wskazuje na występowanie szeregu podejść do określania sposobu pomiaru przedsiębiorczości. Wielu autorów stosuje koncepcję Banku Światowego, w myśl której, kluczowym wskaźnikiem przedsiębiorczości jest współczynnik wejścia, zdefiniowany jako odsetek nowych przedsiębiorstw (zarejestrowanych w bieżącym roku) w ogóle zarejestrowanych przedsiębiorstw (Klapper i Delgado 2007; Acs i in. 2016; Audretsch i Fritsch 2002; Klasik 2006).

Ograniczenie pomiaru tak złożonego zjawiska do jednego miernika nie wydaje się być wystarczające, Cieślik (2014) proponuje pomiar zjawiska aktywności przedsiębiorczej z uwzględnieniem czterech podstawowych kierunków.

1) Skala całkowitej aktywności przedsiębiorczej – pomiar przedsiębiorczości sprowadza się do ustalenia liczby bądź podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, punkt odniesienia stanowi zazwyczaj populacja ludności aktywnej zawodowo, metoda ta jest spójna z postrzeganiem przedsiębiorczości jako small businessu.

2) Skala początkowej aktywności przedsiębiorczej – pomiar przedsiębiorczości jako aktu inicjacji działalności gospodarczej, zgodnie z założeniem, że przed-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

siębiorczość wiąże się ze wczesnym stadium rozwoju przedsiębiorstwa uważa badacze i statystyków skupiona jest na przedsiębiorstwach nowopowstałych. Obserwacja tej grupy pozwala na ocenę „koniunktury przedsiębiorczej” i jej wahań w czasie. Badania pomiaru początkowej fazy przedsiębiorczości zostały zainicjowane przez międzynarodowy projekt badawczy Global Entrepreneurship Monitor (GEM), w koncepcji GEM początkujący przedsiębiorca, to osoba, która konkretnie przygotowuje się do uruchomienia własnego biznesu, bądź prowadzi go nie dłużej niż 42 miesiące.

3) Pomiar dynamicznego, innowacyjnego segmentu przedsiębiorczości oparty na rozróżnieniu „prawdziwej” i „drobnej” przedsiębiorczości w celu ustalenia, jaki jest udział tej pierwszej grupy w całej populacji przedsiębiorców. Analizowane są różne przejawy ambicji (aspiracji) przedsiębiorczych, takie jak dynamika obrotów i zatrudnienia, wdrażanie innowacji, aktywne wchodzenie na rynki międzynarodowe.

4) Wielokryterialne systemy pomiaru aktywności przedsiębiorczej oparte na budowaniu wskaźników zagregowanych, które pozwalają m.in. wyeliminować niedoskonałości prostych wskaźników. Mierniki zagregowane są wykorzystywane przede wszystkim w porównaniach międzynarodowych, konstruując je, poszczególnym zmiennym przypisuje się odpowiednie wagi. W ten sposób powstały m.in. takie wskaźniki jak: Ranking Łatwości Prowadzenia Biznesu (Ease of Doing Business) Banku Światowego, Globalny Indeks Konkurencyjności (World Investment Forum), Globalny Indeks Innowacyjności (Cornell University, INSEAD i WIPO), Indeks Percepcji Korupcji (Transparency International) czy też Indeks Wolności Gospodarczej (Heritage Foundation).

Obiektywną ocenę warunków rozwoju przedsiębiorczości pokazuje Indeks GEDI (ang. Global Entrepreneurship Development Index – Globalny Indeks Rozwoju Przedsiębiorczości). Metodologia GEDI gromadzi dane na temat postaw przedsiębiorczych, umiejętności i aspiracji miejscowej ludności, a następnie porównuje je z dominującą „infrastrukturą” społeczną i gospodarczą, obejmuje ona takie aspekty,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

jak łączność szerokopasmowa i połączenia transportowe z rynkami zewnętrznymi, a tym samym pozwala na porównanie wydajności ekosystemów przedsiębiorczości w poszczególnych krajach (Global Entrepreneurship Index). Indeks GEDI ma postać miernika syntetycznego, a jego wartość jest wyznaczana na podstawie trzech subindeksów obejmujących (Matejun 2015):

- postawy przedsiębiorcze, w tym percepcję okazji rynkowych, kompetencje w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, akceptację ryzyka i niepowodzeń biznesowych, poziom rozwoju relacji sieciowych oraz kulturę przedsiębiorczości w danym kraju,
- poziom aktywności przedsiębiorczej, na którą składa się zdolność wykorzystania okazji rynkowych do zakładania firmy, zdolność do wprowadzania zaawansowanych technologicznie rozwiązań w przedsiębiorstwach, wiedza i kwalifikacje kapitału ludzkiego oraz poziom konkurencji rynkowej,
- aspiracje przedsiębiorcze, wyznaczone na podstawie oceny zakresu wprowadzania innowacji produktowych, nowych rozwiązań technologicznych, poziomu orientacji rozwojowej i internacjonalizacji przedsiębiorstw oraz dostępności kapitałów wysokiego ryzyka.

Z podobnego założenia wyszła OECD, uruchamiając w 2006 roku nowy Program Wskaźników Przedsiębiorczości (ang. Entrepreneurship Indicators Programme – EIP), którego celem było stworzenie trwałego, długoterminowego programu statystyk dotyczących przedsiębiorczości istotnych z punktu widzenia polityki. Program ten miał zapewnić porównywalność statystyk dotyczących przedsiębiorczości i jej uwarunkowań na poziomie międzynarodowym. Jednym z kluczowych wyzwań, jakie stanęły przed twórcami EIP było zdefiniowanie działalności przedsiębiorczej w sposób, który umożliwi gromadzenie i porównywanie prawidłowych wskaźników, pozwalających lepiej zrozumieć czynniki wpływające na tempo i rodzaj działalności przedsiębiorczej, a także wyniki lub wpływ przedsiębiorczości, zwłaszcza jej wkład

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

w produktywność, zamożność i tworzenie miejsc pracy (Entrepreneurship indicators - Eurostat). W programie EIP stwierdzono, że wieloaspektowa natura przedsiębiorczości, determinuje konieczność wyłonienia rzeczywistych, istotnych i jednocześnie mierzalnych wskaźników opisujących to zjawisko, co okazało się ogromnym wyzwaniem. Stworzono trzy kategorie wskaźników opisujących (GUS 2015):

- czynniki decydujące o rozwoju przedsiębiorczości bądź jej zastoju (system prawny, dostępność kapitału, edukacja i szkolenia, nakłady na badania i rozwój, normy kulturowe i społeczne, dostęp do finansowania i warunki rynkowe),
- wyniki przedsiębiorczości (liczba przedsiębiorstw powstałych – „narodziny” i zlikwidowanych „śmierć”, wskaźniki przeżycia przez nowe jednostki 3 i 5 lat oraz rozwoju mierzone np. wielkością zatrudnienia, przychodami lub wynikami finansowymi,
- wpływ przedsiębiorczości na sytuację społeczno-gospodarczą (tworzenie miejsc pracy, wzrost gospodarczy, redukcja ubóstwa.

Rozwiązanie to nie było jednak doskonałe, jak wskazuje GUS doświadczenia zdobyte w ramach programu EIP pokazały, że kraje nie są w stanie dostarczać pełnego zestawu zaproponowanych wskaźników dla wszystkich trzech wyodrębnionych grup (GUS 2015).

Jednocześnie sama OECD nie ogranicza się w swoich analizach jedynie do zestawu wskaźników opracowanych w ramach EIP. W raporcie OECD Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights pokazywane są statystyki w zakresie liczby i struktury przedsiębiorstw, poziomu zatrudnienia, produktywności siły roboczej i kreowania nowych zawodów, dominujących sektorów w gospodarce krajów należących do OECD. Z kolei w raporcie: Local Entrepreneurship Ecosystems and Emerging Industries (2019) ekosystem przedsiębiorczości jest opisywany przez OECD takimi miernikami jak:

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- liczba mieszkańców (zmiany w populacji),
- kapitał ludzki, ludność w wieku produkcyjnym, poziom bezrobocia,
- poziom produktu krajowego brutto (PKB),
- liczba podmiotów gospodarczych,
- nowe podmioty gospodarcze na 10.000 mieszkańców,
- dywersyfikacja gospodarki regionalnej (udział przemysłu, rolnictwa, specyfikacja dominującej branży),
- zatrudnienie w wybranych sektorach gospodarki,
- rozwój smart specialisation¹,
- rozwój innowacji, w tym szczególnie w tym szczególnie prace badawczo-rozwojowe (B+R)², wydatki na B+R,
- liczba studentów.

W raporcie GUS, wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2013-2017 (GUS 2019) przedstawiono wyniki badania, które miało na celu analizę zjawiska przedsiębiorczości, umożliwiającego obserwację procesu powstawania, rozwoju i likwidacji przedsiębiorstw oraz dostarczenie informacji o osiągniętych przez nie wynikach ekonomicznych na różnych etapach funkcjonowania. Zmienne wykorzystane w badaniu podzielono na 7 grup (Tabela 1.2).

¹ Koncepcja inteligentnej specjalizacji (ang. smart specialisation) obejmuje kompleksowe spojrzenie na zagadnienie specjalizacji w zakresie: nauki, technologii i gospodarki w Unii Europejskiej. Podstawowym założeniem koncepcji inteligentnej specjalizacji jest podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności regionów poprzez wykorzystanie ich największych atutów oraz rozwijanie najbardziej obiecujących obszarów specjalizacji z punktu widzenia osiągnięcia przewag konkurencyjnych w skali międzynarodowej.

² Działalność badawczo-rozwojowa.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 1.2. Wskaźniki przedsiębiorczości wg GUS

Wyszczególnienie (wg województw oraz wg sekcji PKD)	Wskaźniki
wybrane wskaźniki dla przedsiębiorstw nowopowstałych i zlikwidowanych	Powstania
	likwidacji
	zmiany liczby przedsiębiorstw
	zmiany liczby pracujących
	wskaźnik liczby przedsiębiorstw na 1000 ludności
liczba i struktura przedsiębiorstw objętych badaniem	Ogółem
	szybkiego wzrostu
	Gazelle
	Wzrostowe
	Stabilne
	Schyłkowe
	szybkiego spadku
przedsiębiorstwa według klas wielkości w badanych zbiorowościach	Ogółem
	10-49
	50-249
	250 i więcej pracujących
liczba przedsiębiorstw szybkiego wzrostu/ gazel/ wzrostowych/ stabilnych/ schyłkowych/ szybkiego spadku	Przemysł
	budownictwo
	handel; naprawa pojazdów samochodowych
	transport i gospodarka magazynowa
	pozostała działalność
wyniki finansowe przedsiębiorstw szybkiego wzrostu/ gazel/ wzrostowych/ stabilnych/ schyłkowych/ szybkiego spadku	przychody ogółem
	przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport
	koszty ogółem
	wynik finansowy brutto
	wskaźnik rentowności obrotu brutto
	wskaźnik płynności finansowej i stopnia
	liczba przedsiębiorstw

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

przedsiębiorstwa z przeważającym udziałem kapitału zagranicznego w badanych zbiorowościach	udział w zbiorowości w %
wyniki finansowe przedsiębiorstw-eksporterów objętych badaniem	liczba przedsiębiorstw
	przychody ogółem
	przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na eksport
	koszty ogółem
	wynik finansowy brutto
	wskaźnik rentowności obrotu brutto
	wskaźnik płynności finansowej i stopnia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS 2019.

Rogoda 2014) opiera się na założeniu, że przedsiębiorczość wpływa na rozwój gospodarczy mierzony poziomem PKB na mieszkańca lub zmianami rocznymi PKB, gdyż przekłada się na generowanie przychodów, które stają się źródłami finansowania umożliwiającymi tworzenie miejsc pracy i dochodów ludności, tworzenie popytu na produkty innych firm, dostarczanie wpływów podatkowych finansujących konsumpcję sfery publicznej oraz inwestycje infrastrukturalne. Isenberg (Curran 2019) zauważa, że wspieranie przedsiębiorczości pomogło stymulować rozwój gospodarczy na całym świecie, a mówiąc o wpływie przedsiębiorczości na gospodarki, należy zdefiniować przedsiębiorczość jako szybki rozwój lokalnych firm.

Do uznania roli przedsiębiorczości w rozwoju regionalnym przyczyniły się badania nad procesem powstawania nowych przedsiębiorstw. Szczególnie interesujące są wyniki badań Fritsch'a i Mueller'a (Piotrowski 2012), które wskazują na występowanie bezpośredniego i pośredniego wpływu powstawania nowych przedsiębiorstw na rozwój regionalny: początkowo utworzenie nowych przedsiębiorstw prowadzi do wzrostu zatrudnienia wynikającego m.in. z konieczności organizacji nowych podmiotów gospodarczych, stworzenia kapitału produkcyjnego. Bezpośredni efekt tworzenia nowych miejsc pracy szybko się jednak kończy – w perspektywie średniookresowej następuje wzmożenie konkurencji, w konsekwencji stare i nowe przedsiębiorstwa,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

chcąc przetrwać na rynku, muszą dokonywać oszczędności, w tym redukować zatrudnienie. Dopiero w dłuższym okresie (5-6 lat) następuje wzrost zatrudnienia, który zawdzięcza się efektom podażowym³.

Przytoczone analizy i opracowania dotyczące pomiaru przedsiębiorczości koncentrują się głównie na regionach, dominują w nich aspekty związane z liczebnością, strukturą oraz dynamiką powstawania przedsiębiorstw oraz bezpośrednimi bądź pośrednimi efektami związanymi z aktywnością gospodarczą na danym obszarze, takie jak struktura i wielkość populacji, kapitał ludzki, czy PKB per capita. W związku z faktem, że motorem napędowym przedsiębiorczości są innowacje, badany jest również obszar związany z rozwojem B+R, wdrażaniem smart specialisation, nakładami na innowacje. Ważne są także czynniki miękkie, jak edukacja, dostęp do szkoleń oraz szeroko pojęte narzędzia wykorzystywane przez JST do procesów wsparcia przedsiębiorczości (szerzej opisane w Rozdziale 3). Nieliczne materiały dotyczące przedsiębiorczości lokalnej skupiają się wokół wykorzystania instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez gminy (szerzej m.in. w: Brzozowska i in. 2018; Mickiewicz i in. 2016; Ślusarz, Kaliszczak 2015), funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu (szerzej w: Ociepa-Kicińska 2019), bądź analizach wskaźnika przedsiębiorczości opartego na liczbie podmiotów gospodarczych w stosunku do liczby mieszkańców (Klonowska-Matynia, Palinkiewicz 2012) opisywanego wzorem:

$$P = \frac{a}{n} \times 10000 \quad (1.1.)$$

gdzie:

a – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych,

³ Przy tym nieistotne jest, czy poprawa efektywności ekonomicznej wystąpiła po stronie nowych czy starych przedsiębiorstw, nie ma też większego znaczenia okoliczność, czy nowe przedsiębiorstwa po kilku latach nadal funkcjonują na rynku. Powstawanie nowych przedsiębiorstw wzmacnia konkurencję na rynkach, dynamizuje gospodarkę.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

n – liczba mieszkańców.

Trudność w przeprowadzeniu obiektywnych badań mierzących poziom przedsiębiorczości lokalnej determinuje przede wszystkim poziom dostępności danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Banku Danych Lokalnych. Większość zmiennych opisanych powyżej publikowana jest do poziomu regionów (województw), natomiast na poziomie gmin można analizować takie dane opisujące przedsiębiorczość jak:

- udział bezrobotnych zarejestrowanych w gminie w liczbie ludności,
- liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- liczba ludności na 1 km²,
- dochody własne gminy per capita,
- zmiany w liczbie MŚP w poszczególnych latach.

Zestawienie wszystkich kategorii, w ramach których GUS udostępnia dane do poziomu gmin, przedstawiono w Załączniku 1.1 – w zależności od kierunku prowadzonych badań, badacze mogą uznać także inne zmienne (poza wymienionymi pięcioma) za godne uwagi.

Trudności w zakresie pomiaru i oceny lokalnej przedsiębiorczości nie wynikają jedynie z dostępności danych, zgodnie z przytoczoną na wstępie definicją Kwarciańskiej (2004), na warunki rozwoju przedsiębiorczości składa się głównie otoczenie dalsze. Lokalna przedsiębiorczość stanowi integralny element przedsiębiorczości regionalnej, na którą składają się aspekty lokalne i występujący między nimi efekt synergii. Zasięg wpływu lokalnych wyspecjalizowanych przedsiębiorstw generujących nowe miejsca pracy i nowe produkty, obejmuje często odległe obszary kraju czy świata. Konkludując, należy zatem stwierdzić, że przedsiębiorczość lokalna stanowi nieodłączny element otoczenia krajowego, które ją kształtuje, warunkując aspekty jej roz-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

woju. Lokalni decydenci poprzez inwestycje infrastrukturalne oraz inne zachęty mogą wpływać na liczbę podmiotów gospodarczych, funkcjonujących na terenie danej gminy, lecz aby było to możliwe, musi być spójne z priorytetami i działaniami na poziomie krajowym.

Bibliografia

1. Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Lehmann, E.E., Licht, G. (2016), National systems of entrepreneurship, *Small Business Economics*, 46(4), ss. 527–535.
2. Ahmad, N., Seymour, R.G. (2008), Defining Entrepreneurial Activity: Definitions Supporting Frameworks for Data Collection, <https://doi.org/10.1787/243164686763>.
3. Audretsch, D., Fritsch, M. (2002), Growth Regimes over Time and Space. *Regional Studies*, 36(2), ss. 113–124.
4. Bieńkowska, B. (2004), Lokalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości, [w:] Brdulak, J., Kulikowski, M. (red.), *Przedsiębiorczość stymulatorem rozwoju gospodarczego*, Instytut Wiedzy.
5. Bończak-Kucharczyk, E., Herbst, K., Chmura, K. (1998), Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
6. Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Szaja, M. (2018), Finansowe determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego, *Edu-Libri*.
7. Cieślík, J. (2014), *Przedsiębiorczość polityka rozwój*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO.
8. Curran, S.S. (2019), The Key to Economic Growth? Local Entrepreneurship Babson Thought & Action. Babson Thought & Action, <https://entrepreneurship.babson.edu/the-key-to-economic-growth-local-entrepreneurship/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

9. Davidsson, P. (2003), The domain of entrepreneurship research: Some suggestions. *Advances in entrepreneurship, firm emergence and growth*, 6(3), ss. 315-372.
10. Drucker, P. (2014), *Innovation and Entrepreneurship*, Routledge.
11. Dutkowski, M. (2002), Fenomen przedsiębiorczości kaszubskiej, [w:] Kosiedowski, W. (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Włocławskie Towarzystwo Naukowe.
12. Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/przedsiębiorczosc;3963281.html> (Dostęp: 06.05.2020).
13. *Entrepreneurship at a Glance 2018 Highlights* (2018), OECD, <https://www.oecd.org/sdd/business-stats/EAG-2018-Highlights.pdf>.
14. *Entrepreneurship indicators – Eurostat*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/entrepreneurship/indicators> (Dostęp: 28.05.2020).
15. *Global Entrepreneurship Index Global Entrepreneurship Development Institute*, <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/> (Dostęp: 28.05.2020).
16. GUS (2015), *Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2009-2013*.
17. GUS (2018), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w sektorze MŚP [Prace eksperymentalne]*.
18. GUS (2019), *Wybrane wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2013-2017*.
19. GUS - Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (Dostęp: 29.05.2020).
20. Huczek, M. (2009), *Zarządzanie jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość - Edukacja*, 5 *Rola przedsiębiorczości w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego*, ss. 88–98.
21. Huczek, M. (2010), *Przedsiębiorczość ekologiczna a rozwój lokalny. Przedsiębiorczość - Edukacja*, 6 *Przedsiębiorczość w warunkach integracji europejskiej*, ss. 271–279.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

22. Jabłońska, M. (2017), Finansowe aspekty rozwoju regionalnej przedsiębiorczości. <https://libra.ibuk.pl/book/184303>.
23. Klapper, L., Delgado, J. (2007), Entrepreneurship: New Data on Business Creation and How to Promote It. Viewpoint: Public Policy for the Private Sector, Note no. 316, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/111163>.
24. Klasik, A. (2006), Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
25. Klonowska-Matynia, M., Palinkiewicz, J. (2012), Rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Przykład powiatu Białogardzkiego, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych, 12.
26. Kogut-Jaworska, M. (2011), Instrumenty pobudzania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych, [w:] Szewczuk, A., Ziolo, M., Kogut-Jaworska, M. (red.), Rozwój lokalny i regionalny, Teoria i praktyka, C.H. Beck.
27. Korenik, S. (2008), Rozwój lokalny wobec nowych wyzwań na progu XXI wieku, Ekonomiczne Problemy Usług, 31.
28. Kozłowski, W. (2012), Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi, Difin.
29. Kraśnicka, T. (2002), Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
30. Kuciński, K. (2010), Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce, Difin.
31. Kupiec, L. (2011), Demografia w gospodarce przestrzennej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku.
32. Kurczewska, A. (2013), Przedsiębiorczość, PWE, Warszawa.
33. Kwarcińska, A. (2004), Uwarunkowania zewnętrzne jako szansa rozwoju przedsiębiorczości, [w:] Brdulak, J., Kulikowski, M. (red.), Przedsiębiorczość stymulatorem rozwoju gospodarczego, Instytut Wiedzy.
34. Leszczyński, Z. (2011), Przedsiębiorstwa w rozwoju regionalnym, [w:] Strużycki, M. (red.), Przedsiębiorstwo, region, rozwój, Difin.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

35. Local entrepreneurship ecosystems and emerging industries: Case study of Pomorskie, Poland: T. 2019/05, OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Working Papers 2019/05, OECD Local Economic and Employment Development (LEED), Working Papers (2019), <https://doi.org/10.1787/8fd63992-en>.
36. Łochnicka, D. (2016), *Przedsiębiorczość pracownicza i jej wpływ na funkcjonowanie organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
37. Łuczyszyn, A. (2013), *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, CeDeWu.
38. Matejun, M. (2015), *Absorpcja wsparcia w zarządzaniu rozwojem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – podejście strategiczne*, Marek Matejun.
39. Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Skica, T. (2016), *Lokalne i regionalne czynniki wsparcia przedsiębiorczości, Klasteryzacja, promocja, doradztwo i lokalny kapitał społeczny*, C.H. Beck.
40. Misiąg, W. (2000), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font S.C.
41. Mueller, P. (2006), *Entrepreneurship in the Region: Breeding Ground for Nascent Entrepreneurs?* *Small Bus Econ*, 27, ss. 41–58.
42. Musyck, B., Reid, A. (2007), *Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference?* *European Planning Studies*, vol. 15(7), ss. 961–983.
43. Ochojski, A., Szczupak, B., Zieliński, T. (2006), *Regionalne środowisko przedsiębiorczości. Problematyka badawcza*, [w:] Klasik, A. (red.), *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*.
44. Ociepa-Kicińska, E. (2019), *Instytucje otoczenia biznesu w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym*, [w:] *Społeczno-gospodarcze otoczenie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 117–130.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

45. OECD SME and Entrepreneurship Outlook (2019), https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-sme-and-entrepreneurship-outlook-2019_34-907e9c-en.
46. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, Poland: Key Issues and Policies (2012), OECD Library, https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/oecd-studies-on-smes-and-entrepreneurship-poland-key-issues-and-policies_978-8377890554-pl.
47. Piasecki, B. (2001), *Ekonomika i zarządzanie małą firmą* (3. wyd.), PWN.
48. Piecuch, T. (2010), *Przedsiębiorczość: Podstawy teoretyczne*, C.H. Beck.
49. Piotrowski, S. (2012), *Konkurencyjność regionalna a innowacyjność i przedsiębiorczość*, [w:] Łążniewska, E., Gorynia, M. (red.), *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*, PWN.
50. *Regions in Industrial Transition: Policies for People and Places*, (2019), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c76ec2a1-en>.
51. Rogoda, B. (2014), *Granice przedsiębiorczości – aspekt ekonomiczny, technologiczny i społeczny*, [w:] Zieliński, K. (red.), *Formy i przejawy współczesnej przedsiębiorczości w Polsce*, Difin.
52. Szewczuk, A. (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck.
53. Ślusarz, G., Kaliszczak, L. (2015), *Przedsiębiorczość lokalna i jej uwarunkowania*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 61 Nr 4, Mikro- i makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw, ss. 57–72.
54. Zygmunt, J. (2015), *Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju regionalnego*, <https://reader.ibuk.pl/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Załącznik 1.1. Zestawienie kategorii, w ramach których GUS BDL
udostępnia dane do poziomu gmin

Kategoria	Opis
Finanse publiczne	Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego grupuje się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, tj. na działy i rozdziały - określające rodzaj działalności oraz paragrafy - określające rodzaj dochodu lub wydatku.
Fundusze unijne (dane półroczne)	Dane półroczne. Fundusze unijne są wdrażane poprzez instrumenty w ramach następujących polityk społeczno-ekonomicznych Wspólnot Europejskich: Polityki Spójności (dla której strategicznym dokumentem w Polsce są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia NSRO), Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRYB).
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	Dane o zasobach mieszkaniowych podano na podstawie bilansu zasobów mieszkaniowych, informacje o sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej obejmują sieć obsługującą gospodarstwa domowe i innych użytkowników. Z zakresu ciepłownictwa zawierają sieć ciepłą, sprzedaż energii cieplnej oraz kubaturę budynków ogrzewanych centralnie.
Handel i gastronomia	Informacje o sklepach i stacjach paliw opracowano na podstawie sprawozdawczości.
Kultura i sztuka	Dane dotyczące teatrów i instytucji muzycznych, muzeów, obiektów działalności wystawienniczej, bibliotek. Informacje o kinach dotyczą kin ogólnie dostępnych, domy kultury, ośrodki kultury, kluby, świetlice, organizacja imprez masowych.
Ludność	Bilanse liczby i struktury ludności w gminach imiennie opracowane w oparciu o wyniki Narodowych Spisów Powszechnych z uwzględnieniem zmian spowodowanych ruchem naturalnym (urodzenia i zgony), migracjami ludności (na pobyt stały i czasowy) oraz przemieszczeniami związanymi ze zmianami administracyjnymi.
Narodowe spisy powszechne	Zarówno spis ludności i mieszkań, jak i spis rolny są badaniami obowiązkowymi, realizowanymi w oparciu o ustawy o spisach.
Ochrona zdrowia, opieka społeczna i świadczenia na rzecz rodziny	Dane dotyczące cywilnej służby zdrowia, informacje o szpitalach, lecznictwie uzdrowiskowym, dane o personelu służby zdrowia, aptekach i punktach aptecznych, o placówkach ambulatoryjnej i doraźnej opieki zdrowotnej, o żłobkach, o placówkach stacjonarnej pomocy społecznej - domach lub zakładach pomocy społecznej. Informacje dot. opieki nad dziećmi i młodzieżą - domy dziecka,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

	rodzinne domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, rodziny zastępcze, wioski dziecięce, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, ogniska wychowawcze, ośrodki socjoterapii, placówki socjalizacyjne, placówki rodzinne, interwencyjne, wsparcia dziennego i wielofunkcyjne, dane dot. stanu zdrowia ludności, inne świadczenia na rzecz rodziny.
Organizacja państwa i wymiar sprawiedliwości	Pojęcie "wymiar sprawiedliwości" w odniesieniu do źródeł prezentowania informacji statystycznych obejmuje dane dotyczące Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych (apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, przy których działały kolegia do spraw wykroczeń), sądów wojskowych, jednostek organizacyjnych prokuratury, więziennictwa i notariatu.
Podmioty gospodarki narodowej, przekształcenia własnościowe i strukturalne	Dane o liczbie podmiotów są ujmowane w tablicach wg sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), a także w podziale na sektor publiczny i sektor prywatny. Dane dla miejscowości statystycznych z rejestru Regon podawane są wg: - adresu zamieszkania dla osób fizycznych z krajowym adresem zamieszkania, - adresu siedziby dla pozostałych jednostek tj. osób fizycznych z zagranicznym adresem zamieszkania, osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz jednostek lokalnych.
Podział terytorialny	Podział terytorialny i informacje o jego jednostkach, informacje o liczbie miejscowości podano według urzędowego rejestru TERYT - system SIMC99.
Powszechne spisy rolne	Zarówno spis ludności i mieszkań, jak i spis rolny są badaniami obowiązkowymi, realizowanymi w oparciu o ustawy o spisach.
Przemysł i budownictwo	W zakresie Przemysłu prezentowane dane dotyczą produkcji sprzedanej przemysłu w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą zaliczaną zgodnie z klasyfikacją PKD 2007 do sekcji B, C, D, E (wg PKD 2004 - do sekcji C, D, E).
Rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo	Dane o gruntach wykazano według form użytkowania. Prezentowane informacje dotyczą działalności rolniczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej.
Rynek pracy	Dane nie uwzględniają pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.
Samorząd terytorialny	Dane dotyczące radnych rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz radnych rad dzielnic m. st. Warszawy i obejmujące

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

	ich charakterystykę demograficzno-zawodową (wg wieku, poziomu wykształcenia i grup zawodów).
Stan i ochrona środowiska	Dane o ściekach komunalnych, przemysłowych, emisja zanieczyszczeń powietrza z zakładów, odpady komunalne, odpady przemysłowe, zużycie wody, ochrona przyrody i krajobrazu. Tereny zieleni ogólnodostępne i osiedlowe, nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz efekty rzeczowe inwestycji ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Szkolnictwo	Przez szkołę rozumie się jednostkę organizacyjną powołaną, na podstawie aktu założycielskiego lub wpisu do ewidencji, przez organ administracji rządowej, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną lub osobę fizyczną na mocy przepisów ustawy o systemie oświaty.
Transport i łączność	Dane dotyczą dróg (i obiektów mostowych) gminnych i lokalnych miejskich - do 1998 roku; gminnych w granicach administracyjnych miast i gminnych zamiejskich - od 1999 roku. Informacje dotyczą dróg (i obiektów mostowych) powiatowych, wojewódzkich i krajowych (zamiejskich oraz w granicach administracyjnych miast). Dane o transporcie kolejowym, lotniczym, o placówkach pocztowych, o usługach pocztowych i telekomunikacyjnych.
Turystyka	Dane od stycznia 2012 roku z badania KT-1 dotyczą wszystkich turystycznych obiektów noclegowych posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych (łącznie z pokojami gościnnymi i kwaterami agroturystycznymi).
Wychowanie przedszkolne	Wychowanie przedszkolne obejmuje: przedszkola (łącznie ze specjalnymi), zespoły wychowania przedszkolnego, punkty przedszkolne, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych. Dane dotyczące wychowania przedszkolnego dotyczą dzieci przebywających w placówkach (łącznie z dziećmi przebywającymi przez cały rok szkolny w placówkach wykonujących działalność leczniczą) w danym roku sprawozdawczym według stanu na dzień 30 września.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS - Bank Danych Lokalnych 2020.

Małgorzata Leśniowska-Gontarz

Instytut Badań i Analiz Finansowych

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Rozdział II

Nieparametryczne podejścia w ocenie przedsiębiorczości

W literaturze obserwowane są różnorodne podejścia do oceny efektywności podmiotów gospodarczych. Brak jest jednolitego stanowiska dotyczącego jednego kluczowego celu przedsiębiorstwa. Dodatkowo występuje duża rozbieżność w sposobie definiowania efektywności podmiotów gospodarczych oraz kryteriach jej klasyfikowania. Utrudnia to porównywanie uzyskiwanych wyników podmiotów gospodarczych np. w obszarze finansowym oraz obiektywizację formułowanych zaleceń dotyczących lepszego wykorzystania nakładów w relacji do uzyskanych efektów.

Nierzadko, ocena efektywności przedsiębiorstwa niesłusznie jest zawężana jedynie do analizy finansowej. Istnieją obszary podmiotu gospodarczego (badania i rozwój, poziom przedsiębiorczości), których analiza jest ograniczana w badaniu efektywności funkcjonowania całego przedsiębiorstwa, a które są istotne z perspektywy funkcjonalnej i strategicznej.

Należy również zaznaczyć, że ocena przedsiębiorczości przybiera różne formy, a niniejszy rozdział zostanie poświęcony analizie nieparametrycznego podejścia w ocenie przedsiębiorczości z uwzględnieniem wybranych krajów postsocjalistycznych.

2.1. Efektywność aktywności gospodarczej. Ujęcie definicyjne

W literaturze obserwowane są różnorodne podejścia do oceny efektywności podmiotów gospodarczych. Brak jest jednolitego stanowiska dotyczącego jednego kluczowego celu przedsiębiorstwa. Dodatkowo występuje duża rozbieżność w sposobie definiowania efektywności podmiotów gospodarczych oraz kryteriach jej klasyfikowania. Utrudnia to porównywanie uzyskiwanych wyników podmiotów gospodarczych np. w obszarze finansowym oraz obiektywizację formułowanych zaleceń dotyczących lepszego wykorzystania nakładów w relacji do uzyskanych efektów.

Nierzadko, ocena efektywności przedsiębiorstwa niesłusznie jest zawężana jedynie do analizy finansowej. Istnieją obszary podmiotu gospodarczego (badania i rozwój, poziom przedsiębiorczości), których analiza jest ograniczana w badaniu efektywności funkcjonowania całego przedsiębiorstwa, a które są istotne z perspektywy funkcjonalnej i strategicznej.

Brak jednolitej terminologii definicji efektywność prowadzi do używania w literaturze pojęć zamiennych lub o zbliżonym rozumieniu, do których należą: sprawność, skuteczność, produktywność, rentowność czy ekonomiczność.

Definicje efektywności odnoszą się najczęściej do zasady racjonalnego gospodarowania formułowanej w dwóch wariantach: wydajnościowym (maksymalizacja efektu) i oszczędnościowym (minimalizacja nakładu) (Matwiejczuk 2000). W rzeczywistości gospodarczej stanem pożądanym jest „powiązanie skuteczności i ekonomiczności z korzystnością. Można bowiem działać skutecznie a nieekonomicznie, można także skutecznie i ekonomicznie szkodzić lub działać na korzyść” (Niedzielski 2011).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na historię pojęcia efektywność. Do końca XIX w. termin efektywność używany był zamiennie z pojęciem sprawność. Na początku XX wieku, w praktyce efektywność wyrażała „stosunek nakładów do efektów, wysiłku do wyniku, wydatków do dochodów, kosztów do osiągniętego zadowolenia” (Simon 1976).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Pojęcie zarówno efektywności, jak i synonimów jest różnorodnie definiowane w literaturze. P. Drucker stwierdza, iż efektywność jest kluczowym elementem rozwoju człowieka i organizacji, przejawiającym się w samorealizacji i zdolności nowoczesnego społeczeństwa do przetrwania (Drucker 1995). Inne podejście wskazuje, że efektywność jest relacją efektów do nakładów oraz iż można określić ją również jako miarę racjonalności działania (Mielnik, Szambelańczyk 2006). Kolejną definicję przedstawia T. Pszczółkowski (1978) określając efektywność jako „dodatnią cechę działań dających jakiś oceniany pozytywnie wynik bez względu na to, czy był on zamierzony (działanie skuteczne i efektywne), czy niezamierzony (działanie efektywne).

M. Holstein-Beck, podobnie jak T. Pszczółkowski, przedstawia skuteczność jako jedną z głównych kategorii pojęciowych, składających się na współczesne rozumienie treści i zakresu terminu „efektywność”.

Z kolei, S. Zapłata (2009) podkreśla, że choć pojęcie efektywności w swojej istocie odnosi się do porównywania efektów z nakładami (podobnie jak Mielnik i Szambelańczyk 2006), to nie można mówić o efektywności w ogóle, ponieważ nie ma uniwersalnego kryterium efektywnych działań. Określone działania mogą być efektywne z jednego punktu widzenia i nieefektywne z innego, w zależności od podmiotu gospodarczego dokonującego oceny względem przyjętych kryteriów.

Efektywność w literaturze może być określana jako niestopniowana lub stopniowana. W przypadku efektywności niestopniowanej działanie jest albo efektywne, albo nieefektywne, obowiązuje tu zasada zero-jedynkowa. W przypadku efektywności stopniowanej uwzględniana jest liczbową wartość wyników działalności gospodarczej, ale również jakość uzyskanych rezultatów przedsiębiorstwa - działanie bardziej efektywne to takie, które przysparza więcej pozytywnych rezultatów (w relacji nakładów do wyników), lub takie, które daje lepszą jakość rezultatów.

Efektywność podmiotów gospodarczych może być traktowana jako ilościowa cecha pojedynczej aktywności gospodarczej, określana przez relację efektów zaspo-

kajających potrzeby odbiorcy oraz nakładów (zasobów) koniecznych do ich osiągnięcia (Czakon 2002). Efektywność wymaga analizy dwóch wymiarów, określających wielkość poniesionych nakładów oraz uzyskane w efekcie rezultaty.

Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, iż efektywność dość często utożsamiana jest ze skutecznością. Różnica w pojmowaniu tych dwóch pojęć zostaje podkreślona przez M. M. Helmsa (2006), według którego „efektywność odnosi się do robienia rzeczy w odpowiedni sposób, natomiast skuteczność odnosi się do robienia właściwych rzeczy”.

Szerokie omówienie walorów skuteczności można znaleźć w pracach W. Kieżuna (1977), według którego skuteczność to „działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel (...). Miarą skuteczności jest więc stopień osiągnięcia celu (...). Skuteczność działania ograniczona do faktów zamierzonych jako cele to inaczej celowość działania”. Z kolei, N. Barr (2001) łączy definicję efektywności ze skutecznością, określając efektywność jako funkcję skuteczności, rozumianej jako stopień realizacji celu i nakładów.

Obszerniejszy przegląd pojęć efektywności oraz synonimów tego pojęcia zaproponowała G. Kozuń-Cieślak (2013). Przegląd ten został zaprezentowany w Tabeli 2.1.

Badanie efektywności realizowanych działań odgrywa istotną rolę w procesie funkcjonowania przedsiębiorstw, wskazując obszary podmiotu wymagające poprawy. Obecnie przedsiębiorstwa muszą być elastyczne oraz powinny posiadać umiejętność przystosowywania się do ciągłych zmian. Przez efektywną działalność gospodarczą podmiotów rozumie się osiągnięcie wyznaczonych celów stosując obraną strategię. Dążąc do tego, przedsiębiorstwo funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej, stosuje pewne reguły i zasady, umożliwiające wskazanie rozwiązań dających najlepsze rezultaty przy przyjętych nakładach (Górka et al. 2016).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 2.1. Przegląd definicji efektywności w oparciu o studia literaturowe

Kraj	Model DEA bez uwzględnienia Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości		Model DEA z uwzględnieniem Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości	
	VRS_TE	Nieefektywność	VRS_TE	Nieefektywność
Estonia	1	0	1	0
Litwa	1	0	1	0
Łotwa	1	0	1	0
Słowenia	1	0	1	0
Chorwacja	0.993765	0.6235	1	0
Macedonia	0.998752	0.1248	1	0
Polska	0.997675	0.2325	0.997675	0.2325
Węgry	0.994447	0.5553	0.996149	0.3851
Słowacja	0.991719	0.8281	0.992272	0.7728
Rumunia	0.991518	0.8482	0.991518	0.8482

Zródło: Kozuń-Cieślak 2013, p. 14-15.

Badania empiryczne dotyczące efektywności podmiotów gospodarczych zapoczątkował M.J. Farrell (1957), różnicując efektywność w procesie produkcji na dwa nurty: efektywność techniczną i alokacyjną, składające się na efektywność ekonomiczną. Efektywność ekonomiczna (...) koncentruje się na aspekcie technologicznym (osiągnięcie maksymalnego rozmiaru produkcji przy danych nakładach) i kosztowym (utrzymanie danej wielkości produkcji przy minimalnych nakładach) (Suchecka 2011). Sytuacja, w której dany podmiot gospodarczy jest jednocześnie efektywny technicznie i alokacyjnie jest efektywne w pełnym tego słowa znaczeniu, co jest nazywane efektywnością ogólną (całkowitą) w sensie efektywności Pareto-Koopmansa, utożsamianą z efektywnością ekonomiczną (Kisielewska 2005).

Według M.J. Farella na poziom efektywności gospodarowania wpływają przede wszystkim czynniki o charakterze technicznym (technologicznym) oraz alokacyjnym (cenowym). Dodatkowo, informacje odnoszące się do technologii danego podmiotu gospodarczego można uzyskać na podstawie pomiaru efektu skali i zakresu świadczonych usług.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Koncepcja efektywności technicznej powstała na początku lat 50. XX wieku, a za jej twórców uważa się T.C. Koopmansa (1951), G. Debreu (1951), M.J. Farella (1957). Miary efektywności technicznej zostały zaproponowane przez G. Debreu (1951) i M.J. Farella (1957). M.J. Farell po raz pierwszy przedstawił, jak dokonać pomiaru efektywności technicznej zorientowanej na nakłady, podczas gdy G. Debreu wprowadził miarę efektywności technicznej zorientowanej na wyniki.

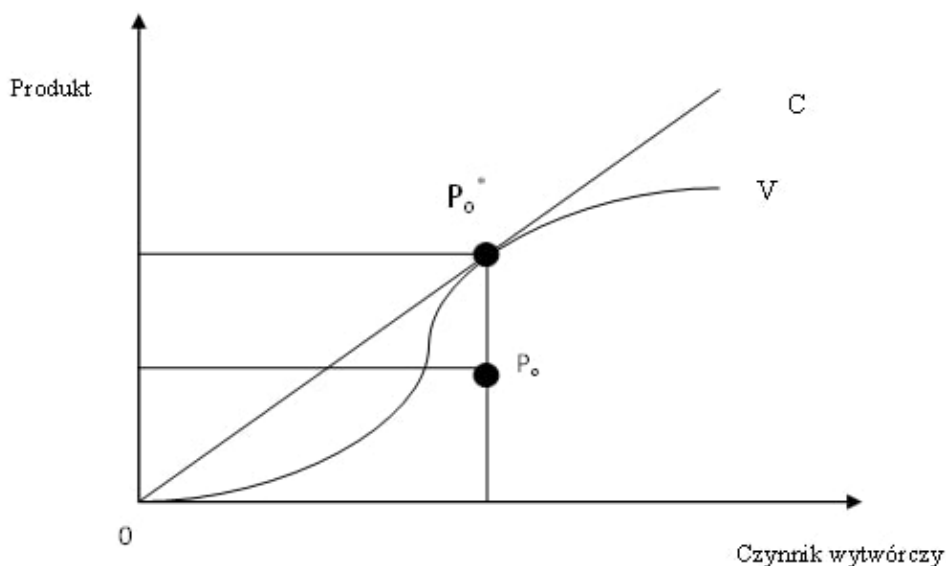
Efektywność techniczna może wynikać z optymalnego wykorzystania nakładów i wówczas jest to efektywność zorientowana na nakłady, a gdy efektywność wiązałaby się z osiągnięciem optymalnego poziomu wyników (efektów), to jest to efektywność zorientowana na wyniki. Pierwsza z nich jest stosowana w analizie kosztów, natomiast druga w analizach przychodów (Stępień).

Efektywność techniczna jest też określana jako efektywność technologiczna, czyli efektywność technologii przekształcania nakładów w rezultaty, co wynika z tego, że pojęcie efektywność techniczna bardziej kojarzy się z techniką aniżeli z technologią. Efektywność techniczna może bowiem być wynikiem optymalnego wykorzystania nakładów (efektywność zorientowana na nakłady) bądź osiągnięciem optymalnego poziomu efektów (efektywność zorientowana na wyniki). Rysunek 2.1 prezentuje krzywą możliwości produkcyjnych OV , pokazującą maksymalny poziom produktów możliwych do osiągnięcia przy jednoczesnym poziomie czynników wytwórczych. Jednostki poddane badaniom mogą znajdować się na krzywej możliwości produkcyjnych, uznawane są wówczas za efektywne technologicznie, z kolei, jednostki znajdujące się poniżej granicy są technologicznie nieefektywne (Coeli). Linia OC przedstawia najprostszą technologię: bez stałych kosztów i ze stałymi korzyściami skali. Organizacja osiągająca techniczną efektywność produkuje znajdując się na tej linii, którą można interpretować jako granicę możliwości produkcyjnych. Każdy przejaw nieefektywności prowadzi do wyniku znajdującego się poniżej linii OC . Dla nieefektywnej organizacji zlokalizowanej w punkcie $P0$ stosunek $X0P0/$

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

XOP*0 wskazuje, jak daleko znajduje się ona od granicy możliwości produkcyjnych, a więc przedstawia poziom osiągniętej przez nią efektywności (Jacobs et al.).

Rysunek 2.1. Granica możliwości produkcyjnych i efektywność techniczna



Źródło: Jacobs et. al. 2013, s. 20.

Wskaźnikiem efektywności bądź nieefektywności technicznej badanych jednostek jest tzw. miar Farrella:

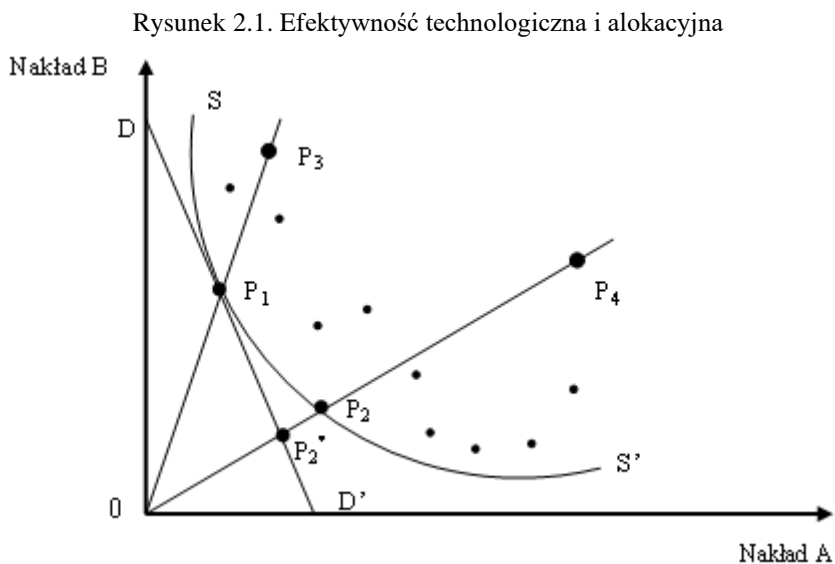
$$F(x,y) = \min \{ \lambda : \lambda x \in T \} \quad (2.1.)$$

x i y - oznaczają wektory nakładów i efektów,

λ - wyraża odpowiednio dobrane wielkości wag,

T - symbolizuje technologię produkcji.

W ten sposób otrzymywano liniową odległość rzeczywistego poziomu produkcji od teoretycznie stwierdzonej granicy efektywności (Ziółkowska). Na Rysunku 2.1 zilustrowano pojęcie efektywności technologicznej w połączeniu z efektywnością alokacyjną dla jednostki usługowej zakładając, że wykorzystuje ona dwa nakłady, a świadczona jest tylko jedna usługa.



Źródło: Jacobs et. al. 2013, s. 9.

Krzywa SS' obrazuje możliwe zestawy nakładów, które mogą zapewnić daną wielkość świadczonych usług, a także nieefektywne kombinacje nakładów, które znajdują się poza krzywą. Jednostki leżące na izokwancie SS' (punkty P_1 oraz P_2) wykorzystują minimalną wielkość nakładów wymaganych, aby wyświadczyć jedną usługę. Przy danym zestawie nakładów, podmiot gospodarczy nie może już świadczyć większej liczby usług.

Efektywność alokacyjna, będąca drugim elementem składowym efektywności ekonomicznej, oznacza sytuację, w której zasoby pozostające do dyspozycji są wyko-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

rzystywane w sposób najbardziej odpowiadający rzeczywistemu rozkładowi preferencji społeczeństwa (Weiss 2002).

W ekonomii ma zastosowanie zasada efektywności V. Pareto, który zauważył, że optymalny rozkład alokacji zasobów oznacza, że nie da się powiększyć użyteczności jednej osoby bez zmniejszania użyteczności innych osób. Zasada Pareto odnosi się do dzielenia dobrobytu społecznego a jej zaimplementowanie, umożliwia odróżnienie definicji równości od pojęcia efektywności w kontekście alokacji zasobów. Nadrzędnym celem efektywności alokacyjnej jest maksymalizacja wartości dla społeczeństwa a potencjalnych źródeł nieefektywności należy doszukiwać się m.in. w niewłaściwym rozmieszczeniu i strukturze przedsiębiorstw.

Dodatkową kategorią efektywności jest efektywność kosztowa. Dzięki ustaleniu wartości nakładów przy użyciu jednostek pieniężnych możliwa jest ocena efektywności podmiotu w wymiarze kosztowym. Efektywność kosztowa polega na wytworzeniu danej ilości usług lub towarów przy jak najniższym koszcie. Poprawa efektywności kosztowej wiąże się z oszczędnością środków finansowych, w tym przypadku jako potencjalny wskaźnik pomiaru może zostać wskazany: średni koszt w przeliczeniu na wybraną usługę lub towar (Hady, Leśniowska-Gontarz 2014, s. 75).

Podsumowując, wszystkie wymiary efektywności są ze sobą ściśle powiązane. Efektywność techniczna determinuje wystąpienie efektywności kosztowej, a ich odpowiedni poziom i wzajemne relacje stanowią warunki konieczne, lecz nie wystarczające do osiągnięcia efektywności alokacyjnej (Rój 2008, ss. 33-42).

Ponadto, przedsiębiorstwa działające w warunkach progresywnej niestałości otoczenia oraz rosnącej niepewności i ryzyka są zmuszone poszukiwać procedur, które umożliwiłyby im egzystencję i rozwój na konkurencyjnym rynku oraz dobry wynik, a także przyczyniłby się do wzrostu ich efektywności.

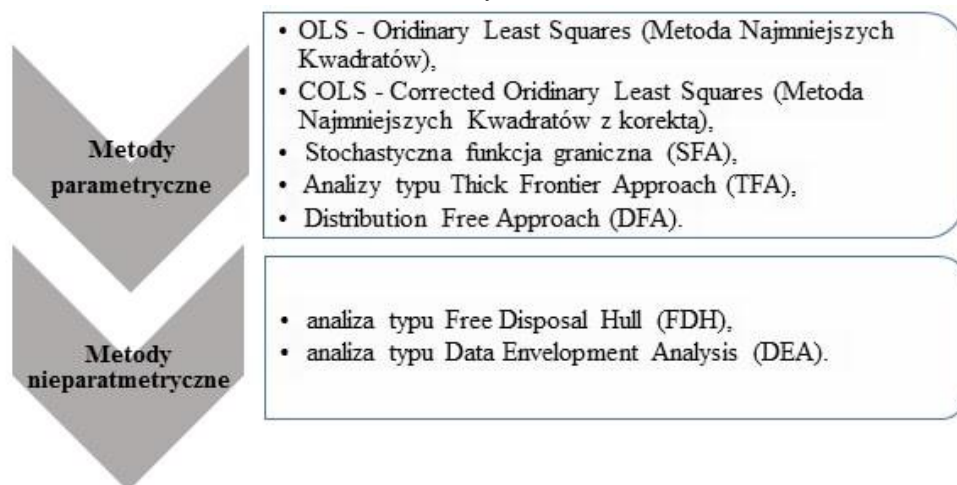
2.2. Kwantyfikacja i pomiar pozafinansowej efektywności w działalności podmiotów gospodarczych

Analiza i pomiar efektywności jest złożonym przedsięwzięciem, szczególnie w obliczu wielości celów i wielkiego zakresu błędu pomiaru. Powszechnie stosowane metody pomiaru efektywności opierają się na podejściu: wskaźnikowym, parametrycznym i nieparametrycznym (Suchecka; Kosmaczewska). Pierwsze podejście, wskaźnikowe, polega na konstruowaniu relacji pomiędzy różnymi wielkościami. W tym celu wykorzystuje się wskaźniki rentowności, opłacalności i produktywności. Przy czym ważne jest odpowiednie oszacowanie przyjętych miar i właściwa interpretacja obliczonych wskaźników. Dokonuje się powyżej wskazanych działań na podstawie porównania uzyskanych wyników z przyjętymi bazami odniesienia (Szymańska 2010). Do oceny działalności podmiotów gospodarczych odnoszą się następujące wskaźniki finansowe:

- 1) zyskowności: netto, działalności operacyjnej, produktywności ROI (z ang. Return on Investment);
- 2) płynności: bieżącej i szybkiej;
- 3) efektywności: rotacji należności, zobowiązań, zapasów.

Obok podejścia wskaźnikowego, studia literaturowe wskazują na wykorzystanie do pomiaru efektywności metod parametrycznych i nieparametrycznych (Rysunek 2.3).

Rysunek 2.3. Przegląd metod pomiaru efektywności w podziale na parametryczne i nieparametryczne



Źródło: Hady, Leśniowska-Gontarz 2014, s. 91.

Metody statystyczne opierające się na zidentyfikowaniu zależności funkcyjnej identyfikującej relacje pomiędzy nakładami a wynikami to tzw. metody parametryczne wykorzystywane do szacowania wielokryterialnej efektywności podmiotu.

Stochastyczna analiza graniczna pozwala na opis relacji w danej branży przez porównywanie nakładów i efektów działalności jednostek z uwzględnieniem występowania dwóch składników w danych: czynnika losowego i nieefektywności (Ruggero). Określa ona zależność techniczną między nakładami a produkcją, przedstawiającą maksymalną ilość produktu jaką można otrzymać przy określonym poziomie nakładów. Parametry tej funkcji ustala się za pomocą klasycznych narzędzi estymacji ekonometrycznej. W tym zakresie wyodrębnia się metodę SFA (z ang. Stochastic Frontier Approach, w skrócie SFA), TFA (z ang. Thick Frontier Approach) oraz DFA (z ang. Distribution Free Approach, w skrócie DFA).

Metody parametryczne stosuje się w przypadku modeli o ściśle określonej strukturze, którą da się zidentyfikować. Od postaci struktury zależy odpowiednio liczba estymowanych parametrów. Przykładowo, w przypadku podmiotów, takich jak

uczelnie wyższe czy banki nie można zaobserwować wszystkich możliwych kombinacji nakładów i wyników. Z tego względu interpretacja funkcji produkcji staje się kłopotliwa.

Większą wartość aplikacyjną mają nieparametryczne metody pomiaru efektywności działalności podmiotu gospodarczego, których użycie nie wymaga estymacji parametrów. Cechuje je ponadto większa elastyczność, ponieważ są one stosowane w przypadku modeli, których struktura nie jest założona a priori, lecz jest dostosowywana do posiadanych danych.

Podejście nieparametryczne cechuje się większą elastycznością niż metody parametryczne, z uwagi na fakt, że jest stosowane w odniesieniu do modeli, których struktura nie zostaje założona z góry, lecz jest dopasowywana do danych. Ponadto, wykorzystuje się procedurę programowania liniowego, nie uwzględniając natomiast wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru.

Istotną przewagą jest, iż metody nieparametryczne nie wymagają znajomości zależności funkcyjnej przy ocenie wpływu wielu zmiennych wejściowych na wiele zmiennych wyjściowych. Ułatwiają tym samym ocenę wielokryterialną, niwelując jednocześnie problemy natury metodycznej i interpretacyjnej, wynikające ze stosowania metod parametrycznych (Czyż-Gwiazda 2013). Metody nieparametryczne wykorzystywane są do mierzenia efektywności technicznej oraz umożliwiają analizę ponoszonych nakładów i efektów (Vincova 2005).

Do podstawowych metod nieparametrycznych należy metoda DEA oraz FDH (z ang. Free Disposal Hull) (Charnes, Cooper i Rhodes 1978, pp. 429-444).

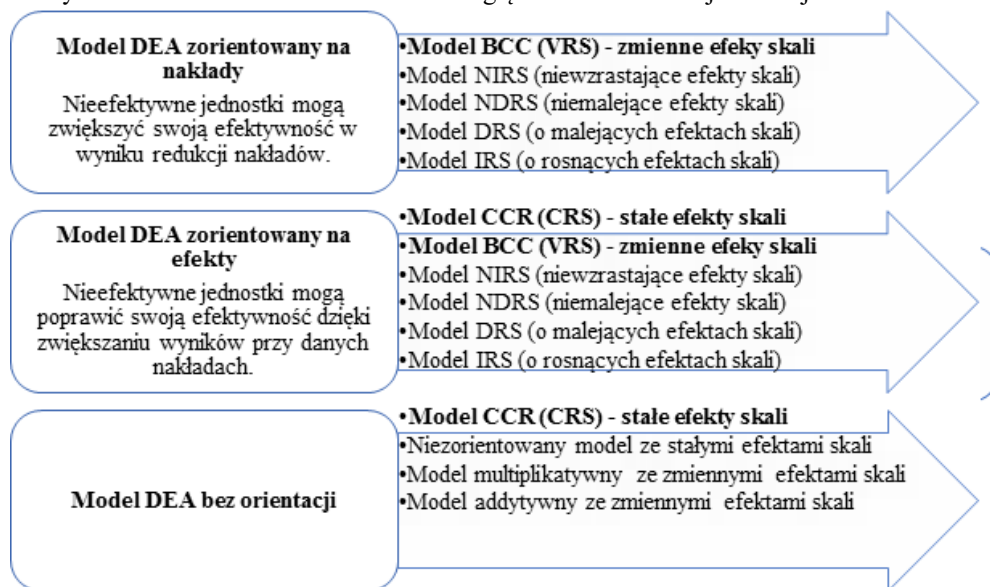
Metodą nieparametryczną, cieszącą się coraz większym zainteresowaniem w literaturze i praktyce gospodarczej, jest szeroko dyskutowana metoda DEA (Kao 2011). Końcem lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku Charnes, Cooper i Rhodes (1978) zaproponowali do oceny efektywności nieparametryczną metodę analizy obwiedni danych, znaną powszechnie pod nazwą DEA. W swojej pionierskiej pracy

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wprowadzili termin Decision-Making Unit (w skrócie DMU), określający podmiot podejmujący decyzje dla każdej jednostki objętej badaniem. Metoda ta, początkowo traktowana jako konkurencyjna względem parametrycznych propozycji oceny efektywności, szybko zdobyła uznanie, zwłaszcza w przypadku oceny efektywności podmiotów usługowych i nienastawionych na zysk.

Podział modeli DEA z uwzględnieniem orientacji i rodzaju efektów skali przedstawiono na Rysunku 2.4.

Rysunek 2.4. Podział modeli DEA z uwzględnieniem orientacji i rodzaju efektów skali



Źródło: Ćwiakała-Małys, Nowak 2009, s. 10.

Końcem lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku A. Charnes, W.W. Cooper i E. Rhodes (1978) zaproponowali do oceny efektywności nieparametryczną metodę analizy obwiedni danych, znaną powszechnie pod nazwą DEA. W swojej pionierskiej pracy wprowadzili termin Decision-Making Unit (w skrócie DMU), określający podmiot podejmujący decyzje dla każdej jednostki objętej badaniem. Metoda ta, początkowo traktowana jako konkurencyjna względem parametrycznych propozycji oceny

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

efektywności, szybko zdobyła uznanie, zwłaszcza w przypadku oceny efektywności podmiotów usługowych i nienastawionych na zysk.

Wszystkie powstały jako modyfikacje podstawowego modelu CCR (skrót od pierwszych liter nazwisk autorów metody, Charnes, Cooper i Rhodes), którego wersję zorientowaną na nakłady omówiono poniżej. Model ten jest zagadnieniem programowania nieliniowego (ilorazowego), sprowadzalnym do zadania liniowego. Określenie poziomu efektywności danej jednostki polega na rozwiązaniu związanego z nią zadania decyzyjnego. Zadań jest zatem tyle, ile jest badanych obiektów (Domagała). Funkcja celu zorientowanego na nakłady nieliniowego modelu CCR dla badanego podmiotu pozostaje sprowadzona do równania następującej postaci:

$$Q_o = \max \sum_{r=1}^s u_r y_{ro} \quad \text{z} \quad \sum_{i=1}^m v_i x_{io} \quad (2.1.)$$

Badany obiekt oznacza się indeksem o .

Przyjęto następujące oznaczenia:

Q_o – wskaźnik efektywności o -tego obiektu.

o – indeks oznaczający badaną jednostkę decyzyjną,

$1 \leq o \leq n$, n – liczba jednostek decyzyjnych ($j = 1, \dots, n$),

s – liczba wytwarzanych efektów ($r = 1, \dots, s$),

m – liczba nakładów ($i = 1, \dots, m$),

u_r – zmienna decyzyjna;

waga związana z r -tym efektem,

v_i – zmienna decyzyjna;

waga związana z i -tym nakładem,

y_{rj} – wielkość r -tego efektu j -tej jednostki,

x_{ij} – wielkość i -tego nakładu j -tej jednostki decyzyjnej.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Funkcja celu zorientowanego na nakłady nieliniowego modelu CCR dla badanego podmiotu pozostaje sprowadzona do równania następującej postaci:

$$Q_o = \max \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{ro}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{io}} \quad (2.2.)$$

Maksymalizuje się efektywność, a więc iloraz ważonej sumy efektów przez ważoną sumę nakładów. Zmienne decyzyjne v_{io} oraz u_{ro} to wagi związane w obiekcie o -tym odpowiednio z i -tym nakładem i r -tym efektem. Optymalne wartości tych zmiennych informują o tym, jak silny wpływ ma dany nakład lub dany efekt na wielkość wskaźnika efektywności DEA danej jednostki. Pokazują zatem „ważność” poszczególnych nakładów i efektów w danym obiekcie, co w praktyce jest bardzo cenną informacją dla analityka (Domagała 2007). Praktycznie stosowaną wersję modelu zaproponowali A. Charnes i W.W. Cooper:

$$\min Q_o - \varepsilon \left(\sum_{r=1}^s s_r^+ + \sum_{i=1}^m s_i^- \right) \quad (2.3.)$$

uwzględniając poniższe ograniczenia:

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j x_{ij} + s_i^- = Q_o x_{io}, \quad (2.4.)$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} - s_r^+ = y_{ro}, \quad (2.5.)$$

$$\lambda_j, s_i^-, s_r^+ \geq 0, \quad \forall j, i, r, \quad (2.6.)$$

gdzie:

Q_o – wskaźnik efektywności (brak ograniczeń dla Q_o),

λ_j – zmienna decyzyjna; waga j -tego obiektu,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

s_r^+ – zmienna decyzyjna (zwana „luzem”), związana z r-tym efektem,

s_i^- – zmienna decyzyjna (zwana „luzem”), związana z i-tym nakładem,

ε – stała infimezmalna.

W metodzie DEA obiekt analizy określany jest terminem jednostki decyzyjnej DMU (z ang. Decision Making Units), podczas gdy przedmiotem analizy jest efektywność, z jaką dana jednostka decyzyjna dokonuje transformacji posiadanych nakładów na wyniki (efekty). Na podstawie danych rzeczywistych – empirycznych – estymuje się poprzez wykorzystanie techniki programowania liniowego obwiednię (krawędź) zbioru możliwości produkcyjnych, która jest wyznaczona przez jednostki mające najlepsze relacje osiąganych wyników produkcji do ponoszonych nakładów. Powstała krzywa zależności efektów od nakładów określana jest także jako krzywa produkcji bądź krzywa efektywności – a ma wiele cech wspólnych z występującą w mikroekonomii funkcją produkcji. Estymowaną obwiednię traktuje się jako empiryczną funkcję produkcji. Ustalanie wzorców na podstawie wyników rzeczywiście osiągniętych w praktyce przez inne podmioty jest niewątpliwą zaletą. Co ważne, wzorce te dotyczą rzeczywiście funkcjonujących jednostek decyzyjnych, a zatem przynajmniej teoretycznie są w pełni osiągalne w praktyce (Rój 2011a).

W metodzie DEA nakłady i usługi są ważone w taki sposób, aby uzyskać niezmnieszone efekty przy mniejszych nakładach stanowiących kombinację nakładów i wyników innych porównywalnych podmiotów. Jeśli uzyskanie takiego stanu nie jest możliwe, to podmiot zostaje uznany za efektywny (przyjmuje on parametr równy 1 lub 100%), co oznacza, że nie istnieje bardziej efektywna kombinacja nakładów umożliwiających osiągnięcie tych samych efektów. Taka jednostka jest efektywna i stanowi wzorzec (w sensie zużywanych nakładów i osiągniętych efektów) dla innych placówek działających nieefektywnie. Podmioty, których współczynnik efektywności wynosi 100% (lub 1) leżą na krawędzi zbioru możliwości produkcyjnych, podczas gdy wielkość współczynnika placówek leżących poniżej krawędzi zbioru

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

możliwości produkcyjnych jest mniejsza niż 100% (lub 1) i wskazuje to na ich nieefektywność. Jeśli wartość współczynnika jest mniejsza od 1 (lub 100%), to oznacza to, że istnieje bardziej efektywna kombinacja nakładów, która pozwala na osiągnięcie tych samych efektów. Ponieważ DEA jest metodą niestochastyczną, to każde odchylenie od granicy możliwości produkcyjnych jest interpretowane jako nieefektywność (Rój 2008).

Metoda DEA jest szczególnie przydatna w analizach efektywności obiektów, których działalność opisywana jest więcej jak jednym nakładem oraz więcej jak jednym rezultatem. W takich wielowymiarowych układach danych zarówno po stronie nakładów, jak i po stronie rezultatów, tradycyjne metody analizy wskaźnikowej zawodzą. Również zawodzą metody polegające na konstrukcji modeli ekonomicznych (np. ekonometrycznych). Wszystko dlatego, że w metodach wskaźnikowych oraz metodach ekonometrycznych zakłada się, że potrafimy ustalić, jak wielki nakład danego rodzaju został bezpośrednio wydatkowany na uzyskanie poszczególnych rezultatów (np. ile jednostek majątku trwałego firmy usługowej było potrzebnych do wytworzenia poszczególnych rodzajów usług). W praktyce, bez bardzo szczegółowej rachunkowości, nie jest to możliwe (Guzik 2009).

Kluczowe dla analizy obwiedni danych jest pojęcie produktywności całkowitej, co w tym przypadku oznacza stosunek wszystkich czynników stanowiących efekty do nakładów. W odróżnieniu do pojedynczego wskaźnika, metoda DEA umożliwia wykorzystanie wielu nakładów i efektów jednocześnie, co pozwala na uwzględnienie więcej niż jednego celu stawianego przed jednostkami decyzyjnymi. Możliwe jest zatem, na przykład, ustalenie jednostek, które maksymalizują przy danych nakładach jednocześnie zysk i mierzalną satysfakcję konsumentów, a nie tylko jeden z tych dwóch elementów (Kudła 2011).

Zastosowanie metody DEA pozwala na stworzenie rankingu poszczególnych podmiotów, wskazując na jednostki, które mogłyby przy danych nakładach uzyskiwać wyższe efekty zdrowotne. Metoda DEA stwarza możliwość oceny działalności

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

poszczególnych jednostek relatywnie do działania innych, w rezultacie zastosowania tej metody zostają wyznaczone jednostki wzorcowe, których sposób działania, cechy mogą być naśladowane przez inne podmioty, a więc rozpowszechniane. Tym samym oznacza to, że możliwe jest wyznaczenie celów, do których powinny dążyć podmioty i dokonywanie regularnej oceny postępów w ich realizacji.

Niewątpliwą zaletą metody DEA jest fakt, że nie jest konieczna wiedza w jaki sposób nakłady przekształcają się w efekty, istotą jest posiadanie wiedzy dotyczącej wysokości nakładów jak i efektów, aby ocenić czy dany pomiot znajduje się bądź nie, w grupie efektywnych jednostek.

Podsumowując, pomiar efektywności podejmowanych przez podmioty gospodarcze działań jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się koncepcji ostatnich dekad. Powstaje wiele metod i technik mających zapewnić skuteczny pomiar i adekwatne wyniki, które zostaną przełożone na odpowiednie działania naprawcze i usprawnią funkcjonowanie przedsiębiorstw.

2.3. Ocena efektywności aktywności gospodarczej na przykładzie wybranych krajów postsocjalistycznych

Początkowo badania efektywności ograniczały się jedynie do estymowania funkcji kosztów lub produkcji i wnioskowania – na podstawie próby z danymi przekrojowymi – o rozkładzie wariantów efektywności. Ostatnio pojawiły się bardziej kreatywne sposoby wykorzystania analizy efektywności uwzględniające takie zagadnienia, jak zmiana produktywności w czasie i wpływ własności i instytucji na efektywność (Jacobs et al. 2013).

Metodę DEA wykorzystuje się do pomiaru efektywności jednostek sektora publicznego w wielu projektach badawczych. Stosowano ją między innymi do oceny efektywności miast, szpitali, bibliotek i szkół wyższych (Nazarko 2008). Ponadto, podejście nieparametryczne jakim jest metoda DEA, cieszy się coraz większym zainte-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

resowaniem w kontekście analizy efektywności podmiotów nastawionych na zysk czy krajów rozpatrywanych jako cały system.

W literaturze zaobserwować można rozwijający się nurt badań empirycznych analizujący wykorzystanie nieparametrycznego podejścia do badania efektywności krajów postrzeganych jako cały system, ale również wybranych sektorów z uwzględnieniem aktywności gospodarczej.

W analizie wpływu aktywności gospodarczej na kształtowanie efektywności kraju należy wskazać na wykorzystanie koncepcji krajowego systemu przedsiębiorczości. Zgodnie z definicją krajowy system przedsiębiorczości to dynamiczna, instytucjonalnie statyczna relacja pomiędzy postawami, umiejętnościami i aspiracjami przedsiębiorczymi posiadanymi przez społeczeństwo, które napędzają alokację zasobów poprzez tworzenie i prowadzenie nowych przedsięwzięć gospodarczych (Acs et al. 2013).

Krajowe systemy przedsiębiorczości to zasadniczo systemy alokacji zasobów, które podkreślają powiązania między indywidualnymi elementami a otoczeniem instytucjonalnym w zakresie podejmowanych działań przedsiębiorczych wraz z regulowaniem jakości i wyników tych działań.

Z definicji, krajowe systemy przedsiębiorczości wskazują, iż:

- 1) przedsiębiorczość zasadniczo działa na poziomie indywidualnym; gdzie poprzez tworzenie nowych firm mobilizuje zasoby do poszukiwania możliwości rozwojowych dla kraju;
- 2) kiedy przedsiębiorczość działa na poziomie populacji, współdziała między postawami, aspiracjami i zdolnościami, który pozostają otoczone wielowymiarowym kontekstem gospodarczym, społecznym i instytucjonalnym;
- 3) przedsiębiorczość napędza produktywność ekonomiczną poprzez wydajną alokację zasobów.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Aby zmierzyć przedsiębiorczość na poziomie krajowym, potrzebne jest podejście systemowe, które pozwala poszczególnym elementom składowym na wchodzenie w interakcję w celu uzyskania wydajności całego systemu.

W analizie empirycznej efektywności gospodarczej znajduje również zastosowanie Globalny Indeks Przedsiębiorczości, który oddaje wielowymiarowy charakter przedsiębiorczości danego kraju, wykorzystując dane mikro- i makroekonomiczne Banku Światowego. Metodologia indeksu została zaprojektowana w celu uchwycenia podstawowych cech krajowych systemów przedsiębiorczości.

N. Tasnim i M.N. I. Afzal (2018) w swoich badaniach empirycznych dotyczących efektywności krajów włączyli teorię krajowego systemu przedsiębiorczości. Przeprowadzone zostało badanie efektywności 59 krajów (w tym krajów postsocjalistycznych) przy użyciu nieparametrycznej metoda DEA (model VRS analizujący efektywność techniczną).

W modelu po stronie nakładów znalazły się: akumulacja kapitału brutto, siła robocza i Globalny Indeks Przedsiębiorczości. Z kolei, po stronie efektów znalazł się Produkt Krajowy Brutto.

Oceniono efektywność w dwóch wariantach, z zastosowaniem Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości oraz z jego pominięciem. Do modelowania wkładu technologicznego włączono Globalny Indeks Przedsiębiorczości w celu wyjaśnienia różnic w wydajności w całej próbie badanych krajów. Szczegółowe wyniki przeprowadzonych badań prezentuje Tabela 2.2.

Należy zaznaczyć, że w grupie badanych krajów należących do krajów postsocjalistycznych pojawiły się takie, które zarówno bez Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości, jak i z jego uwzględnieniem posiadają efektywność na poziomie 1. W przeprowadzonym badaniu do krajów określanych mianem efektywnych wg metody DEA (posiadających efektywność na poziomie 1) zaliczono: Estonię, Litwę, Łotwę i Słowenię. Po uwzględnieniu w drugiej wersji badania Globalnego Indeksu

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Przedsiębiorczości efektywność w przypadku powyżej wymienionych krajów pozostała na poziomie 1.

Z drugiej strony, w badanej próbie krajów pojawiły się również takie kraje, których nieefektywność w stosunku do wzorcowych krajów (kraje z efektywnością na poziomie 1) uległa pomniejszeniu do zera po zastosowaniu w modelu Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości. Oznacza to, że kraje te po uwzględnieniu czynnika oceniającego działalność gospodarczą osiągnęły wzorcową efektywność na poziomie 1. Wśród tych krajów znalazły się Chorwacja i Macedonia. Uzyskane wyniki dla tych dwóch krajów pokazują znaczące różnice po zastosowaniu Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości w modelu. Przed uwzględnieniem indeksu Chorwacja była nieefektywna ze wskaźnikiem na poziomie 0,6235%, ale po jego wprowadzeniu Chorwacja stała się w pełni efektywna. Z kolei, w przypadku Macedonii pierwotnie oszacowana nieefektywność (bez uwzględnienia indeksu) wyniosła 0.1248%, a po jego uwzględnieniu, podobnie jak Chorwacja, Macedonia okazała się w pełni efektywna na poziomie 100%.

W badanej próbie krajów znalazły się również takie, których nieefektywność uległa poprawie po uwzględnieniu Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości i są to Węgry (spadek nieefektywności o 0,1702%) oraz Słowacja (spadek nieefektywności o 0,0553%). W przypadku krajów, takich jak Polska czy Rumunia nie zanotowano zmian.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 2.2. Ocena efektywności gospodarczej wybranych krajów postsocjalistycznych przy wykorzystaniu metody DEA i Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości

Kraj	Model DEA bez uwzględnienia Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości		Model DEA z uwzględnieniem Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości	
	VRS_TE	Nieefektywność	VRS_TE	Nieefektywność
Estonia	1	0	1	0
Litwa	1	0	1	0
Łotwa	1	0	1	0
Słowenia	1	0	1	0
Chorwacja	0.993765	0.6235	1	0
Macedonia	0.998752	0.1248	1	0
Polska	0.997675	0.2325	0.997675	0.2325
Węgry	0.994447	0.5553	0.996149	0.3851
Słowacja	0.991719	0.8281	0.992272	0.7728
Rumunia	0.991518	0.8482	0.991518	0.8482

Źródło: Taznim, Afsal 2018, ss. 12-15.

W badanej próbie krajów znalazły się również takie, których nieefektywność uległa poprawie po uwzględnieniu Globalnego Indeksu Przedsiębiorczości i są to Węgry (spadek nieefektywności o 0,1702%) oraz Słowacja (spadek nieefektywności o 0,0553%). W przypadku krajów, takich jak Polska czy Rumunia nie zanotowano zmian.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na korzyści wynikające z krajowych systemów przedsiębiorczości. Dlatego też, w perspektywie długofalowej, decydenci powinni zrezygnować z nadmiernej koncentracji w obrębie siły roboczej w celu większego podkreślenia znaczenia krajowych systemów przedsiębiorczości. Skuteczne wykorzystanie wiedzy jest kluczowym czynnikiem warunkującym rozwój przedsiębiorczości, dlatego decydenci muszą ulepszyć proces, w jaki systemy krajowe przedsiębiorczości transferują wiedzę do gospodarki i kreują wzrost gospodarczy w długookresowej perspektywie.

Z kolei, Z.J. Acs (2016) et al. stwierdzają, że znaczenie krajowych systemów przedsiębiorczości wynika z przekonania, że przedsiębiorczość jest istotnym elemen-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

tem obecnym w każdej gospodarce w większym lub w mniejszym stopniu. Dlatego systematyczna analiza efektywności gospodarczej krajów, uwzględniając zmienne skutki działalności przedsiębiorczej, pomaga nie tylko usprawnić analizę czynników, które przyczyniają się do wyjaśnienia wyników gospodarczych, ale także zapewniają decydom informacji na temat ekonomicznego wkładu przedsiębiorczości.

Z.J. Acs et al. jako hipotezę przyjęli, że włączenie krajowego systemu przedsiębiorczości do monitorowania aktywności gospodarczej danego kraju przyczynia się do wyjaśnienia różnic wydajności pomiędzy krajami, w stosunku do modeli, które nie uwzględniają czynnika przedsiębiorczości. Autorzy jako próbę badawczą przyjęli 63 kraje, zarówno europejskich, jak i afrykańskich, uwzględniając w analizie kraje postsocjalistyczne.

Autorzy w przyjętej metodzie DEA uwzględnili Global Entrepreneurship and Development Index (GEDI), oddający wielowymiarowy charakter przedsiębiorczości na poziomie krajowym. Indeks ten ma postać syntetycznego miernika uwzględniającego zarówno postawy, zdolności i aspiracje przedsiębiorcze, czyli postawy indywidualne, ale również otoczenie instytucjonalne ekosystemu przedsiębiorczości. Konstrukcja wskaźnika wynosi od zera do 100, opiera się na 14 filarach, które wynikają z 14 zmiennych na poziomie indywidualnym poprawnie dopasowanych do wybranych zmiennych instytucjonalnych powiązanych z ekosystemem przedsiębiorczości kraju.

Wśród krajów postsocjalistycznych objętych badaniem z uwzględnieniem metody DEA i indeksem GEDI najlepszym wynikiem może poszczycić się Estonia (nieefektywność w modelu DEA na poziomie 31,73%, GEDI indeks na poziomie 64.05). Gorszym wynikiem mogła się poszczycić grupa krajów do której należą: Litwa, Łotwa, Węgry, Rumunia, Polska, Słowacja i Słowenia (nieefektywność dla tej grupy krajów w modelu DEA oszacowano na poziomie 61,70%, GEDI indeks na poziomie 47.62).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Z kolei, Anderson i Stejskal (2019) badając aktywność gospodarczą krajów w metodzie DEA uwzględnili czynnik innowacji. Autorzy w swoich rozważaniach przyjęli dwa pytania badawcze:

- 1) Czy dyfuzję efektywności innowacji determinuje doskonałość lub niedobór innowacji? Jeśli nie, które państwo zanotowało najwyższą i/lub najniższą wydajność?
- 2) W jakim stopniu nakłady (wyniki) były nieefektywnie wykorzystywane? Które nakłady były najbardziej nieefektywnie wykorzystane? W jaki sposób należy łączyć dane wejściowe (i wyjściowe), aby uzyskać efektywność dyfuzji innowacji w badanej próbie?

Analizie zostało poddanych 28 krajów UE. Wśród nakładów zaklasyfikowana została:

- 1) liczba osób, które uzyskały stopień doktora, liczba ludności w wieku 25–64 lata zaangażowanej w edukację i szkolenie w stosunku do całkowitej populacji w tej samej grupie wiekowej,
- 2) przedsiębiorczość zorientowana na możliwości,
- 3) wydatki publiczne na badania i rozwój oraz na sektor szkolnictwa wyższego w relacji do PKB,
- 4) inwestycje typu Venture Capital,
- 5) wydatki prywatne na badania i rozwój w relacji do PKB,
- 6) wydatki na innowacje nie będące wydatkami na badania i rozwój.

Po stronie efektów przyjęto:

- 1) liczbę pracowników w wysoko rozwiniętych przedsiębiorstwach w relacji do pracowników ogółem zatrudnionych w przedsiębiorstwach z 10 lub więcej pracownikami,
- 2) obrót nowych lub ulepszonych produktów w relacji do obrotu ogółem wszystkich przedsiębiorstw.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

W wyniku zastosowania nieparametrycznego podejścia DEA do oceny efektywności działań gospodarczych badanych krajów uzyskano następujące wyniki: wśród krajów postsocjalistycznych zaklasyfikowanych jako wzorcowe jednostki decyzyjne w rozumieniu DEA (wynik 100%) znalazły się: Słowacja, Czechy, Estonia, Rumunia, Bułgaria, Polska.

Rezultaty badań klasyfikują kraje postkomunistyczne do trzech grup innowatorów. Do silnych innowatorów została zaliczona jedynie Słowenia. W umiarkowanych innowatorach znalazła się szersza reprezentacja krajów postkomunistycznych, wśród których znalazły się kraje, takie jak: Polska, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa, Słowacja i Estonia. Do najsłabszej grupy innowatorów zaliczono Bułgarię i Rumunię.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, niezależnie od stadium rozwoju kraju, tworzenie wiedzy jest odpowiedzią na możliwości rynkowe oraz że funkcjonalny krajowy system przedsiębiorczości jest powiązany z innymi efektami ubocznymi w obszarze czynników ekonomicznych, które okazują się niezbędnym warunkiem endogennego wzrostu. Obecny sposób postępowania decydentów powinien się zmienić a nadmierne skupienie się na pracy powinna zostać zastąpione projektami, które sprzyjają akumulacji kapitału podkreślającymi potrzebę wzmocnienia krajowych systemów przedsiębiorczości. Programy wsparcia przedsiębiorczości stają się bezużyteczne, jeśli przedsiębiorcy poruszają się w obszarach, które nie gwarantują skuteczności wykorzystanie ich wiedzy. Dlatego decydenci polityczni muszą zwrócić uwagę na rozwój odpowiednich krajowych systemów przedsiębiorczości, nadając priorytety zasadom, które mają na celu poprawę sposobu, w jaki krajowe systemy przedsiębiorczości kierować będą wiedzę do gospodarki i generować wzrost gospodarczy w perspektywie długoterminowej.

Bibliografia

1. Acs, Z.J., Autio, E., Szerb, L. (2013), National Systems of entrepreneurship: Measurement issues and policy implications, *Research Policy*, 43, ss. 476–494.
2. Anderson, H.J., Stejskal, J. (2019), Diffusion Efficiency of Innovation among EU Member States: A Data Envelopment Analysis, *Economies*, 7, 34; doi:10.3390/economies7020034, ss. 1-19.
3. Barr, N. (2001), *The Welfare State As Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, s. 81.
4. Charnes, A., Cooper, W.W., Rhodes, E. (1978), Measuring the Efficiency of Decision Making Units, *European Journal of Operational Research*, vol. 2, no. 6.
5. Coelli, T., Rao, D., Battese, G. (1998), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
6. Czakon, W. (2002), Procesowe podejście do badania efektywności. Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, s. 57.
7. Czyż-Gwiazda, E. (2013), Koncepcje pomiaru efektywności funkcjonowania organizacji – zastosowanie metody DEA w ocenie efektywności organizacji, *Zarządzanie i Finanse, Journal of Management and Finance*, vol. 11, Nr 1, Cz. 3, s. 105.
8. Debreu, G. (1951), The Coefficient of Resource Utilization, *Econometrica*, vol. 19, no. 3.
9. Domagała, A. (2007), Metoda Data Envelopment Analysis jako narzędzie badania względnej efektywności technicznej, *Badania Operacyjne i Decyzje*, Nr 3-4, s. 27.
10. Drucker P. (1995), *Menedżer skuteczny*, Biblioteka nowoczesności, AE Kraków.
11. Farrell, M.J. (1957), The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 120, no. 3, ss. 253–290.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

12. Gasparski, W. (2008), Decyzje i etyka. Normy uczciwości. *Decydent & Decision Maker*, Nr 74, http://wwwdecydent.pl/archiwum/wydanie_17/decyzje-i-etyka_102.html.
13. Górka, M., Źródło-Loda, M., Rogowska, A. (2016), Wybrane zagadnienia na temat efektywności przedsiębiorstw i ich pomiaru, *Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ im. S. Pigonia w Krośnie, Krosno*, z. 70, ss. 67-82.
14. Guzik, B. (2009), Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
15. Hady, J., Leśniowska-Gontarz, M. (2014), Zastosowanie koncepcji DEA a efektywność podmiotów prowadzących działalność leczniczą, [w:] Bem, A., Ucieklak-Jeż, P. (red.), *System ochrony zdrowia, Finansowanie, efektywność, restrukturyzacja*, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa.
16. Jacobs, R., Smith, P.C., Street, A. (2013), *Mierzenie efektywności w ochronie zdrowia*, ABC Wolters Kluwer Business, Warszawa.
17. Kamerschen, D.R., McKenzie, R.B., Nardinelli, C. (1991), *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk, s. S-2.
18. Kao, L.J., Lu, Ch.J., Chiu, Ch.Ch. (2011), Efficiency measurement using independent component analysis and data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, Nr 210.
19. Kisielewska, M. (2005), Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, Nr 4/2005, s. 191.
20. Koopmans, T. (1951), *Activity Analysis of Production and Allocation*, John Wiley & Sons, New York.
21. Kozuń – Cieślak, G. (2013), Efektywność – rozważania nad istotą i typologią, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, Nr 13, ss. 9-37.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

22. Kudła, J. (2011), Zastosowanie analizy obwiedni danych do badań jakości usług ze szczególnym uwzględnieniem sektora bankowego, *Ekonomia*, Nr 11.
23. Lafuente, E., Szerb, L., Acs, Z.J. (2016), Country level efficiency and national systems of entrepreneurship: a data envelopment analysis approach, *Journal of Technology Transfer*, 41 (6). ss. 1260-1283.
24. Lubińska, T. et al. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa.
25. Mielnik, M., Szambelańczyk, J. (2006), Ocena efektywności banków spółdzielczych w Polsce w latach 1997–2003 (dla czterech celów działalności), *Bezpieczny Bank*, 1(30), ss. 3-28.
26. Nazarko, J., Komuda, M., Kuźmich, K., Szubzda, E., Urban, J. (2008), Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych, *Badania Operacyjne i Decyzje*, Nr 4, s. 94.
27. Nowosielski, S. (2008), Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych, [w:] Dudycz, T. (red.), Wilimowska, Z., *Efektywność funkcjonowania szkół wyższych*, Wydawnictwo Indygo Zahir Media, Wrocław.
28. Pszczołkowski, T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, s. 228.
29. Rój, J. (2008), Efektywność sektora ochrony zdrowia w Polsce w latach 1990–2005, [w:] Dudycz, T. (red.), *Uwarunkowania i prawidłowości gospodarcze wywierające wpływ na efektywność funkcjonowania organizacji*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, ss. 33–42.
30. Ruggiero, J. (1999), Efficiency estimation and terror decomposition in the stochastic frontier model: A Monte Carlo analysis. *European Journal of Operational Research*, no. 115.
31. Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (1999), *Ekonomia*, PWN, Warszawa, t. 1, s. 60; t. 2.
32. Simon, H.A. (1976), *Administrative behavior*, New York, s. 318.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

33. Stępień, K. (2004), *Konsolidacja a efektywność banków w Polsce*, CeDeWu, Warszawa, s. 132.
34. Stoner, J.A.F., Freeman, R.E., Gilbert, D.R. (1997), *Kierowanie, PWE*, Warszawa.
35. Suchecka, J. (2009), *Metody oceny efektywności technicznej szpitali*, [w:] Holly, R., Suchecka, J. (red.), *Szpital publiczny w polskim systemie ochrony zdrowia, Zarządzanie i gospodarka finansowa*, p. 118. Uniwersytet Medyczny w Łodzi Krajowy Instytut Ubezpieczeń, Warszawa-Łódź.
36. Suchecka, J. (2011), *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Rozdział 4: *Finansowanie prywatne ochrony zdrowia w Polsce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
37. Szymańska, E. (2010), *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G*, t. 97, z. 2, p. 159.
38. Tasnim, N., Afzal, M.N.I. (2018), *An empirical investigation of country level efficiency and national systems of entrepreneurship using Data Envelopment Analysis (DEA) and the TOBIT model*, *Journal of Global Entrepreneurship Research*, ISSN 2251-7316, Springer, Heidelberg, vol. 8, issue. 37, ss. 1-17, <http://dx.doi.org/10.1186/s40497-018-0138-y>.
39. Vincova, K. (2005), *Using DEA model to measure efficiency*, [in:] *Analysis of aspect of competitiveness and readiness of selected Slovak Companies for EU membership*, Kosice.
40. Weiss, E. (2002), *Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii*, [w:] Sobczak, E. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* (wyd. 939), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
41. Zapłata, S. (2009), *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie, Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa, s. 39.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

42. Ziółkowska, J. (2008), Niektóre aspekty pomiaru efektywności technicznej w gospodarstwach rolnych, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, Nr 2/2008, s. 56.

Tomasz Skica

Instytutu Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Rozdział III

Struktura podziału terytorialnego Polski w aspekcie kompetencji do wspierania aktywności gospodarczej

3.1. Podział terytorialny kraju, zakres zadań publicznych przynależnych jednostkom samorządu terytorialnego

Struktura podziału terytorialnego Polski ma charakter trójszczeblowy. Obejmuje ona 16 województw, 314 powiatów i 2 477 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 642 miejsko-wiejskich oraz 1 533 wiejskich)⁴. JST na poszczególnych szczeblach oznaczają się zróżnicowaną liczebnością i zakresem realizowanych zadań publicznych. Mimo że ich podział został opracowany na zasadzie komplementarności, w przestrzeni publicznej i dyskusjach akademickich podnoszona jest zasadność funkcjonowania jednostek szczebla powiatowego (por. Kierzyk 2017; Kwaśny 2019), a dyskusji poddawane są koncepcje nowego podziału województw (por. Opolski, Modzelewski 2017; Zaborowski 2016; Płaczek 2017). Niezależnie od tego likwidacji poddawane są niektóre gminy (przykład gminy Ostrowice, woj. za-

⁴ Stan na 1 stycznia 2020 roku <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (Dostęp: 06.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

chodniopomorskie⁵), prognozy demograficzne wywołują temat ich scalania⁶, a dodatkowo obserwowany jest ustawiczny proces migracji gmin pomiędzy poszczególnymi kategoriami rodzajowymi JST⁷. Struktura samorządu terytorialnego przypomina zatem żywy organizm, który ewoluuje w odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu społecznym i ekonomicznym, adoptuje się do zmian w przestrzeni gospodarczej oraz w sferze aktywności jednostek sektora publicznego.

Zadania realizowane przez jednostki poszczególnych szczebli podziału terytorialnego wynikają w głównej mierze z treści ustaw ustrojowych: ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym⁸, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym⁹ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa¹⁰. Trzeba, jednakże zaznaczyć, że powołane ustawy i zawarte w nich regulacje nie mają charakteru wyczerpującego problematykę zadań JST. Przykładami innych aktów prawnych regulujących zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego są m.in. ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹, ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r., o gospodarce komunalnej¹², czy ustawa z dnia 27

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz.U. 2018 poz. 1527), weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 roku. Zgodnie z jego treścią obszar likwidowanych Ostrowic podzielony został między gminy: Drawsko Pomorskie i Złocieniec.

⁶ Prognozy GUS pokazują, że do 2035 liczba ludności Polski będzie się zmniejszać. Na koniec 2035 roku wyniesie ona niespełna 36 mln. Wzrasta liczba gmin liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców. Obecnie jest ich ponad 600. Kontynuacja tych trendów ukierunkowuje dyskusję w przestrzeni publicznej na działania konsolidacyjne na poziomie gmin. Rozwiązania tego rodzaju obecnie wprowadzane są w Holandii, Japonii, Niemczech, Szwecji, czy Wielkiej Brytanii, (<https://www.doradcasamorządu.pl/komunikaty/78-sas12-2014/1817-%C5%82%C4%85czenie-gmin.html>) (Dostęp: 09.05.2020).

⁷ Tylko w 2019 roku (jak podaje GUS) zwiększono obszar 10 miast (w tym pięciu gmin miejskich, z czego dwie to miasta na prawach powiatu), zmniejszono obszar jednego miasta (w gminie miejsko-wiejskiej) oraz utworzono 10 nowych miast (w związku z czym 10 gmin wiejskich stało się gminami miejsko-wiejskimi). Por. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (Dostęp: 09.05.2020).

⁸ Dz. U. 2020 poz. 713 (tekst jednolity).

⁹ Dz. U. 2019 poz. 511 (tekst jednolity).

¹⁰ Dz. U. 2019 poz. 512 (tekst jednolity).

¹¹ Dz. U. 2019 poz. 1295 (tekst jednolity).

¹² Dz. U. 2019 poz. 712 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Szczegółowe wyliczenie wszystkich aktów prawnych normujących zakres zadań samorządowych oraz omówienie ich zawartości znacząco wykracza poza zakres niniejszego opracowania (por. Małecka-Łyszczek 2013; Jaworska-Dębska 2013). Z uwagi na podjętą w nim problematykę analiza skoncentruje się na identyfikacji różnic w zakresie zadań publicznych realizowanych na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego celem ustalenia sfer aktywności JST związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości oraz właściwości podmiotowej w przedmiocie realizacji wyżej wymienionych zadań.

Analizę rozpocząć należy od jednostek najwyższego szczebla podziału terytorialnego, czyli województw (por. Mączyński 2016). Reforma administracyjna kraju z 1999 roku wprowadziła podział Polski na 16 województw¹⁴ (por. Mapa 3.1).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, wykonuje on zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej (w tym szkolnictwa wyższego);
- 2) promocji i ochrony zdrowia;
- 3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 4) pomocy społecznej;
- 5) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 6) polityki prorodzinnej;
- 7) modernizacji terenów wiejskich;
- 8) zagospodarowania przestrzennego;
- 9) ochrony środowiska;
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 11) kultury fizycznej i turystyki;
- 12) ochrony praw konsumentów;

¹³ Dz. U. 2020 poz. 293 (tekst jednolity).

¹⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603, z późn. zm.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- 13) obronności;
- 14) bezpieczeństwa publicznego;
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- 16) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 17) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹⁵.

Mapa 3.1. Podział administracyjny Polski na województwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: BDL (Dostęp: 09.05.2020).

W tym miejscu podkreślić należy, że inne ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rzą-

¹⁵ Dz. U. 2019 poz. 512 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

dowej, wykonywane przez samorząd województwa (p. Laskowski 2010). Dodatkowo prawodawca stanowi, że ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek realizacji zadań z zakresu organizacji przygotowań oraz przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów¹⁶.

Samorząd powiatowy jest drugim szczeblem podziału terytorialnego Polski. Zgodnie z obowiązującym układem administracyjnym Polska podzielona jest na 314 powiatów (por. Mapa 3.2).

Mapa 3.1. Podział administracyjny Polski na powiaty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: BDL (Dostęp: 05.09.2020).

¹⁶ Por. Art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Zakres zadań powiatów reguluje art. 4. ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z jego treścią powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (por. Celarek 2017) w zakresie:

- 1) edukacji publicznej;
- 2) promocji i ochrony zdrowia;
- 3) pomocy społecznej;
- 4) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 5) polityki prorodzinnej;
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych;
- 7) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 8) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 9) kultury fizycznej i turystyki;
- 10) geodezji, kartografii i katastru;
- 11) gospodarki nieruchomościami;
- 12) administracji architektoniczno-budowlanej;
- 13) gospodarki wodnej;
- 14) ochrony środowiska i przyrody;
- 15) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 17) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- 18) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- 19) ochrony praw konsumenta;
- 20) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 21) obronności;
- 22) promocji powiatu;

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- 23) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷;
- 24) działalności w zakresie telekomunikacji.

W przypadku samorządu powiatowego prawodawca stwierdza, że do zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, a inne ustawy mogą określać dodatkowe zadania dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Podobnie jak w przypadku samorządu województwa, tak również w odniesieniu do powiatów ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Intersującym aspektem unormowań dotyczących zakresu działania powiatu jest możliwość przejęcia w drodze porozumienia przez jednostki szczebla powiatowego zadań z zakresu właściwości gminy. Ustawodawca podkreśla przy tym, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Finalnie, analogicznie jak w przypadku samorządu województwa, ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów (por. art. 4 ust. 2 do 6 ustawy o samorządzie powiatowym).

Najniższym szczeblem podziału terytorialnego Polski jest gmina. Według stanu na 1 stycznia 2020 roku podział administracyjny obejmował 2 477 gmin (por. Mapa 3.3).

¹⁷ Dz. U. 2019 poz. 688 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Mapa 3.2. Podział administracyjny Polski na gminy¹⁸



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: BDL (Dostęp: 05.09.2020).

Zadania z zakresu gminy zostały określone w artykułach od 6 do 8 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (w domyśle JST). Przepis ten wskazuje na zasadę domniemania właściwości samorządu gminnego (Węgrzyn-Skarbek 2009). Jego znaczenie implikuje także konieczność współdziałania JST w zakresie realizacji zadań publicznych w taki sposób, aby eliminować zagrożenia polegające na potencjalnym nakładaniu się zadań publicznych na kilka JST, a z drugiej strony nie dopuścić do pozostawienia

¹⁸ Grafika przedstawia stan prawny na rok 2018 zgodny z informacją podaną przez Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (Dostęp: 05.09.2020).

zadań bez przypisania do właściwej (z uwagi na charakter zadania) jednostki samorządowej¹⁹. Art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (por. Olszewski 2017), a zadania te obejmują sprawy z zakresu:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5) lokalnego transportu zbiorowego;
- 6) ochrony zdrowia;
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10) edukacji publicznej;
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13) targowisk i hal targowych;
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 15) cmentarzy gminnych;

¹⁹ Kluczowe jest przy tym to, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach właściwości gminy w zakresie realizacji danego zadania publicznego należy do niej samej (por. art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 20) promocji gminy;
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰;
- 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

W nawiązaniu do wskazanego wyżej wykazu (pamiętając o tym, iż nie ma on charakteru enumeratywnego), dodać należy, że poszczególne ustawy szczegółowe określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy²¹ (Korolewska 2013). Dodatkowo w art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przewiduje możliwość przekazania gminie nowych zadań własnych, ale warunkiem koniecznym jest zapewnienie gminie koniecznych środków finansowych na ich realizację. Ustawy mogą także nakładać na samorządy gminne obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań oraz przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać także na podstawie

²⁰ Dz.U. 2019 poz. 688 (tekst jednolity).

²¹ Por. art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

porozumienia zwartego z jej organami. Nie bez znaczenia jest także to, że gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu a nawet województwa w oparciu o porozumienia z jednostkami przekazującymi zadania do realizacji²².

Przedstawiona wyżej klasyfikacja podziału zadań publicznych umożliwia sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze przeprowadzona klasyfikacja wskazuje na zdecydowaną przewagę JST szczebla ponadlokalnego i lokalnego (powiatów i gmin) nad jednostkami szczebla regionalnego (województwami) w zakresie liczby przypisanych im ustawowo zadań (por. Wiśniewski 2011). Sytuacja ta jest wyrazem decentralizacji zadań publicznych polegającej na przenoszeniu jak największej liczby zadań na możliwie najniższy szczebel podziału administracyjnego kraju tj. najbliższej obywatela (Antkowiak 2011; Kopańska 2018). Po drugie mimo, iż istotna część zadań publicznych realizowana jest na wszystkich poziomach podziału terytorialnego (np. edukacja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia), to poszczególne jednostki różni zakres przedmiotowy tych zadań²³. Nie dochodzi tym samym do nakładania na siebie właściwości w zakresie wykonawstwa tych samych zadań publicznych (Węgrzyn-Skarbek 2009). Po trzecie, na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego obecne są zadania, których właściwości podmiotowej nie odnajdujemy na pozostałych poziomach podziału terytorialnego. Do wyłącznej właściwości województw należy ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Powiaty w ramach swojej wyłącznej kompetencji realizują zadania z zakresu geodezji, kartografii oraz katastru, a w przypadku gminy należy do nich m.in. tworzenie warunków do wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, to ostatnie sformułowanie jest szczególnie istotne. Kreuje ono bowiem podłoże dla podejmowania przez JST szczebla gminnego działań mających na celu stymulowanie przedsiębiorczości, a co się z tym wiąże opracowywaniem

²² Art. 8. 1, 2 i 2a ustawy o samorządzie gminnym.

²³ Przykładem jest edukacja publiczna, która na poziomie gmin obejmuje przedszkola, żłobki i szkoły podstawowe, na poziomie powiatów szkoły średnie, a na poziomie województwa szkolnictwo wyższe.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

i wdrażaniem działań służących tworzeniu klimatu przedsiębiorczości (por. Skica 2007; Skica, Bem i Daszyńska-Żygadło 2013).

3.2. Rola samodzielności finansowej władz lokalnych we wsparciu inicjatyw gospodarczych

Zagadnienie samodzielności finansowej JST integralnie wiąże się z decentralizacją zadań publicznych. Ich przeniesienie na poziom działalności samorządu terytorialnego łączy się z koniecznością zabezpieczenia jednostkom samorządowym środków niezbędnych dla ich prawidłowej realizacji (zob. Gajl 1993). Zgodnie z obowiązującymi przepisami środki jakimi dysponują JST z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych powinny być adekwatne do kosztów ich realizacji (Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP²⁴). W praktyce budżety samorządowe nie są wystarczające dla pokrycia wszystkich zadań publicznych (Kotlińska 2015; Surówka 2017). Dodatkowo zakres zadań przekazywanych z poziomu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego ustawicznie rośnie, a działający od 2003 roku system finansowania zadań samorządowych nie przystaje do obecnych realiów²⁵.

Samodzielność finansowa JST powinna być postrzegana zarówno z perspektywy dochodowej (Uryszek 2012), jak i wydatkowej (Galiński 2009; Uryszek 2011). Strona dochodowa budżetów samorządowych w perspektywie stymulowania rozwoju gospodarczego umożliwia podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie całkowitego obciążenia fiskalnego podmiotów gospodarczych. Oznacza zatem rezygnację samorządów z części przynależnych im ustawowo dochodów w celu stymulowania rozwoju ekonomicznego wspólnot samorządowych (Przygodzka 2014; Kowalczyk 2017). Redukcja dochodów dla celów stymulacyjnych możliwa jest głównie

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

²⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2020 poz. 23 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

w odniesieniu do sfery dochodów własnych, a jednostkami o najszerszym ich katalogu są samorządy gminne²⁶. W efekcie dysponują one największym (wśród ogółu JST) potencjałem stymulacyjnego oddziaływania na rozwój aktywności gospodarczej.

Działania stymulacyjne oparte na samodzielności dochodowej sprowadzają się w głównej mierze do ograniczonego władztwa podatkowego, a więc zdolności gmin do kształtowania wysokości stawek w podatkach lokalnych, a tym samym ustalania go na poziomie niższym aniżeli maksymalne stawki ustawowe. W przeciwieństwie do udziałów w podatkach CIT (dochodowym od osób prawnych) oraz PIT (dochodowym od osób fizycznych) przynależnych ogółowi JST, dochody z tytułu podatków lokalnych posiadają wyłącznie gminy²⁷. Tym samym jako jedyne w strukturze samorządu terytorialnego mają możliwość wykorzystywania funkcji stymulacyjnej opodatkowania w stymulowaniu lokalnej aktywności gospodarczej.

Analogiczne podejście zakładające wykorzystanie uszczupień we wpływach budżetowych na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego możliwe jest także w odniesieniu do opłat lokalnych, najmu powierzchni znajdujących się w zasobach gminy, a także kształtowaniu cen usług komunalnych. Działania te, aby były skuteczne wymagają spełnienia kilku warunków. Pierwszy z nich to odpowiednio duża redukcja obciążeń. Stosunkowo niewielkie obniżki przynoszą zazwyczaj efekt podwójnie negatywny. Nie tylko nie pobudzają rozwoju, lecz uszczuplają dochody budżetowe potrzebne dla finansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym (por. Dziuba 2016; Korolewska 2014; Swianiewicz 2004). Po drugie monitorowanie efektów budżetowych oraz gospodarczych uruchomionych działań w celu stymulowania przedsiębiorczości musi mieć charakter ciągły a nie sporadyczny. Tymczasem, jak wy-

²⁶Art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego reguluje dochody własne gmin. Dla porównania dochody własne powiatów są unormowane w art. 5 dochody własne województw w art. 5 powołanej ustawy.

²⁷Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2019 poz. 1170 tekst jednolity z późn. zm.).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

kazuje NIK samorzady nie zawsze badają skutki prowadzonej polityki wspierania aktywności gospodarczej opartej na preferencjach w sferze fiskalnej²⁸. W rezultacie nie dysponują one informacją o skuteczności podjętych działań ani konsekwencjach finansowych prowadzonej polityki.

Samodzielność finansowa JST odnosi się także do sfery wydatkowej. Jej najbardziej czytelną formą jest podział wydatków budżetowych na bieżące i majątkowe. Jednostki samorządowe decydują samodzielnie o podziale środków na obie sfery aktywności JST, biorąc pod uwagę nie tylko lokalne potrzeby, ale także stan swojej kondycji finansowej, zdolność do zadłużenia oraz ponoszenia kosztów obsługi finansowania dłużonego. W wielu przypadkach obiektywne potrzeby inwestycyjne muszą ustąpić nakładanym przez ustawę o finansach publicznych²⁹ ograniczeniom normującym zdolność do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (por. Bem, Daszyńska-Żygadło, Skica 2015, a także Marchewka-Bartkowiak i Wiśniewski 2012 oraz Ciupek i Kania 2015), stanowiących w wielu przypadkach podstawowe źródło finansowania aktywności inwestycyjnej JST. O ile zadania bieżące mają na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej za pośrednictwem świadczenia usług o powszechnie dostępnym charakterze (por. Mulawska 2013; Kusterka-Jefmańska 2014), a ich efekty są więc widoczne niemal bezpośrednio po uruchomieniu strumienia wydatków, o tyle wydatki majątkowe stanowiące obciążenie dla budżetu w momencie ich uruchamiania przynoszą korzyści dopiero w pewnej perspektywie. Stąd tak kluczowe znaczenie odgrywa ich poprawne projektowanie (por. Małkowska, Uhruska i Żak 2017). Udział wydatków majątkowych gmin w wydatkach ogółem w roku 2019 wyniósł 16,9% a bieżących 83,1%. W stosunku do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego udział ten wynosił odpowiednio 18,2% w przypadku wy-

²⁸ Por. Wsparcie przedsiębiorczości przez gminy, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, lipiec 2018 roku, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-pomagaja-inwestorom.html> (Dostęp: 05.11.2020).

²⁹ Por. Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2019 poz. 869 tekst jednolity z późn. zm.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

datków inwestycyjnych oraz 81,8% w odniesieniu do wydatków bieżących JST³⁰. Co istotne to wydatki majątkowe stanowią o potencjalne samorządów w zakresie zdolności do kreowania prorozwojowej polityki wydatkowej. Tym samym przy tak znaczącej przewadze wydatków bieżących decyzje inwestycyjne powinny mieć charakter przemyślany i zaprojektowany w sposób odpowiadający realnym potrzebom danej jednostki oraz zdolności do multiplikowania efektów rozwojowych w oparciu o endogenny potencjał. Proces ten utrudniają niedoskonałości systemu planowania przestrzennego³¹, nieefektywnie prowadzone konsultacje społeczne³² w sferze problematyki kierunków działań inwestycyjnych, brak ciągłości w projektowaniu i realizacji polityki inwestycyjnej, a także niestabilność sytuacji finansowej gmin³³ i brak współpracy JST w zakresie realizacji inwestycji szczególnie wysoce kapitałochłonnych³⁴. Wszystkie te czynniki powodują, że samodzielność finansowa, której wyrazem jest zdolność do autonomicznego kształtowania polityki wydatkowej, nadawania jej kierunków i określania priorytetów nie zawsze przekłada się na pożądane efekty rozwojowe.

³⁰ Por. Sprawozdanie z wykonania budżetów JST za IV kwartały 2019 roku, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze2> (Dostęp: 05.11.2020).

³¹ System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Zbiorcze zestawienie kontroli przeprowadzonych pod kątem gospodarowania przestrzenią (2017), Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 193/2016/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13219,vp,15636.pdf> (Dostęp: 16.04.2019).

³² Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych (2011), Badanie zlecone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf (Dostęp: 19.03.2020).

³³ Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (2016), Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid.18/2015/14/066/LBI, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8484,vp,10578.pdf> (Dostęp: 08.05.2019).

³⁴ Por. Zimny, A. (2008), Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/6229/efektywnosc_inwestycji_gminnych.pdf?sequence=1&is-Allowed=y (Dostęp: 12.05.2020).

3.3. Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości dostępne JST szczebla lokalnego

Krajowa literatura przedstawiająca zagadnienie instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest relatywnie szeroka, a przy tym zróżnicowana pod względem prezentowanych w niej podejść i ujęć klasyfikacyjnych (por. Skica 2016). Niezależnie od stanowisk prezentowanych przez poszczególnych autorów bezdyskusyjnym pozostaje fakt umocowania JST szczebla gminnego do podejmowania i prowadzenia działań zorientowanych na wsparcie aktywności gospodarczej. Podstawy tego rodzaju aktywności wynikają przede wszystkim z ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 2 powołanej ustawy, gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Z kolei samodzielność finansowa oznacza prawo do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej w ustawowo określonych granicach (<https://www.prawo.pl/samorzad/samodzielosc-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego,79323.html>). Znaczenie obu unormowań sprowadza się do ukształtowania autonomii JST w zakresie wytyczania kierunków w polityce rozwojowej, kształtowania struktury wydatkowej adekwatnie względem wyznaczonych celów strategicznych i podporządkowania ich realizacji gospodarki finansowej. JST, a w szczególności gminy dysponują realnymi możliwościami w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Wyrazem tego są przypisane ustawowo samorządom instrumenty służące wspieraniu procesów rozwoju.

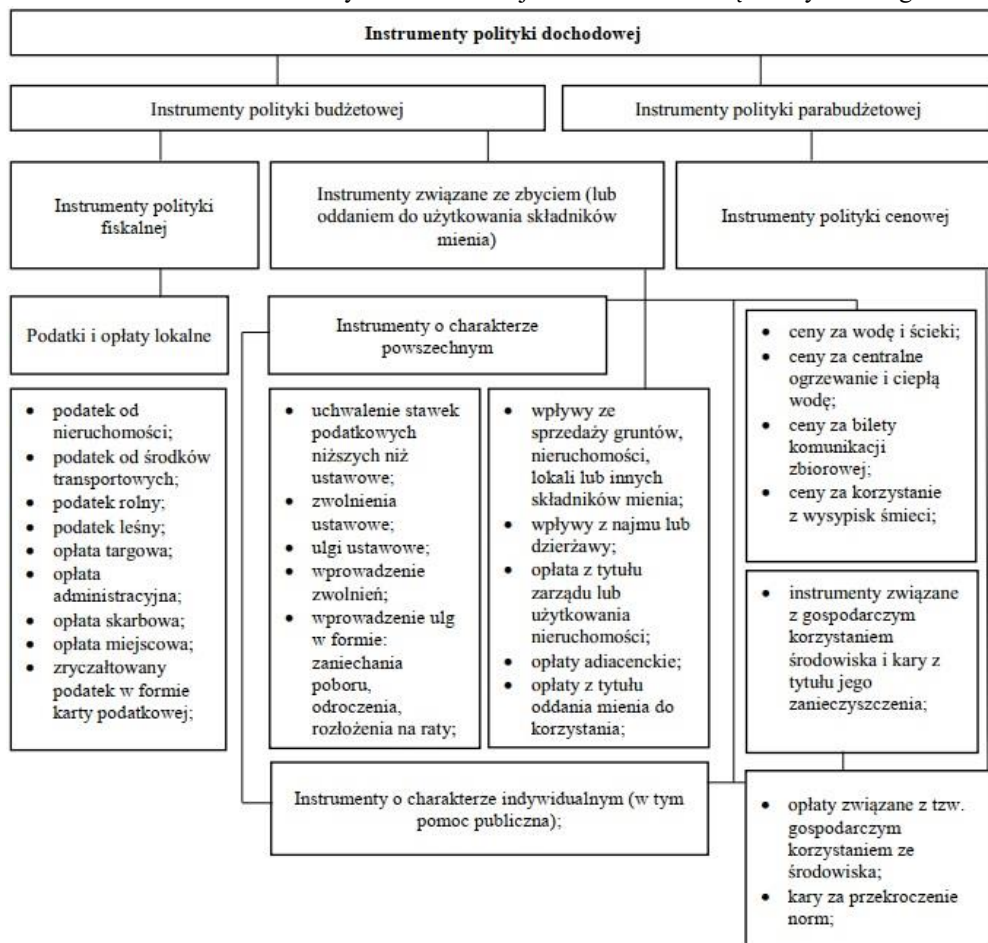
A. Okraszewska, I. Brzeziński, J. Kwiatkowski (2002) wprowadzają podział instrumentów wsparcia rozwoju na infrastrukturalne, prawno-organizacyjne i promocyjne. B. Słomińska (2007) dzieli je na twarde i miękkie, a M. Flieger (2009), podobnie jak D. Kamiński (2009) klasyfikują instrumenty w dwóch grupach obejmujących instrumenty polityki budżetowej oraz instrumenty polityki cenowej. A. Kożuch

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

(2011) kreśli podział na instrumenty prawno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe oraz infrastrukturalne. Inaczej do klasyfikacji instrumentów wsparcia rozwoju gospodarczego w gminach podchodzą T. Kraśnicka (2002) i M. Matejun (2012) dzielący je na instrumenty oddziaływania pośredniego i bezpośredniego, a także A. Sztando wyróżniający instrumenty planistyczne, administracyjne, finansowe i marketingowe (2004). T. Skica, A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło (2013) oraz T. Piecuch (2010) wprowadzają klasyfikację instrumentów wsparcia rozwoju gospodarczego gmin obejmującą instrumenty: przymusu administracyjnego, funkcji poznawczych, ekonomiczne, infrastrukturalne, bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę lokalną, o charakterze informacyjnym, edukacyjnym i organizacyjnym. Finalnie podział na instrumenty dochodowe i wydatkowe odnajdujemy m.in. w pracach: M. Kogut-Jaworska (2008); R. Lisowska (2010); A. Richert-Kaźmierska (2008); D. Wyszowska (2012). Mimo licznych ujęć klasyfikacyjnych stanowiących egzemplifikację wyników badań nad stymulowaniem przez gminy procesów rozwojowych, najbardziej uniwersalnym, a przy tym sprzężonym ze strukturą finansów JST jest podział na instrumenty wydatkowe i dochodowe.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Schemat 3.1. Instrumenty dochodowe w jednostkach samorządu terytorialnego

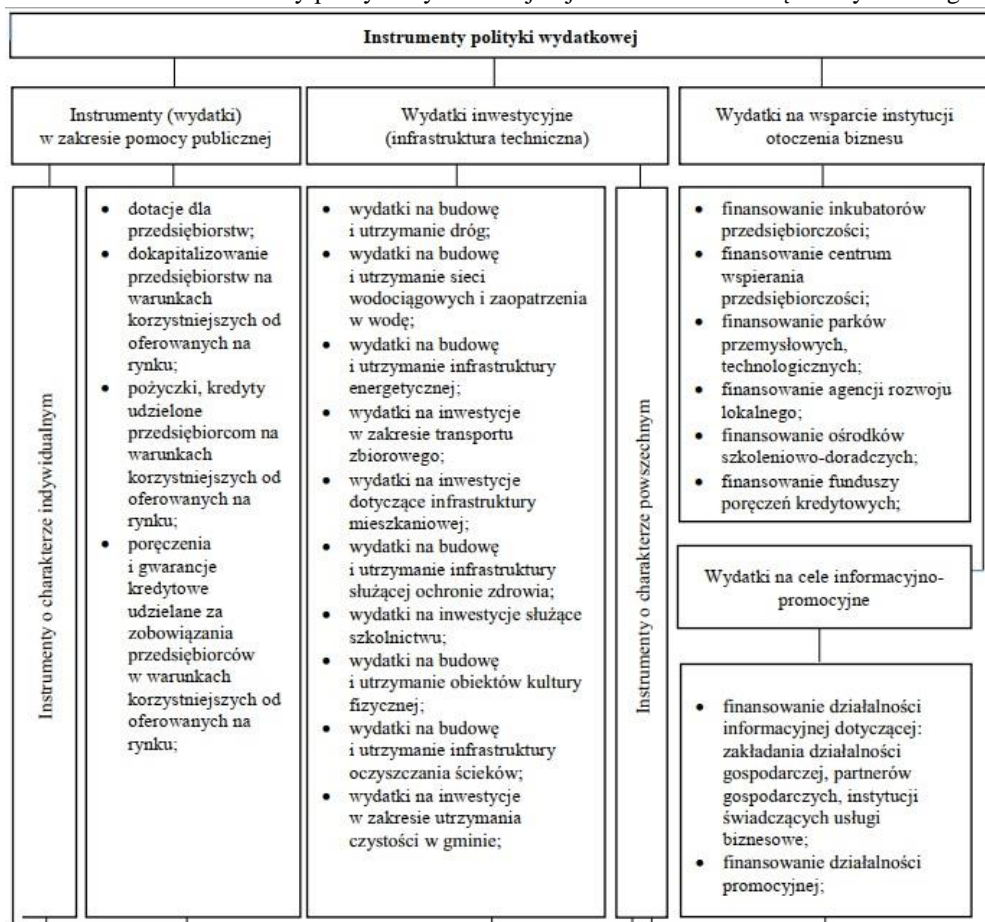


Źródło: Kogut-Jaworska 2008, s. 87.

Schemat 3.1 przedstawia klasyfikację instrumentów dochodowych JST służących stymulowaniu ich rozwoju, z kolei Schemat 3.2 stanowi ilustrację instrumentów wydatkowych.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Schemat 3.2. Instrumenty polityki wydatkowej w jednostkach samorządu terytorialnego



Źródło: Kogut-Jaworska 2008, s. 88.

Zaprezentowana wyżej klasyfikacja dochodowo-wydatkowa jest ważna co najmniej z kilku powodów. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest podejście odnoszące się do opisywania zdolności gmin do prowadzenia polityki rozwoju z perspektywy finansów JST bezpośrednio determinujących zarówno samą zdolność do podejmowania tego rodzaju aktywności, jak i jej zakres. Równocześnie rozłączne podejście do klasyfikacji instrumentów dochodowych i wydatkowych pozwala na niezależną ocenę zdolności gmin do prowadzenia polityki rozwoju w stosunku do każdego z wy-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

miarów finansów samorządowych z osobna. Przeprowadzona analiza dowiodła, że gminy dysponują relatywnie szerokim spektrum instrumentów dochodowych, a ich zakres nie ogranicza się przy tym wyłącznie do kształtowania wysokości stawek w podatkach lokalnych (por. Pomianek, Cegiełka 2015; Kogut-Jaworska 2009). Schemat 3.1 uwypukla rolę jaką w stymulowaniu aktywności gospodarczej odgrywa zarządzanie składnikami majątkowymi JST, a także polityka cenowa w obszarze usług komunalnych. Opracowane zestawienie pokazuje tym samym, że możliwe jest tworzenie rozwiązań mających charakter kompleksowych programów stymulowania aktywności gospodarczej opartych na łączeniu zróżnicowanych w swej strukturze i charakterze oddziaływania instrumentów dochodowych (por. Inglot-Brzęk, Skica 2017).

Schemat 3.2 podkreśla z kolei podział na instrumenty wydatkowe o charakterze powszechnego oddziaływania oraz instrumenty ukierunkowane indywidualnie. Analiza jego treści dowodzi, że zakres instrumentów powszechnych jest większy aniżeli tych, adresowanych ograniczonej liczbie odbiorców. W ich zasięgu pozostaje relatywnie duża grupa przedsiębiorców oraz przedstawicieli otoczenia gospodarczego. W rezultacie polityka JST nie musi koncentrować się na pojedynczych podmiotach, lecz może oddziaływać na całe otoczenie przedsiębiorcze, z jednej strony stymulując i zachęcając do podejmowania aktywności gospodarczej, a z drugiej wspierając działające podmioty za sprawą kreowania klimatu przedsiębiorczości (Kaliszczak 2012; Filipiak 2012). Przemysłana polityka wydatkowa gmin jest szczególnie ważna w kreowaniu rozwoju gospodarczego. Działania inwestycyjne powinny odpowiadać na potrzeby lokalnego otoczenia gospodarczego, a ich realizacja nie powinna opierać się tylko na subiektywnych odczuciach władz gminnych na temat oczekiwań podmiotów gospodarczych (por. Olesiński, Predygiel, Leśniewski i Rzepka 2009). Kluczową rolę odgrywa tutaj kontakt i dialog z lokalnymi przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia biznesu, diagnozowanie ich potrzeb badanie oczekiwań, a w efekcie kreowanie płaszczyzn dla współdziałania międzysektorowego (Harasym, Skica 2017; Hryniewicz 2000). Zważywszy na ograniczone możliwości wydatkowe samorządów przekła-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

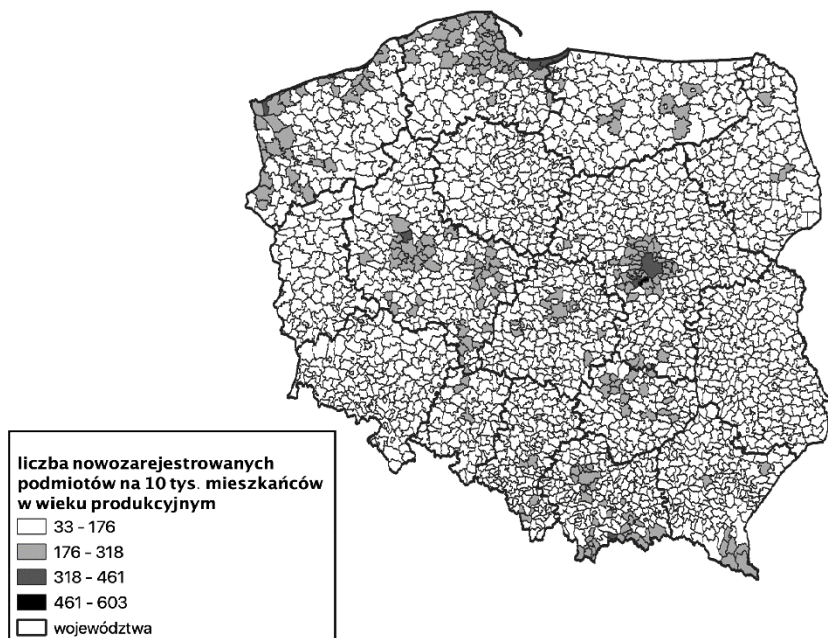
dające się na ograniczenia w sferze stymulacyjnego oddziaływania na rozwój wspólnot lokalnych, tylko zagregowane podejście ma szansę zmaksymalizować efekty gospodarcze samorządowych wydatków publicznych.

3.4. Przegląd wyników badań nad skutecznością polityk wsparcia przedsiębiorczości przez samorządy gminne

Mimo iż od restytucji samorządu terytorialnego na poziomie gmin minęło 30 lat, badania nad instrumentalizacją wsparcia aktywności gospodarczej oraz jej efektami zapoczątkowano pod koniec lat 90-tych XX wieku, wraz z ukonstytuowaniem trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jego wprowadzenie uporządkowało odpowiedzialność za realizację zadań publicznych na wszystkich szczeblach administracji terytorialnej, a uchwalona w 2003 roku ustawa o dochodach JST dopełniła płaszczyznę zadaniową kreśląc ramy finansowe podejmowania i prowadzenia działań stymulacyjnych.

Analiza wyników badań w zakresie polityki wsparcia aktywności gospodarczej przez gminy w Polsce wymaga wskazania, że poszczególne regiony kraju cechuje odmienna dynamika przedsiębiorczości wyrażana przyrostem nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych (odnoszonym do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym). Jest ona znacznie wyższa na zachodzie kraju (w szczególności na terenie tzw. ziem odzyskanych), niższa w Polsce centralnej i zdecydowanie najniższa w południowej i wschodniej części kraju (por. Hryniewicz 1998). Powyższe ustalenie dowodzi procesów historycznego trwania przedsiębiorczości. W tych częściach Polski, w których była ona historycznie wyższa, jest ona wyższa także aktualnie (por. Mapa 3.4). Z kolei w tych regionach, które odznaczały się niższą aktywnością gospodarczą w przeszłości, także dzisiaj odnotowujemy niższą przedsiębiorczość (Fritsch, Pylak i Wyrwich (2019).

Mapa 3.4. Liczba nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych na 10 tys. osób
w wieku produkcyjnym w roku 2018 w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: BDL (Dostęp: 20.05.2020).

Rezultaty prac badawczych na temat efektów stosowania poszczególnych form wsparcia aktywności gospodarczej dowodzą, że jednymi z najczęściej stosowanych instrumentów są narzędzia finansowe, a w szczególności stawki podatków lokalnych (por. NIK³⁵; Skica, Rodzinka, Harasym 2017; Braziewicz-Kumor, Bury 2011) zaliczane do grupy dochodowych form wsparcia przedsiębiorczości. Skuteczności instrumentów dochodowych dowodzą m.in. M. Flieger (2009), a także K. Dropek (2014). Badania autorstwa T. Mickiewicz, P. Zbierowski, E. Inglot-Brzęk, J. Rodzinka, T. Skica, U. Dzyuma-Zaremba, R. Harasym (2016) na próbie 731 gmin wskazują, że

³⁵ Por. Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, lipiec 2018 roku, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-pomagaja-inwestorom.html> (Dostęp: 11.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wśród różnych form wsparcia finansowego dla przedsiębiorców gminy najczęściej udzielają ulg podatkowych nowym przedsiębiorstwom prywatnym (57,5% wskazań), następną w kolejności formą wsparcia były preferencyjne stawki podatku od nieruchomości (40,8%), a nieco rzadziej stosowano preferencyjne stawki podatku od środków transportowych (33,4%). Preferencyjne stawki w podatku od nieruchomości stosują głównie przez miasta na prawach powiatu (65%) i gminy miejskie (57%). Tak samo przedstawia się sytuacja w przypadku podatku od środków transportowych (gminy miejskie - 52,5% wskazań a miasta na prawach powiatu - 37% wskazań). Do analogicznych wniosków na temat rozkładu zaangażowania poszczególnych kategorii rodzajowych JST we wsparcie przedsiębiorczości z wykorzystaniem instrumentów podatkowych prowadzą najnowsze wyniki badań T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka³⁶ przeprowadzone na próbie 896 gmin. Autorzy ustalili, że największym zainteresowaniem JST w grupie instrumentów finansowych cieszą się: rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej (56,1% gmin), odroczenie terminu płatności podatku (50,2%) i umorzenie zaległości podatkowych (34,2%). Zaledwie 10,7% spośród przebadanych JST stosowało preferencje przy ustalaniu opłat odprowadzanych przez przedsiębiorców do budżetu gminy, a wykorzystanie do tego celu opłat adiacenckich potwierdziło 16% samorządów. Należy wskazać, że wszystkie wymienione instrumenty stosowane są znacznie częściej w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu, aniżeli pozostałych kategoriach rodzajowych gmin.

Literatura potwierdza jednak pogląd zgodnie z którym pobudzanie aktywności gospodarczej wyłącznie za pośrednictwem tego rodzaju instrumentów nie jest wystarczającym stymulatorem dla rozpoczęcia działalności gospodarczej (por. Korolewska 2014 oraz Kiebała, Skica i Wołowicz 2011). Argumentacji dla takiego stanowiska

³⁶ Badania stanowią wynik realizacji projektu naukowego pt. „Instrumentalizacja i skuteczność samorządowych polityk wsparcia przedsiębiorczości Polski i Łotwy” realizowanego przez zespół badawczy w składzie: T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka. Projekt obejmuje realizacją okres 2019-2020 i jest finansowany ze środków na działalność statutową WSiLiZ w Rzeszowie.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

dostarcza J. Śmiechowicz wykazując, że co prawda preferencje fiskalne w podatkach samorządowych są skutecznym mechanizmem stymulowania przedsiębiorczości, lecz samorzady nie wykorzystują tego narzędzia efektywnie. Prowadzona przez nie polityka podatkowa nie obejmuje różnicowania stawek podatkowych w poszczególnych gminach, a tym samym nie kreuje w wystarczającym stopniu warunków dla konkurencji podatkowej (2013). Do zbliżonych wniosków prowadzą rezultaty badań M. Poniatowicz i D. Wyszowska (2014). Niska skuteczność instrumentów dochodowych opartych na stawkach w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych (dwóch najbardziej stymulacyjnych tytułów wśród gamy podatków lokalnych) podkreślają także A. Płonka i T. Wojewodziec (2011), Ł. Satoła (2014) i A. Jasińska-Biliczak (2013). Interesującym jest przy tym to, że mimo niskiej skuteczności form wsparcia przedsiębiorczości opartej na instrumentach podatkowych, w dalszym ciągu gminy stosują je często upatrując w nich narzędzia najsilniej stymulującego przedsiębiorczość (Lizińska, Nazarczuk 2008).

E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmura (1998) wykazują, że znacznie ważniejsze od poziomu spektakularnych obniżek stawek w podatkach lokalnych jest przewidywalność polityki podatkowej i umiarkowany poziom cen za usługi komunalne. Oba rozwiązania należą do katalogu instrumentów finansowych dochodowych, uznanych przez JST za skuteczne i warte stosowania. Równocześnie jak wykazują T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka³⁷ tylko 10,4% poddanych badaniu gmin wykorzystywało instrumenty polityki cenowej związanej z usługami komunalnymi, a równocześnie ponad 25% samorządów nie bada skutków finansowych stosowanych przez nich instrumentów wsparcia opartego na narzędziach dochodowych.

³⁷ Badania stanowią wynik realizacji projektu naukowego pt. „Instrumentalizacja i skuteczność samorządowych polityk wsparcia przedsiębiorczości Polski i Łotwy” realizowanego przez zespół badawczy w składzie: T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka. Projekt obejmuje realizację okres 2019-2020 i jest finansowany ze środków na działalność statutową WSiLiZ w Rzeszowie.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Częściowe wyjaśnienie nieskuteczności instrumentów dochodowych podaje także D. Grodzka (2008) wskazując, że zakres i charakter stosowanych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości jest uwarunkowany zarówno typem gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska), jak i jej wielkością. Uzasadnienie celowości różnicowania form wsparcia dla przedsiębiorczości potwierdzają rezultaty badań E. Ingot-Brzęk i T. Skica (2017). Autorzy wykazują ponadto, że nie istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy liczbą stosowanych instrumentów oraz dynamiką przedsiębiorczości, a poszczególne kategorie gmin powinny opierać polityki wsparcia aktywności gospodarczej na właściwych dla nich instrumentach. W przypadku gmin miejskich są to przede wszystkim punkty obsługi przedsiębiorców, w gminach miejsko-wiejskich kluczowa jest koncentracja na polityce informacyjnej z wykorzystaniem polskojęzycznych serwisów internetowych, a w gminach wiejskich uzbieranie terenów inwestycyjnych (zob. Mickiewicz, Zbierowski, Ingot-Brzęk, Rodzinka, Skica, Dzyuma-Zaremba i Harasym 2016).

Nawiązując do instrumentów finansowych o charakterze dochodowym interesujące są także ustalenia wykraczające poza sferę fiskalną. Badania przeprowadzone przez zespół w składzie T. Mickiewicz, P. Zbierowski, E. Ingot-Brzęk, J. Rodzinka, T. Skica, U. Dzyuma-Zaremba, R. Harasym wykazały, że zdecydowana większość gmin (70,4%) deklaruje udostępnianie i/lub sprzedaż mienia komunalnego przedsiębiorcom prywatnym. Z kolei badania autorstwa T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka³⁸ przeprowadzone w 2019 roku wykazały, że ok. 46% gmin stosuje w celach stymulacyjnych opłaty za korzystanie z terenów, obiektów i urządzeń stanowiących własność gminy, a 35,6% samorządów wykorzystuje do tego ceny za korzystanie z terenów i obiektów JST. Sprzedaż (użytkowanie wieczyste) i zamianę nieruchomości dla pobudzania przedsiębiorczości wykorzystywało 43,8%

³⁸ Badania stanowią wynik realizacji projektu naukowego pt. „Instrumentalizacja i skuteczność samorządowych polityk wsparcia przedsiębiorczości Polski i Łotwy” realizowanego przez zespół badawczy w składzie: T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka. Projekt obejmuje realizacją okres 2019-2020 i jest finansowany ze środków na działalność statutową WSiLiZ w Rzeszowie.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

gmin, a szczegółowe zasady wykorzystywania w tym celu mienia gminy ustaliło 37,2% JST.

Mimo iż instrumenty dochodowe są stosowane relatywnie często przez gminy, to instrumenty wydatkowe okazują się być skuteczniejsze we wspieraniu inicjatyw gospodarczych (por. Grodzka 2008). Skuteczność wydatków inwestycyjnych w działaniach na rzecz wspierania przedsiębiorczości podkreślają m.in. A. Perska (2014) oraz I. Pomianek i M. Cegiełka (2015). W opinii M. Kogut-Jaworskiej (2008) przy użyciu tej kategorii wydatków uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw przedsiębiorczych. P. Filip i R. Pitera (2019) wykazują wprost, że wraz ze wzrostem nakładów na inwestycje wzrasta poziom przedsiębiorczości. Nakłady inwestycyjne mają zatem charakter stymulacyjny (Gałuszka 2005), a rezultatem ich ponoszenia jest nie tylko rozwój przedsiębiorczości, ale całłościowy rozwój gospodarczy JST (Barej 2011).

W tym miejscu wskazać należy na konieczność w pełni przemyślanego i skompiowanego z innymi instrumentami ukierunkowania wydatków inwestycyjnych. Ich stymulacyjne oddziaływanie będzie możliwe tylko w sytuacji, w której uruchamiane wydatki odpowiadać będą realnym potrzebom otoczenia gospodarczego i potencjałowi danego terenu. Warto przy tym pamiętać, że o ile nie każda inwestycja będzie miała charakter prorozwojowy, to każda inwestycja oddziaływać będzie na budżet. To, co będzie je odróżniać to charakter tego oddziaływania (pozytywny lub negatywny). W rezultacie źle zorientowany strumień wydatków nie tylko nie przyniesie oczekiwanych efektów, lecz skutecznie zablokuje możliwości stymulowania rozwoju gospodarczego (por. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Husejko 2010). A. Kawka (2012), wskazuje, że polityka gmin ukierunkowana na instrumenty wydatkowe nie tylko stymuluje przedsiębiorczość, lecz przekłada się na ogólny rozwój gospodarczy JST. Ustalenie to jest szczególnie istotne. Wyższy rozwój gospodarczy implikuje sprzężenie zwrotne w postaci wyższej dynamiki przedsiębiorczości (por. Fritsch, Mueller 2004).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

W przypadku stosowanych w Polsce instrumentów wydatkowych (podobnie jak w odniesieniu do instrumentów dochodowych) istotną rolę odgrywa kategoria rodzajowa JST. Inne potrzeby inwestycyjne (a tym samym formy wsparcia) cechują słabiej rozwinięte gminy wiejskie, a inne gminy miejsko-wiejskie i miejskie. Analogiczne zróżnicowanie widoczne jest w relacji do silniej oraz słabiej rozwiniętych regionów kraju, na co dowody empiryczne przedstawiają M. Jabłońska, R. Dziuba i I. Hurak (2018).

Wytworzeniu infrastruktury dla biznesu nie może towarzyszyć przeświadczenie o tym, iż ma ona charakter wystarczający dla lokalizacji działalności gospodarczej. Świadczą o tym gminy, które dysponując odpowiednio przygotowanym zapleczem infrastrukturalnym wciąż mają trudnościami z pozyskaniem inwestorów. Częściowym wyjaśnieniem tego stanu rzeczy są wyniki badań P. Śleszyńskiego (2018) wskazujące, że istotna część inwestycji w Polsce realizowana jest na terenach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja ta stwarza poważne ryzyko nieracjonalności gospodarki przestrzennej i prowadzi do wzrostu kosztów usług infrastruktury. Z poglądem tym koresponduje stanowisko M. Ziolo (2012), która nie tylko wprowadza podział na różne typy polityki inwestycyjnej gmin, lecz także poddaje analizie ich skuteczność dla stymulowania procesów rozwoju gospodarczego. Autorka uznaje za optymalny model dynamiczny, w którym różnorodność, a także zakres wykorzystywanych instrumentów umożliwia gminom najbardziej efektywne oddziaływanie na przedsiębiorczość. R. Kata (2018) wskazuje ponadto bezpośredni związek polityki inwestycyjnej gmin z ich sytuacją dochodową, zarówno w odniesieniu do dochodów bieżących, jak i majątkowych. Zdaniem autora poprawnie ukierunkowane wydatki inwestycyjne decydują o przyszłych dochodach gmin, umożliwiając uruchamianie nowych przedsięwzięć rozwojowych.

Instrumenty wydatkowe nie obejmują jednak wyłącznie gminnych wydatków inwestycyjnych. T. Mickiewicz, P. Zbierowski, E. Inglot-Brzęk, J. Rodzinka, T. Skica, U. Dzyuma-Zaremba, R. Harasym (2016) wykazali w 2016 roku, że 26,2% gmin

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

angażowało się we wsparcie finansowe przedsiębiorców w postaci poręczeń, gwarancji i/lub pożyczek. Największy odsetek gmin oferujących tego rodzaju wsparcie cechował miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie. Z kolei badania przeprowadzone przez T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka³⁹ na próbie tych samych gmin w roku 2019 wykazały, że odsetek ten spadł do 10,9% przy czym jego struktura nie ulega zmianie. Podobnie jak w 2016 roku w największym stopniu stosowanie tego instrumentu potwierdziły gminy miejskie i powiaty grodzkie.

NIK⁴⁰ wskazuje z kolei, że gminy najczęściej angażują się finansowo w tworzenie funduszy poręczeń kredytowych (28%), a tylko 13% JST tworzy lokalne fundusze pożyczkowe. Gminy nie tworzyły przy tym równoległe ofert wsparcia finansowego obejmującego ww. instrumenty. Uzyskany wynik może dowodzić relatywnie słabego upowszechnienia informacji o dostępnych formach wsparcia wśród lokalnych przedsiębiorców. Badania NIK wykazały, że JST nie realizują inwestycji na rzecz podmiotów gospodarczych obejmujących budowę nieruchomości pod wynajem, a wyznaczanie lub uzbrajanie nowych terenów inwestycyjnych stanowi domenę 38% ankietowanych samorządów. Nieco ponad 25% JST wskazało na podejmowanie działań i przedsięwzięć inwestycyjnych bezpośrednio wspierających przedsiębiorczość, a wśród najczęściej wskazywanych obszarów planowanych inwestycji gminy deklarują: infrastrukturę drogową i komunikacyjną (82% wskazań) oraz infrastrukturę komunalną (76% wskazań). Zaledwie 24% JST zamierza uzbrajać tereny pod przyszłe inwestycje, a 6% planuje inwestycje w budynki z przeznaczeniem na działalność gospodarczą.

Przedstawione wyżej ustalenia są kluczowe dla oceny kierunków polityki JST opartej na instrumentach finansowych. Z przedstawionych badań wyłania się obraz,

³⁹ Badania stanowią wynik realizacji projektu naukowego pt. „Instrumentalizacja i skuteczność samorządowych polityk wsparcia przedsiębiorczości Polski i Łotwy” realizowanego przez zespół badawczy w składzie: T. Skica, T. Mickiewicz, J. Rodzinka, A. Timofiejews, A. Sauka. Projekt obejmując realizacją okres 2019-2020 i jest finansowany ze środków na działalność statutową WSLiZ w Rzeszowie.

⁴⁰ Por. Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, lipiec 2018 rok <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-pomagaja-inwestorom.html> (Dostęp: 11.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

zgodnie z którym gminy w większym stopniu są skłonne stosować instrumenty typu dochodowego aniżeli wydatkowego. Instrumenty dochodowe nie wiążą się z uruchomieniem strumienia środków finansowych. Ich stosowanie nie jest jednak dla budżetu neutralne, gdyż uszczupla ono wpływy do kas samorządowych. Co więcej, mimo iż instrument ten rzutuje na zdolność gmin to finansowania innych przedsięwzięć wspierających przedsiębiorczość to JST w relatywnie małym stopniu monitorują skalę traconych w ten sposób dochodów budżetowych (por. NIK⁴¹). Badania dowodzą zatem dwóch problemów. Pierwszym z nich jest nadmierna wiara w działanie instrumentu, który stosowany autonomicznie (co wykazano powyżej) nie jest skuteczny, a drugim brak refleksji nad konsekwencjami (tak bieżącymi, jak i przyszłymi) prowadzenia polityki dochodowej w oparciu o koncepcję tax expenditures. Czynniki decydujące o zakresie stosowania instrumentów wydatkowych przez JST z jednej strony warunkowane są przepisami normującymi pojemność zadłużeniową JST a tym samym ich zdolność do stosowania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Z drugiej jednak są one efektem niewłaściwego diagnozowania potrzeb i określania kierunków oraz zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych (czego wyrazem są decyzje dywestycyjne JST), a także niewystarczającym zaangażowaniem w działania konsultacyjne z lokalnym otoczeniem gospodarczym (realizowane inwestycje nie odpowiadają realnym potrzebom podmiotów gospodarczych).

Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy w Polsce nie ogranicza się wyłącznie do działań wykorzystujących instrumenty dochodowe i wydatkowe. Istotną rolę w procesach tych ogrywiają także pozostałe formy wsparcia odnoszące się do otoczenia instytucjonalnego JST, a także działań o charakterze organizacyjnym, informacyjnym i promocyjnym. A. Grycuk i P. Russel w swych badaniach dowodzą małego zaangażowania (21,4% badanych samorządów) polskich samorządów w tworzenie instytucji otoczenia biznesu (IOB) służących stymulowaniu przedsiębiorczości (2014).

⁴¹ Por. Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, lipiec 2018 rok, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-pomagaja-inwestorom.html> (Dostęp: 11.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Zróżnicowanie to przebiega także w układzie kategorii rodzajowej JST. Najczęściej instrument ten stosują miasta na prawach powiatu (94,6% badanych JST) a najrzadziej gminy wiejskie (zaledwie 9,1%). Analogiczna struktura ma miejsce w przypadku specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Najczęściej tworzą je miasta na prawach powiatu a najrzadziej gminy wiejskie. Aż 72,5% JST nie stosuje żadnych rozwiązań organizacyjnych stymulujących przedsiębiorczość, te spośród nich, które je wprowadzają ograniczają się do spotkań, konsultacji i dyskusji z przedstawicielami samorządu gospodarczego. Stosunkowo niewielkie zaangażowanie JST w Polsce we współpracy z otoczeniem instytucjonalnym potwierdzają wyniki badań D. Wyszkwolskiej (2012).

Uzasadnienie dla rozwijania instytucjonalnego wsparcia dla biznesu wprowadza M. Matejun (2005) podkreślając rolę jaką w tym procesie odgrywać powinny zarówno JST, jak i władze szczebla centralnego. W stanowisko to wpisują się także poglądy M. Huczek (2011) oraz B. Filipiak i J. Ruszała (2009). I. Chomiak-Orsa i M. Flieger (2012) idą o krok dalej i argumentują celowość rozwijania nie tylko instrumentów instytucjonalnych, ale całej sfery pozabudżetowych form wsparcia przedsiębiorczości obejmujących zarządzanie przedsięwzięciami inwestycyjnymi, zarządzanie majątkiem gminy i zarządzanie rozwojem społeczno-informacyjnym. L. Zacharko (2012) także postuluje nieograniczanie się do wsparcia instytucjonalnego inicjatyw gospodarczych, lecz uzasadniona stosowanie całego katalogu prawno-organizacyjnych form stymulowania przedsiębiorczości. Rolę otoczenia instytucjonalnego we wspieraniu działalności gospodarczej podejmują także inni autorzy. Wśród nich wymienić należy J. Dobrodziej (2003) oraz B. Filipiak (2009).

A. Buś-Bidas (2012) podkreśla znaczenie działalności promocyjno-informacyjnej w stymulowaniu przedsiębiorczości, natomiast L. Kaliszczak (2012), podobnie jak J. Jędrzejczak-Gas, A. Barska i J. Wyrwa (2017), argumentuje celowość kreowania klimatu przedsiębiorczości i dowodzi, że zakres działań podejmowanych przez JST w tym zakresie nie jest wystarczający. Dowodzi tego m.in. A. Walenia (2010)

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wskazując, że często samorzady nie posiadają wyodrębnionej komórki, a nawet stanowiska w strukturach urzędu, które odpowiadałyby za koordynację działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

Przedstawiony przegląd wyników badań wskazuje, że obiektywnym potrzebom ze strony gospodarki nie towarzyszy odpowiednie przygotowanie organizacyjne JST. Badania na 1436 gminach⁴² wykazały, że 79,6% z nich nie analizowało stanu przedsiębiorczości, 28% gmin przeprowadziło konsultacje ze środowiskiem przedsiębiorców w sprawach gospodarczych, 8,9% diagnozowało potrzeby przedsiębiorców w zakresie niezbędnego dla nich wsparcia, a zaledwie 2,9% JST miało opracowany program rozwoju przedsiębiorczości. Równoległe samorzady gminne kładą duży nacisk na aktywność promocyjną (95,6% ankietowanych JST), co w przypadku niedostatecznie dobrze przygotowanego zaplecza wsparcia przedsiębiorczości uznać należy za niezrozumiałe (Michna, Męczyńska 2016). Inicjatywy tego rodzaju mogą okazać się wręcz szkodliwe dla JST, która skupia się na promowaniu niedostatecznie dobrze rozwiniętych lokalnych uwarunkowań inicjowania i prowadzenia działalności gospodarczej.

3.5. Rekomendacje i wnioski dla samorządowych polityk wspierania przedsiębiorczości

Przeprowadzona analiza stosowania przez JST szczebla gminnego instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozwala na sformułowanie kilku wniosków i wiążących się z nimi rekomendacji.

1. Samorząd gminny w Polsce dysponuje możliwościami podejmowania i prowadzenia działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości. Obowiązujące

⁴² Por. Ciura G., Grycuk A., Korolewska M., Russel P., Smołkowska U., Stachurska-Waga M., Wołodkiewicz-Donimirski Z., Zgliczyński W. (2013), Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – raport z badań, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

prawodawstwo tworzy ku temu stosowne możliwości. Jednocześnie zakres stosowania poszczególnych form wsparcia rozwoju inicjatyw gospodarczych ma charakter indywidualny i stanowi pochodną lokalnego potencjału, możliwości budżetowych, a także przeswiadczenia władz JST o skuteczności poszczególnych rozwiązań wspierających przedsiębiorczość. Wśród podanych argumentów uwagę zwraca w szczególności ten ostatni. Przegląd badań dowiódł, że w wielu przypadkach gminy nie mają wystarczającej wiedzy o funkcjonowaniu instrumentów stymulowania przedsiębiorczości. W rezultacie wdrażane rozwiązania opierają się na założeniu implementacji działań stosowanych przez inne samorządy, czy też stosowaniu rozwiązań, które w relatywnie najmniejszym stopniu uszczuplają budżet. Niestety żadne z tych rozwiązań nie jest poprawne. Kluczową rolę w procesach wsparcia powinno odgrywać tworzenie zestawu rozwiązań w miejsce pojedynczych instrumentów i dopasowywanie ich do niepowtarzanych warunków panujących w danej gminie. Takie podejście będzie miało szansę przełożyć się na spodziewane rezultaty po stronie rejestracji nowych podmiotów gospodarczych.

2. JST w Polsce stosują najczęściej kilka kategorii instrumentów. Wśród nich znajdują się preferencje podatkowe i wydatki majątkowe. Oba typy instrumentów stosowane są przy tym w sposób schematyczny, a niekiedy substytucyjny co rzutuje na generowane za ich pośrednictwem efekty. Rozwiązania oparte na podatkach stanowią niekiedy jedyną formę wsparcia, a zbrojenie terenów inwestycyjnych realizowane jest bez diagnozy zainteresowania nimi ze strony podmiotów gospodarczych. W rezultacie zbyt niskie preferencje podatkowe nie wywołują oczekiwanego efektu stymulacyjnego a przygotowane tereny inwestycyjne pozostają niezagospodarowane, „blokują” możliwość ich alternatywnego wykorzystania. Ustalenia badawcze sugerują reorientację z podejścia opartego na stosowanych doraźnie, niższych stawkach podatkowych na rzecz budowania stabilnej i przewidywalnej polityki podatkowej, w której obok niższych stawek znajdują się także inne rozwiązania odnoszące się do konstrukcji lokalnych tytułów podatkowych (odroczenia, zawieszenia płatności, ulgi oraz zwol-

nienia). Decyzja o wdrożeniu konkretnego rozwiązania powinna zostać poprzedzona oszacowaniem obecnych skutków budżetowych (tj. uszczupień) i spodziewanych potencjalnych wpływów z tytułu lokalizacji w gminie działalności gospodarczej. Kolejną rekomendacją powiązaną ze stymulantami podatkowymi jest ich łączenie z innymi formami wsparcia przedsiębiorczości w swego rodzaju wiązki instrumentów. Badania dowiodły, że wyłączone stosowanie instrumentów podatkowych nie jest w stanie skutecznie stymulować przedsiębiorczości, a obciążenia fiskalne choć ważne, nie stanowią decydującego czynnika dla lokalizacji działalności gospodarczej.

3. W zdecydowanej większości JST funkcjonują dokumenty strategiczne programujące rozwój. Niemniej jednak niewielka liczba gmin ma kompleksowy plan wsparcia aktywności gospodarczej. Sytuacja ta przekłada się na zróżnicowanie w zakresie i intensywności wsparcia przedsiębiorczości. Brak uporządkowania działań stymulacyjnych w ramach jednego dokumentu prowadzi do niespójności polityki lokalnego rozwoju gospodarczego i objawia się chaosem w stosowanej instrumentalizacji wsparcia. Rezultatem jest niższa od oczekiwanej skuteczność wdrażanych w gminach rozwiązań. Warunkiem minimum jest ustrukturyzowanie polityki wsparcia i odniesienie jej do pozostałych dokumentów statuujących długookresową wizję rozwoju JST. Z perspektywy finansowej rolę tę pełnić będzie WPF, w warstwie rozwoju społeczno-ekonomicznego strategia rozwoju JST, a w odniesieniu do wymiaru gospodarczego rolę tę powinien pełnić program wsparcia przedsiębiorczości. Obecna polityka samorządów wobec programowania rozwoju w wielu aspektach sprawia wrażenie opracowanej na potrzeby doraźne, a nie długofalowe. Tymczasem działania, które mają na trwale zmienić krajobraz gospodarczy gminy wymagają planowania długookresowego, a następnie opisanie go miernikami pozwalającymi monitorować postępy w jego realizacji. W dyskusji publicznej wiele miejsca poświęca się efektywności wydatków publicznych, a relatywnie niewielką uwagę skupia dyskusja na temat kompleksowych rozwiązań odnoszących się do projektowania rozwoju gospodarczego gmin. Oba elementy są ze sobą ściśle powiązane, dlatego nie można mówić

o oczekiwaniach wobec rozwoju gospodarczego, a jednocześnie nie wspierać w odpowiedni sposób podejmowanych w związku z tym inicjatyw. „Markowanie” wsparcia poprzez rozwiązania stosowane punktowo i doraźnie na zidentyfikowane problemy nie przełoży się na długofalowe benefity w postaci rozwoju gospodarczego JST, a jedynie spotęguje dystans rozwojowy pogłębiony utraconymi na skutek niewłaściwej polityki fiskalnej wpływami budżetowymi.

4. Samorzady relatywnie rzadko angażują pozostałe instrumenty finansowe we wspieranie inicjatyw gospodarczych. Przykładem są stosunkowo nieliczne przykłady wprowadzania preferencyjnych stawek opłat za czynsz, najem lub dzierżawę składników majątkowych (budynków, lokali użytkowych) stanowiących własność gminy. Zaobserwowana prawidłowość sugeruje, że gminy w swoich działaniach koncentrują się na bieżących dochodach, a nie długo falowych efektach płynących z lokalizacji na terenie gminy przedsiębiorców. Składniki mienia komunalnego mogą tymczasem stanowić istotne zaplecze dla rozwoju gospodarczego, redukując nakłady na nowe (niekiedy niepotrzebne) inwestycje infrastrukturalne. Sektor samorządowy w wielu przypadkach dysponuje niewykorzystaną bazą infrastrukturalną, którą można zaadoptować na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej lub tworzenia instytucji zajmujących się wspieraniem przedsiębiorczości. Niewykorzystana infrastruktura nie tylko traci na wartości, lecz rodzi ryzyko coraz większych nakładów restytucyjnych. Odpłatne użyczenie składników mienia komunalnego na cele gospodarcze ma szansę przynieść obopólne korzyści. Z perspektywy JST jest to przeniesienie ciężaru dbałości o infrastrukturę na najemcę w połączeniu z regularnym dopływem środków z tytułu gospodarczego wykorzystania mienia należącego do gminy, a także dochodami podatkowymi. Najem powierzchni stanowiącej własność JST często wiąże się z bardziej liberalnymi zasadami i warunkami, na których jest ono przekazywane oraz niższymi od rynkowych cenami najmu. Polityka władz lokalnych wobec przedsiębiorców uwzględniająca w systemie wsparcia gospodarkę mieniem, wytyczanie stref przedsiębiorczości, instrumenty finansowe oraz kooperację z lokalnym otoczeniem

instytucjonalnym ma szansę przekształcić się w ekosystem wsparcia dla podmiotów gospodarczych i wykreować sprzyjający ich tworzeniu klimat dla przedsiębiorczości.

5. Kolejne spostrzeżenie dotyczy wciąż niewystarczająco szerokiego angażowania się gmin w tworzenie instytucji wspierających aktywność gospodarczą. Fakt ten może świadczyć o braku przekonania JST o skuteczności współdziałania międzysektorowego w działaniach efektywnie wspierających przedsiębiorczość. Tymczasem tworzenie otoczenia instytucjonalnego, które aktywnie wspierać będzie biznes na wielu polach (od inkubacji idei biznesowych, przez doradztwo w zakresie form organizacyjnych prowadzenia działalności, kwestie finansowania działalności i inne) ma szansę wywołać efekt mnożnikowy. Tworzenie przez JST lub włączenie się gmin w tworzenie IOB ma miejsce szczególnie w tych gminach, w których wsparcie odbywa się w sposób uporządkowany (np. w oparciu o program rozwoju przedsiębiorczości). Gminy koncentrujące się na budowie kompleksowych rozwiązań znacznie częściej dostrzegają efekt synergii płynący z odpowiednio dobranego, adekwatnego do indywidualnych warunków czasu i miejsca zestawu instrumentów wsparcia przedsiębiorczości. Dlatego też ta forma wsparcia przedsiębiorczości ze względu na szerokie spektrum oddziaływania na lokalne otoczenie gospodarcze jest szczególnie pożądana oraz ważna dla kreowania środowiska sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości.

6. Efekty podejmowanych przez samorządy wysiłków na rzecz wspierania inicjatyw gospodarczych nie są w wystarczającym stopniu monitorowane. Niestety ten trend widoczny jest także w badaniach naukowych. W warunkach krajowych znacznie więcej badań dotyczy stosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez JST, aniżeli ich skuteczności dla rozwoju przedsiębiorczości. Przegląd badań dowiódł, że dla skutecznego stymulowania aktywności gospodarczej konieczne jest analizowanie skutków podejmowanych działań i uruchamianych nakładów finansowych. Tymczasem duża część gmin nie bada efektów prowadzonych działań stymulacyjnych ani też konsekwencji budżetowych uruchamianych instrumentów stymulowania

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

przedsiębiorczości. Brak monitorowania skuteczności działań podejmowanych przez JST w warunkach ograniczonych zasobów finansowych samorządów podnosi ryzyko nieefektywnego wydatkowania publicznego. Dodając do tego ograniczony zasób środków finansowych pozostających w gestii JST każde działalnie racjonalizujące gospodarkę pieniężnymi środkami publicznymi uznać należy za szczególnie pożyteczne. Monitoring pełni nie tylko rolę kontroli stopnia realizacji założonych celów, ale daje także sygnał na temat ewentualnych potrzeb reorientacji wydatków publicznych, służy ocenie skuteczności polityk dla rozwoju i adekwatności wykorzystywanych instrumentów wsparcia do potrzeb lokalnego otoczenia. Argumenty te przemawiają w sposób jednoznaczny za tym, aby JST w większym stopniu włączały się w ocenę skutków prowadzonych polityk wsparcia przedsiębiorczości i bardziej niż dotychczas koncentrowały się na tworzeniu rozwiązań wspierających aktywność gospodarką skrojonych adekwatnie do niepowtarzalnych warunków lokalnych.

Bibliografia

1. Antkowiak, P. (2011), Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, Nr 2, ss. 155-174.
2. Ardagna, S., Lusardi, A. (2008), Explaining international differences in entrepreneurship, [in:] Lerner, J., Schoar, A. (eds.), *The role of individual characteristics and regulatory constraints*, University of Chicago Press, Chicago, ss. 17-62.
3. Audretsch, D.B. (2004), Sustaining innovation and growth: Public policy support for entrepreneurship, *Industry and innovation*, Nr 11(3), ss. 167-191.
4. Audretsch, D.B. (2015), *Everything in its place: Entrepreneurship and the strategic management of cities, regions, and states*, Oxford University Press, ss. 104-126.
5. Audretsch, D.B., Boente, W., Tamvada, J.P. (2007), Religion and entrepreneurship, no. 2007(075), ss. 1-27.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

6. Barej, E. (2011), Znaczenie wydatków majątkowych w budowaniu konkurencyjności miast (na przykładzie wybranych miast województwa zachodniopomorskiego), *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica*, Nr 65, ss. 7-16.
7. Bem, A., Daszyńska-Żygadło, K., Skica, T. (2015), Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia na możliwości absorpcji długu przez jednostki samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, Nr 5, ss. 11-25.
8. Bończak-Kucharczyk, E., Herbst, K., Chmura, K. (1998), Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość, *Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw*, Warszawa, ss. 1-168.
9. Braziewicz-Kumor, O., Bury, P. (2011), Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości stosowane przez samorządy gminne w województwie świętokrzyskim w latach 2004-2010, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, Nr 38, ss. 31-41.
10. Buś-Bidas, A. (2012), Działalność promocyjna gmin w kontekście wspierania przedsiębiorczości (na przykładzie miasta Tarnobrzeg), *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 8, ss. 300-313.
11. Celarek, K. (2017), Zadania powiatu: zakres i finansowanie – analiza stanu obecnego i postulaty de lege ferenda, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Nr 18(2.3), ss. 219-232.
12. Chomiak-Orsa, I., Flieger, M. (2012), Stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego. Próba oceny skuteczności działań pozabudżetowych gmin, *Zeszyty Naukowe, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki*, ss. 177-185.
13. Ciupek, B., Kania, P. (2015), Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 404, ss. 37-52.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

14. Ciura, G., Grycuk A., Korolewska, M., Russel, P., Smołkowska, U., Stachurska-Waga, M., Wołodkiewicz-Donimirski, Z., Zgliczyński, W. (2013), Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – raport z badań, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
15. Dobrodziej, J. (2003), Instytucje wspierania przedsiębiorczości, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Nr 979, ss. 213-219.
16. Dropek, K. (2014), Działania samorządu terytorialnego wspierające przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego, *Studia Oeconomica Posnaniensia*, Nr 2(2), 263, ss. 38-54.
17. Dziuba, J. (2016), Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, Nr 50(1), ss. 351-360.
18. Filip, P., Pitera, R. (2019), Wydatki inwestycyjne samorządu terytorialnego jako instrument wspierania przedsiębiorczości-studium powiatów województwa podkarpackiego, *Finanse Komunalne*, Nr 4, ss. 21-37.
19. Filipiak, B. (2009), Instytucjonalne i pozainstytucjonalne działania samorządu gminnego na rzecz wspierania lokalnej przedsiębiorczości, *Marketing i Zarządzanie*, Nr 14, ss. 95-104.
20. Filipiak, B. (2012), Wyznaczniki zmian w relacjach instytucji otoczenia biznesu i partnerów publicznych we wspieraniu przedsiębiorczości w regionach, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, Nr 42, ss. 49-59.
21. Filipiak, B., Ruszała, J. (2009), Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa.
22. Flieger, M. (2009), Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr 1, ss. 147-167.
23. Fritsch, M., Mueller, P. (2004), Effects of new business formation on regional development over time, *Regional Studies*, Nr 38(8), ss. 961-975.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

24. Fritsch, M., Wyrwich, M. (2014), The long persistence of regional levels of entrepreneurship: 1925–2005, *Regional Studies*, Nr 48(6), Germany, ss. 955-973.
25. Fritsch, M., Pylak, K., Wyrwich, M. (2019), Persistence of entrepreneurship in different historical contexts Persistence of entrepreneurship over longer periods of time could indicate a culture of entrepreneurship among the local population the Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG) 1919, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography, revised Jun 2019, <http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg1919.pdf> (Dostęp: 13.05.2020).
26. Gajl, N. (1993), *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, PWN, Warszawa, ss. 137 i nast.
27. Galiński, P. (2009), *Samodzielność wydatkowa samorządu terytorialnego – determinanty i mierniki oceny*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr (39) 2, ss. 50-58.
28. Gałuszka, K. (2005), *Ocena efektywności finansowania rozwoju lokalnego*, [w:] Patrzalek, L. (red.), *Finanse samorządu terytorialnego, Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław, s. 150.
29. George, G., Zahra, S.A. (2002), Culture and its consequences for entrepreneurship. *Entrepreneurship theory and practice*, 26(4), ss. 5-8.
30. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Husejko, W. (2010), Rola i znaczenie analizy w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez organy samorządowe, *Ekonomiczne Problemy Usług* (61), ss. 117-127.
31. Grodzka, D. (2008), *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego, Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, ss. 111-134.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

32. Grycuk, A., Russel, P. (2014), Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość, *Studia BAS*, Nr 1(37) 2014, ss. 65–83.
33. Harasym, R., Skica, T. (2017), Czynniki determinujące poziom aktywności gospodarczej na przykładzie gmin o najwyższym poziomie przedsiębiorczości, *Acta Universitatis Nicolai Copernici Oeconomia*, Nr 48(1), ss. 19-37.
34. Hryniewicz, J.T. (1998), Rozwój gospodarczy Polski w perspektywie procesów długiego trwania, *Przegląd Zachodni*, Nr (2), ss. 29-48.
35. Hryniewicz, J.T. (2000), Endo-i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów, *Studia regionalne i lokalne*, Nr 1(02), ss. 53-77.
36. Huczek, M. (2011), Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość, *Państwo i Społeczeństwo*, Nr 11(2), ss. 31-57.
37. Ingot-Brzęk, E., Skica, T. (2017), Zróźnicowanie efektów stosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny z uwagi na kryterium kategorii rodzajowej gminy, *Samorząd Terytorialny*, Nr 6, ss. 24-53.
38. Jabłońska, M., Dziuba, R., Hurak, I. (2018), Czynniki rozwoju przedsiębiorczości w Polsce Wschodniej, *Wiadomości Statystyczne*, Nr 63(10).
39. Jasińska-Biliczak, A. (2013), Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 284, ss. 150-163.
40. Jaworska-Dębska, B. (2013), Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego, [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, LEXa Wolters Kluwer Business, Warszawa, ss. 414-423.
41. Jędrzejczak-Gas, J., Barska, A., Wyrwa, J. (2017), Kreowanie klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości przez samorząd gminny (na przykładzie miasta Żagania), *Studia i Prace WNEiZ US*, Nr 47, ss. 125-135.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

42. Kaliszczak, L. (2012), Przesłanki i przejawy kształtowania klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 246, ss. 150-159.
43. Kamiński, D. (2009), Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw przez władze gminne w woj. świętokrzyskim – wyniki badań ankietowych, *Przedsiębiorczość - Edukacja* (t. 5), ss. 281-296.
44. Kata, R. (2018), Poziom oraz struktura wydatków inwestycyjnych gmin w Polsce a ich dochody podatkowe i majątkowe, *Finanse Komunalne*, Nr 9, ss. 5-18.
45. Kawka, A. (2012), Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 243, ss. 27-34.
46. Kiebała, A., Skica, T., Wołowicz, T. (2011), Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania? *Samorząd Terytorialny*, Nr 7-8, ss. 152-164.
47. Kierzyk, T. (2017), Zasadność utrzymywania powiatów, *Społeczności Lokalne*, Nr 1, ss. 45-62.
48. Kogut-Jaworska, M. (2008), Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, *CeDeWu*, Warszawa, ss. 82-84.
49. Kogut-Jaworska, M. (2009), Modele stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego oparte na finansowym instrumentarium samorządu gminnego, *Finanse: Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach, PAN*, Nr 1, ss. 121-141.
50. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
51. Kopańska, A. (2018), Partial fiscal decentralization and local government spending policy, *e-Finance: Financial Internet Quarterly*, 14(3), ss. 21-31.
52. Korez-Vide, R., Tominc, P. (2016), Competitiveness, entrepreneurship and economic growth, [in:] Trąpczyński, P., Puślecki, Ł., Jarosinski, M. (eds.), *Competitiveness of CEE Economies and Businesses*, Springer, Cham, ss. 25-44.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

53. Korolewska, M. (2013), Informacja na temat, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, *Zeszyty Prawnicze BAS*, Nr 4, ss. 244–267.
54. Korolewska, M. (2014), Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, *Studia BAS*, Nr 1, ss. 85-108.
55. Kotlińska, J. (2015), Podział dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny, *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, Nr 8, ss. 34-52.
56. Kowalczyk, R. (2017), Prawna dopuszczalność rezygnacji z wybranych dochodów własnych gmin, *Przegląd Prawa i Administracji*, 105, ss. 99-108.
57. Kożuch, A. (2011), Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego, *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Instytut Spraw Publicznych, Kraków, ss. 9-26.
58. Kraśnicka, T. (2002), Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej, *Prace Naukowe/Akademia Ekonomiczna w Katowicach*, Katowice, ss. 240-245.
59. Kusterka-Jefmańska, M. (2014), Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 367, ss. 170-177.
60. Kwaśny, J. (2019), Polskie powiaty jako przykład fikcji organizacyjnej – prakseologia reformy powiatowej po dwudziestu latach od jej wprowadzenia, *Prakseologia*, Nr 161, ss. 165-186.
61. Laskowski, P. (2010), Zakres działania i struktura organizacyjna polskich jednostek samorządu terytorialnego, *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i przedsiębiorczości*, Nr 14, ss. 71-89.
62. Lingelbach, D.C., De La Vina, L., Asel, P. (2005), What's distinctive about growth-oriented entrepreneurship in developing countries?, *UTSA College of Business Center for Global Entrepreneurship Working Paper (1)*, ss. 1-10.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

63. Lisowska, R. (2010), Kierowanie postaw przedsiębiorczych w regionach zmarginalizowanych przez władze samorządowe, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, Nr 47, ss. 71-83.
64. Lizińska, W., Nazarczuk, J. (2008), Działania władz lokalnych gmin województwa warmińsko-mazurskiego w aspekcie przyciągania inwestorów zewnętrznych, *Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe Tom X*, Nr 2, ss. 148-153.
65. Małecka-Łyszczek, M. (2013), Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Nr 921(21), ss. 55-69.
66. Małkowska, A., Uhruska, M., Żak, A. (2017), Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Nr 6 (966), ss. 105-122.
67. Mandysová, I. (2012), Creating a context as the base for entrepreneurial support policy. *Scientific papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration*, no. 24 (2), ss. 114-123.
68. Marchewka-Bartkowiak, K., Wiśniewski, M. (2012), Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian, *Analizy BAS*, Nr 21(88), ss. 1-6.
69. Matejun, M. (2005), Ocena systemu wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw przez przedstawicieli instytucji działających w otoczeniu biznesu, *Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie, Politechnika Łódzka*, Nr 41(958), ss. 49-60.
70. Matejun, M. (2012), Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, [w:] Adamik (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie, Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa, ss. 82-109.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

71. Mączyński, M. (2016), Funkcje (zadania) samorządu województwa na tle funkcji (zadań) samorządu lokalnego i terenowej administracji rządowej, *Samorząd Terytorialny* (7-8), ss. 18-29.
72. Michna, A., Męczyńska, A. (2016), Lokalne innowacje społeczne wspierające rozwój i funkcjonowanie przedsiębiorczości. *Ekonomia Społeczna*, Nr 2, ss. 71-79.
73. Mickiewicz, T. (2016), Tocqueville w Polsce. Efektywność instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji JST i rola samoorganizacji społecznej i gospodarczej, [w:] Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Skica, T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości. Klasteryzacja, promocja, doradztwo i kapitał społeczny*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, ss. 54-87.
74. Mickiewicz, T., Zbierowski, P., Ingłot-Brzęk, E., Rodzinka, J., Skica, T., Dzyuma-Zaremba, U., Harasym R. (2016), Wielowymiarowa ocena skuteczności działań JST w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Wnioski na tle stosowanych rozwiązań oraz zalecenia służące zwiększeniu skuteczności stosowanych przez JST instrumentów wsparcia przedsiębiorczości, *Wyższa Szkoła Informatyk i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów* <http://ibaf.edu.pl/raporty.html> (Dostęp: 22.05.2020).
75. Mugler, J. (2000), The climate for entrepreneurship in European countries in transition, [in:] Sexton, D.L., Landstro, M.H. (eds.), *The Blackwell Handbook of Entrepreneurship*, Blackwell, Oxford/Malden, ss. 150–175.
76. Muława, M. (2013), Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce, *Studenckie Zeszyty Naukowe*, Nr 16(23), ss. 153-162.
77. Okraszewska, A., Brzeziński, I., Kwiatkowski, J. (2002), *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, s. 10 i nast.
78. Olesiński, Z., Predygiar, A., Leśniewski, M., Rzepka, A. (2009), *Rola gmin w kreowaniu innowacyjności regionu. Analiza badań ankietowych wybranych*

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

gmin i przedsiębiorstw, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa, Kielce, s. 72 i nast.

79. Olszewski, W. (2017), Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy –zaspokajanie potrzeb wspólnoty, *Kontrola Państwowa*, Nr 62(3 (373)), ss. 78-87.
80. Opolski, K., Modzelewski, P. (2017), Metodyka oceny skutków projektów podziału województw z użyciem analizy kosztów i korzyści, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Nr 50, ss. 286-305.
81. Perska, A. (2014), Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego jako instrument wspierania przedsiębiorczości, *Przedsiębiorczość-Edukacja*, Nr 10, ss. 285-294.
82. Piecuch, T. (2010), *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, CH Beck, Warszawa, s. 141 i nast.
83. Płaczek, J. (2017), Nowy podział administracyjny Polski szansą na dodatkowy rozwój społeczno-gospodarczy, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Nr 18(9.1), ss. 169-179.
84. Płonka, A., Wojewodzic, T. (2011), Rozwój przedsiębiorczości w gminie a stawki podatku od nieruchomości, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław Nr 167, ss. 289-297.
85. Pomianek, I., Cegiłka, M. (2015), Dochodowe instrumenty pobudzania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich powiatu mińskiego – przykład gminy Stanisławów, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, Nr 17(4), ss. 243-247.
86. Pomianek, I., Cegiłka, M. (2015), Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego jako instrument wspierania przedsiębiorczości - przykład gminy Stanisławów, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*, Nr 18, ss. 36-51.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

87. Poniatowicz, M., Wyszowska, D. (2014), Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości a konkurencja podatkowa gmin, *Financial and Tax Aspects of Regional Enterprise Development*, Nr 73, ss. 73-93.
88. Przygodzka, R. (2014), Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Nr 40, ss. 334-343.
89. Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych (2011), Badanie zlecone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, http://www.-pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf (Dostęp: 19.03.2020).
90. Ribeiro-Soriano, D., Galindo-Martín, M.Á. (2012), Government policies to support entrepreneurship, *Entrepreneurship & Regional Development*, Nr 24(9-10), ss. 861-864.
91. Richert-Kaźmierska, A. (2008), Samorządowe inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego-doświadczenia gmin województwa pomorskiego, *Współczesne Zarządzanie*, Nr 1, ss. 54-64.
92. Rona-Tas, A., Sagi, M. (2005), Entrepreneurship and self-employment in transition economies, *Entrepreneurship (Research in the Sociology of Work)*, Nr 1, ss. 279-310.
93. Satola, Ł. (2014), Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Nr 40, ss. 238-247.
94. Skica, T. (2007), The basic relations of local government with small and medium-sized enterprises, *Financial Internet Quarterly*, no. 2, ss. 1-20.
95. Skica, T. (2016), Instrumenty wspierania lokalnych inicjatyw gospodarczych pozostające w dyspozycji JST, [w:] Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Skica, T., *Lokalne i regionalne czynniki wspierania przedsiębiorczości. Klasteryzacja, pro-*

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

mocja, doradztwo i kapitał społeczny, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa,
ss. 11-53.

96. Skica, T., Bem, A., Żygadło, K. (2013), The role of local government in the process of entrepreneurship development, *e-Finanse: Financial Internet Quarterly*, no. 9(4), ss. 1-24.
97. Skica, T., Mickiewicz, T., Rodzinka, J., Timofiejews, A., Sauka, A. (2019-2021), Instrumentalizacja i skuteczność samorządowych polityk wsparcia przedsiębiorczości Polski i Łotwy, Projekt badawczy finansowany ze środków na działalność statutową WSiIZ w Rzeszowie.
98. Skica, T., Rodzinka, J., Harasym, R. (2017), Impact of Financial Policies of Local Authorities on Entrepreneurship: Comprehensiveness of Policy Matters. In *Contemporary Trends and Challenges in Finance*, Springer, Cham, ss. 257-269.
99. Słomińska, B. (2007), Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości, *Samorząd Terytorialny*, Nr 3, ss. 19-33.
100. Surówka, K. (2017), Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 485, ss. 430-439.
101. Swianiewicz, P. (2004), *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa, ss. 258-259.
102. System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Zbiorcze zestawienie kontroli przeprowadzonych pod kątem gospodarowania przestrzenią (2017), Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 193/2016/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13219,vp,15636.pdf> (Dostęp: 16.04.2019).
103. Szanyi, M. (2012), Varieties of development paths in post communist countries with special regard to the transition in Hungary, *Competitio*, 11(2), ss. 2-25.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

104. Sztando, A. (2004), Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej, [w:] Brol, R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, ss. 126 i nast.
105. Śleszyński, P. (2018), Wydatki związane z infrastrukturą techniczną, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Nr 2, ss. 196-228.
106. Śmiechowicz, J. (2013), Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości jako instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości, *Krytyka Prawa*, Nr 5(1), ss. 457-479.
107. Tsyganova, T., Shirokova, G.V. (2010), Gender differences in entrepreneurship: Evidence from GEM data, vol. 1, no. 1(1), ss. 120-141.
108. Uryszek, T. (2011), Dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność wydatkowa, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, Nr 76, ss. 281-294.
109. Uryszek, T. (2012), Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 243, ss. 362-371.
110. Walenia, A. (2010), Formy działalności władz samorządowych w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich Podkarpacia, *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, Nr 9(3), ss. 285-294.
111. Węgrzyn-Skarbek, M. (2009), Zadania samorządu terytorialnego w świetle ustrojowych ustaw samorządowych a zasada pomocniczości, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, Nr 2 (15), ss. 187-217.
112. Wiśniewski, M. (2011), Ocena zdolności kredytowej gminy, *Difin*, Warszawa, s. 7.
113. Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy, Najwyższa Izba Kontroli Warszawa, lipiec 2018 roku, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-pomagaja-inwestorom.html> (Dostęp: 11.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

114. Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (2016), Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 18/2015/14/066/LBI, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8484,vp,10578.pdf> (Dostęp: 08.05.2019).
115. Wyszowska, D. (2012), Jednostki samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności na przykładzie gmin województwa podlaskiego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, Nr 97, ss. 255-267.
116. Zaborowski, Ł. (2016), Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych, *Przegląd Geograficzny*, Nr 88(2), ss. 159-182.
117. Zacharko, L. (2012), Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Gubernaculum et Administratio*, 1(5), ss. 153-162.
118. Zimny, A. (2008), Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/1234567-89/6229/efektywnosc_inwestycji_gminnych.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Dostęp: 12.05.2020).
119. Zioło, M. (2012), Modele polityki inwestycyjnej gmin i ich wpływ na rozwój przedsiębiorczości, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług*, Nr 97(724), ss. 283-296.

Strony www

1. <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze2> (Dostęp: 11.05.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

2. <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (Dostęp: 06.05.2020).
3. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (Dostęp: 09.05.2020).
4. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> (Dostęp: 05.09.2020).
5. <https://www.doradcasamorządu.pl/komunikaty/78-sas12-2014/1817-%C5%82%C4%85czenie-gmin.html> (Dostęp: 09.05.2020).
6. <https://www.prawo.pl/samorzad/samodzielnosc-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego,79323.html> (Dostęp: 13.05.2020).

Akty prawne

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz. U. 2018 poz. 1527), weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 roku. Zgodnie z jego treścią obszar likwidowanych Ostrowic podzielony został między gminy: Drawsko Pomorskie i Złocieniec.
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2019 poz. 1170 tekst jednolity z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2020 poz. 23 (tekst jednolity).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r., o gospodarce komunalnej Dz. U. 2019 poz. 712 (tekst jednolity).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz. U. 2019 poz. 688 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

6. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603, z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. 2020 poz. 293 (tekst jednolity).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym Dz. U. 2019 poz. 511 (tekst jednolity).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa Dz. U. 2019 poz. 512 (tekst jednolity).
10. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. 2019 poz. 1295 (tekst jednolity).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym Dz. U. 2020 poz. 713 (tekst jednolity).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Anna Pilková

Wydział Zarządzania, Katedra Strategii i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Comeniusa w Bratysławie

Marian Holienka

Wydział Zarządzania, Katedra Strategii i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Comeniusa w Bratysławie

Juraj Mikuš

Wydział Zarządzania, Katedra Strategii i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Comeniusa w Bratysławie

Rozdział IV

Podział terytorialny Słowacji i rola władz lokalnych w procesach wspierania przedsiębiorczości

Małe i średnie przedsiębiorstwa na Słowacji stanowią kluczowy segment sektora biznesowego, który przyczynia się do wzrostu makroekonomicznego i stanowi podstawę konkurencyjności tego kraju. Przedsiębiorczość jest również podstawą lokalnego rozwoju gospodarczego na Słowacji. Zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, samorząd odgrywa kluczową rolę w tym rozwoju. Kluczowe reformy administracji regionalnych stworzyły ramy dla słowackich samorządów lokalnych i umożliwiają im wypełnianie swojej misji w zakresie gospodarki i przedsiębiorczości. Wciąż jednak istnieją niedociągnięcia w tym systemie, które nie pozwalają na skuteczne stosowanie narzędzi wspierania przedsiębiorczości w słowackich regionach. W niniejszym rozdziale opisano podział administracyjny Słowacji oraz kompetencje i obowiązki każdego szczebla administracji w zakresie rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości. Scharakteryzowano również instrumenty wspierania przedsiębiorczości zgodnie z po-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

ziomami podziału terytorialnego kraju oraz polityką publiczną i badaniami w dziedzinie wsparcia przedsiębiorczości. Na zakończenie zaproponowano rozwiązania wzmacniające skuteczność lokalnych polityk publicznych wobec przedsiębiorczości.

4.1. Podział administracyjny kraju oraz podział kompetencji w zakresie wspierania przedsiębiorczości

Od 1990 r. w Republice Słowackiej istnieje podwójny system administracji publicznej składający się z lokalnych organów administracji państwowej (w tym na poziomie regionalnym) i organów samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, a także na poziomie regionów. Systematyzacja terytorialna Republiki Słowackiej zgodnie z Nomenklaturą jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) przedstawia się następująco:

Tabela 4.1. Podział NUTS w Słowacji

Jednostka	Ilość	Jednostka terytorialna
NUTS I	1	Słowacja
NUTS II	4	region Bratysławy, zachodnia Słowacja, Słowacja centralna, wschodnia Słowacja
NUTS III	8	kraj bratysławski, kraj trnawski, kraj trenczyński, kraj nitrzański, kraj żyliński, kraj bańskobytrzycki, kraj preszowski, kraj koszycki
NUTS IV	79	Powiaty
NUTS V	2890	Gminy

Źródło: Bačík, V. (n.d.), Slovak Republic - dane zbiorowe.

Wyższe jednostki terytorialne (NUTS III), w realizacji zadań samorządu terytorialnego i ich okręgów terytorialnych, są identyczne z okręgami terytorialnymi regionów. Jednostkami administracyjnymi Republiki Słowackiej są regiony, ale także gminy. Wyższe jednostki terytorialne - regiony samorządowe zostały utworzone na podstawie ustawy nr 302/2001 o regionach samorządowych. Ich kompetencje zostały

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

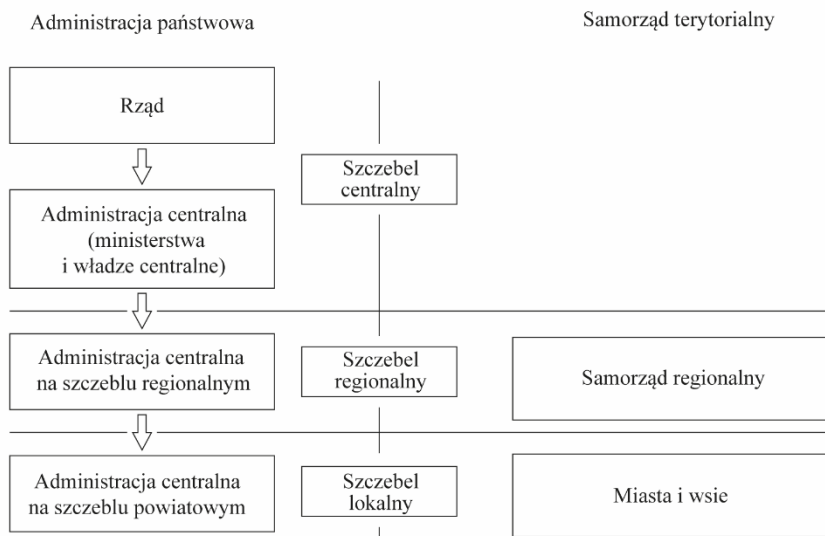
znacznie rozszerzone ustawą nr 416/2001 o przeniesieniu niektórych kompetencji z organów administracji państwowej na gminy i regiony samorządowe. Region samorządowy jest niezależną jednostką samorządu terytorialnego i administracyjną Republiką Słowackiej. Zrzesza osoby, które posiadają stałe miejsce zamieszkania na jej terytorium. Jest spółką publiczną i osobą prawną w stosunkach prawa prywatnego. Zgodnie z warunkami określonymi przez prawo, niezależnie zarządza swoim majątkiem i zasobami finansowymi.

Samorządny region dba o wszechstronny rozwój swojego terytorium i potrzeby jego mieszkańców. Kompetencje samorządowe obejmują zapewnienie stworzenia i realizacji programu rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego; wykonywanie działań planistycznych: pozyskiwanie, omawianie i zatwierdzanie dokumentów planowania przestrzennego; uczestnictwo w tworzeniu regionów; ochrona środowiska i inne. Region samorządowy wykonuje niektóre zadania jako delegowany wykonawca administracji państwowej, np. w zakresie edukacji, służby zdrowia, transportu drogowego itp.

Innym rodzajem jednostek administracyjnych na Słowacji są gminy. Gmina stanowi podstawę samorządu terytorialnego. Zrzesza mieszkańców miasta lub wsi, a także osoby zamieszkujące na jej terytorium. Jest to niezależna jednostka samorządu terytorialnego i jednostka administracyjna. Jest spółką publiczną i osobą prawną w stosunkach prawa prywatnego. Zgodnie z warunkami określonymi przez prawo, gmina samodzielnie zarządza swoją własnością i zasobami finansowymi (por. Schemat 4.1).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Schemat 4.1. Organizacja administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Słowacji (2014).

System wspierania przedsiębiorczości na Słowacji stale się rozwija i posiada wymiary pionowe oraz poziome. Istnieje kilka podmiotów, które bezpośrednio lub pośrednio wspierają przedsiębiorczość poprzez swoją działalność. Są to z jednej strony centralne organy administracji publicznej (zwłaszcza ministerstwa), władze regionalne i lokalne (jako podmioty o ogólnych kompetencjach), ale także agencje rozwoju, stowarzyszenia zawodowe, organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne i naukowe itp. Słowacki system wsparcia przedsiębiorczości jest dość rozproszony, podczas gdy konkretne działania są w głównej mierze koordynowane na szczeblu krajowym za pośrednictwem ministerstw. Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości można jednak zauważyć na wielu poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym (por. Tabela 4.2).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 4.2. Poziomy wsparcia przedsiębiorczości na Słowacji

Wsparcie przedsiębiorczości	
poziom krajowy	ministerstwa i inne organy centralne, wyspecjalizowane agencje wsparcia, państwowe instytucje finansowe
poziom regionalny	regiony samorządowe i oddziały wyspecjalizowanych agencji wsparcia
poziom lokalny	gminy, inicjatywy sektora prywatnego, izby handlowe, stowarzyszenia przedsiębiorców, banki komercyjne, uniwersytety i jednostki badawcze

Źródło: Opracowanie własne.

W zakresie wsparcia przedsiębiorczości na poziomie krajowym najważniejszymi organami centralnymi są ministerstwa. Ministerstwo Gospodarki⁴³ obejmuje takie sektory jak przemysł, handel i turystyka. Jedną z jego kluczowych kompetencji jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz tworzenie strategii rozwoju środowiska biznesowego. Wsparcie państwa realizowane za pośrednictwem tego ministerstwa skupia kilka organizacji non-profit. Należą do nich m.in. Słowacka Agencja Biznesu, Europejska Akademia Edukacji, Słowacka Agencja Turystyki (która ma wkrótce zostać ponownie utworzona) oraz Słowacka Agencja Innowacji i Energii. Najważniejsze działania Ministerstwa Gospodarki w dziedzinie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) obejmują programy wsparcia państwa, dotacje i pomoc inwestycyjną na rozwój regionów.

Ministerstwo Edukacji, Nauki, Badań Naukowych i Sportu⁴⁴ Republiki Słowackiej wspiera projekty badawczo-rozwojowe poprzez dotacje. Ministerstwo Edukacji, Młodzieży i Sportu może również udzielać dotacji na usługi naukowe i techniczne w celu wspierania badań i rozwoju. Funkcja wsparcia Ministerstwa Finansów⁴⁵ Republiki Słowackiej dotycząca rozwoju przedsiębiorczości znajduje odzwierciedle-

⁴³ Ministry of Economy of the SR (n.d.), About ministry, <https://www.mhsr.sk/>.

⁴⁴ Ministry of Education, Science, Research and Sport of the SR (n.d.), About the Ministry, <https://www.minedu.sk/ministry-of-education-science-research-and-sport-of-the-slovak-republic/>.

⁴⁵ Ministry of Finance of the SR (n.d.), Powers and Competences of the MF SR, <https://www.mfsr.sk/en/ministry/powers-competences-mf-sr/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

nie w możliwościach przyznawania określonych ulg i zwolnień oraz wdrażania innych instrumentów finansowych i gospodarczych w dziedzinie przedsiębiorczości. Rolą Ministerstwa Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny⁴⁶ Republiki Słowackiej jest ciągła modernizacja prawa pracy w celu zwiększenia zatrudnienia. W swoich wysiłkach na rzecz stworzenia zrównoważonego rynku pracy zwraca również uwagę na ochronę pracowników i wymagania względem pracodawców, a tym samym znacząco wpływa na obszar przedsiębiorczości. Udzielone wsparcie jest pośrednie poprzez składki celowe dla pracodawców na wypłatę wynagrodzeń, składki ubezpieczeniowe i składki na samozatrudnienie. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁷ Republiki Słowackiej jest odpowiedzialne za udzielanie wsparcia finansowego firmom z sektora rolnictwa, produkcji żywności, leśnictwa i rybołówstwa. Przedsiębiorstwa rolne otrzymują dotacje operacyjne w różnych formach na pokrycie wyższych kosztów produkcji w gorszych warunkach naturalnych. Ministerstwo Transportu i Budownictwa⁴⁸ Republiki Słowackiej udziela dotacji organizacjom działającym w branży turystycznej. Oprócz wyżej wymienionych organów państwowych, Ministerstwo Środowiska⁴⁹ Republiki Słowackiej rozwija działania, które również przyczyniają się do wspierania i rozwoju przedsiębiorczości poprzez dotacje.

Oprócz ministerstw istnieje także kilka innych organów centralnych, które wspierają przedsiębiorczość, tj. biuro wicepremiera ds. inwestycji i informatyzacji ze wsparciem dla najmniej rozwiniętych dzielnic, Słowacka Agencja Biznesu, Urząd Własności Przemysłowej, Słowacki Bank Gwarancji i Rozwoju oraz inne.

Kolejnym szczeblem administracji wspierającym przedsiębiorczość jest poziom regionalny, gdzie najważniejszymi podmiotami są regiony samorządowe i regionalne oddziały wyspecjalizowanych agencji. Kompetencje w zakresie wsparcia

⁴⁶ Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR (n.d.), Labour and Employment, <https://www.employment.gov.sk/en/>.

⁴⁷ Ministry of Agriculture and Rural Development of the SR (n.d.), Basic info, <https://www.mpsr.sk/en/>.

⁴⁸ Ministry of Transport and Construction of the SR (n.d.), Basic info, <https://www.mindop.sk/en/>.

⁴⁹ Ministry of Environment of the SR (n.d.), About us, <https://www.minzp.sk/en/about-us/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

przedsiębiorczości są narzucane regionom samorządowym na mocy ustawy o regionach samorządowych i ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego. Regiony samorządowe zachęcają do wspierania przedsiębiorczości, mimo że wsparcie to nie jest tak intensywne jak w przypadku centralnych organów państwowych.

Wsparcie na rzecz przedsiębiorczości na poziomie lokalnym jest głównie zapewniane przez gminy na zasadzie ad hoc, podczas gdy tylko większe gminy opracowały i zatwierdziły odrębną koncepcję rozwoju gospodarczego lub koncepcję wspierania działalności przedsiębiorczej na swoim terytorium. Przeważają gminy duże, w których działalność przedsiębiorcza jest znacznie bardziej skoncentrowana niż w małych gminach. Wsparcie to nie jest jednak koordynowane i zapewniane regularnie.

Głównymi podmiotami wspierającymi przedsiębiorczość są ministerstwa, które realizują te zadania w zakresie swoich kompetencji. Wsparcie to nie jest dobrze skoordynowane i nie ma żadnych dokumentów strategicznych, które reprezentowałyby wizję sektora przedsiębiorczości na Słowacji. Ponadto, ocena polityk i programów wspierania przedsiębiorczości przeprowadzona przez OECD wskazuje na to, że „mimo iż wsparcie przedsiębiorczości jest przedmiotem kilku dokumentów rządowych i strategicznych dotyczących alokacji funduszy strukturalnych UE (np. Program Operacyjny Badań i Innowacji, Program Operacyjny Human Resources na okres programowania 2014–2020), nie istnieją nadrzędne strategie wsparcia przedsiębiorczości ani żadne ramy polityczne” (OECD/European Union 2018).

4.2. Zakres odpowiedzialności władz lokalnych za rozwój gospodarczy

Według wstępnego raportu dotyczącego krajowej strategii rozwoju regionalnego i terytorialnego Republiki Słowackiej do 2030 r. (Slovak Government Office 2017), rozwój gospodarczy charakteryzuje się zrównoważeniem, wydajnością i konkurencyjnością gospodarki na poziomie państwa, a także na poziomie regionów, miast

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

i gmin, które funkcjonują w oparciu o efektywne wykorzystanie surowców, zasobów naturalnych i ludzkich oraz infrastruktury w regionach, dywersyfikację, innowacje, wysoką wartość dodaną oraz stymulowanie motywacji siły roboczej poprzez poprawę jakości życia.

Regiony odgrywają ważną rolę w procesie rozwoju gospodarczego, w związku z czym niezwykle ważną rolę pełni ustawa o rozwoju regionalnym⁵⁰. Jej głównymi celami są eliminacja lub redukcja niepożądanych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego i rozwoju terytorialnego regionów oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionów, zwiększenie wyników gospodarczych, konkurencyjności regionów i rozwoju innowacji w regionach, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju oraz zwiększenia zatrudnienia i poziomu życia ludności w regionach.

Władze rządowe, samorządy i gminy mają różne role oraz obowiązki we wspieraniu rozwoju regionalnego. Kancelaria wicepremiera w dziedzinie rozwoju regionalnego zapewnia opracowanie krajowej strategii i jej realizację poprzez działania partnerów społeczno-gospodarczych, monitorowanie jej wdrażanie i przekazywanie rządowi raportów z jej realizacji⁵¹. Ministerstwa i inne centralne organy administracji państwowej współpracują w realizacji głównych celów wspierania rozwoju regionalnego z kancelarią wicepremiera przy opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie strategii krajowej. Współpracują również (zgodnie z krajową strategią) podczas opracowywania programu rozwoju regionów samorządowych i uwzględniają specyfikę regionów przy tworzeniu dokumentów strategicznych. Aby wesprzeć rozwój regionalny, samorządy przygotowują i oceniają analizy rozwoju regionu oraz jego części, zapewniają jego zrównoważony rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i rozwój terytorialny. Opracowują i wdrażają program rozwoju swojego regionu, a także monitorują i oce-

⁵⁰ Act on Regional Development, no. 539/2008 (2019), <https://www.slov-lex.sk/pravnepredpisy/-SK/ZZ/2008/539/20170101?ucinost=01.05.2020#predpis.cast-tretia>.

⁵¹ Act on Regional Development no. 539/2008 (2019), <https://www.slov-lex.sk/pravnepredpisy/-SK/ZZ/2008/539/20170101?ucinost=01.05.2020#predpis.cast-tretia>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

niąją jego wdrażanie zgodnie ze strategią krajową. Opracowują propozycje dotyczące regionalnej strategii innowacji oraz innych polityk sektorowych. W tym procesie gminy analizują i oceniają poziom rozwoju swojego terytorium, zapewniają jego zrównoważony rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i rozwój terytorialny, przygotowują i wdrażają program rozwoju gminy, monitorują go i składają sprawozdania z jego realizacji. Gminy współpracują z regionami samorządowymi w zakresie przygotowania i wdrażania programu rozwoju swojego regionu oraz wspierają rozwój działalności gospodarczej. Biuro wicepremiera ds. inwestycji i informatyzacji zostało niedawno przekształcone w Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji Republiki Słowackiej. Nowo utworzone ministerstwo przejęło kompetencje biura wicepremiera w zakresie inwestycji i informatyzacji od 1 lipca 2020 roku a od 1 października 2020 roku także kompetencje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Republiki Słowackiej w dziedzinie rozwoju regionalnego. Zmiany te mają na celu scentralizowanie i skoncentrowanie programu rozwoju regionalnego oraz funduszy europejskich na jednym ministerstwie w celu poprawy koordynacji rozwoju regionalnego, optymalizacji struktury wdrażania zarządzania funduszami, wzmocnienia zasad przejrzystości i wydajności. Wstępne sprawozdanie w sprawie krajowej strategii rozwoju regionalnego i terytorialnego Republiki Słowackiej do 2030 r. (Slovak Government Office 2017) ocenia obecny stan rozwoju gospodarczego w zakresie krajowej polityki na szczeblu regionalnym. Stwierdza on, że niespójność między podziałem kompetencji i zasobów oraz niewystarczająca koordynacja działań między różnymi szczeblami administracji państwowej skutkują nieefektywnym wykorzystaniem zasobów publicznych do wspierania rozwoju regionalnego i terytorialnego. Potencjał rozwoju regionów, miast i gmin nie jest wystarczająco wykorzystywany, brakuje też informacji zwrotnych, skutecznego monitorowania i oceny efektów przyjętych środków jako punktów wyjścia do skutecznego zarządzania rozwojem regionalnym. Rezultatem jest pogłębienie regionalnych różnic i niewystarczająca prognoza

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

tempa wzrostu gospodarczego na wzrost jakości życia w regionach, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju.

Centralne zarządzanie gospodarką narodową również przyczynia się do stwierdzonych problemów, ponieważ jest wdrażane poprzez podejście departamentalne, które wchodzi w konflikt nie tylko ze złożonością rozwoju gospodarczego regionów, ale także z możliwością wpływania na specyfikę regionu z centrum. Regiony, miasta i gminy nie są wyposażone w uprawnienia do opracowywania zorientowanych na problemy strategii rozwoju gospodarczego swojego terytorium, opartych na wsparciu wykorzystania zasobów lokalnych i regionalnych oraz ukierunkowanych na zaspokojenie lokalnego/regionalnego popytu, który wzmocniłby zrównoważony rozwój i odporność gospodarki regionalnej. Niewielki nacisk kładzie się na maksymalizację wartości dodanej produktu regionalnego, na zamknięcie cykli produkcji podstawowej poprzez przetworzenie na produkt końcowy i konsumpcję na poziomie regionalnym.

Ekonomiczny wymiar polityki regionalnej od dawna jest niedoceniany. Fakt, że rozwiązanie problemów społecznych w regionach musi opierać się przede wszystkim na rozwoju gospodarki, nie został wystarczająco odzwierciedlony. Niewystarczające są również zdolności organizacyjne oraz struktury współpracy na poziomie gmin i regionów. Istnieją długoterminowe rozbieżności między podziałem odpowiedzialności, a dostępnością narzędzi na różnych szczeblach administracji państwowej. Fakt, że organizacja przestrzenna polityki regionalnej, w tym struktur zarządzania nie opiera się na bezpośrednich powiązaniach z naturalnymi regionami funkcjonalnymi, zmniejsza możliwości adresowania polityki regionalnej, elastyczność i skuteczną interwencję, w tym alokację zasobów finansowych. Nadmierne rozdrobnienie obowiązków w zakresie rozwoju regionalnego i terytorialnego, między centralne organy administracji państwowej, ogranicza aktywność i elastyczność zarządzania rozwojem regionalnym oraz terytorialnym. Regiony, gminy i miasta pasywnie zarządzają, a nie kierują rozwojem regionalnym i terytorialnym. Nie mają odpowiedniej przestrzeni

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

instytucjonalnej ani legislacyjnej dla zarządzania, ani nie zbudowali odpowiednich zdolności do koordynowania projektem, w tym np. dostępności informacji.

4.3. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości według poziomów podziału terytorialnego kraju

Obecny system wsparcia przedsiębiorczości w Słowacji jest stosunkowo złożony, ale w większym stopniu nieprzejrzysty, ponieważ obejmuje kilka podmiotów zajmujących się tym zagadnieniem. System wspierania przedsiębiorczości charakteryzuje się skomplikowanymi powiązaniem, zapewniając jednocześnie wsparcie finansowe i pozafinansowe. Zadania centralnych organów administracji państwowej koncentrują się głównie na kształtowaniu polityki i pozyskiwaniu funduszy. Wspecjalizowane agencje, instytucje bankowe i fundusze służą głównie do wdrażania tych polityk, chociaż ich inicjatorami i założycielami są organy administracji państwowej oraz zainteresowane organizacje zawodowe. Poziomy wsparcia przedsiębiorczości na Słowacji pokazano w Tabeli 4.2. Zasadniczo istnieją trzy poziomy: krajowy, regionalny i lokalny.

4.3.1. Instrumenty i instytucje wspierania przedsiębiorczości na poziomie krajowym

Na poziomie krajowym głównymi podmiotami wspierającymi przedsiębiorczość są ministerstwa Republiki Słowackiej, inne organy centralne, wyspecjalizowane agencje wsparcia przedsiębiorczości i państwowe instytucje finansowe.

Ministerstwo Gospodarki Republiki Słowackiej jest najważniejszym podmiotem instytucjonalnym wspierającym MŚP w zakresie programów pomocy publicznej. Istnieją również inne inicjatywy centralnych organów administracji państwowej,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

w których działa ono jako poręczyciel i koordynator. Przedsiębiorcy mogą składać wnioski drogą elektroniczną o następujące rodzaje dotacji w ramach kompetencji Ministerstwa Gospodarki⁵²: wsparcie dla górnictwa, tradycja i historia działalności wydobywczej, eliminacja skutków działalności wydobywczej, rekompensata za społeczne skutki spadku działalności wydobywczej; wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; wsparcie wykorzystania biomasy i energii słonecznej do produkcji ciepła; wsparcie ochrony konsumentów; wsparcie rozwoju produkcji przemysłowej i usług; wsparcie badań, rozwoju i innowacji; promowanie efektywności energetycznej.

Regionalna pomoc inwestycyjna⁵³ jest jedną z form pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jej głównym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego najbardziej defaworyzowanych regionów Słowacji i zmniejszenie istniejących różnic regionalnych. Udzielanie regionalnej pomocy inwestycyjnej ma także na celu motywowanie inwestorów krajowych i zagranicznych do znacznych inwestycji początkowych, rozwijania istniejących przedsiębiorstw i tworzenia długoterminowych miejsc pracy. Program pomocy inwestycyjnej pomiędzy dużymi, a małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Warunki przyznania pomocy są korzystne dla MŚP.

Innowacyjne vouchery⁵⁴ - mają za zadanie wspierać współpracę podmiotów gospodarczych i ośrodków badań naukowych. Pomoc ta ma na celu wsparcie MŚP, które mogą zwiększyć swoją konkurencyjność poprzez podnoszenie innowacyjności swoich produktów, usług lub technologii, a także tworzenie innowacyjnych projektów.

⁵² Ministry of Economy of the SR (n.d.), Subsidies, <https://portal.mhsr.sk/dotacie/>.

⁵³ Ministry of Economy of the SR (n.d.), Investment support, <https://www.mhsr.sk/podpora-investicii/investicna-pomoc>.

⁵⁴ Ministry of Economy of the SR (n.d.), Innovations, <https://www.economy.gov.sk/inovacie/podporne-nastroje/vouchre>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Fundusz Innowacji⁵⁵ - to nie inwestycyjny fundusz i niezależny podmiot prawny non-profit ustanowiony przez Ministerstwo Gospodarki. Fundusz Innowacji zapewnia zwrotną pomoc finansową w celu wsparcia stworzenia odpowiednich warunków dla wykorzystania wyników badań, rozwoju, innowacji, patentów, modeli przemysłowych i użytkowych w ścisłej współpracy z instytucjami naukowymi, badawczymi i technicznymi.

Agencje wspierające Ministerstwo Gospodarki

Słowacka Agencja Biznesu (SBA) - jest główną i najstarszą wyspecjalizowaną instytucją w Republice Słowackiej pod względem wsparcia przedsiębiorczości skierowanego głównie do MŚP. Została założona w 1993 r. dzięki wspólnej inicjatywie Unii Europejskiej i rządu słowackiego. Jest to unikalna platforma sektora publicznego i prywatnego. Zapewnia różne rodzaje wsparcia i pomocy w zakładaniu i rozwoju biznesu. Realizuje projekty krajowe, ale zapewnia także wsparcie dla MŚP poprzez inne działania, takie jak Startup Sharks, wsparcie udanych praktyk biznesowych, wsparcie firm rodzinnych i firm biorących udział w projektach międzynarodowych. Wsparcie finansowe udzielane jest w ramach programu mikropożyczek i funduszy Venture Capital zarządzanych przez National Holding Fund.

Krajowe projekty pt. **Narodowe Centrum Biznesowe II: Region samorządowy w Bratysławie i Narodowe Centra Biznesowe w regionach** - głównym celem tych dwóch projektów jest utworzenie instytucji zapewniającej kompleksowe, systematyczne wsparcie i profesjonalne doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także dla przedsiębiorców. Ich wsparcie odbywa się za pośrednictwem trzech programów⁵⁶:

- program akceleracyjny - zapewniający profesjonalne porady i wiedzę na temat zakładania firmy;

⁵⁵ Ministry of Economy of the SR (n.d.), Information about Innovation Fund, <https://www.mhsr.sk/informacia-o-inovacnom-fonde>.

⁵⁶ National Business Center (n.d.), Services, <https://www.npc.sk/sk/services/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- program inkubacji - zapewnia wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw rozpoczynających działalność zwiększając ich wskaźnik przeżycia w pierwszych krytycznych latach zakładania działalności gospodarczej;
- program stażowy - zapewnia szansę zarówno początkującemu przedsiębiorcy, jak i osobie zainteresowanej prowadzeniem działalności gospodarczej, aby dowiedzieli się oni o nowych rynkach, zdobyli kontakty biznesowe lub wiedzę o nowych trendach biznesowych.

SBA jest również koordynatorem programów państwowych (Slovak Business Agency 2019):

- program wsparcia startupów - wsparcie firm typu start-up i osób niebędących przedsiębiorcami poprzez zapewnienie im udziału w krajowych lub zagranicznych wydarzeniach, mentoring i profesjonalne wsparcie;
- promowanie udanej praktyki biznesowej - promocja nowych innowacyjnych pomysłów i udanych historii biznesowych w celu zwiększenia świadomości opinii publicznej na temat przedsiębiorczości jako atrakcyjnej i korzystnej alternatywy dla zatrudnienia;
- wsparcie firm rodzinnych - w zależności od opublikowanych naborów, MŚP spełniające definicję firmy rodzinnej mogą ubiegać się o kilka form usług (bez współfinansowania). Polegają one na zapewnieniu profesjonalnego doradztwa, opracowaniu analiz, badań rynku, propozycji środków poprawy pozycji firmy rodzinnej na rynku, koncepcji, strategii itp.
- program wsparcia gospodarki internetowej - pomaga poprawić umiejętności cyfrowe potrzebne do rozwoju firmy, umożliwiając uczestnikom rozwój osobisty i biznesowy.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Wybrane projekty międzynarodowe, w których SBA jest koordynatorem krajowym to (Slovak Business Agency 2019):

- **Erasmus dla Przedsiębiorców** - zapewnia nowym lub obiecującym przedsiębiorcom możliwość uczenia się od doświadczonych przedsiębiorców z innych krajów partnerskich, którzy są właścicielami lub menadżerami MŚP;
- **Biz4Fun project** - zapewnia wsparcie w procesie tworzenia nowych firm i poprawy sytuacji młodych ludzi na rynku pracy poprzez przekazywanie wiedzy dotyczącej zakładania startupów;
- **The National Holding Fund**⁵⁷ - pośrednik dla funduszy Venture Capital, których misją jest stymulowanie rozwoju sektora MŚP, zwiększanie wielkości środków poszczególnych funduszy oraz wykorzystanie osiągniętych zysków do dalszego wspierania firm. Obecnie zarządza 3 funduszami Venture Capital z osobnym podmiotem prawnym:
- **Słowacki Fundusz Rozwoju** - realizuje inwestycje w powstałe lub dopiero powstające spółki w formie wkładu do kapitału zakładowego spółki.
- **Fundusz Innowacji i Technologii** - realizuje projekty, których celem jest rozwiązanie aktualnych problemów społeczeństwa. Wspiera firmy na wczesnych etapach ich istnienia, które charakteryzują się potencjałem wzrostu i ekspansji.
- **Eterus Capital** - inwestowanie w akcje odnoszących sukcesy spółek słowackich oraz projekty zapewniające odpowiedni profil zwrotu i ryzyka.

SBA za pośrednictwem Krajowego Funduszu Powierniczego udostępnia również program Mikrokredyt⁵⁸ będący długoterminowym instrumentem finansowym, którego celem jest udostępnienie środków kredytowych mikro i małym przedsiębior-

⁵⁷ National Holding Fund (n.d.), History and company's mission, <http://www.nhfond.sk/>.

⁵⁸ Slovak Business Agency (n.d.), Microloan program, <http://www.sbagency.sk/mikropozicky>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

com oraz start-upom na korzystniejszych warunkach. Wsparcie polega na udzieleniu pożyczki głównie na finansowanie projektów inwestycyjnych i operacyjnych. Program mikrokredytów jest zwrotną formą wsparcia, która ma charakter odnawialny.

Słowacka Agencja Inwestycji i Rozwoju Handlu⁵⁹ jest organizacją pomocniczą Ministerstwa Gospodarki skupioną na wspieraniu inwestycji i działalności eksportowej słowackich firm. Agencja informuje o możliwościach pomocy publicznej, publikuje analizy sektorowe i regionalne, a także stworzyła program usług wspierających działalność reinwestycyjną zagranicznych inwestorów o ugruntowanej pozycji na Słowacji.

Projekt krajowy „Wsparcie internacjonalizacji MŚP” - agencja świadczy bezpłatne usługi dla małych i średnich (ale także dużych) firm ze Słowacji i zagranicy zainteresowanych inwestowaniem lub internacjonalizacją. Słowackie MŚP mogą uzyskać wsparcie na swoją działalność w postaci pośrednich dotacji finansowanych ze środków UE oraz budżetu państwa.

Słowackie parki przemysłowe - jednym z kluczowych zadań agencji w tworzeniu inwestorów zagranicznych jest identyfikacja odpowiednich lokalizacji do realizacji ich planu inwestycyjnego. W tym celu agencja stworzyła i zarządza bazą danych nieruchomości, z której na zlecenie inwestora wybiera i oferuje grunty lub budynki.

Inwestowanie na Słowacji - agencja wspiera działania na rzecz budowy, rozwoju i popularyzacji słowackiego środowiska badawczo-rozwojowego, pozyskuje zagraniczne inwestycje w badania i rozwój oraz nawiązuje relacje z krajowymi i zagranicznymi firmami.

Portal dla zainteresowanych eksportem - portal internetowy będący jedynym miejscem, które dostarcza kompleksowych informacji na temat wsparcia państwa dla eksportu na Słowacji.

⁵⁹ Slovak Investment and Trade Development Agency (n.d.), About us - www.sario.sk.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Oficjalny udział Republiki Słowackiej w wystawach i targach zagranicznych pod patronatem Ministerstwa Gospodarki - agencja świadczy usługi w zakresie technicznego i organizacyjnego wyposażenia stoisk narodowych na międzynarodowych targach i wystawach za granicą.

Słowacka Agencja Innowacji i Energii⁶⁰ - została utworzona jako dotowana przez państwo organizacja Ministerstwa Gospodarki. Zadania i cele: Agencja ma być organem pośredniczącym i wdrażającym fundusze strukturalne UE; udzielanie bezpłatnych porad gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom i sektorowi publicznemu w zakresie energii; wykonywanie zadań państwowych w zakresie wspierania innowacji; monitorowanie i ocena działalności innowacyjnej na Słowacji oraz proponowanie działań wspierających je. W okresie programowania 2014-2020 Agencja realizuje programy operacyjne o tematyce badań i innowacji, w których zarządza konkursami na wsparcie innowacji i transferu technologii.

Zwiększenie innowacyjności słowackiej gospodarki - celem jest podniesienie świadomości znaczenia innowacji wśród słowackich przedsiębiorców, ale także w szkołach średnich i wyższych we wszystkich regionach.

Wsparcie branży kreatywnej na Słowacji (kupony kreatywne) - kupony w sektorze ICT/programowania mogą być wykorzystywane przez firmy do dostarczania systemów informatycznych, rozwiązań programowych i aplikacji przeznaczonych do procesów wewnętrznych.

Ministerstwo Edukacji, Nauki, Badań i Sportu⁶¹ - może udzielać dotacji na usługi naukowe i techniczne świadczone przez przedsiębiorców w celu wspierania badań i ich rozwoju. Usługi naukowe i techniczne mogą koncentrować się na dostarczaniu i rozpowszechnianiu informacji i wiedzy naukowo-technicznej, w tym usług

⁶⁰ Slovak Innovation and Energy Agency (n.d.), Welcome to the Slovak Innovation and Energy Agency, <https://www.siea.sk/>.

⁶¹ Ministry of Education, Science, Research and Sport of the SR (n.d.), About the Ministry, <https://www.minedu.sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

bibliotecznych, działań wspierających upowszechnianie wyników badań i ich implementacji do praktyki.

Słowacka Agencja Rozwoju i Badań - program pomocowy może zostać przyznany podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą bez względu na jego status prawny i sposób finansowania. Pomoc w ramach tego programu realizowana jest poprzez udostępnienie środków z budżetu państwa w postaci bezzwrotnej wkładu finansowego.

Centrum Informacji Naukowo-Technicznej - oferuje dotacje do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, których celem jest udzielanie przedsiębiorcom wsparcia od państwa.

Ministerstwo Finansów⁶² - realizuje projekt **Public Sector Liason Officer**. Projekt ma na celu pomóc słowackim firmom i ekspertom technicznym zdobyć przychówek w projektach organizacji międzyrządowych i międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowy Bank Inwestycyjny, Grupa Banku Światowego i inne.

Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny⁶³ - zapewnia wsparcie przedsiębiorczości w różnych formach, np. poprzez działania na rynku pracy wynikające z ustawy o służbie zatrudnieniu. Aktywnymi środkami stosowanymi przez ministerstwo są: zasiłek na samozatrudnienie; zasiłek z tytułu zatrudnienia dla osoby poszukującej pracy znajdującej się w niekorzystnej sytuacji; wkład we wspieranie utrzymania miejsc pracy; wkład w tworzenie nowych miejsc pracy; pomoc finansowa na wsparcie utrzymania zatrudnienia w małych i średnich przedsiębiorstwach; wkład w utworzenie zakładu pracy chronionej; udział w utrzymaniu osoby niepełnosprawnej w zatrudnieniu oraz zasiłek dla obywatela z niepełnosprawnością z tytułu samozatrudnienia.

⁶² Ministry of Finance of the SR (n.d.), Powers and Competences of the MF SR, <https://www.mfsr.sk/sk/>.

⁶³ Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR (n.d.), Welcome, <https://www.employment.gov.sk/sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Kolejnym działaniem Ministerstwa jest wykonanie ustawy o gospodarce społecznej i przedsiębiorstwach społecznych. Ustawa ma na celu stworzenie przestrzeni dla gospodarki zorientowanej społecznie jako integralnej części gospodarki państwa, poprzez określenie warunków powstawania podmiotów gospodarczych i ich wspierania. Prawo rozróżnia kilka rodzajów przedsiębiorstw społecznych. Możliwe jest uzyskanie statusu zarejestrowanego przedsiębiorstwa społecznego, co wpływa na uzyskiwanie różnego rodzaju bezpośredniego lub pośredniego wsparcia ze strony państwa.

Agencja Wdrażająca Ministerstwa Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny⁶⁴ jest organizacją budżetową podlegającą założycielowi Ministerstwa. W ramach swoich priorytetów Agencja Wdrażająca przyczynia się do zwiększenia zatrudnienia młodych ludzi, którzy są bezrobotni i nie kształcą się ani nie szkolą na rynku pracy, osób długotrwale bezrobotnych, osób o niskich kwalifikacjach, osób starszych i niepełnosprawnych.

Pomoc państwa⁶⁵ ma na celu wsparcie szkoleń pracowników w celu zwiększenia ich poziomu wykształcenia, potencjału zawodowego i zdolności adaptacyjnych.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁶ udziela pomocy publicznej w sektorze rolnym podmiotom prowadzącym działalność w zakresie podstawowej produkcji rolnej, żywności, leśnictwa i rybołówstwa. Wsparcie w rolnictwie udzielane jest w formie bezpośredniej (dotacji) w postaci bezzwrotnych środków z budżetu państwa. Pomoc udzielana jest na przykład na naprawę szkód spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi i kłęskami żywiołowymi zgodnie ze specjalnymi przepisami w sektorze rolnym; badania i rozwój w rolnictwie i leśnictwie; zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz innych osób.

⁶⁴ Implementation Agency of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic (n.d.), About agency, <https://www.ia.gov.sk/>.

⁶⁵ Central Office of Labour, Social Affairs and Family (n.d.), State aid contributions. https://www.up-svr.gov.sk/sluzby-zamestnanosti/statna-pomoc.html?page_id=13512.

⁶⁶ Ministry of Agriculture and Rural Development of the SR (n.d.), <https://www.mpsr.sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Krajowa Sieć Rozwoju Obszarów Wiejskich jest organizacją wspierającą MRiRW, prowadzącą działalność na terenie całego kraju. Misją Agencji jest gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego osad wiejskich, doradztwo potencjalnym i istniejącym przedsiębiorstwom, organizacjom publicznym i non-profit na obszarach wiejskich prowadzących działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Ministerstwo Transportu i Budownictwa⁶⁷ - organizacje turystyczne zarejestrowane w Ministerstwie mogą ubiegać się o dotację turystyczną. Dotacja musi zostać przeznaczona m.in. na realizację działań wspierających rozwój turystyki (w tym na marketing i promocję), działalność centrum informacji turystycznej utworzonej przez organizację turystyczną, tworzenie i obsługę systemu rezerwacyjnego.

Ministerstwo Środowiska⁶⁸ - pod patronatem Ministerstwa jest **Fundusz Ochrony Środowiska**, który może udzielać wsparcia w formie pożyczki i dotacji. Dotacja może wspierać badania i rozwój mające na celu poprawę środowiska, natomiast pożyczka może wspierać działania zmierzające do realizacji celów polityki środowiskowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Krajowa Nagroda Przedsiębiorczości dla Środowiska - to konkurs, którego celem jest wspieranie działalności podmiotów gospodarczych, które poprzez swoją aktywność w znaczący sposób przyczyniają się do ograniczania negatywnych oddziaływań na środowisko.

Kancelaria Wicepremiera SR ds. Inwestycji i Informatyzacji⁶⁹ - obejmuje program wsparcia dla słabiej rozwiniętych dzielnic i jest w pełni odpowiedzialny przed słowackim rządem za realizację indywidualnych planów działania i zmniejszenie różnic regionalnych w kraju. Z dniem 1 lipca 2020 jego kompetencje przejęło

⁶⁷ Ministry of Transport and Construction of the SR (n.d.), <https://www.mindop.sk/>.

⁶⁸ Ministry of Environment of the SR (n.d.), About us, <https://www.minzp.sk/>.

⁶⁹ Office of the Deputy Prime Minister of the SR for Investments and Informatization (n.d.), About us, <https://www.vicpremier.gov.sk/en/podpredseda-vlady/about-us/index.html>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

nowo utworzone Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji Republiki Słowackiej.

Ustawa o wspieraniu najmniej rozwiniętych dzielnic pozwala na koncentrację instrumentów, środków i zasobów finansowych w celu stymulowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zatrudnienia na poziomie samorządu i na szczeblu centralnym. Celem wsparcia jest przede wszystkim tworzenie nowych miejsc pracy.

Biuro Własności Przemysłowej⁷⁰ - ma na celu zapewnienie MŚP usług doradczych, w tym pomocy w ochronie przed nieuczciwymi praktykami handlowymi.

Słowacki Bank Gwarancji i Rozwoju⁷¹ - wspiera słowacki sektor biznesowy, podczas gdy priorytetem jest rozwój MŚP. Działalność banku koncentruje się jednak także na rozwoju podmiotów rolniczych, finansowaniu samorządu regionalnego i renowacji budynków mieszkalnych. Bank wspiera rozwój MŚP, udzielając różnego rodzaju gwarancji na pożyczki, zwłaszcza dla MŚP, ale także dla miast i gmin lub osób prawnych utworzonych na podstawie specjalnych przepisów.

Bank Eksportowo-Importowy Republiki Słowackiej (Eximbanka)⁷² - zapewnia eksporterom bezpośrednie finansowanie kontraktu eksportowego, finansowanie inwestycji producenta w sprzęt, ułatwia uzyskanie zaliczki od klienta zagranicznego na poczet gwarancji zaliczkowej oraz zapewnia różne inne formy gwarancji na produkty.

⁷⁰ Industrial Property Office of the SR (n.d.), About Office, <https://www.indprop.gov.sk/>.

⁷¹ Slovak Guarantee and Development Bank (n.d.), Mission, <https://www.szrb.sk/sk/o-nas-138/>.

⁷² Eximbanka SR (n.d.), Profile, https://www.eximbanka.sk/en/english/about-us/profile.html?page_id=194151.

4.3.2. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości na poziomie regionalnym

Na poziomie regionalnym głównymi podmiotami wsparcia przedsiębiorczości są regiony samorządowe i oddziały wyspecjalizowanych agencji wsparcia.

Region samorządowy Bratysławy przewiduje następujące programy dotacji⁷³:

- Program minimalnej pomocy regionu samorządowego Bratysławy - subwencje na strategiczne obszary życia publicznego w oparciu o ogłoszone zaproszenia do składania wniosków. Program obejmuje dziedziny kultury, sportu, wsparcia młodzieży, turystyki, wsparcia środowiska i rozwoju obszarów wiejskich lub wsparcia życia publicznego w regionie;
- Dotacje indywidualne - dotacje udzielane na wsparcie życia publicznego w regionie zgodnie z określonym celem;
- Budżet partycypacyjny - dotacje na wsparcie projektów społecznych w regionie;
- Dotacje terytorialne - dotacje udzielane na wsparcie życia publicznego i rozwoju miast, gmin i dzielnic miejskich na jego terytorium;
- Opieka zdrowotna - dotacje przeznaczone na wsparcie rozwoju opieki zdrowotnej we wszystkich częściach regionu.

Region samorządowy Trnavy posiada dwa istotne programy dotujące⁷⁴:

Dotacje dla organizacji oraz osób prawnych - wsparcie dla organizacji w regionie w celu ich aktywnego udziału w opracowywaniu, przygotowaniu i realizacji działań związanych z usługami pożytku publicznego. Ten program koncentruje się na kulturze, sprawach społecznych, opiece zdrowotnej i sporcie.

⁷³ Bratislava self-governing region (n.d.), <https://bratislavskykraj.sk/>.

⁷⁴ Trnava self-governing region (n.d.), Self-government, <https://www.trnava-vuc.sk/samosprava/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Dotacje na rozwój regionalny - wsparcie usług użyteczności publicznej, biznesu i zatrudnienia w regionie oraz projektów mających na celu podniesienie atrakcyjności obszaru i rozwój turystyki.

Region samorządowy Trenczyna⁷⁵ umożliwia przedsiębiorcom uzyskanie wsparcia biznesowego wyłącznie w ramach Programu Operacyjnego Badania i Innowacje. Samorząd województwa w Trenczynie rozwija także działania wspierające kształcenie dualne, współpracę między pracodawcami, a szkołami średnimi w ramach specjalizacji regionu, tworzenie i funkcjonowanie centrów kształcenia oraz szkolenia zawodowego.

Region samorządowy Żylinia⁷⁶ - ze względu na znaczny wpływ pandemii COVID-19 na budżet województwa samorządowego, Rada podjęła decyzję o odwołaniu naborów wniosków o dofinansowanie z Regionalnego Programu Dopląt i Partycypacyjnego Programu Dopląt.

Region Żyliński wspiera również przedsiębiorczość i inwestycje (organizowanie/współorganizowanie i wspieranie działań prezentacyjnych, kooperacyjnych i informacyjnych), środowisko innowacyjne (realizowane wsparcie tworzenia klastrów i ich popularyzacja), rozwój kapitału ludzkiego, doskonalenie i wdrażanie edukacji zawodowej (np. budowanie ośrodków kształcenia i szkolenia zawodowego), infrastrukturę publiczną oraz wspiera działalność Akademii dla początkujących kobiet-przedsiębiorców z regionu Żylińskiego.

Region samorządowy Bańskiej Bystrzycy⁷⁷ - udziela dotacji w dziedzinie kultury, rekonstrukcji zabytków i sportu (edukacja, wychowanie i rozwój kultury fizycznej dzieci i młodzieży). Inną organizacją wsparcia dla przedsiębiorców z regionu Bańska Bystrzyca jest **Agencja Rozwoju Regionalnego**, która jest organizacją non-

⁷⁵ Trenčín self-governing region (n.d.), Entrepreneurship, https://www.tsk.sk/podnikanie.html?page_id=26835

⁷⁶ Žilina self-governing region (n.d.), <https://www.zilinskazupa.sk/>.

⁷⁷ Banská Bystrica self-governing region (n.d.), Subsidies, <https://www.bbsk.sk/Dotacie.aspx>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

profit. Jej głównym celem jest poszukiwanie i wdrażanie lokalnych rozwiązań rozwojowych poprzez inicjatywy publiczno-prywatne.

Region samorządowy Preszów⁷⁸ - należy do najsłabiej rozwiniętych w kraju. Oferuje różne rodzaje dotacji, w tym np. dotacje regionalne wspierające transport i turystykę rowerową, wsparcie renowacji zabytków kultury, budowę i rekonstrukcję terenów sportowych. Program Microloan wpływa na region poprzez wnioski o dotację z budżetu samorządu na finansowanie projektów realizowanych w celu wspierania życia publicznego. Można ubiegać się o dotacje w dziedzinie kultury, sportu i usług socjalnych.

Region samorządowy Nitra⁷⁹ uczestniczy w kilku projektach wspieranych z **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego**, a także udziela niezależnego wsparcia przedsiębiorcom poprzez dotacje z obszaru kultury, sportu, wsparcia młodzieży i ochrony zdrowia.

Region samorządowy Koszyce⁸⁰ - powołał **Agencję Wsparcia Rozwoju Regionalnego**, która jest organizacją non-profit wspierającą rozwój regionalny i zatrudnienie. Celem agencji jest przyczynienie się do bardziej efektywnego, dynamicznego i zrównoważonego rozwoju regionu.

4.3.2. Instrumenty i instytucje wsparcia przedsiębiorczości na poziomie lokalnym

Istnieje wiele podmiotów wspierających przedsiębiorczość na poziomie lokalnym, wśród których wyróżnić można gminy, inicjatywy sektora prywatnego, izby handlowe, banki komercyjne, uniwersytety i organizacje badawcze. Najważniejsze z nich opisano w dalszej części.

⁷⁸ Prešov self-governing region (n.d.), Self-government, <https://www.po-kraj.sk/sk/>.

⁷⁹ Nitra self-governing region (n.d.), <https://www.unsk.sk/>.

⁸⁰ Košice self-governing region (n.d.), <https://web.vucke.sk/sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Słowackie Stowarzyszenie Przedsiębiorców⁸¹ jest najstarszym słowackim stowarzyszeniem przedsiębiorców, które broni ich interesów. Jego działania obejmują analizę i ocenę ekonomicznych, legislacyjnych i społecznych warunków dla przedsiębiorczości oraz wdrażanie polityki gospodarczej państwa i gmin. Uczestniczy również w procesie legislacyjnym, współpracuje z innymi organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców oraz pracodawców w kraju i za granicą, a także organizuje wykłady, szkolenia, seminaria i konferencje dla grup docelowych.

Słowacka Federacja Przemysłu Rzemieślniczego⁸² powstała jako grupa stowarzyszeń handlowych i cechów zawodowych. Zapewnia usługi doradcze swoim członkom i przedstawicielom społeczeństwa, organizuje seminaria i przygotowuje publikacje. Główne działania stowarzyszenia to interpretacja, promowanie i obrona interesów osób prowadzących działalność na własny rachunek i MŚP w stosunku do władz państwowych, regionalnych i lokalnych, organizacji pracowniczych, a także organizacji pozarządowych.

Stowarzyszenie Młodzieżowych Przedsiębiorców Słowacji⁸³ to organizacja zrzeszająca słowackich przedsiębiorców poniżej 40 roku życia. Stowarzyszenie prowadzi głównie takie działania jak wymiana doświadczeń i mentoring, tworzenie sieci młodych przedsiębiorców, pomoc w finansowaniu początkowych etapów działalności, prezentacja odnoszących sukcesy, etycznych i godnych naśladowania przedsiębiorców oraz upowszechnianie przykładowych praktyk biznesowych, identyfikacja i usuwanie barier wśród młodych ludzi dążących do założenia własnej działalności gospodarczej.

⁸¹ Entrepreneurs Association of Slovakia (n.d.), What is Entrepreneurs association of Slovakia, <https://www.zps.sk/o-nas/co-je-zps>.

⁸² Slovak Craft Industry Federation (n.d.), About us, <http://www.szz.sk/o-nas.html>.

⁸³ Young Entrepreneurs Association of Slovakia (n.d.), About young Entrepreneurs Association of Slovakia, <https://zmps.sk/en>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Słowacka Izba Przemysłowo-Handlowa⁸⁴ jest instytucją publiczną. Działa na terenie całej Słowacji z izbą regionalną w każdym mieście samorządowym i koncentruje się na ochronie i wspieraniu przedsiębiorczości, jak również na koordynacji wspólnych interesów swoich członków w działalności gospodarczej w kraju i za granicą. Świadczy szereg usług wspierających działalność gospodarczą, regularnie przedstawia uwagi i ekspertyzy dotyczące aktów prawnych, i środków z zakresu działalności gospodarczej. Jej pracownicy udzielają również konsultacji i porad zainteresowanym przedsiębiorcom w wielu dziedzinach, takich jak obowiązki biznesowe, prawo pracy, warunki prowadzenia działalności na rynkach zagranicznych itp.

Centrum Biznesu i Innowacji w Bratysławie⁸⁵ koncentruje swoją działalność przede wszystkim na wspieraniu innowacji, transferze technologii i rozwoju biznesu. Jego usługi obejmują w szczególności doradztwo biznesowe, wsparcie współpracy międzynarodowej, konsultacje w zakresie dostępu do finansowania, a także wsparcie unijnych programów ramowych w zakresie badań, rozwoju i innowacji.

Regionalne Centrum Doradztwa i Informacji Preszów⁸⁶ zajmuje się przede wszystkim wsparciem biznesu we wszystkich jego formach, co wiąże się również ze stopniowym rozszerzaniem świadczonych usług na odpowiednie grupy docelowe. Centrum świadczy usługi inkubatora, usługi finansowe, usługi konsultingowe, usługi edukacyjne i szkoleniowe, a także wspiera inwestorów zagranicznych na Słowacji.

⁸⁴ Slovak Chamber of Commerce and Industry (n.d.), Activities, <http://web.sopk.sk/view.php?cislo-clanku=400>.

⁸⁵ Business and Innovation Centre (n.d.), About us, <https://www.bic.sk/o-nas>.

⁸⁶ RPIC Prešov (n.d.), About us, https://www.rpicpo.sk/clanok/1683/o_nas.html.

4.4. Prawo publiczne i rozwój przedsiębiorczości.

Analiza badań w zakresie wspierania przedsiębiorczości

Od czasu powstania gospodarki rynkowej w Republice Słowackiej kwestie dotyczące charakteru, rozwoju, wydajności i skuteczności praw wspierania przedsiębiorczości były ważnymi obszarami zainteresowań nurtów badawczych w zakresie przedsiębiorczości i polityki gospodarczej. W tym podrozdziale przeanalizujemy inicjatywy badawcze w tym obszarze oraz ich atrybuty i wyniki. Przegląd zostanie podzielony na trzy sekcje, w oparciu o siły napędowe inicjatyw badawczych. Opracowaliśmy tę klasyfikację, aby odzwierciedlić zainteresowania i motywacje różnych autorów badających ten obszar. Po pierwsze, zwrócimy uwagę na badania prowadzone przez decydentów publicznych, tj. instytucje i agencje rządowe, ale także organizacje międzynarodowe i ich organy. Po drugie, przeanalizujemy działania badawcze prowadzone przez podmioty sektora prywatnego, takie jak organizacje biznesowe i zawodowe. Po trzecie, przeanalizujemy akademickie inicjatywy badawcze, czyli działalność badawczą uczelni i innych instytucji.

4.4.1. Badania oparte na politykach wobec przedsiębiorczości

Znaczna część badań i analiz dotyczących wspierania przedsiębiorczości jest prowadzona przez decydentów, którzy potrzebują wiarygodnych informacji do formułowania, wdrażania i oceny polityk, i strategii rozwoju przedsiębiorczości.

Słowacka Agencja Biznesu realizuje obecnie krajowy projekt „Monitorowanie środowiska przedsiębiorczości zgodnie z zasadą najpierw myśl na małą skalę”. Projekt jest finansowany z programu operacyjnego Badania i Innowacje. Działania w ramach projektu obejmują ciągłe monitorowanie otoczenia przedsiębiorczości, analizy, badania oraz generowanie i utrzymywanie wskaźników związanych z MŚP, mapo-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wanie wdrażania Small Business Act for Europe (SBAfE), identyfikację barier rozwoju MŚP, badania porównawcze i analizy dóbr potencjalnie zbywalnych. W ciągu 86 miesięcy trwania projektu SBA planuje opracować 96 analiz. Regularne wyniki analityczne obejmują m.in. raporty o stanie małych i średnich przedsiębiorstw na Słowacji (SBA 2019), audyt stosowania zasad SBAfE na Słowacji oraz różne inne specjalistyczne analizy. Ponadto, co jest szczególnie istotne w przypadku tego podrozdziału, SBA regularnie opracowuje analizy dotyczące skuteczności programów wsparcia MŚP (SBA 2018; 2019). Raporty analityczne ad hoc obejmują badania na różne tematy i zazwyczaj zawierają sekcje dotyczące istniejących środków wspierania przedsiębiorczości oraz zaleceń prawnych. Ponadto, przeprowadzone badania objęły takie tematy jak opinie MŚP na temat jakości otoczenia przedsiębiorczości na Słowacji lub stosunek MŚP do programów wspierania przedsiębiorczości.

Jeśli chodzi o szczegółowe ustalenia dotyczące efektywności programów wsparcia MŚP, w raporcie z 2019 r. (SBA 2019) przeanalizowano skuteczność programu SBA Startup, porównując efektywność beneficjentów projektu z firmami, których wnioski zostały odrzucone. Analizowane wymiary obejmowały wskaźnik przeżycia, przychody, wartość dodaną i tworzenie nowych miejsc pracy. Ustalenia wskazały na obiecujący wskaźnik przeżywalności, wyższy średni wzrost sprzedaży, zwiększoną wartość dodaną i pozytywny trend w tworzeniu miejsc pracy. W edycji raportu z 2018 roku (SBA 2018) przeanalizowano wpływ i efektywność czterech różnych działań wspierających przedsiębiorczość realizowanych na Słowacji, a mianowicie trzech wybranych naborów w obszarze „Innowacje i transfer technologii” z programu operacyjnego Konkurencyjność i wzrost gospodarczy 2007-2013, a także Program mikropożyczek SBA. Analiza naborów funduszy unijnych wskazała na pozytywne efekty ekonomiczne dla wspieranych MŚP w zakresie wyższego wzrostu średniej sprzedaży i wartości dodanej, a także wyższego wzrostu tworzenia miejsc pracy w porównaniu z próbami kontrolnymi zarówno odrzuconych wnioskodawców, jak i firm

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

niezaangażowanych w analizowane miary. Analiza alternatywna również wykazała pozytywne skutki programu mikrokredytów SBA dla wspieranych przedsiębiorstw.

W ostatnich latach znaczny wysiłek badawczy i analityczny po stronie decydentów skupił się na koncepcji „lepszych uregulowań prawnych” z perspektywy MŚP i przedsiębiorczości. Obecnie (uwaga: w 2020 r.) realizowane są dwie inicjatywy związane z tym obszarem, a mianowicie krajowy projekt „Poprawa otoczenia przedsiębiorczości na Słowacji i ocena polityk w kompetencji Ministerstwa Gospodarki” oraz „Centrum Lepszych Regulacji” przy SBA. Pierwszy z nich ma na celu zreformowanie programu lepszego stanowienia prawa i obejmuje m.in. kompleksowe analizy otoczenia przedsiębiorczości oraz opracowanie modelu analitycznego do wykorzystania w procesach tworzenia i optymalizacji polityki. Centrum Lepszych Regulacji to wyspecjalizowana jednostka analityczna utworzona w ramach Słowackiej Agencji Biznesu. Do jej działań należy identyfikacja środków legislacyjnych i poza legislacyjnych mających wpływ na MŚP, ocena i kwantyfikacja wpływu nowo zaproponowanych norm prawnych oraz materiałów nie legislacyjnych, czy przeprowadzanie ocen wpływu materiałów legislacyjnych i nielegislacyjnych na MŚP ex ante i ex post poprzez test MŚP.

Finalnie, OECD/Unia Europejska zorganizuje inną inicjatywę badawczą opartą na prawie, która skoncentruje się w szczególności na integracyjnych politykach przedsiębiorczości. Wstępne mapowanie i dwie zmiany zostały dokonane na Słowacji przez lokalnych ekspertów w celu przeglądu oraz oceny polityki i programów, które wspierają osoby należące do grup niedostatecznie reprezentowanych i defaworyzowanych w tworzeniu przedsiębiorstw/samozatrudnieniu, a także w celu sformułowania zaleceń eliminujących luki i poprawiających jakość dostępnych środków wsparcia. Jeśli chodzi o poszczególne ustalenia, ocena wskazuje na brak wsparcia przedsiębiorczości sprzyjającej włączeniu społecznemu w ramach odpowiednich strategii MŚP i zatrudnienia.

4.4.2. Analizy branżowe dotyczące warunków dla przedsiębiorczości

Motywacją do prowadzenia analiz i działań badawczych kierowanych przez zainteresowaną branżę jest przede wszystkim zapewnienie odzwierciedlenia decyden-
tom z sektora biznesowego w zakresie warunków dla przedsiębiorczości, w tym poli-
tyk i mechanizmów wspierania przedsiębiorczości. Tego typu badania są zwykle
przeprowadzane przez organizacje i stowarzyszenia zawodowe, takie jak Business
Alliance of Slovakia, The Young Entrepreneurs Association of Slovakia czy National
Union of Employers.

The Business Alliance of Slovakia od blisko dwudziestu lat realizuje inicjatywę
mającą na celu prezentację opinii przedsiębiorców o stanie otoczenia przedsiębior-
czości na Słowacji - tzw. indeks otoczenia biznesowego. Stanowi on agregację opinii
respondentów na temat 33 komponentów otoczenia przedsiębiorczości pogrupowa-
nych w trzy filary, z których jeden dotyczy wpływu głównych elementów ram praw-
nych i regulacyjnych na przedsiębiorstwa. Ogólna wartość wskaźnika w I półroczu
2019 r. (do dnia ostatnich opublikowanych wyników) wyniosła 42,69 pkt (indeks za-
czynał od wartości równej 100 w 2001 r.), natomiast komponent oceniający stan prze-
pisów i regulacji wyróżniono na poziomie 16,12 pkt. W najnowszej ocenie wskazano,
że za największe bariery w środowisku przedsiębiorczości na Słowacji przedsiębiorcy
uważają egzekwowanie prawa, biurokrację, jakość i dostępność czynników produkcji
(zwłaszcza siły roboczej), dostęp do wsparcia państwa oraz skomplikowane, często
zmieniane i trudne do stosowania ustawodawstwo biznesowe.

Stowarzyszenie Młodych Przedsiębiorców Słowacji przyczynia się do badania
i analizy wsparcia dla przedsiębiorczości poprzez identyfikację ustawodawstwa zwią-
zanego z przedsiębiorczością, które stwarza najbardziej irracjonalne bariery dla
przedsiębiorców. Co roku zachęcają przedsiębiorców lub innych uczestników do
zgłaszania takich obciążeń legislacyjnych pod tytułem „biurokratycznego nonsensu
roku”. Może to być dowolny akt prawny na dowolnym szczeblu (od krajowego po

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

gminny) lub dowolny wymóg biurokratyczny, który ma negatywny wpływ na przedsiębiorców i ich otoczenie. Każdego roku ankieta przyciąga dziesiątki nominacji i setki głosów. Ze względu na aktywne relacje między stowarzyszeniem, a odpowiednimi decydentami, głosy płynące z tej antynagrody są często akceptowane przez odpowiednie organy.

Krajowy Związek Pracodawców regularnie uczestniczy w ogólnopolskich projektach mających na celu poprawę dialogu społecznego pomiędzy przedstawicielami rządu, biznesu i związków zawodowych. Działania w ramach projektu obejmują m.in. tworzenie raportów analitycznych w odpowiednich obszarach zainteresowań. Jednym z takich przykładów jest analiza obciążeń regulacyjnych związanych z pozyskaniem pierwszego pracownika (National Union of Employers 2019), która studiuje związane z tym ustawodawstwo (w szczególności dotyczy to 14 odpowiednich norm prawnych), identyfikuje ogólne obciążenie na przykładach przypadków i formułuje zalecenia w celu stworzenia korzystniejszych warunków dla pracodawców. Innym przykładem jest analiza uwarunkowań związanych z założeniem przedsiębiorstwa typu start-up (National Union of Employers 2017). Analiza przedstawia wielkość sektora startupów i jego wkład w tworzenie miejsc pracy i wyniki gospodarcze, a także powiązane mechanizmy wspierania przedsiębiorczości. Z ustaleń wynika, że ze względu na wystarczające środki dostępne dla tego typu przedsiębiorstw, rządowe wsparcie przedsiębiorczości powinno koncentrować się głównie na działaniach wsparcia pozafinansowego.

4.4.3. Badania naukowe nad wspieraniem przedsiębiorczości

W ostatniej części podrozdziału przedstawiamy przegląd badań w zakresie wspierania przedsiębiorczości prowadzonych przez uczelnie i inne instytucje badawcze. Przeanalizujemy artykuły badawcze zidentyfikowane w przeglądzie literatury podjętym na potrzeby przygotowania niniejszego podrozdziału. Ponadto, ze względu

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

na swoją wyłączną pozycję i cenny wkład w tę dziedzinę, w specjalnej części opisano Global Entrepreneurship Monitor na Słowacji.

Jak wskazaliśmy powyżej, kwestie związane z charakterem, rozwojem, wydajnością i skutecznością polityk wspierania przedsiębiorczości publicznej były ważnymi obszarami zainteresowania nurtów badawczych z zakresu przedsiębiorczości i polityki gospodarczej. Wydaje się jednak, że w ostatnim czasie badania kierowane polityką dominują w dziedzinie kompleksowych i szerokich analiz polityk wspierania przedsiębiorczości, podczas gdy wysiłki w zakresie badań akademickich są raczej częściowe, fragmentaryczne i/lub specyficzne pod względem pytań badawczych lub obszarów docelowych. Przyczyny takiej sytuacji mogą być związane z charakterem finansowania badań i brakiem środków na projekty o dużej skali, ograniczonym kontekstem krajowym, a także charakterem zapotrzebowania publiczności akademickiej i zapotrzebowaniem na określoną wiedzę z poszczególnych dziedzin. Niemniej jednak zidentyfikowaliśmy kilka artykułów naukowych zajmujących się, w całości lub częściowo, tematami odpowiednimi dla naszej perspektywy, a ich przegląd przedstawiamy poniżej.

Jeden z wymiarów wsparcia przedsiębiorczości uwzględnia różne jego specyficzne komponenty. Na przykład jednym z takich elementów, o których mowa w akademickich pracach badawczych, są inkubatory biznesu i technologii. Analizy inkubatorów przedsiębiorczości koncentrują się głównie na ich sieci, pojemności, obłożeniu, liczbie inkubowanych przedsiębiorstw lub liczbie utworzonych miejsc pracy. Kolejnym analizowanym elementem wsparcia przedsiębiorczości jest wsparcie przedsiębiorczości w formie składki na samozatrudnienie. W tym przypadku przeanalizowane badania naukowe koncentrowały się na wskaźnikach produktu i wyniku na poziomie krajowym i regionalnym, takich jak liczba udzielonych dotacji, wskaźniki zatwierdzania wniosków lub liczba utworzonych miejsc pracy (Korenkova 2019; Kincakova 2014).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Inna perspektywa podziału obejmuje określone branże lub sektory. Na przykład, ze względu na niedawne ustalenie priorytetów we wspieraniu przedsiębiorczości, uwaga badań akademickich została zwrócona na sektory kreatywne. Ponieważ środki wsparcia polityki przedsiębiorczości dla przemysłu kreatywnego są obecnie na wczesnym etapie, prace badawcze koncentrują się głównie na opracowaniu i uzasadnieniu wsparcia politycznego oraz formułowaniu powiązanych zaleceń (Madudova 2017; Baculakova 2019). Kolejnym sektorem, na który badacze zwrócili szczególną uwagę, jest rolnictwo. Badania naukowe zazwyczaj analizują dostępne mechanizmy wsparcia i formułują zalecenia dotyczące ulepszenia środków dla przedsiębiorstw w tym bardzo specyficznym sektorze (por. Kisielakova 2010).

Wspieranie przedsiębiorczości jest jednym z głównych obszarów zainteresowań Global Entrepreneurship Monitor (GEM). GEM to największe na świecie badanie akademickie poświęcone przedsiębiorczości. Słowacja dołączyła do projektu w 2011 r. i od tego czasu GEM jest ważnym źródłem informacji o tym sektorze. Wpływ GEM na tworzenie polityki jest regularnie monitorowany (GERA 2018). Na Słowacji dane GEM są dostępne dla Słowackiej Agencji Biznesu - głównego partnera projektu na szczeblu krajowym. Ponadto, agencja ta rozpowszechnia ustalenia GEM innym organom i instytucjom, wykorzystuje je samodzielnie do formułowania własnych projektów lub zapewnia wymagane dane wejściowe dla dokumentów rządowych (np. umowa partnerska między UE a Słowacją o funduszach UE na lata 2014-2020, program operacyjny „Nauka i innowacje” 2014-2020, czy coroczny rządowy raport „Stan środowiska przedsiębiorczości na Słowacji”). Dodatkowo, dane GEM są regularnie wykorzystywane przez OECD i UE.

Jeśli chodzi o ustalenia, ostatnio opublikowane wyniki GEM (Pilkova et al. 2019), wskazują, że polityki rządowe (w zakresie ustalania priorytetów i wsparcia dla przedsiębiorczości) oraz rządowe programy przedsiębiorczości reprezentują chronicznie słabo oceniane warunki dla przedsiębiorczości. Co więcej, najpoważniejsze bariery, na które wskazują wyniki praktycznie od początku wdrażania GEM na

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Słowacji, to obciążenia administracyjne i biurokratyczne, wysokie podatki i obciążenia na ubezpieczenia społeczne oraz skomplikowane, zmieniające się i nieprzewidywalne ustawodawstwo.

4.5. Proponowane rozwiązania wzmacniające efektywność lokalnych polityk publicznych wobec przedsiębiorczości

Środki wsparcia dla przedsiębiorców są ważnymi czynnikami gospodarczymi, które przyczyniają się do rozwoju gospodarczego, a także rozwoju sektora MŚP na szczeblach centralnych w każdym kraju. Zgodnie z wynikami analizy efektywności programów wsparcia MŚP - oceny programu SBA Startup (SBA 2019c), Słowacja ma opóźnienia w korzystaniu z programów wsparcia dla MŚP w porównaniu z innymi krajami UE, ale także z krajami V4. Według naszej opinii, na Słowacji istnieje znaczne pole do poprawy wsparcia przedsiębiorczości na szczeblu centralnym. Zajmujemy się następującymi obszarami:

1. Odpowiednie promowanie istniejących mechanizmów wsparcia, tak aby początkujący i doświadczeni przedsiębiorcy mogli je w większym stopniu wykorzystywać, co przyczyniłoby się nie tylko do ilościowego, ale przede wszystkim do jakościowego rozwoju przedsiębiorczości.

Jak wspomniano, wsparcie biznesowe na Słowacji jest stosunkowo szerokie, ale także nieprzejrzyste i nie ma uregulowanej struktury. Dlatego ważne jest, aby zwiększyć świadomość przedsiębiorców w ogóle, a także określonych grup docelowych na temat możliwości wsparcia i zwiększyć wsparcie mediów dla przedsiębiorczości, aby promowały one przedsiębiorczość jako dobrą i realną opcję kariery.

2. Rozwój ekosystemu przedsiębiorczości w celu przyciągnięcia wysoce kreatywnych młodych ludzi, a także inwestorów zagranicznych wnoszących kapitał i know-how.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Obecnie wielkim problemem jest brak kreatywnych młodych ludzi będących zainteresowanych przedsiębiorczością. Niewystarczające kompetencje w zakresie przedsiębiorczości i długotrwałe pozostawanie w tyle za krajami sąsiednimi, jeśli chodzi o wszechstronny rozwój ekosystemu, są kluczowymi czynnikami naszego obecnego statusu. Okazało się, że na Słowacji nie ma ujednoczonej koncepcji i/lub dokumentu strategicznego dla rozwoju sektora przedsiębiorczości i jego wsparcia.

3. Wzmocnienie prawnych działań koordynacyjnych na wszystkich szczeblach rządzenia w kraju oraz wzmocnienie kompetencji, ról i odpowiedzialności poszczególnych decydentów polityki regionalnej (samorządowych regionów i gmin) w obszarze przedsiębiorczości.

Obecnie, zadania poszczególnych ministerstw i innych instytucji krajowych są rozdrobnione, istnieje również duża potrzeba lepszej koordynacji inwestycji sektorowych na poziomie regionalnym, a także potrzeba przeglądu kompetencji, ról i odpowiedzialności poszczególnych decydentów polityk regionalnych. Kompetencje samorządowych regionów i gmin w zakresie wspierania przedsiębiorczości są bardzo ograniczone, wykorzystując swoje zasoby głównie do wspierania życia publicznego, młodzieży, środowiska oraz świadczenia usług społecznych. Oprócz niewystarczających kompetencji nie generują prawie żadnych własnych środków finansowych i mają dublujące się zadania z państwem, a także z gminami. Są jednak samorządne regiony i gminy, które najlepiej znają swoją specyfikę i dlatego można przypuszczać, że byłyby w stanie dokładniej i efektywniej alokować środki. Przekazanie szerszych kompetencji samorządowym regionom i gminom mogłoby zatem pomóc regionalnym gospodarkom, które również powinny być wspierane przez odpowiednią alokację środków finansowych.

Bibliografia

1. Act on Regional Development (2019), no. 539/2008, <https://www.slovlex.sk/-pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/20170101?ucinnost=01.05.2020#predpis.ca-st-tretia>.
2. Baculakova, K. (2019), Creative industries and public policy, [in:] International Relations 2019: Current issues of world economy and politics. Proceedings of scientific works from the 20th International Scientific Conference, University of Economics in Bratislava, Bratislava, ss. 33-38.
3. Bačík, V. (n.d.), Slovak Republic – summary data, http://www.sodbtn.sk/obce/-index_raje.php.
4. Banská Bystrica self-governing region (n.d.), Subsidies, <https://www.bbsk.sk/-Dotacie.aspx>.
5. Bratislava self-governing region (n.d.), <https://bratislavskykraj.sk/>.
6. Business and Innovation Centre (n.d.), About us, <https://www.bic.sk/o-nas>.
7. Central Office of Labour, Social Affairs and Family (n.d.), State aid contributions, https://www.upsvr.gov.sk/sluzby-zamestnanosti/statna-pomoc.html?page_id=1-3512.
8. Entrepreneurs Association of Slovakia (n.d.), What is Entrepreneurs association of Slovakia, <https://www.zps.sk/o-nas/co-je-zps>.
9. Eximbanka SR (n.d.), Profile, https://www.eximbanka.sk/en/english/about-us/profile.html?page_id=194151.
10. GERA (2018), The influence of GEM on policy 2017/18, London: Global Entrepreneurship Research Association, <https://www.gemconsortium.org/report/the-influence-of-gem-on-policy-2017-2018>.
11. Implementation Agency of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic (n.d.), About agency, <https://www.ia.gov.sk/>.
12. Industrial Property Office of the SR (n.d.), About Office, <https://www.indprop.-gov.sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

13. Kincakova, M. (2014), Regional and Sectoral Analysis of the Self-Employment Contribution, [in:] Majtan, S. et al. (eds.), Aktuálne problémy podnikovej sféry 2014. Zborník vedeckých prác, Ekonom, Bratislava, ss. 174-190.
14. Kiselakova, D. (2010), Analysis of the Accessibility to Financial Resources in Order to Support Development of Enterprises in Agriculture Sector, [in:] Analýza základných ekonomických faktorov a ich využitie pri reštrukturalizácii poľnohospodárstva a zabezpečení trvaloudržateľného rozvoja Slovenska, research seminar, 15th November 2010, Presov: PU.
15. Korenkova, M. (2019), Support of entrepreneurship in the form of self-employment contribution. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) (2019), 22nd International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings, Masaryk University Press, Brno, ss. 110–116.
16. Košice self-governing region (n.d.), <https://web.vucke.sk/sk/>.
17. Madudova, E. (2017), Dôležitosť podpory podnikania v kreatívnom priemysle, [in:] Journal of Global Science, vol. 2(1).
18. Ministry of Agriculture and Rural Development of the SR (n.d.), Basic info, <https://www.mpsr.sk/en/>.
19. Ministry of Economy of the SR (n.d.), About ministry, <https://www.mhsr.sk/>.
20. Ministry of Economy of the SR (n.d.), Information about Innovation Fund, <https://www.mhsr.sk/informacia-o-inovacnom-fonde>.
21. Ministry of Economy of the SR (n.d.), Innovations, <https://www.economy.gov.sk/inovacie/podporne-nastroje/vouchre>.
22. Ministry of Economy of the SR (n.d.), Investment support, <https://www.mhsr.sk/podpora-investicii/investicna-pomoc>.
23. Ministry of Economy of the SR (n.d.), Subsidies, <https://portal.mhsr.sk/dotacie/>.
24. Ministry of Education, Science, Research and Sport of the SR (n.d.), About the Ministry, <https://www.minedu.sk/ministry-of-education-science-research-and-sport-of-the-slovak-republic/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

25. Ministry of Environment of the SR (n.d.), About us, <https://www.minzp.sk/>.
26. Ministry of Finance of the SR (n.d.), Powers and Competences of the MF SR, <https://www.mfsr.sk/sk/>.
27. Ministry of interior of the Slovak republic, (2014), National strategy of regional development of the Slovak Republic, https://www.vlada.gov.sk//data/files/-6951_narodna_strategia_.pdf.
28. Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR (n.d.), Labour and Employment, <https://www.employment.gov.sk/en/>.
29. Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR (n.d.), Welcome, <https://www.employment.gov.sk/sk/>.
30. Ministry of Transport and Construction of the SR (n.d.), <https://www.min-dop.sk/>.
31. Ministry of Transport and Construction of the SR (n.d.), Basic info, <https://www.mindop.sk/en>.
32. National Business Center (n.d.), Services, <https://www.npc.sk/sk/services/>.
33. National Holding Fund (n.d.), History and company's mission, <http://www.-nhfond.sk/>.
34. National Union of Employers (2017), Analysis of the conditions related to setting-up a business from the startup enterprise perspective as a potential to increase employment in Slovakia. Bratislava: National Union of Employers, https://www.ia.gov.sk/data/files/NP_CSD_II/Analyzy/RUZ/RUZ_Analyza_Analyza_podmienok_zakladania_podnikov_z_hladiska_startupov_ako_potencialu_zvysenia_zamestnanosti_na_Slovensku.pdf.
35. National Union of Employers (2019), Analysis of the regulatory burden related to employing the first employee. National Union of Employers, Bratislava, https://ruzsr.sk/app/webroot/CmsPlugin/files/PKSD_AV/RUZ_AV_Regulacne-zatazenie_prvy_zamestnanec_final.pdf.
36. Nitra self-governing region (n.d.), <https://www.unsk.sk/>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

37. OECD/European Union (2018), Inclusive Entrepreneurship Policies: Country Assessment Notes, Slovak Republic, Paris, <http://www.oecd.org/cfe/smes/SLOVAK-REPUBLIC-Country-Note-2018.pdf>.
38. Office of the Deputy Prime Minister of the SR for Investments and Informatization (n.d.), About us, <https://www.vicpremier.gov.sk/en/podpredseda-vlady/about-us/index.html>.
39. Pilkova, A. et al. (2019), Podnikanie na Slovensku: aktivita, prostredie a vybrané druhy podnikania, Entrepreneurship in Slovakia: Activity, Environment and Selected Types of Entrepreneurship, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave.
40. Prešov self-governing region (n.d.), Self-government, <https://www.pokraj.sk/sk/>.
41. RPIC Prešov (n.d.), About us, https://www.rpicpo.sk/clanok/1683/o_nas.html.
42. SBA (2018), Analysis of SME support programmes' efficiency, Bratislava: Slovak Business Agency, http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2019/09/-Analyza-efektivnosti-podporn%C3%BDch-programov-pre-MSP_2018.pdf.
43. SBA (2019), Analysis of SME support programmes' efficiency – SBA Startup Programme evaluation, Bratislava: Slovak Business Agency, http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2019/12/Analyza-efektivnosti-podporn%C3%BDch-programov-pre-MSP_StartupSBA.pdf.
44. SBA (2019), Audit of SBAfE principles application in Slovakia, Bratislava, Slovak Business Agency, <http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/05/-Audit-hodnotenia-princ%C3%ADpov-SBAfE-2018.pdf>.
45. SBA (2019), Reports on the State of Small and Medium Enterprises in the Slovak Republic, Bratislava: Slovak Business Agency, <http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/02/Report-on-the-state-of-Small-and-Medium-Enterprises-in-the-Slovak-Republic-in-2018.pdf>.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

46. SBA (2019), Analysis of SME support programmes' efficiency – SBA Startup Programme evaluation, Bratislava: Slovak Business Agency, http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2019/12/Analyza-efektivnosti-podporn%C3%BDch-programov-pre-MSP_StartupSBA.pdf.
47. Slovak Business Agency (2019), Guide to Small and Medium-sized Enterprise Support initiatives 2019, http://www.sbagency.sk/sites/default/files/sprievodca_iniciativami_2019_final.docx.pdf.
48. Slovak Business Agency (n.d.), Microloan program, <http://www.sbagency.sk/mikropozicky>.
49. Slovak Craft Industry Federation (n.d.), About us, <http://www.szz.sk/o-nas.html>.
50. Slovak Government Office (2017), Initial Report on National Strategy for Regional and Territorial Development of the Slovak Republic until 2030, https://www.nro.vicepremier.gov.sk/site/assets/files/1140/7075_vstupna-sprava_novej-strategie_rur-sr-do-roku-2030.pdf.
51. Slovak Guarantee and Development Bank (n.d.), Mission, <https://www.szrb.sk/sk/o-nas-138/>.
52. Slovak Chamber of Commerce and Industry (n.d.), Activities, <http://web.sopk.sk/view.php?cislocianku=400>.
53. Slovak Innovation and Energy Agency (n.d.), Welcome to the Slovak Innovation and Energy Agency, <https://www.siea.sk/>.
54. Trenčín self-governing region (n.d.), Entrepreneurship, https://www.tsk.sk/podnikanie.html?page_id=26835.
55. Trnava self-governing region (n.d.), Self-government, <https://www.trnavavuc.sk/sk/samosprava/>.
56. Young Entrepreneurs Association of Slovakia (n.d.), About young Entrepreneurs Association of Slovakia, <https://zmps.sk/en>.
57. Žilina self-governing region (n.d.), <https://www.zilinskazupa.sk/>.

Tõnis Mets

Katedra Przedsiębiorczości
Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet w Tartu, Estonia

Rozdział 5

Podstawowy podział terytorialny Estonii, a zróżnicowanie poziomu odpowiedzialności za wsparcie przedsiębiorczości

5.1. Struktura podziału terytorialnego Estonii w aspekcie klasyfikacji zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorczości

Republika Estonii jest krajem położonym w Europie Północnej. Sąsiadami Estonii są Finlandia - znajdująca się na przeciwległej stronie Zatoki Fińskiej, Szwecja - położona przy zachodnich brzegach Morza Bałtyckiego, Łotwa na południu i Rosja na wschodzie. Obecnie, Estonia zajmuje powierzchnię 45 339 kilometrów kwadratowych. Gęstość zaludnienia wynosi 30,6 mieszkańców na km². Całkowita długość granicy lądowej Estonii wynosi 633 km: kraj ten posiada wspólną granicę z Łotwą i 294 km granicy z Rosją. W swojej historii terytorium Estonii stanowiło część Inflant. Estonia należała również w części lub w całości do terytorium Niemiec, Szwecji, Rosji, Danii i Polski.

Estonia jest demokratyczną republiką parlamentarną, której terytorium podzielone jest na piętnaście powiatów, a te z kolei dzielą się na miasta i gminy wiejskie. Największą prowincją kraju jest Harju ze stolicą w Tallinie (582,5 tys. mieszkańców), a następnie Tartu (145,5 tys. mieszkańców). Za najmniejszą prowincję uznawana jest Hiiu - 9 335 mieszkańców i Lääne - 24 301 mieszkańców (dane za 2017 r.; EstStat,

2020). Z populacją 1,328 milionów (2020 r.) Estonia jest jednym z najmniejszych krajów Unii Europejskiej (UE). Około 70% mieszkańców tego kraju to Estończycy. Większa część mniejszości narodowych (ludności rosyjskojęzycznej) zamieszkujących Estonię jest dziedzictwem sowieckiej polityki okupacyjnej i kolonizacyjnej. Polityka ta związana jest z problem ludności z Narwy i Paldiski, której nie pozwolono wrócić do ziem ojczystych po II Wojnie Światowej; masową deportacją i uwięzieniem ludności; założeniem nowych osad (m.in. Sillamäe) dla imigrantów-kolonistów w północno-wschodniej części Estonii (Adamson 2002).

Estonia jest członkiem Ligi Narodów od 1921 r., ONZ i OBWE od 17 września 1991 roku, WTO od 13 listopada 1999 r., NATO od 29 marca 2004 r., Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku, strefy Schengen od 21 grudnia 2007 r., OECD od 9 grudnia 2010 r., natomiast od 1 stycznia 2011 r. kraj należy również do strefy euro. Walutą państwa jest euro. Estonia jest także sygnatariuszem protokołu z Kioto w sprawie ochrony środowiska oraz paryskiego protokołu klimatycznego.

Według wskaźnika rozwoju społecznego ONZ z 2017 r. Estonia zajmuje 30. pozycję na świecie (powyższa kompilacja oparta jest na EstStat 2020 i Wikipedii 2020).

Raporty Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) charakteryzują Estonię jako gospodarkę napędzaną innowacjami, opartą na wiedzy (WEF 2014) i z najwyższym poziomem rozwoju według opracowania Portera i in. (2002). Jednocześnie, zmniejsza się rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) jako motoru gospodarczego Estonii (Mets 2018). Ten kontekst należy rozważyć podczas prowadzenia analizy przedsiębiorczości w estońskich jednostkach samorządu terytorialnego.

Podział administracyjny Estonii zmienił się za sprawą reformy z 2017 roku, w wyniku której utworzono 79 jednostek (15 miast i 64 gminy wiejskie) w miejsce poprzednich 213 samorządów (MinFin 2019). W efekcie, liczba mieszkańców powstałych samorządów wzrosła do ponad 5 000 osób, z wyłączeniem wysp i niektórych mniejszych miast.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Mapa 5.1. Nowe jednostki administracyjne w Estonii według powiatów po reformie z 2017 roku



(maakond - powiat, vald - gmina, linn – miasto)

Źródło: EstStat 2020.

Wielkość miast i gmin pod względem liczby ludności waha się pomiędzy najbardziej zaludnionymi miastami, takimi jak Tallin (438 930 mieszkańców) i Tartu (95 334 mieszkańców), a miastem Loksa (2 636 mieszkańców) i najmniej zaludnionym Narva-Jõesuu (4 601 mieszkańców).

Niektóre miasta włączyły w swoje terytorium otaczające je wsie i stanowią gminy miejsko-wiejskie. Przykładem tej polityki jest miasto Pärnu i jego sąsiednie gminy wiejskie (51 271 mieszkańców), które wspólnie tworzą miejsko-wiejską gminę o powierzchni 857,94 kilometrów kwadratowych. Największą i najmniejszą spośród gmin wiejskich są dwie wyspy: Saaremaa (31 453 mieszkańców wraz z miastem Kuressaare - 13 166 mieszkańców) i Ruhnu (159 mieszkańców); zobrazowane na Mapie 5.1 (EstStat 2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Rola powiatów, których w Estonii jest 15, czyli reprezentacja funkcji państwowych w regionie uległa dalszemu zmniejszeniu podczas reformy administracyjnej. Wraz z reformą administracyjną jednostek lokalnych dokonano reorganizacji pracy samorządów powiatowych, a różne zadania podzielono między samorzady lokalne i organy z nimi współpracujące. Działalność samorządów lokalnych jest regulowana ustawą o organizacji samorządów przyjętą w 1993 r. ostatnio zmienioną w 2004 roku. Ponadto, 450 różnych aktów prawnych reguluje pracę samorządów (Friedrich i in. 2010). Zgodnie z prawem zarówno gminy, jak i miasta mają ten sam status, zatem będą one nazywane jednostkami samorządu terytorialnego (JST) lub gminami, jeśli nie będzie wymagane ich rozróżnienie. Główna rola samorządów koncentruje się wokół obszarów takich jak usługi społeczne, praca z młodzieżą, mieszkalnictwo i usługi komunalne, zaopatrzenie w wodę i kanalizacja, opieka społeczna, gospodarka odpadami, planowanie przestrzenne, transport publiczny na terenie gminy i miasta, utrzymanie ulic (miejskich), a także zatwierdzenie planu zagospodarowania przestrzennego, komunikacja z organami państwowymi, monitorowanie środowiska, nadzór nad lokalnym bezpieczeństwem, a także zarządzanie mieniem komunalnym.

Wspieranie i rozwój przedsiębiorczości przez JST nie jest bezpośrednio zapisane w prawie. Zainteresowanie tym zagadnieniem powinno wynikać z zatrudniania ludności w wieku produkcyjnym, ponieważ część podatku dochodowego od osób fizycznych (56%) przekazywana jest JST. Naturalnie, zdolność miast do rozwoju przedsiębiorczości jest znacznie większa niż możliwości gmin wiejskich, natomiast miasta również znacznie różnią się od siebie. Stolica kraju - Tallin, w której skoncentrowane są zarówno pieniądze prywatne, jak i publiczne, ma silną pozycję. Do momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r., prowadzenie polityki spójności i konwergencja regionalna w Estonii miały miejsce w latach 1994–1998 (Raagmaa, Kalvet i Kasesalu 2014). Działo się tak głównie za sprawą programów wsparcia Unii Europejskiej (PHARE, ISPA) ukierunkowanych na konwergencję krajową i unijną politykę przestrzenną. Kolejne programy finansowane przez UE nie wpłynęły na

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wprowadzenie zrównoważonego rozwoju regionalnego w Estonii, a wręcz przeciwnie (Kiili, Mäger 2006). Region stołeczny - prowincja Harju skupiająca ponad 41% populacji, z 53% udziałem PKB w 1996 roku i 61,1% w 2009 roku, który stale rośnie, zdominował inne regiony kraju (Raagma i in. 2014).

Rola wspierania rozwoju biznesu jest rozdzielona pomiędzy państwo, a jednostki samorządu terytorialnego. Rozwój przedsiębiorczości wspierany przez pomoc międzynarodową rozpoczął się w 1992 r., rok po odzyskaniu niepodległości przez Estonię. Wzrost umiejętności przedsiębiorczych stymulowany przez programy szkoleniowe, konsultacje i bezpośrednią pomoc w rozwoju przedsiębiorczości, w tym ośrodki przedsiębiorczości usytuowane w powiatach wiejskich Võru, Viljandi i Jõgeva, został zapoczątkowany przez wsparcie programów rządowych Szwecji (np. NUTEK), Finlandii i Unii Europejskiej (PHARE) (patrz np. Kuura 2006). W tym celu na szczeblu państwowym we wrześniu 2000 r. powołano agencję rządową Enterprise Estonia (EE) ds. rozwoju przedsiębiorczości. Rok później, Ministerstwo Gospodarki i Komunikacji utworzyło KredEx zapewniające rozwiązania finansowe dla przedsiębiorczości, budownictwa komunalnego itp., które wykorzystuje najlepsze praktyki stosowane na świecie. EE koordynuje i finansuje centra rozwoju prowincji, które doradzają przedsiębiorcom, organizacjom pozarządowym, inwestorom, start-upom i samorządom lokalnym. Centra te pomagają także znaleźć programy finansowania projektów biznesowych i komunalnych. EE i Kredex pośredniczą w przyznawaniu dotacji rządowych i unijnych dla JST. Zazwyczaj tego rodzaju dotacje wymagają częściowego samofinansowania projektu, a wówczas mniej zamożne JST nie są w stanie z nich skorzystać (Aavasalu, Raudjärv 2019). Zjawisko to zwiększa nierównowagę między JST.

Gminy podmiejskie znajdują się w nieco lepszej sytuacji, ponieważ ich mieszkańcy mogą pracować w przedsiębiorstwach miejskich lub w innych instytucjach publicznych usytuowanych na ich terenie. Mieszkańcy przenoszą się z odległych obszarów wiejskich do miast, a liczba podatników w ich regionach maleje (Raagmaa i in.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

2014). Bezrobocie odległych obszarów wpłynęło na pojawienie się zjawiska dojazdów ze wsi do miast, często do stolicy kraju - Tallina. Jednocześnie, Estończycy dojeżdżają do pracy do Finlandii, a w rezultacie często pozostają tam na stałe. W 2012 roku w Finlandii zarejestrowanych było 35 tys. imigrantów z Estonii (Anniste, Tammaru 2014).

W pewnym sensie jest to proces, na który jednostki samorządu terytorialnego mogą wpływać tylko częściowo - będzie trwał, dopóki wynagrodzenie za tak zwaną „prostą pracę” w krajach sąsiednich nie będą znacznie wyższe, niż w Estonii. Równolegle Estonia stała się atrakcyjnym miejscem pracy dla obywateli wielu krajów byłego systemu radzieckiego i innych krajów spoza UE.

Mniejsze JST zatrudniają w swoim zespole zarządzającym doradcę do spraw gospodarczych, natomiast większe, takie jak Tallinn i Tartu stworzyły własne działy przedsiębiorczości i rozwoju pod kierownictwem wiceburmistrza, który jest odpowiedzialny m.in. za przedsiębiorczość. Działy przedsiębiorczości i rozwoju współpracują z regionalnymi centrami rozwoju. Większe jednostki samorządu terytorialnego posiadają znacznie liczniejsze zasoby na uruchomienie inkubatorów przedsiębiorczości oraz parków naukowo-technologicznych i przemysłowych.

Głównymi środkami wsparcia przedsiębiorczości stosowanymi przez JST są rozwój i utrzymanie infrastruktury, a także wprowadzanie różnych usług dla mieszkańców, które mają wpłynąć na stworzenie atrakcyjnego miejsca do życia dla pracowników firm i ich rodzin. Niezbędny jest także rozwinięty Internet, połączenia mobilne, infrastruktura drogowa, usługi społeczne i transport lokalny. Z punktu widzenia lokalnych przedsiębiorców ważna jest również bezkonfliktowa administracja i równe traktowanie oraz działalność JST jako klienta usług korporacyjnych (Aavasalu, Raudjärv 2019).

5.2. Budowa systemu finansowego samorządu terytorialnego i jego wpływ na zdolność jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki rozwoju

Dochody jednostek samorządu terytorialnego obejmują fundusze przekazywane z budżetu państwa, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (56% kwoty podatku), podatki lokalne (podatek od reklamy i sprzedaży, podatek od nieruchomości) oraz grzywny nałożone przez nadzór lokalny (KOKS 1993), Schemat 5.1.

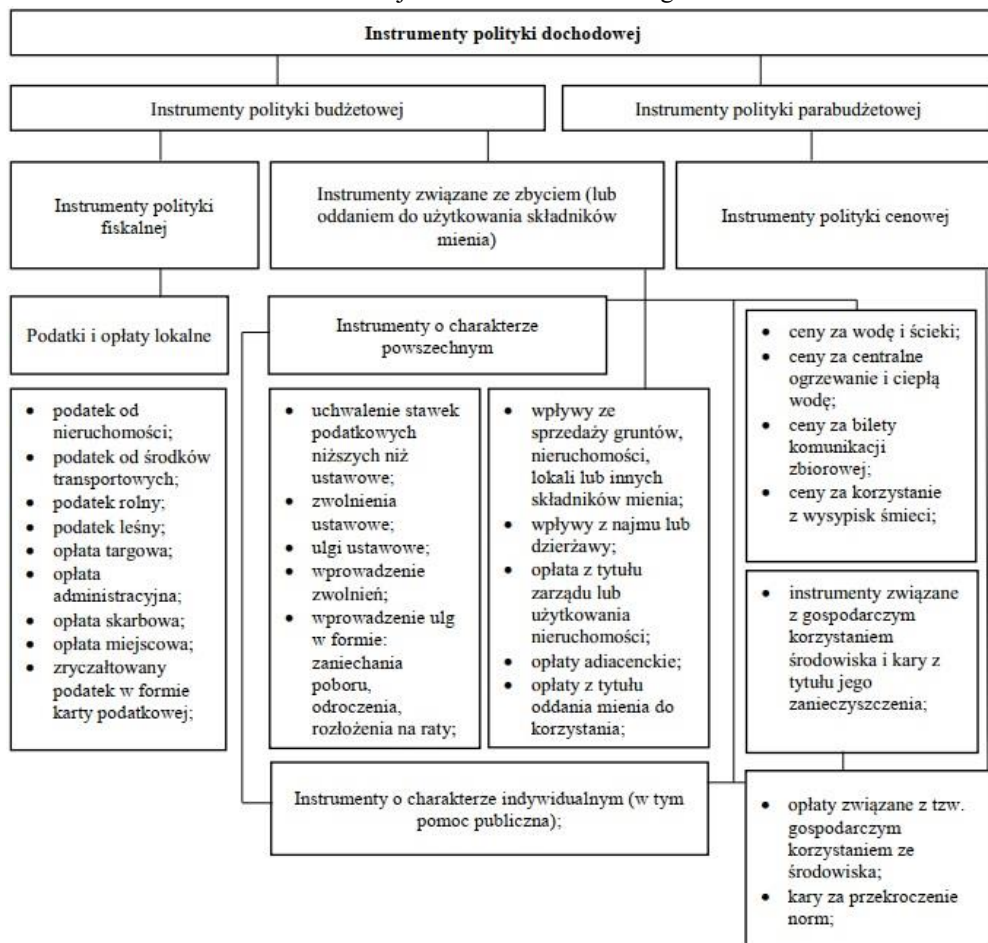
Podatki stanowią średnio 47% dochodów jednostek samorządu terytorialnego: w Tallinie jest to 55%, natomiast w Tartu jest to wartość odpowiadająca średniej dla całego kraju; z kolei w regionie południowej Estonii wskaźnik ten wynosi 32–34% (Friedrich i in. 2010). Względny udział przychodów z podatku dochodowego spadł w 2009 r. - najpierw z 26% do 21%, a następnie do 20%. W wyniku niezrównoważonego rozwoju regionalnego w ostatnim dziesięcioleciu luka w zdolności fiskalnej JST stopniowo się zwiększała (Friedrich i in. 2010).

Dochody własne JST (w tym współdzielone podatki, sprzedaż mienia, czynsze i odsetki) będące częścią ich całkowitych dochodów różnią się znacznie w zależności od regionu, ale przeciętny udział dochodów własnych w dochodach całkowitych maleje. Podatki lokalne stanowią mniej niż jeden procent budżetów JST w Estonii. Udział dotacji z budżetu państwa stale rośnie. Dotacje z budżetu państwa mają największe znaczenie dla budżetów południowo-estońskich JST i wynoszą 56–58%.

Kolejny wzrost budżetów JST po 2008 r. przybrał formę dotacji warunkowych (w tym na wynagrodzenia dla nauczycieli, podręczniki, inwestycje, pomoc społeczną i wsparcie dla małych wysp (Ustawa z 2015 r.)). Ponadto, ponad 90% JST otrzymuje dodatkowe środki z Funduszu Wyrównawczego, który stanowi około 17% dochodów gmin. W związku z tym nasuwa się pytanie o skutki pozbawienia motywacji wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju samorządów lokalnych (Friedrich i in. 2010).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Schemat 5.1. Funkcje i źródła finansowania gmin w Estonii



Źródło: Reiljan, Ramcke i Ukrainski 2006.

Większość badań dotyczących wspierania przedsiębiorczości przeprowadzono przed reformą z 2017 r., a znaczna część z nich to prace dyplomowe studentów. Choć reformacja nie wpłynęła diametralnie na funkcje pełnione przez samorządy lokalne, to warunki związane z ich działalnością dla wielu jednostek znacznie się zmieniły. Nowe gminy dopiero niedawno usprawniły swój system usług, przez co przeprowadzono niewiele badań dotyczących skuteczności wsparcia przedsiębiorstw w okresie po reformie. Zwiększenie wydajności JST w zmniejszającej się populacji było jed-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

nym z celów reformy administracyjnej. Gminy często wykonują swoje obowiązki za pośrednictwem spółek komunalnych lub w formie zamówień publicznych. Ponadto, istnieje stosunkowo niewiele możliwości wsparcia rozwoju biznesu, a mechanizm dochodów budżetowych również nie wspiera tej roli.

Jednostki samorządu terytorialnego, które miały taką możliwość, utworzyły własne programy i instytucje promujące przedsiębiorczość. Poniżej znajdują się przykłady mniejszych i większych JST. Większe z nich posiadają długoterminową strategię i prowadzą własne programy rozwoju przedsiębiorczości.

Przykład 1. Urząd Miasta Tallin. Partnerem tej JST jest Tallinn Science Park Tehnopol Foundation (zwana dalej Technopolem), założona w 2003 r. przez Republikę Estonii (Ministerstwo Gospodarki i Komunikacji), Politechnikę w Tallinie (Tal-Tech) i Miasto Tallin. Technopol (<https://www.tehnopol.ee/en/about/>) to największy park naukowy krajów bałtyckich, który zapewnia przedsiębiorstwom zarówno nowoczesne powierzchnie biurowe, jak i najwyższej jakości doradztwo w zakresie rozwijania działalności i ekspansji rynkowej. Technopol zrzesza w swojej przestrzeni znane i cenione firmy technologiczne, takie jak Skype, Cybernetica, Starship Technologies, Ektaco i SMIT. Ponad 200 innowacyjnych przedsiębiorstw znalazło tam swoje nowe miejsce.

Obowiązki Tallinn Enterprise Board obejmują (<https://www.tallinn.ee/ettevo-tlusamet>):

- promowanie rozwoju przedsiębiorczości na terenie miasta,
- promowanie miasta jako miejsca do wypoczynku, organizacji konferencji i turystyki biznesowej,
- doradztwo w zakresie ochrony konsumentów oraz nadzór i koordynacja polityki cenowej przez władze miasta,
- nadzór i promocja administracji podatkowej,
- kontrola i zarządzanie przedsiębiorstwami miejskimi oraz fundacjami,
- gospodarowanie odpadami,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- organizacja działań zarządzanych instytucji.

The Tallinn Enterprise Board zajmuje się doradztwem w następujących obszarach:

- zakładanie własnej firmy, w tym wybór formy prowadzenia działalności, informacja o procedurach rejestracyjnych i kosztach,
- biznesplan i prognozy finansowe,
- wsparcie przedsiębiorczości na obszarze miasta,
- wsparcie działalności publicznej,
- prawo pracy dla przedsiębiorców i pracowników.

Usługi doradcze są bezpłatne. Tymczasowo The Tallinn Enterprise Board udziela porad jedynie za pośrednictwem poczty e-mail lub łącza telefonicznego (w kwietniu 2020 r.). Ponadto, nadzoruje on inkubatory przedsiębiorczości świadczące usługi inkubacji przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność w ramach Tallinn Business Incubator (<https://www.tallinn.ee/eng/investor/Teenus-Business-inkubators>).

Obecnie Urząd Miasta w Tallinie (2020) oferuje przedsiębiorcom następujące wsparcie finansowe:

- wspieranie organizacji targów,
- wspieranie działań non-profit w dziedzinie przedsiębiorczości,
- wsparcie dla opiekunów stażu,
- wsparcie udzielane małym firmom przeznaczone na uczestnictwo w międzynarodowych targach.

Od 2000 r. samorząd Tallina korzysta ze wsparcia estońskiego urzędu ds. bezrobocia przeznaczanego na szkolenia osób bezrobotnych w zakresie przedsiębior-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

czości i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Maksymalna kwota dotacji wynosi 4 474 euro (więcej informacji o tych środkach zostanie przedstawionych w następnej sekcji).

Przykład 2. Departament Rozwoju Przedsiębiorczości Urzędu Miasta Tartu ([https:// tartu.ee/et/ettevotluse-osakond](https://tartu.ee/et/ettevotluse-osakond)) jest odpowiedzialny za nadzór handlowy, zarządzanie sprzedażą sezonową, organizację targów, doradztwo ws. przedsiębiorczości, wyróżnianie najlepszych usługodawców i przedsiębiorców, gromadzenie i analizowanie wskaźników koniunkturalnych, poszukiwanie dodatkowych możliwości finansowania, organizację seminariów, dni otwartych i „tygodni biznesu”, nawiązywanie kontaktów biznesowych, wsparcie digitalizacyjne itp. Urząd Miasta Tartu jest jednym z założycieli dwóch fundacji rozwoju przedsiębiorczości: Tartu Science Park (TSP) utworzonego w 1994 roku i będącego najstarszym parkiem naukowym w krajach bałtyckich oraz Tartu Center for Creative Industries (TCCI), założonego 14 maja 2009 roku przez Radę Miasta Tartu.

W Tartu konsultacje dla start-upów są organizowane we współpracy z/ przez następujące jednostki wsparcia przedsiębiorczości:

- Tartu Business Advisory Services (<https://arinouandla.ee/en/front-page-2/>) - centrum rozwoju prowincji Tartu, które oferuje bezpłatne, 5-godzinne doradztwo biznesowe wszystkim zainteresowanym mieszkańcom okręgu;
- potencjalnym przedsiębiorcom zainteresowanych doradztwem naukowo-technologicznym pomagają konsultanci biznesowi Tartu Science Park (<https://teaduspark.ee/>). Preferowane przez nich sektory to elektronika, inżynieria mechaniczna oraz technologie informacyjno-komunikacyjne;
- Tartu Center for Creative Industries (<https://loovtartu.ee/en/>) oferuje usługi inkubacji i szkolenia dla młodych, kreatywnych przedsiębiorców;
- Tartu Biotechnology Park (<https://biopark.ee/>) to prywatna instytucja świadcząca usługi rozwojowe i konsultingowe dla firm biotechnologicznych, medycznych i weterynaryjnych oraz instytucji badawczych. Wynajmuje po-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

mieszczenia, wspiera nawiązywanie współpracy i aktywnie tworzy nowe firmy.

Samorząd Tartu wykorzystuje różne programy Unii Europejskiej i Estonii do rozwoju przedsiębiorczości na terenie miasta i regionu. W większości przypadków źródła finansowania UE negocjowane są przez urząd miasta lub TSP. W 2008 roku, przy wsparciu Enterprise Estonia aktywnie rozwinięto program klastrowy, w ramach którego powstały różne społeczności, w tym klastry Smart City i Wooden Houses.

Przykład 3. W Loksa (<https://www.loksalinn.ee/>), jednej z najmniejszych gmin w kraju (2 595 mieszkańców w styczniu 2020 r.), funkcje doradcze ds. rozwoju i środowiska związane z przedsiębiorczością obejmują m.in. „poprawę otoczenia biznesowego i organizację nadzoru ze względu na specjalne przepisy. Promowanie konkurencyjności i atrakcyjności miasta jako miejscowości turystycznej”. Kalendarz wydarzeń opublikowany na stronie internetowej urzędu miasta obejmuje wyłącznie targi lokalne. Więcej informacji na temat przedsiębiorczości nie zostało zidentyfikowanych.

Przykład 4. Strona internetowa Urzędu Miasta Narva-Jõesuu (<http://narva-joesuu.ee/>) nie przedstawia informacji związanych z przedsiębiorczością wśród funkcji członków samorządu. Opublikowano jedynie link przekierowujący użytkownika do portalu zawierającego szczegóły strategii rozwoju prowincji Ida-Viru.

Przykład 5. Saaremaa jest największą wyspą Estonii i jedną z gmin miejsko-wiejskich (<https://www.saaremaavald.ee/>), której łączna liczba mieszkańców wynosi 31 091 (2019 r.), a jej miasto Kuressaare zamieszkuje 13 097 osób (2019 r.). Stanowi ono również centralną część prowincji Saare i obejmuje - oprócz Saaremy - kilka mniejszych wysp. Strona internetowa gminy przedstawia wyspę Saaremaa jako cel turystyczny niemający szczególnych powiązań z tematyką przedsiębiorczości. Fundacja Saare Development Center (<https://www.sasak.ee/>) ma swoją siedzibę w Kure-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

ssaare. Zasadniczo jest ona częścią państwowej sieci centrów rozwoju prowincji. Systemem ten został opisany w następnej sekcji.

Podsumowując, ponieważ środki pomocy państwa przeznaczane na rzecz przedsiębiorczości nie obejmują kapitału, Tallinn jako JST wydaje największą część swojego budżetu na wsparcie przedsiębiorczości. Głównym celem takiej polityki jest zmniejszenie bezrobocia, a także rozwój ogólnej infrastruktury i/lub ekosystemu biznesowego. Jednocześnie, sektor prywatny posiada duży wpływ na wzrost przedsiębiorczości. Istnieje również silne partnerstwo publiczno-prywatne.

Spośród innych JST jedynie Tartu, miasto uniwersyteckie oferuje bardziej znaczące wsparcie rozwoju przedsiębiorczości we współpracy z sektorem publicznym, prywatnym i publiczno-prywatnym. W większości przypadków samorządy współpracują z państwowymi strukturami rozwoju biznesu. JST zwracają szczególną uwagę na rozwój infrastruktury i koordynację współpracy między lokalnymi instytucjami poprzez różne projekty finansowane z funduszy państwowych lub unijnych, w których pośredniczą i które koordynują instytucje państwowe.

5.3. Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Estonii

Instrumenty lub narzędzia rozwoju i wsparcia przedsiębiorczości można podzielić na następujące kategorie:

- 1) instytucje obejmujące zarówno otoczenie prawne i podatkowe, jak i odpowiednie struktury zarządzania;
- 2) strategie i polityki obowiązujące na różnych poziomach administracji publicznej;
- 3) środki wsparcia i zasoby w postaci odpowiednich planów działania i programów finansowania obejmujące niezbędny kapitał intelektualny/zasoby ludzkie.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Wspomniane kategorie środków zostały omówione poniżej. W procesie przywracania niepodległości pod koniec lat 80. rząd estoński zwrócił się w kierunku niezależności gospodarczej. Korzystając z pomysłu „gorbaczowskiej pieriestrojki”, uruchomiono prywatną inicjatywę mającą na celu tworzenie nowych firm i przekształcanie starych przedsiębiorstw państwowych. Od chwili przywrócenia niepodległości w 1991 r. Estonia rozpoczęła regulowanie swojej organizacji społecznej. W 1992 roku rząd estoński zajął się liberalną polityką gospodarczą. Czasem ten moment nazywany jest również „terapią szokową”, ponieważ rynek estoński został otwarty na zagraniczne towary i kapitał. Początkowo transformacja całej gospodarki opierała się na naturalnej przedsiębiorczości ludzi. Potrzeba rozwoju wiedzy i umiejętności przedsiębiorców szybko została zaspokojona.

Jak wspomniano powyżej, regionalny system rozwoju przedsiębiorczości w Estonii został zapoczątkowany za sprawą szwedzkich, fińskich i unijnych programów (1992), które obejmowały usługi doradcze, szkolenia (zwłaszcza te skierowane do estońskich konsultantów), tworzenie centrów przedsiębiorczości i doradztwo dla lokalnych przedsiębiorców zapewnione przez przeszkolonych estońskich specjalistów.

Ważną decyzją kształtującą otoczenie biznesu, oprócz zwrotu ziemi poprzednim właścicielom i ich następcom oraz prywatyzacji nieruchomości, przedsiębiorstw i zakładów produkcyjnych, była prywatyzacja telekomunikacji (1992 r.). Na tym etapie stworzono podstawy do przejścia na technologię cyfrową, zapewnienia połączenia internetowego dla szkół i instytucji badawczych (1992 r.) obejmującego również program Tiger Leap (1996 r.), rozwijania kompetencji cyfrowych wśród młodych ludzi, kształtowania e-środowiska w kraju itp. (Kraav, Mets 2019).

W maju 1997 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych utworzono Estońską Agencję Rozwoju Regionalnego (ERDA), której dwa cele obejmowały (Lindahl 2002): 1) realizację rządowych programów regionalnych i 2) realizację programu sieci wsparcia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Oprócz ERDA, Agencja Inwestycyjna, Agencja Promocji Handlu, Agencja Technologiczna i Rada

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Turystyki oraz prywatne organizacje Izby Przemysłowo-Handlowej, Estońskie Stowarzyszenie Małych Przedsiębiorstw itp. również miały na celu szeroko pojęte wspieranie przedsiębiorczości. Agencje państwowe posiadały partnerów powiatowych w postaci centrów przedsiębiorczości. Następnie w 2000 r. powstała agencja rządowa Enterprise Estonia (EE), która po roku włączyła w swoje struktury ERDA w postaci jednego z departamentów. EE stała się centralną instytucją rządową wspierającą przedsiębiorczość.

Od lat 90. Rada ds. Rynku Pracy (<https://www.tootukassa.ee/eng>; od 2009 roku: Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Bezrobocia) wspierała osoby niezatrudnione w zakładaniu własnej działalności gospodarczej. Według Funduszu Ubezpieczenia na Wypadek Bezrobocia (UIF), w 2015 r. 1085 osób ubiegało się o wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Estonii, spośród których 402 osoby wsparcie otrzymało. W 2016 r. zarejestrowano 981 wnioskodawców i 401 beneficjentów, natomiast w 2017 r. liczba ta wynosiła 1109 wnioskodawców, wśród których 464 otrzymało wsparcie. Liczba beneficjentów wsparcia pochodzącego z UIF jest największa w prowincji Harju i osiągnęła 51% całkowitej kwoty dotacji w 2017 r. Następą jednostką był powiat Tartu ze wskaźnikiem o wartości 10% (Prokopchuk 2019).

Obecnie, regionalnym partnerem EE jest sieć powiatowych centrów rozwoju (CDC-Network). Sieć łączy 15 centrów zatrudniających ponad 160 pracowników w jednym systemie świadczenia usług wsparcia przedsiębiorczości dla JST, przedsiębiorców, inwestorów, MŚP itp. (Mapa 5.2; Tabela 5.1).

Mapa 5.2. Sieć Powiatowych Centrów Rozwoju w Estonii



Źródło: <https://www.arenduskeskused.ee/en/about/> (Dostęp: 23.03.2020).

Powiatowe centra rozwoju (forma prawna: fundacje), oprócz innych swoich funkcji, doradzają i wstępnie oceniają biznesplany przedsiębiorców ubiegających się o dotację (maksymalnie 15 000 euro) na rozpoczęcie działalności. Wnioski są przetwarzane centralnie przez Państwowe Centrum Wsparcia (<https://www.rtk.ee/>):

Dotacja dla start-upów:

- grupa docelowa: przedsiębiorcy rozpoczynający działalność, którzy utworzyli swoją firmę w ciągu ostatnich 24 miesięcy;
- dotacja na rozpoczęcie działalności ma na celu wsparcie tworzenia przedsiębiorstw o wysokim potencjale rozwojowym, a tym samym może zwiększyć regionalną przedsiębiorczość i liczbę eksporterów;

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- firmy, które otrzymują dotację, są zobowiązane do osiągnięcia określonych celów, takich jak tworzenie nowych miejsc pracy i zwiększanie przychodów ze sprzedaży.

Tabela 5.1. Usługi świadczone przez Powiatowe Centra Rozwoju

Dla przedsiębiorcy	Dla organizacji pozarządowych	Dla inwestora	Dla uczniów i nauczycieli	Dla władz samorządów lokalnych
Doradztwo przy zakładaniu firmy, konsultacje ws. Dotacji	Doradztwo przy zakładaniu organizacji pozarządowych, zarządzaniu projektami itp.	Wsparcie dla działań inwestycyjnych	Kształtowanie postaw przedsiębiorczych	Doradztwo w zakresie pomysłów na rozwój
Wsparcie w tworzeniu biznesplanu	Tworzenie umów spółki	Pośrednictwo i uzyskiwanie informacji o inwestycjach	Promowanie szkoleń biznesowych	Wsparcie w znalezieniu zasobów na działania rozwojowe
Szkolenia (szkolenie dla firm rozpoczynających działalność itp.)	Szkolenia	Przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych dla inwestorów	Zarządzanie i realizacja projektów młodzieżowych	Przygotowywanie wniosków o dofinansowanie itp.
Kluby mentorskie	Doradztwo w zakresie zaangażowania dotacji		Koordinacja programu "Szkoła Przedsiębiorczości"	

Źródło: <https://www.arenduskeskused.ee/en/our-services/> (Dostęp: 23.03.2020).

- maksymalna kwota dotacji: 15 000 euro;
- udział dotacji w kosztach projektu wynosi maksymalnie 80%, samofinansowanie musi wynosić co najmniej 20%;
- całkowity budżet przeznaczony na działanie wynosi 8,1 mln euro;

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- cel: pomoc początkującym przedsiębiorcom w zakładaniu firm w sposób opisany w biznesplanie i osiągnięciu pożądaných rezultatów;
- wyniki: do 2023 r. utworzenie 1000 nowych miejsc pracy we wszystkich projektach łącznie.

Państwowe Centrum Obsługi Wsparcia finansuje również program centrów rozwoju prowincji pt. „Doradztwo w centrach rozwoju prowincji”, który jest częścią porządku publicznego dla członków CDC-Network. Dwa programy są obecnie otwarte na aplikacje. Aby lepiej zrozumieć ideę programów rządowych, niektóre z nich (obecnie zakończone) zostały przedstawione poniżej, np.:

- Wzmacnianie konkurencyjności regionalnej w latach 2014–2020 - program skierowany do regionów poza Tallinem i Tartu, które wspierają jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, fundacje, uniwersytety państwowe i publiczne w rozwijaniu zdolności do zatrudnienia i przedsiębiorczości: ogółem 134,8 mln euro w latach 2016-2017;
- Wspieranie regionalnych centrów kompetencyjnych w tworzeniu warunków dla przedsiębiorczości opartej na wiedzy poza okręgami Harju i Tartu. Całkowity budżet został podzielony na różne części:
 - 1,4 mln euro przy maksymalnym wsparciu 300 000 EUR na projekt;
 - 0,5 mln euro (10–120 tys. EUR na projekt);
 - 4,1 mln euro (maks. 0,86 mln EUR na projekt), wnioski składane do września 2019 r.;
- Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości w południowo-wschodnim regionie Estonii, grupy docelowe: MŚP z Startup Estonia (SE) działające poniżej 24 miesięcy; budżet ogółem: 2 mln euro, w latach 2019-2023.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Największą rozpoznawalnością na arenie międzynarodowej odznaczał się program Startup Estonia (<https://www.startupestonia.ee/>) koordynowany przez Fundację KredEx (<https://www.kredex.ee/en/who-we-are/sa-kredex>), instytucję rządową utworzoną w 2001 roku. Jest on także częścią estońskiej strategii rozwoju przedsiębiorczości oraz estońskiej strategii badań, rozwoju oraz innowacji „Estonia oparta na wiedzy”. Startup Estonia to inicjatywa finansowana przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w wysokości 7 milionów euro. Poprzednikiem SE był Estoński Fundusz Rozwoju (EDF), który uruchomił krajowy program nowych inwestycji typu venture w 2006 r. (Vettik-Leemet, Mets 2020).

Rezultatem krajowych programów skierowanych do startupów było zaangażowanie funduszy międzynarodowych w estońskie startupy o łącznej wartości 1,3 miliarda euro; udział estońskich inwestorów wynosi około 7% (SE 2020). Społeczność startupów obejmuje około tysiąca przedsięwzięć, natomiast ekosystem startupowy kraju zajmuje 13. miejsce na świecie (Startup Genome 2019; Startup Blink 2019). Programy te były czynnikami wspierającymi przedsiębiorczość w całym kraju.

Wartym wyróżnienia jest konkurs na pomysł na biznes pt. „Brain Hunt” zainicjowany przez EE w 2007 r., w ramach którego powstało wiele obecnie znanych firm startupowych, m.in. Click and Grow, Bikeep, Timbeter, GoWorkaBit, Bolt (dawniej Taxify) itp. (Mets 2017). Nie sposób również nie wspomnieć o corocznym wydarzeniu sTARTUp Day™ (<https://www.star-tupday.ee/>) odbywającym się w Tartu przy udziale kilku tysięcy uczestników, podczas którego uniwersytety przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości, a prowincje Estonii nawiązują wzajemną współpracę za pośrednictwem regionalnych szkół wyższych (np. Mets i in. 2014; Mets i in. 2013; Mets 2010).

Estonia rozpoczęła wdrażanie strategii inteligentnej specjalizacji w 2012 r. Obszary rozwoju zostały opracowane przez EDF i są nimi technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), technologie związane ze zdrowiem oraz zwiększanie zasobów.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Udział niszowych firm wśród wszystkich firm estońskich wyniósł 3% w 2012 r. i 4% w 2016 r. (Espenberg i in. 2018).

Szczególnym projektem związanym z rozwojem edukacji przedsiębiorczej i szkół przedsiębiorczości jest program „Edu & Tegu” (<https://ettevotlusope.edu.ee/programmist/>) organizowany w latach 2016–2023. Program, realizowany pod auspicjami Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych, ma na celu promowanie edukacji w zakresie przedsiębiorczości na wszystkich poziomach i we wszystkich rodzajach edukacji. W przypadku uniwersytetów oznacza to szerokie wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, z wyjątkiem regularnego nauczania. Podsumowując przedstawiony temat należy stwierdzić, że rozwój przedsiębiorczości w regionach Estonii odbywa się przede wszystkim poprzez programy państwowe organizowane we współpracy z powiatowymi ośrodkami rozwoju. Rolę JST widzimy przede wszystkim w tworzeniu infrastruktury we współpracy z programami krajowymi. Jedynie samorządy większych miast mogą niezależnie przyczyniać się do rozwoju biznesu. Niestety, jak wspomniano powyżej, zdolność gmin o niższych dochodach do udziału w tych programach jest niewielka ze względu na obowiązkowe samofinansowanie (do 25%). W nadchodzących latach stanie się jasne, jaka zostanie zaobserwowana aktywność i zdolność wspierania przedsiębiorczości po reformie z 2017 r. Jest to także problem związany z nierównomiernym rozwojem regionalnym w Estonii i powiększaniem się luki pomiędzy metropoliami a peryferiami.

5.4. Wyniki badań dotyczących wspierania przedsiębiorczości przez JST

Przegląd ten pokazuje, że wśród estońskich JST jedynie większe samorządu posiadają stosunkowo lepsze warunki sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości na szerszą skalę, począwszy od wsparcia dla osób bezrobotnych na rozpoczęcie działalności, po inwestycje w infrastrukturę i tworzenie parków naukowo-technologicznych. Z uwagi na fakt, iż jakakolwiek interwencja w procesy społeczno-ekonomiczne wymaga wysokich kompetencji i zrównoważonego podejścia do rozwoju regionalnego, mniejsze JST nie posiadają wystarczających zasobów finansowych ani intelektualnych, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel. Poza tym polityka na poziomie krajowym wymaga jednoczesnej koordynacji zasobów i działań, dlatego też w przypadku małego kraju centralna koordynacja wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości wydaje się uzasadniona.

Pomiar skuteczności środków wsparcia, zarówno na poziomie krajowym, jak i samorządowym jest równie różnorodny, jak pomiar przedsiębiorczości w ogóle. Pomiar oparty na metodologii Global Entrepreneurship Monitor (GEM) określił wskaźnik całkowitej aktywności przedsiębiorczej na 5% w 2004 r. (Lepane, Kuum 2004) i ponad 19% w 2018 r. (GEM 2018). Jednocześnie występują różnice w indeksie TEA, postawach i wskaźnikach przedsiębiorców w różnych regionach (Arro i in., 2013). Ogólnie rzecz biorąc można wykazać bardzo istotną zmianę w ekosystemie przedsiębiorczości (Trabskaja, Mets 2019). Wynika to z połączenia kilku czynników, w tym krajowej polityki przedsiębiorczości realizowanej od 2002 r. oraz środków wsparcia, z których wiele zostało zainicjowanych przez UE.

Oprócz metodologii GEM i indeksu TEA stosowane są inne metody i wskaźniki charakteryzujące przedsiębiorczość, w tym także zakładanie nowych firm. Choć liczbę startupów zależy od ustawodawstwa krajowego, metod rejestracji i innych czynników, więc dane nie zawsze są porównywalne na poziomie międzynarodowym,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

dokonują one pewnej oceny w tej samej przestrzeni prawnej. Ważna jest także dynamika nowych przedsiębiorstw. Niestety, badanie GEM nie mierzy przedsiębiorczości na poziomie JST w Estonii, a udostępnia jedynie ogólne statystyki dotyczące rejestracji przedsiębiorstw. Liczba firm prezentujących raporty w 2019 roku wyniosła 133 784. Wśród nich znajdują się firmy zatrudniające 10–49 pracowników (6 779 firm), średnie przedsiębiorstwa (50–249 pracowników): 1159 oraz większe firmy (250 i więcej pracowników): 184 (StatEst 2020). Pozostałe 125 662 firmy to mikroprzedsiębiorstwa. Jedną z metod pomiaru zaangażowania JST we wspieranie przedsiębiorczości jest zliczanie firm zarejestrowanych w mieście lub gminie, jak przedstawiono w Tabeli 5.2.

Oczywiście taki opis jest częściowo uproszczonym podejściem, dlatego autor postara się przedstawić kontekst tych liczb. Po pierwsze, adres rejestracyjny nie oznacza, że jest to adres firmy. Możliwe, że firma zarejestrowana np. w Tallinie może prowadzić działalność w Tartu. W związku z powyższym adres rejestracyjny w Tallinie (Tabela 5.2) może (również) oznaczać działalność w innej JST. Po drugie, liczby te zależą od struktury gospodarczej i profilu prowincji oraz JST “odziedziczonych” po systemie sowieckim. Jest to szczególnie związane z przemysłem ciężkim, wydobywaniem łupków bitumicznych i produkcji energii elektrycznej. Tradycyjnie przemysł ten znajduje się w północno-wschodniej części Estonii, w której ludność rosyjskojęzyczna została zasiedlona w okresie sowieckim, jak wspomniano powyżej. Po trzecie, przedsiębiorcze postawy w społeczeństwie zależą od lokalizacji JST i cech owej ludności: regionu rolnego lub przemysłowego, jego wielkości, historii, integracji z lokalną przestrzenią kulturową, logistyki, poziomu wykształcenia ludzi, instytucji badawczo-rozwojowych i edukacyjnych itp. Poniżej autor wskazuje cechy przedsiębiorczości estońskich prowincji na podstawie danych statystycznych, wcześniejszych badań oraz własnego doświadczenia i wiedzy, w tym około dziesięcioletniej praktyki przedsiębiorczej i konsultingowej na terenie całej Estonii.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Największą prowincją jest metropolitalny samorząd Harju ze stolicą w Tallinie. Zajmuje on pierwsze miejsce według populacji osób w wieku produkcyjnym, a także pod względem częstotliwości tworzenia firm. Jak wspomniano, udział PKB w regionie jest nieproporcjonalnie wyższy w porównaniu do innych prowincji. Ten fakt przyciąga społeczeństwo i motywuje jego przeprowadzkę z obszarów wiejskich do regionu stołecznego. Wszystko to jest nie tylko wynikiem działalności gospodarczej i handlowej, ale obejmuje także koncentrację uniwersytetów i instytucji szkolnictwa wyższego, instytucji badawczych, agencji rządowych i zasobów publicznych w stolicy. Rząd podjął kilka prób przeniesienia agencji rządowych ze stolicy, takich jak przeniesienie Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych do Tartu, ale działanie to było nieefektywne.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 5.2. Liczba firm, ludności w wieku produkcyjnym i firm na 10 000 osób w wieku produkcyjnym według powiatów i gmin w Estonii

Region, powiat, miasto, gmina	Firmy ogółem	Ludność w wieku 15-65 lat	Pozycja powiatu wg wieku produkcyjnego ludności	Firmy na 10 tys. Ludności w wieku produkcyjnym	Pozycja powiatu wg liczby firm na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym
Total Estonia	133784	861326		1553	
Harju County	74676	395221	1	1889	1
..Tallinn	57752	289545		1995	
..Keila	804	6326		1271	
..Maardu	1234	10427		1183	
..Loksa	101	1658		609	
..Kuusalu	1037	4135		2508	
....Paldiski	139	2294		606	
..Viimsi	2598	12802		2029	
Hiiu County	999	6371	15	1568	2
Ida-Viru County	6411	86908	3	738	15
..Kohla-Järve	1279	21552		593	
..Narva	2455	35045		701	
..Sillamäe	516	8172		631	
..Alutaguse	372	3069		1212	
Jõgeva County	2277	18348	11	1241	11
Järva County	2310	19205	10	1203	13
Lääne County	1912	13041	14	1466	5
Lääne-Viru County	4605	38009	5	1212	12
....Tapa	251	3255		771	
....Kunda	143	1906		750	
..Rakvere	517	3663		1411	
..Haljala	453	2838		1596	
..Rakvere	1297	9575		1355	
Põlva County	2040	16255	13	1255	10
Pärnu County	8150	54459	4	1497	4
..Pärnu	5056	31509		1605	
..Kihnu	109	494		2206	
....Sindi	208	2358		882	
Rapla County	3069	21433	9	1432	7
Saare County	3341	21609	8	1546	3
Tartu County	14275	98700	2	1446	6
....Tartu	9113	59939		1520	
Valga County	1990	18177	12	1095	14
..Otepää	641	4200		1526	
....Valga	578	7715		749	
Viljandi County	3883	29400	6	1321	9
..Viljandi	1526	10659		1432	
Võru County	3175	23236	7	1366	8
..Rõuge	587	3600		1631	
..Võru	985	7420		1327	

Źródło: EstStat 2020.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Samorząd Tallina został pominięty przez wiele krajowych i unijnych środków wspierania biznesu. Jako jednostka administracyjna o najwyższych dochodach, może ona samodzielnie finansować i wspierać przedsiębiorczość. Szereg ogólnopolskich inicjatyw wsparcia przedsiębiorczości ma miejsce w Tallinie, wśród których wyróżnić można Startup Estonia rozwijający ekosystem dla nowych przedsięwzięć o wysokim potencjale, który jest dobrym przykładem partnerstw publiczno-prywatnych (Leemet-Vettik, Mets 2020). Jedynie Tartu, a także częściowo inne duże ośrodki, takie jak Pärnu i Narva mogą reagować na tego typu inicjatywy poza stolicą.

Nieco ponad jedna trzecia ludności prowincji to imigranci pierwszego i trzeciego pokolenia. Są osiedleni przede wszystkim w Tallinie, który był siedzibą wielu jednostek sił zbrojnych i innych gałęzi przemysłu w okresie sowieckim. Ponadto, odsetek imigrantów jest szczególnie wysoki (aż do 90%) w satelitarnych miastach Marardu i byłych sowieckich bazach wojskowych w Paldiski i Loksa. Dwie ostatnie bazy wyróżniają się szczególnie małą liczbą zarejestrowanych firm (Tabela 5.2). Można to częściowo wytłumaczyć nawykami społeczeństwa, czyli pracą wyłącznie w charakterze osoby zatrudnionej, a nie zatrudniającej, ale także dojazdami do pracy w Tallinie. Jednocześnie Kuusalu, z większą powierzchnią rolną i wyższym odsetkiem ludności tubylczej, wyróżnia się bardziej aktywną przedsiębiorczością, niż przeciętnie zaobserwowano. To samo można powiedzieć o Viimsi, która jest zasadniczo przedmieściem Tallina, jednakże w okresie sowieckim kolchoz tego miasta wyróżniał się pod względem przedsiębiorczości.

Okręg Hiiu jest ulokowany na drugiej co do wielkości wyspie Estonii i jest najmniejszą z prowincji po reformie z 2017 r. Jest także gminą wiejską, która zajmuje drugie miejsce w rankingu pod względem gęstości przedsiębiorstw. Korzenie przedsiębiorczości sięgają tam czasów radzieckich i tzw. kolchozów skupionych na produkcji pomocniczej, zbiorowych gospodarstwach rolnych i przemysłu tworzyw sztucznych. Ten ostatni tworzy obecnie klaster produkcyjny na wyspie. Ponadto, wiele gospodarstw turystycznych zarejestrowanych jest jako osobne firmy.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Prowincja Ida-Viru wyróżnia się charakterystyczną strukturą ludności ukształtowaną przez imigrację - mniej niż jedna trzecia populacji ma rdzenne pochodzenie i większość z nich mieszka na obszarach wiejskich. Mimo że językiem państwowym jest estoński, rosyjski jest językiem dominującym w miastach i byłych osadach robotniczych. Jest to również najbardziej uprzemysłowiony obszar z czasów sowieckich obejmujący przemysł tekstylny w Narwie, kopalnie łupków naftowych w Kohtla-Järve oraz przetwarzanie rud metali w Sillamäe. To ostatnie miasto było także siedzibą pierwszego radzieckiego przemysłu produkcji uranu. W regionie znajdują się również elektrownie ciepłe oparte na spalaniu łupków naftowych, które obecnie stanowią problem wpływający na zanieczyszczenie środowiska. Ze względu na upadek przemysłu prowadzonego na dużą skalę, region miał również stosunkowo wysoką stopę bezrobocia. Środki stymulujące rozwój regionalny i integrację tych regionów z resztą terytorium Estonii to m.in. ulokowanie University of Tartu College w Narwie i Tallinn University of Technology College w Kohtla-Järve. We wszystkich tych miastach udział Estończyków w populacji wynosi około 7-20%. Miasta oraz region jako całość wyróżniają się na tle reszty Estonii pod względem niższego wskaźnika i gęstości przedsiębiorczości. Wyjątkiem jest parafia Alutaguse (obszar wiejski), której mieszkańcami są głównie Estończycy.

Powiaty Jõgeva, Järva, Lääne, Põlva, Rapla, Viljandi i Võru to głównie obszary rolnicze, w którym prowadzi się lokalny przemysł przetwórczy, w tym przetwórstwo drewna, a w niektórych przypadkach także produkcję mebli. We wszystkich tych jednostkach samorządu terytorialnego wskaźnik zarejestrowanych firm jest dość porównywalny, bez wysokich kontrastów. Wiele firm reprezentuje przemysł rolny, w tym turystykę kulturalną i agroturystyczną. Centrum okręgu Lääne, Haapsalu, wyróżnia się jako miejscowość wypoczynkowa i lokalizacja Tallinn University College.

Viljandi, jako centrum powiatu, wyróżnia się Akademią Kultury Uniwersytetu w Tartu i organizacją tradycyjnego festiwalu ludowego. Festiwal ten przyciąga liczbę odwiedzających znacznie przekraczającą liczbę mieszkańców. Na terenie powiatu

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

działa również kilka przedsiębiorstw z różnych branż, w tym fabryka drzwi i okien AS Viljandi Aken ja Uks oraz globalny producent inteligentnych paczkomatów i robotów Cleveron.

Prowincja Viljandi jest przykładem tego, jak rozwój regionu zależny jest od osób i instytucji. W okresie sowieckim w latach pięćdziesiątych Abja-Paluoja była lokalnym centrum dzielnicy (później centrum gminy wiejskiej). Lider jednej z państwowych firm w późniejszym sąsiedzkim (przed reformacyjnym) centrum gminy Karksi-Nuia postawił sobie za cel stać się lepszym od centrum dzielnicy. Ta mentalność znajduje odzwierciedlenie w liczbie firm i populacji dwóch miast, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych.

Zakład Analizatorów Gazu znajdował się w Võru (do 1993 r.), jednak stracił swój cel po odzyskaniu przez Estonię niepodległości. Powiat tradycyjnie rozwijał produkcję drewna i mebli. Centrum Edukacji Zawodowej Võrumaa kształci specjalistów różnych specjalności, w tym również IT. W rezultacie to stosunkowo małe miasteczko (około 12 tysięcy mieszkańców) zostało miejscem narodzin Massmedia - firmy programistycznej działającej m.in. w Stanach Zjednoczonych. Wraz ze zlikwidowaniem studiów na poziomie magisterskim w Centrum zmniejszył się również potencjał tego obszaru peryferyjnego. W latach 2005–2010 PKB prowincji Võru, które znajduje się najdalej od regionu stołecznego, przekroczyło PKB prowincji Rapla, który sąsiaduje z regionem stołecznym Harju. Ten fakt nie ma jasnego wyjaśnienia. Można jedynie przypuszczać, że pierwsze centrum rozwoju przedsiębiorczości w Estonii, utworzone przy wsparciu szwedzkiej Agencji Rozwoju NUTEK w Võru w 1993 r., odegrało w tym szczególną rolę (Mets i Kelli 2015).

JST Pärnu zajmuje czwarte miejsce pod względem liczby ludności i gęstości przedsiębiorstw. Stosunkowo duża liczba firm jest zarejestrowana na małej wyspie Kihnu, gdzie jedna na pięć osób zamieszkałych jest w wieku produkcyjnym. Najmniejsza liczba firm znajduje się w Sindi, dawnej osadzie przemysłu tekstylnego. Centrum powiatu - miasto Pärnu jest znanym na całym świecie ośrodkiem wypo-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

czynkowym, w którym znajduje się także University of Tartu College. W Pärnu znajduje się również port, z którego eksportowane jest drewno i inne towary.

Powiat Lääne-Viru wraz z kilkoma mniejszymi miastami łączy rolnictwo, przemysł i logistykę. Największy przemysł mięsny w Estonii znajduje się w jego centrum (Rakvere), Tapa jest węzłem kolejowym, a przemysł cementowy przez dłuższy czas przewodził w mieście Kunda. Stosunkowo mniej firm jest zarejestrowanych w osadach przemysłowych, niż w Rakvere lub na bardziej aktywnych obszarach, takich jak Haljala.

Powiat Valga ma charakter rolniczy, jednak jego centrum stanowi bliźniacze miasto estońsko-łotewskie, które było ważnym węzłem kolejowym w czasach sowieckich. Prawie jedna piąta ludności osiedliła się tam w wyniku migracji w czasach radzieckich i obecnie mieszka głównie w Valdze. Pod względem gęstości zaludnienia prowincja zajmuje przedostatnie miejsce, przed Ida-Viru. Jednocześnie, gmina Otepää, znany ośrodek turystyczny i narciarski, charakteryzuje się dwukrotnie wyższym odsetkiem firm niż Valga.

Saaremaa, samorząd największej wyspy w Estonii, stanowi ponad 93% ludności prowincji Saare. Jako niezależna jednostka samorządu lokalnego obejmuje również Muhu i inne mniejsze wyspy. W okresie sowieckim estońskie wyspy i większość obszarów przybrzeżnych były strefą zakazaną dla estońskich mieszkańców, podobnie jak Saaremaa. Obecnie rozwinęły się tam kurorty i przemysł stoczniowy. Jeśli chodzi o gęstość firm, prowincja zajmuje trzecie miejsce w Estonii.

W prowincji Tartu prawie dwie trzecie ludności pochodzi z miasta Tartu, jednego z najstarszych miast uniwersyteckich w Europie Północnej. Oprócz Uniwersytetu w Tartu, Estońskiego Uniwersytetu Przyrodniczego, Akademii Lotniczej, Akademii Obrony i innych instytucji szkolnictwa wyższego także Tallinn University of Technology College znajduje się w Tartu. Tartu, jako centrum południowej Estonii, stanowi przeciwwagę dla Tallina i prowincji Harju (Mets i in. 2008). Blisko 13% populacji jest pochodzenia imigracyjnego, co częściowo jest powiązane z dawnym

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

radzieckim lotniskiem wojskowym (dla bombowców; największe lotnisko w Europie w tym czasie) i firmami ogólnounijnymi. W czasach sowieckich Tartu było zamknięte dla obcokrajowców. Obecnie Uniwersytet w Tartu jest jednym z najbardziej prestiżowych ośrodków kształcenia na świecie - klasyfikowany jest wśród 300 najlepszych uczelni. Uniwersytet ma silny wpływ na ekosystem przedsiębiorczości miasta poprzez swoich studentów, obecność Tartu Science Park, organizację publicznych imprez dotyczących przedsiębiorczości (sTARTUp Day™), a także przez inne czynniki. Tartu jest również drugim samorządem po Tallinie pod względem zdolności do kształtowania otoczenia biznesu i przedsiębiorczości.

Oprócz danych statystycznych dotyczących liczby zarejestrowanych firm, przedsiębiorczość lepiej charakteryzuje się poprzez jej dynamikę, tj. zmiany w liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw w danym okresie (Wykres 5.1). Rozwój nowych firm w kraju przechodzącym transformację, takim jak Estonia, jest wskaźnikiem przedsiębiorczości. Według GEM motywacją dla podjęcia działań przedsiębiorczych jest albo konieczność zatrudnienia i wytworzenia dochodu, albo możliwość zmiany stylu życia i wdrażania własnych pomysłów bez bezpośredniej potrzeby ekonomicznej. Mieszkańcy prowincji Ida-Viru usytuowanej w północno-wschodniej Estonii, którzy doświadczyli wysokiego poziomu bezrobocia podczas ostatnich kryzysów gospodarczych, nie wykazują gotowości do samodzielnego tworzenia miejsc pracy. Podobnie wysokie bezrobocie zostało zarejestrowane w okręgu Jõgeva i prowincjach południowo-wschodniej Estonii, ale wskaźnik zakładania przedsiębiorstw jest tam prawie dwa razy wyższy niż w północno-wschodniej części kraju.

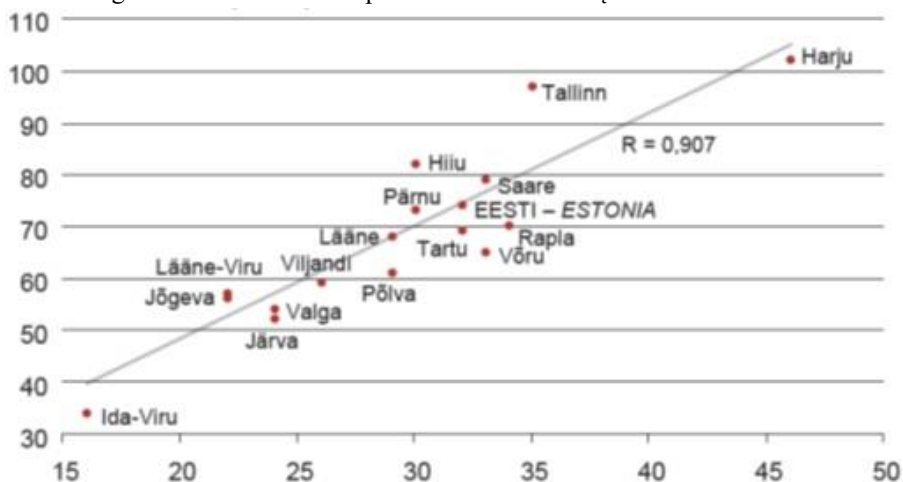
Problem bezrobocia i niskiego wskaźnika przedsiębiorczości są częściowo związane z monokulturowym przemysłem wielu osad. Po zamknięciu dużych zakładów pracy w Ida-Virumaa i innych miejscach w Estonii w latach 90., takich jak Mõisaküla (produkcja koparek) i Võhma (zakład przetwórstwa mięsnego) w prowincji Viljandi, nie podjęto wystarczającej inicjatywy, a także nie wykorzystano umiejętności i zasobów, aby założyć nowe firmy. Ideologia czasów radzieckich (w tym też

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

edukacja) i kryminalizacja prywatnego biznesu wpłynęły na przedsiębiorcze doświadczenia w społeczeństwie. Rząd został pociągnięty do odpowiedzialności za powstałe problemy. W społeczeństwie powszechne było poczucie bezradności i tego typu osady zaczęły się wyludniać. Proces marginalizacji trwa, chociaż wiele programów krajowych ma na celu rewitalizację takich obszarów.

Wykres 5.1. Liczba przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców według estońskich regionów w 2010 roku w porównaniu ze zmianą w latach 2005-2010



Źródło: Statistics Estonia (StatEst) (2012), <https://www.stat.ee> (Dostęp: 26.03.2020).

Powyższy przegląd ukazuje, że zdolność samorządów do wspierania przedsiębiorczości zależy od wielu czynników: od liczby ludności, podstawy dochodów i lokalizacji JST, po wpływ instytucji i osób fizycznych na ekosystem przedsiębiorczości. Rząd centralny małego kraju, takiego jak Estonia, ma ogromny wpływ zarówno na kształtowanie ustawodawstwa, jak i na zarządzanie równowagą między regionami na poziomie politycznym. Rolą JST jest rozwijanie ich otoczenia przedsiębiorczego we współpracy ze strukturami rządowymi.

5.5. Rekomendacje w zakresie kształtowania polityki publicznej dotyczącej wsparcia przedsiębiorczości

Jak opisano powyżej, wiele samorządów lokalnych w Estonii posiada niewielką zdolność wspierania przedsiębiorczości bez centralnie koordynowanych i zarządzanych środków państwowych. Warunkiem wstępnym takich środków wsparcia jest udział samorządu w projektach rozwojowych, dlatego też mniej zamożne gminy wiejskie lub miasta nie będą mogły skorzystać ze środków państwowych. Zwiększa to nierówność między regionami.

W związku z faktem, iż duża część projektów rozwojowych opiera się na samoregulacji poprzez (częściowe) samofinansowanie, rodzi to pytanie dotyczące skuteczności reformy administracyjnej z 2017 r., która miała na celu zmniejszenie tych różnic. Istnieje potrzeba pomocy słabiej rozwiniętym obszarom w obrębie tej samej gminy. Oznacza to, że rozbieżność w rozwoju między połączonymi jednostkami przekształciła się w wewnętrzny problem nowopowstałego samorządu. Efekt ten był oczekiwany w wyniku centralizacji części usług w ramach nowej JST. Oznacza to jednak, że usługi oddalają się od peryferii, powodując tym samym wyludnianie tych obszarów. Pogłębianie się nierówności jest procesem trwającym od ponad 20 lat. Jeśli podstawa dochodów gminy wiejskiej nie zmieni się znacząco, łączenie bardziej i mniej zamożnych regionów w jedną JST może nie być dalej skuteczne. Kluczową niewiadomą będzie to, czy nowe gminy będą w stanie zatrzymać proces różnicowania bez utraty ogólnego rozwoju.

Istnieją sygnały, że liczba pracowników gminnych byłych ośrodków w niektórych nowo powstałych gminach nie spadła. Według byłego członka rady gminy wiejskiej, ostrożne zarządzanie zostało zastąpione przez konkurencję pomiędzy ośrodkami o zasoby.

Znalezienie nowych silników napędowych dla rozwoju może również być wyzwaniem. W tym miejscu należy zauważyć ogólne pragnienie Estonii przejścia na

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

gospodarkę opartą na wiedzy i podejmowane sprzeczne decyzje, np. zlikwidowanie programu studiów na poziomie magisterskim w dziedzinie informatyki w centrum kształcenia zawodowego, co zwiększy marginalizację w regionie. Jeśli estońska edukacja zawodowa i polityka przemysłowa nie zachęcają do produkcji własnych zaawansowanych technologii, zostaną one przeniesione do Niemiec, podobnie jak to miało miejsce w przypadku produkcji super kondensatorów Skeleton (Kraav, Mets 2019). Wskazuje to również na fakt, że samo tworzenie oprogramowania i administracja elektroniczna nie wystarczą do zbudowania pełnego przedsiębiorczego systemu społeczno-gospodarczego (regionalnego systemu przedsiębiorczości; regionalnego systemu innowacji).

Szwecja jest dobrym przykładem zastosowania wpływu uniwersytetów na rozwój regionalny (Andersson i in. 2004). W Estonii uniwersytety publiczne również mają kolegia ulokowane w regionach, jak wspomniano powyżej. Niestety, poziom finansowania uniwersytetów publicznych spadł w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Misja uniwersytetów w zakresie rozwoju regionalnego nie znajduje odzwierciedlenia w budżecie państwa, co może wymusić zamknięcie niektórych szkół wyższych w kolejnych latach, czego przykładem jest zamknięcie kolegium Uniwersytet w Tartu usytuowanego w Türi (prowincja Järva) w 2011 r. W związku z tym, przedsiębiorczość i różne aspekty rozwoju regionalnego JST są ze sobą ściśle powiązane, co podkreśla istotę wspierania przedsiębiorczości w szerszym znaczeniu, szczególnie w kontekście ekosystemu.

Podsumowując, politykę krajową dotyczącą samorządów lokalnych i rozwoju przedsiębiorczości należy podzielić na osiem obszarów:

- 1) przedsiębiorczość jako samozatrudnienie, szczególnie w regionach peryferyjnych;
- 2) przedsiębiorczość jako tworzenie miejsc pracy;
- 3) inteligentna specjalizacja jako podstawa gospodarki opartej na wiedzy;
- 4) rozwój różnorodności sektorowej w regionach;

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- 5) przedsiębiorczość jako silnik napędowy rozwoju regionalnego;
- 6) rozwój regionalnego ekosystemu przedsiębiorczości/ biznesu;
- 7) decentralizacja sektora publicznego, przenoszenie instytucji publicznych ze stolicy;
- 8) integracja regionów w ramach tworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy.

Programy promocji przedsiębiorczości również muszą starać się wspierać wszystkie wspomniane obszary. Pytanie jednak brzmi, czy zasoby były wystarczające na poszczególne zadania i jak spójna była polityka ich gospodarowania? Cele te wymagają długoterminowej strategii i polityki. Niestety, nie wszystko można konsekwentnie wdrożyć w perspektywie krótkoterminowej (wybory parlamentarne odbywają się co cztery lata). Czasami problemem jest również wygodna decyzja polityków przed utratą wpływów politycznych. Zasadniczo nie można likwidować pracy w sektorze publicznym w stolicy, gdzie podejmowane są wszystkie ważne decyzje. Być może kryzys związany z koronawirusem trwający od marca do maja 2020 roku będzie punktem zwrotnym, niejako wymuszającym korzystanie z e-administracji na wszystkich poziomach, przez co nie będzie zasadniczej różnicy w tym, skąd należy prowadzić spotkania w formie online.

Można stwierdzić, że we współpracy z programami UE rozwój przedsiębiorczości w Estonii odbywa się systematycznie i przynosi dobre wyniki. Świadczy o tym ogólnie wysoki poziom przedsiębiorczości wśród ludności, a także historie sukcesu startupów i ich ekosystemu. Przyczyną niezadowolenia nie są niedociągnięcia w realizacji zadań z powyższej listy, ale integralność programów i ich zasad. Ponadto, odczuwa się krótkowzroczność rządu we wspieraniu przedsiębiorczości opartej na wiedzy. Obecne historie sukcesu opierają się przede wszystkim na stosunkowo prostych pomysłach (aplikacjach mobilnych), które nie wymagają dogłębnych badań. Jednocześnie uniwersytety nie były w stanie rozpromować sposobu myślenia zorientowanego na aplikacje, aby być lepszym partnerem w gospodarce opartej na wiedzy (Mai-

dla 2019). Zauważono jedynie kilka sygnałów sugerujących zmianę sposobu myślenia. Zdaniem autora rząd powinien dążyć do bardziej holistycznego podejścia do rozwoju przedsiębiorczości. Obecny międzyresortowy podział nauki i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości oraz działań rozwojowych dla startupów nie wspiera go w najlepszy sposób. W oparciu o obecną praktykę autor wyciągnął następujące wnioski, które mogą być niezgodne z merytoryczną realizacją polityki.

Po pierwsze, uniwersytet jako instytucja publiczna wydaje się być stosunkowo autonomiczny w swoich procesach decyzyjnych. Zależne będą jedynie decyzje finansowe, które podejmowane są przez polityków. Doświadczenia regionalnych uniwersytetów w Szwecji (Andersson i in. 2004), a także estońskie doświadczenia z kolegami uniwersyteckimi mogą być jednym z kierunków kształtowania ekosystemu. Stworzyłyby to kapitał intelektualny w regionach i zmniejszyłyby atrakcyjność metropolii jako miejsca do nauki dla młodych ludzi. Dałyby to również szansę młodym ludziom na zintegrowanie się z ich regionem i stworzyłyby dla nich okazję do przyczynienia się do rozwoju regionu po ukończeniu edukacji. Uczelnie są także wykwalifikowanymi miejscami do przeprowadzenia szkoleń z zakresu przedsiębiorczości oraz są źródłem nowej wiedzy biznesowej i technologicznej, łącząc edukację z wyzwaniami regionu.

Po drugie, bardziej efektywne powiązanie nauki z biznesem wymaga ponownego przemyślenia finansowania badań uniwersyteckich, aby uczynić estońskie badania naukowe motorem biznesu i gospodarki bez nadmiernego ich uproszczenia. Nie wystarczy wyróżnić obszarów inteligentnej specjalizacji, konieczna jest również zmiana sposobu myślenia w zarządzaniu uniwersytetami i badaniami naukowymi. Wymaga to jednak oceny potencjału przedsiębiorczego i innowacyjnego projektów badawczych na wczesnym etapie przygotowywania programów ich finansowania.

Po trzecie, należy opracować własną politykę przemysłową Estonii i odpowiednie programy zarządzania zasobami ludzkimi. Ich celem powinno być stworzenie przemysłu opartego na najlepszej technologii, a nie na taniej sile roboczej. Bycie przy-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

gotowanym na gospodarkę opartą na wiedzy oznacza także zarezerwowanie krajowych zasobów ludzkich bez większych strat. Przemysł i kształcenie zawodowe to dwa aspekty tego samego problemu. Nowa generacja firm musi sprostać temu wyzwaniu.

Po czwarte, system wspierania przedsiębiorczości musi zachęcać do rozwoju przedsiębiorstw opartych na różnych motywacjach. Oznacza to współistnienie i integrację nowych globalnych przedsiębiorstw opartych na wiedzy i lokalnych zasobach naturalnych, a także przedsiębiorczość przyjazną stylowi życia we wspólnym ekosystemie.

Po piąte, sugeruje się stworzyć lepszą równowagę między Tallinem, prowincją Harju a resztą Estonii. Chociaż proces ten był stosunkowo udany przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r., nie był już wspierany przez dalsze wydarzenia polityczne. Fakt ten wskazuje na brak niezbędnej spójności. Chociaż wyżej wymienione polityki wydają się być odpowiednie dla poszczególnych sektorów, kolejność priorytetów i odpowiadające im zasoby będą decydujące.

Te ogólne zasady mogłyby stanowić zalecenia dla dalszego rozwoju estońskiego otoczenia przedsiębiorczości i biznesu, chociaż na zakończenie można stwierdzić, że obecna polityka dotycząca przedsiębiorczości w Estonii jest skuteczna. Estonia jest znana jako tzw. bałtycki tygrys, który posiada własny program Tiger Leap opracowany na rzecz rozwoju branży ICT. Skuteczność obecnej polityki potwierdza także rozwój estońskiego ekosystemu startupowego i całej gospodarki, a także konsekwentny wzrost PKB. Estonia jest przykładem dla swoich bliskich sąsiadów i jest uznawana na arenie międzynarodowej jako e-państwo. Główną mądrością, której potrzebują rządy na szczeblu krajowym i lokalnym dla przyszłego rozwoju, jest zrównoważone wsparcie różnych dziedzin przedsiębiorczości.

Bibliografia

1. Aavasalu, T., Raudjärv, M. (2019), Ettevõtluse arengut mõjutavad tegurid Eestis (Põhja-Sakala valla näitel), *Estonian Discussions on Economic Policy*, 27(3-4), ss. 55-72. <https://doi.org/10.15157/tpep.v27i3-4.16226>.
2. Act (2014), Riigieelarve seadus (State Budget Act) Accessed, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016019> (Dostęp: 10.04.2020).
3. Act (2015), Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord (Conditions and procedure for distribution and use of support fund resources allocated to local governments in the State Budget Act), <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072017020> (Dostęp: 14.04.2020).
4. Adamson, A. (2002), *Estonia in 1939–1987*, Estonian Institute: Publications, <http://www.einst.ee/publications.html>, accessed 6 May 2007.
5. Andersson, R., Quigley, J.M. and Wilhelmson, M. (2004), University decentralization as regional policy: the Swedish experiment. *Journal of Economic Geography*, 4, ss. 371-388.
6. Anniste, K., Tammaru, T. (2014), Ethnic differences in integration levels and return migration intentions: a study of Estonian migrants in Finland, *Demographic Research* 30, 13.
7. Arro, T., Elenurm, T., Küttim, M., Liigus, E., Masso, J., Mets, T., Paes, K., Raudsaar, M., Rebane, K., Reino, A., Pöder, K., Venesaar, U. (2013), *Globaalne ettevõtlusmonitooring 2012 Eesti raport*, Tallinn: Eesti Arengufond.
8. Espenberg, S., Nõmmela, K., Karo, E., Juuse, E., Lees, K., Sepp, V., Vahaste-Pruul, S., Romanainen, J. (2018), *Study on the progress of growth areas*. University of Tartu, Tallinn University of Technology and Technopolis Group Eesti OÜ.
9. Friedrich, P., Nam, W., Reiljan, J. (2010), The Need of Municipal Fiscal Equalization Reform in Estonia, *Discussions on Economic Policy*, 18, ss. 52-73.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

10. GEM (Global Entrepreneurship Monitor), (2018), Reports of the Global Entrepreneurship Monitor, Retrieved January 9, 2020, <http://www.gemconsortium.org>.
11. Kiili, J., Mäger, M. (2006), Peripherality in the EU Baltic Sea Region, Proceedings of “XIV majanduspoliitika teaduskonverents“, Tartu-Varaska, Estonia, June 29 – July 1, Mattimar, Tallinn, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, pp. 291-305, www-1.mtk.ut.ee/varaska/2006/3_Regionaalpoliitika/Kiili_Mager.pdf (Dostęp: 16.09.2014).
12. KOKS (1993), Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, (Local Government Organization Act), <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019009> (Dostęp:10.04.2020).
13. Kraav, M., Mets, T. (2019), ICT Infrastructure Development as Political Entrepreneurship: The Case of the Estonian Education and Research Network (EENet), [in:] 17th IEEE International Conference on Emerging eLearning Technologies and Applications, ICETA 2019, Stary Smokovec, 21-22 November 2019, Slovakia, ss. 453-459.
14. Kuura, A. (2006), Entrepreneurship Policy in Estonia, MPRA, Paper no. 676, mpra.ub.uni-muenchen.de.
15. Lepane, L., Kuum, L. (2004), Enterprise of Estonian Population, Tallinn: Estonian Institute of Economic Research (in Estonian).
16. Lindahl, C. (2002), Support to Regional Development in Estonia through Business Development: an Evaluation of the NUTEK Implemented Projects 1992–1998, SIDA Evaluation 02/21.
17. Maidla, M. (2019), Lühike õpetus riigireformijatele ja kõrgtehnoloogiliste ärimudelite ellukutsujatele (A short tutorial for government reformers and promoters of high-tech business models, in Estonian), Sirp, 28.06.2019.
18. Mets, T. (2010), How to train educated entrepreneurs: small (post) transition country case – Social Research, 4(21), ss. 20-27.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

19. Mets, T. (2017), Entrepreneurship in Estonia: combination of political and entrepreneurial agenda, [in:] Chepurensko, A., Sauka, A. (eds), *Diverging Paths: Entrepreneurship in CEE and CIS*, Springer, ss. 115-133.
20. Mets, T. (2018), Entrepreneurial developments toward a knowledge-based economy in Estonia: The case of Fits Me–venture-capital-backed startup going global, [in:] *Entrepreneurship in Central and Eastern Europe*, Routledge, ss. 89-111.
21. Mets, T., Kelli, A. (2015), Rural development in the digital era: A case of a born-global SME in Estonia, [in:] Kotey, B., Mazzarol, T., Clark, D., Tui McKeown and Martina Battisti (eds.), *SMEs in the Digital Economy: Surviving the digital revolution*, Tilde University Press, Prahran VIC 3181, Australia, ss. 50-63.
22. Mets, T., Andrijevskaja, J., Varblane, U. (2008), The role of the University of Tartu in the entrepreneurship development in the region of South Estonia – *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 8(6), ss. 648-664.
23. Mets, T., Kelli, A., Barkalaja, A., Raudsaar, M. (2014), Towards the entrepreneurial college model: Estonian and German examples of creative industries, *Management of Organizations, Systematic Research*, 69, ss. 89-105.
24. Mets, T., M. Raudsaar, K. Summatavet (2013), Experimenting social constructivist approach in entrepreneurial process-based training: cases in social, creative and technology entrepreneurship, [in:] Curley, M., Formica P. (eds.), *The experimental nature of new venture creation*, Springer, ss. 107-125.
25. MinFin (2019), Eesti kohalike omavalitsuste loetelu, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/eesti-kohalike-omavalitsuste-loetelu> (Dostęp: 10.04.2020).
26. Porter, M.E., J.D. Sachs, J.W. McArthur (2002), Executive Summary: Competitiveness and Stages of Economic Development, [in:] Porter, M.E., Sachs, J.D.,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Cornelius, P.K., McArthur, J.W., Schwab, K. (eds.), *The Global Competitiveness Report 2001–2002*, New York: Oxford University Press, ss. 16–25.

27. Prokopchuk, V. (2019), *Analysis of financing opportunities for start-up company in Estonia*, Thesis (in Estonian, English Summary), Tallinn University of Technology.
28. Raagmaa, G., Kalvet, T., Kasesalu, R. (2014), *Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy*, *European Planning Studies*, no. 22(4), ss. 775-795.
29. Reiljan, J., Ramcke, K., Ukrainski, K. (2006), *Spatial Disparities in Central Governmental Grants to Local Governments*, [in:] Liu, G.V. (ed.), *Perspectives on International, State and Local Economics*, Hauppauge (NY), Nova Science Publishers, ss. 85-114.
30. SE (Startup Estonia) (2020), *Database*, Retrieved March 13, 2020, <https://startupestonia.ee/startup-database>.
31. Startup Blink, E.D. (ed.) (2019), *Startup Ecosystem Rankings 2019*.
32. Startup Genome (2019), *Global startup ecosystem report 2019*, Retrieved March 11, 2020, from <https://startupgenome.com/reports/global-startup-ecosystem-report-2019>.
33. StatEst (Statistics Estonia) (2020), *Database*, Retrieved March 11, 2020, from <https://www.stat.ee/en>.
34. Tallinn City Government (2020), <https://www.tallinn.ee/est/toetused> (Dostęp: 16.04.2020).
35. Trabskaja, J., Mets, T. (2019), *Ecosystem as the source of entrepreneurial opportunities. Foresight and STI Governance*, 13(4), <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.10.22>, ss. 10–22.
36. Vettik-Leemet, P., Mets, T. (2020), *The role of the startup ecosystem in an innovation paradox*, (Materiał niepublikowany).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

37. WEF (2014), The Global Competitiveness Report 2014–2015, World Economic Forum, Geneva, Wikipedia (2020), Eesti, <https://et.wikipedia.org/wiki/Eesti> (Dostęp: 15.04.2020).

Jacek Rodzinka

Instytut Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Rozdział 6

Wsparcie przedsiębiorczości przez JST. Analiza porównawcza rozwiązań obowiązujących w Polsce, Słowacji i Estonii

Przedsiębiorczość nie jest cechą wrodzoną człowiekowi. O tym, czy i z jaką siłą się ona ujawni decyduje wiele czynników (Koźmiński 2004). O rozwoju przedsiębiorczości decydują dwie zasadnicze grupy czynników: wewnętrzne (stanowiące źródło kreowania postaw przedsiębiorczych) oraz zewnętrzne (stanowiące instrumentarium realizacji i rozwoju tych postaw) (Gierszewska, Romanowska 1995). Czynniki zewnętrzne determinujące rozwój przedsiębiorczości to ogół warunków oraz wzajemnych zależności, na które podmiot prowadzący działalność gospodarczą nie ma wpływu, a jednocześnie które wywierają wpływ na jego zachowania. Jest to specyficzny klimat, warunki środowiska zewnętrznego w jakich prowadzona jest działalność (Kurowska i in. 2013).

Nastój stymulujący rozwój przedsiębiorczości na danym terenie będzie determinowany przez spełnienie między innymi kilku warunków (Słomińska 2007):

- istnienie struktur społecznych realizujących bądź popierających ideę przedsiębiorczości,
- inicjatywa i aktywność mieszkańców,
- wsparcie prawne, organizacyjne, technologiczne inicjatyw przedsiębiorczych,
- materialno-finansowe możliwości wsparcia inicjatyw,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- doświadczenie i chęć wsparcia przez władze jednostek.

Mimo stosowania przez władze samorządowe najbardziej wyrafinowanych strategii i narzędzi stymulujących przedsiębiorczość może się okazać, że czynniki zewnętrzne panujące w danym czasie na danym terenie będą niweczyć podjęte przez samorząd działania. W związku z powyższym rozpatrując wsparcie realizowane przez władze w objętych analizą krajach należy w pierwszej kolejności przedstawić wybrane warunki, w jakich podejmują działalność i działają przedsiębiorcy w Estonii, Polsce i Słowacji.

6.1. Ogólna charakterystyka badanych krajów

Estonia, Polska i Słowacja to kraje o licznych podobieństwach, ale również bardzo się różniące. Wszystkie leżą w Europie, należą do Unii Europejskiej i NATO, można je zaliczyć do krajów wschodnioeuropejskich. Wszystkie trzy kraje po drugiej wojnie światowej leżały na terenach będących pod silnymi wpływami Związku Radzieckiego, Estonia wręcz wchodziła w skład tego mocarstwa. Przynależność przez kilkadziesiąt lat do tzw. „bloku wschodniego” państw europejskich powodowała, że w tych krajach obowiązywał system gospodarczy określany jako scentralizowana państwowa gospodarka nakazowo-rozdzielcza. Kraje będące pod wpływem ZSRR nie posiadały pełnej suwerenności, a system gospodarczy nie sprzyjał rozwojowi przedsiębiorczości, kładł natomiast duży nacisk na rozwój wielkich przedsiębiorstw, najczęściej monopoli oraz kolektywizację pewnych dziedzin życia.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Mapa 6.1. Położenie Estonii, Polski i Słowacji w Europie



Źródło: Opracowanie własne.

Jak obrazuje Mapa 6.1 Estonia to kraj leżący w północno-wschodniej części Europy. Mały kraj o stosunkowo peryferyjnym położeniu nad brzegiem Morza Bałtyckiego. Na tle Estonii, Polska i Słowacja są położone bardziej centralnie na naszym kontynencie, co daje dodatkowe możliwości rozwojowe. Należy zwrócić również uwagę na fakt, iż Słowacja jako jedyny z analizowanych krajów nie ma dostępu do morza oraz nie graniczy z Rosją. Wszystkie kraje mają swoje granice, których część jest zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej (Mapa 6.1).

Polska to największy kraj z analizowanej trójki o powierzchni ponad sześć razy większej od pozostałych, których wielkość jest na zbliżonym poziomie (różnica niecałe 5 tys. km² na korzyść Słowacji). O wiele większe dysproporcje występują pod

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.

Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

względem liczby ludności. Polska jest prawie 29 razy bardziej ludna niż Estonia i siedem razy w porównaniu ze Słowacją. To jest bardzo ciekawe, że przy bardzo podobnej powierzchni Estonia i Słowacja tak bardzo różnią się pod względem liczby ludności, Słowacji posiada ponad cztery razy więcej ludności niż Estonia. Taki stan rzeczy ma oczywiście wpływ na gęstość zaludnienia. O ile w Polsce i Słowacji wielkości te są do siebie zbliżone to Estonia wypada tu zdecydowanie słabiej, gęstość zaludnienia w tym nadbałtyckim kraju jest około cztery razy mniejsza. Jak wykazują badania gęstość zaludnienia wpływa pozytywnie na dynamikę rozwoju gospodarczego (Dobrocki, Struś 2017).

Tabela 6.1. Porównanie Estonii, Polski oraz Słowacji według wybranych kryteriów

	Estonia	Polska	Słowacja
Powierzchnia kraju (km ²)	43 470	306 190	48 080
Liczba ludności w 2020 r. (tys.)	1 328,98	37 958,14	5 457,87
Gęstość zaludnienia (os./km ²)	30,4	123,6	111,8
Ludność jako odsetek populacji UE-27 (2020 r.)	0,3	8,5	1,2
Udział osób w wieku 0-14 lata w liczbie ludności (2018 r.)	16,3	15,2	15,6
Udział osób w wieku 15-64 lata w liczbie ludności (2018 r.)	64,1	67,7	68,9
Udział osób w wieku 65 i więcej w liczbie ludności (2018 r.)	19,6	17,1	15,5
Liczba MŚP zatrudniających 0-9 osób (2014 r.)	52157	1535167	393004
Liczba małych firm na 1000 mieszkańców (2014 r.)	40	40	73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat.

Nie tylko wielkość kraju oraz jego powierzchnia mogą mieć wpływ na to, jaka będzie sytuacja pod kontem rozwoju przedsiębiorczości w danym kraju. Duży wpływ na to może mieć struktura wiekowa ludności. Im wyższy jest udział w populacji osób w wieku poprodukcyjnym tym niższa jest dynamika nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych (Lee, Gordon 2011). W powyższej tabeli przedstawiona jest sytuacja analizowanych krajów. Niestety prezentowane dane nie w pełni odzwierciedlają fak-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

tyczną sytuację z uwagi na fakt, iż były kraje postsocjalistyczne, w tym Estonia, Polska i Słowacja charakteryzują się najniższym wiekiem przejścia na emeryturę wśród krajów europejskich. Grupa ludności w wieku od 15 do 64 roku życia wcale nie musi obejmować tylko ludność aktywną zawodowo. W przypadku Słowacji wiek emerytalny wynosi 62 lata dla kobiet i mężczyzn, dla Estonii ta granica ustalona została na 63 lata dla obu płci, zaś w przypadku Polski kobiety na emeryturę mogą przechodzić osiągając 60 lat, mężczyźni z kolei 65 lat. Wszystkie trzy kraje posiadają podobny udział osób najmłodszych, czyli w wieku od 0 do 14 lat wahający się od 15,2% dla Polski do 16,3% dla Estonii. Natomiast spore różnice obserwuje się w pozostałych dwóch grupach wiekowych. Najmniej korzystnie wygląda sytuacja Estonii, gdzie osoby w wieku od 15 do 64 lat stanowią nieco ponad 64% liczby ludności. Nieco lepiej na tym tle wypada Polska z udziałem prawie 68%, a najlepiej Słowacja, gdyż udział osób w tej grupie wiekowej jest najwyższy. Wszystkie trzy analizowane kraje borykają się z problemami demograficznymi, a szczególnie ze starzeniem się społeczeństwa. Zwłaszcza Estonia nie wypada pod tym względem dobrze, ponieważ osoby z najstarszej grupy wiekowej stanowią prawie jedną piątą społeczeństwa, w przypadku Polski to nieco ponad 17%, a Słowacji nieco ponad 15%.

Bardzo ciekawie przedstawia się również kwestia liczby najmniejszych podmiotów gospodarczych zatrudniających od 0 do 9 osób w poszczególnych krajach. Oczywiście liczby bezwzględne są ważne, ale nie da się ich porównać pomiędzy poszczególnymi krajami, za to już liczba małych firm w przeliczeniu na 1000 mieszkańców danego kraju to już wielkości, które można porównywać. Okazuje się, że w Estonii i w Polsce na 1000 mieszkańców przypada dokładnie tyle samo najmniejszych podmiotów gospodarczych, za to na Słowacji ta liczba jest zdecydowanie, o ponad 80% wyższa.

Wskazane i opisane powyżej charakterystyki dają obraz tego w jakich warunkach kształtowane są postawy przedsiębiorcze ludności w poszczególnych krajach

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

i będą tłumaczyć różnice występujące w badanej tematyce pomiędzy poszczególnymi krajami.

6.2. Podział administracyjny analizowanych krajów według wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)

Po drugiej wojnie światowej zniszczone i skonfliktowane kraje Europy próbowały z powrotem wrócić do normalności. Mimo, rosnących napięć szczególnie pomiędzy odwiecznymi wrogami walczącymi o zasoby naturalne znajdujące się po dwóch stronach granicy, Francją posiadającą bogate złoża żelaza na terenie Lotaryngii oraz Niemcami, dysponującymi ogromnymi złożami węgla w Zagłębiu Ruhry, udało się dojść do porozumienia, w wyniku którego 18 kwietnia 1951 r. pomiędzy 6 państwami (Belgią, Holandią, Francją, Luksemburgiem, Republiką Federalną Niemiec oraz Włochami) podpisano Traktat Paryski powołujący do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Te same państwa 25 marca 1957 r. w Rzymie powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, która uznawana jest jako protoplastę Unii Europejskiej. Sama Unia Europejska powstała na mocy Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r. przez 12 państw. Traktat zaczął obowiązywać od 1 listopada 1993 r. Obecnie Unia Europejska skupia 27 państw. I właśnie integracja wielu różnych podmiotów państwowych, funkcjonujących w swoich specyficznych warunkach spowodowało konieczność powołania jednej instytucji, która byłaby w stanie uporządkować i ujednoczyć sposób postrzegania zarówno gospodarki, jak też i innych sfer działalności państw. Powołano w związku z tym Statistical Division, przekształcony następnie w Statistical Office of the European Community, by w końcu w roku 1972 przekształcić go w European Statistical Office (Eurostat) – urząd Komisji Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu. Eurostat odpowiedzialny jest za tworzenie analiz i prognoz statystycznych istotnych dla podejmowania decyzji przez organy Unii

Europejskiej. Koordynuje i monitoruje również prace narodowych urzędów statystycznych w celu unifikacji stosowanych przez nie metod badań, jak też integrowaniem statystyk krajów wchodzących w skład wspólnoty oraz krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA).

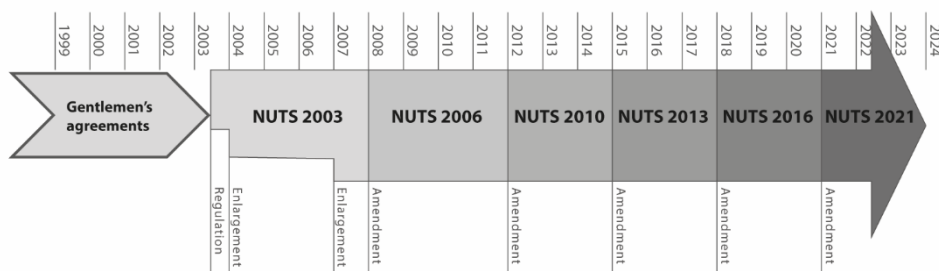
Jednym z przejawów porządkowania, czy też wspólnej metodologii było wprowadzenie na początku lat 70-tych XX wieku Nomenklatury Statystycznych Jednostek Terytorialnych (NUTS) (ang. Nomenclature of Statistical Territorial Units), określaną następnie „Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych” (ang. Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Głównym celem wprowadzenia wspólnego podziału terytorialnego było ustalenie jednolitego, spójnego systemu podziału terytoriów państw członkowskich EWG. Początkowo nomenklatura NUTS obejmowała sześć poziomów od NUTS 0 określający poszczególne państwa, poprzez NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3 reprezentujące poziom regionalny, do ostatnich dwóch poziomów NUTS 4 oraz NUTS 5 charakteryzujące poziom regionalny. Status prawny podział unijny osiągnął dopiero w 2000 r., kiedy to przyjęto odpowiednie akty prawne, na których podstawie podział miał działać⁸⁷. Wprowadzonych zostało wtedy dla 15 ówczesnych członków UE jednolity podział dla trzech poziomów regionalnych od NUTS 1 do NUTS 3, natomiast funkcjonujące wcześniej poziomy NUTS 4 i NUTS 5 zostały przemianowane na „lokalne jednostki administracyjne” (ang. Local Administrative Units): LAU 1 i LAU 2. Według przepisów rozporządzenia (Załącznik 6.1) utworzono 72 jednostki NUTS 1, 213 jednostek NUTS 2 i 1091 jednostek NUTS 3, lokalne jednostki administracyjne, choć nie zostały szczegółowo regulowane rozporządzeniem, zostały wymienione w jego załączniku III. Zmieniona została również nazwa podziału terytorialnego z „Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych” (ang.: Nomenclature of Territorial Units for Statistics), na „Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych” (ang.: Classification of

⁸⁷ Rozporządzenia (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Territorial Units for Statistics), przy czym Eurostat powszechnie stosuje w języku angielskim tę poprzednią nazwę. W międzyczasie miały miejsce kolejne rewizje działania tego systemu. Obecnie kraje europejskie funkcjonują na podstawie przepisów (tzw. NUTS 2021) przyjętych 24 października 2019 r., a które obowiązywać będą do 1 stycznia 2021 r. (Schemat 6.1). Należy jednak zaznaczyć, że tak częste zmiany nie wynikają ze zmian w metodologii, czy też zmianie podejścia do podziału terytorialnego Unii Europejskiej, ale były spowodowane przede wszystkim przyjęciem do UE nowych państw, czy też realizacją przez którekolwiek państwo znaczącej reformy podziału terytorialnego.

Schemat 6.1. Okresy obowiązywania Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych



Źródło: <https://ec.europa.eu/> (Dostęp: 07.07.2020).

Klasyfikacja NUTS 2021, która będzie obowiązywała dla przekazywania danych do Eurostatu od 1 stycznia 2021 r., wymienia 104 regiony na poziomie NUTS 1, 283 regiony na poziomie NUTS 2 i 1345 na poziomie NUTS 3.

Podział terytorium Unii Europejskiej dokonywany został według pewnych zasad. Pierwsza z nich dotyczyła liczby ludności dla wielkości regionów NUTS (Tabela 6.2).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 6.2. Minimalna i maksymalna liczba ludności wchodzących w skład regionów NUTS

Poziom	Minimalna wielkość ludności	Maksymalna wielkość ludności
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 3	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Źródło: Art. 3 ust. 2. Rozporządzenie (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).

Celem wprowadzenie NUTS było zapewnienie, by regiony o porównywalnej wielkości klasyfikowane były w tym samym poziomie NUTS, jednakże istnieją wyjątki w przypadku uwarunkowań geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych.

Należy również zwrócić uwagę na to, iż w przypadku, gdy stan ludności całego państwa członkowskiego jest niższy niż dolna granica danego poziomu NUTS, całe państwo traktowane jest jako jedna jednostka terytorialna NUTS na tym poziomie.

Druga zasada jaka przyświecała twórcom systemu zwracała uwagę na to, by klasyfikacja NUTS zasadniczo odzwierciedla terytorialny podział administracyjny państw członkowskich. Stosowanie tej zasady było pomocne w tworzeniu i przekazywaniu danych oraz dawało większe możliwości wdrażania polityki.

Trzecia zasada mówiła o regularnych i nadzwyczajnych poprawkach, które z zasady nie mogły być częściej wdrażane niż co trzy lata. Zmiany powinny być oparte na zmianach struktury terytorialnej w jednym lub kilku państwach członkowskich. Tylko raz w dotychczasowej historii zdarzyło się, by zmiany były dokonywane częściej niż mówi ta zasada. Miało to miejsce w 2014 r. w związku ze znaczną zmianą struktury organizacyjnej Portugalii⁸⁸.

Najniższym poziomem klasyfikacji terytorialnej stosowanej w statystyce europejskiej jest poziomem regionalnym. Eurostat prowadzi statystyki dla lokalnych

⁸⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 868/2014 z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. Urz. UE L 241 z 13.08.2014).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

jednostek administracyjnych (LAU), który zgodny jest z metodologią NUTS. Lokalne jednostki administracyjne obejmują gminy i pojedyncze jednostki organizacyjne Unii Europejskiej mające swoje własne władze.

Do roku 2016 na poziomie lokalnym wyodrębniano dwa rodzaje jednostek:

1. Główny poziom LAU 1 (wcześniej NUTS 4) określony dla większości, jednak nie dla wszystkich krajów UE,
2. Niższy poziom LAU 2 (wcześniej NUTS 5) obejmował gminy lub równoważne jednostki w 28 państwach członkowskich UE.

W 2017 r., nastąpiły zmiany, od tego roku Eurostat wyróżnia tylko jeden poziom LAU. By się w nim znaleźć jednostka powinna: być obszarem geograficznym z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru, być częścią regionu NUTS 3 oraz powinna być zgodna z typologiami stosowanymi przez Unię Europejską na poziomie lokalnym.

Ze względu na dużą dynamikę zmian w tym zakresie Eurostat publikuje co-rocennie zaktualizowaną listę jednostek LAU. Jednostki te noszą różne nazwy w poszczególnych krajach, w Estonii „Vald, Linn”, w Polsce: „Gminy, miasta”, na Słowacji: „Obce”.

Tabela 6.3. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych dla Estonii, Polski i Słowacji

Kraj	NUTS 0	NUTS1	NUTS2	NUTS3	LAU
Estonia	1	1	1	5	79
Polska	1	6	16	66	2478
Słowacja	1	1	4	8	2927

Źródło: Opracowanie własne: na podstawie danych Eurostat.

Wprowadzenie jednolitej metodologii podziału terytorialnego dla wszystkich krajów UE pozwoliło na dokonanie porównań pomiędzy analizowanymi krajami (Ta-

bela 6.3). Analiza danych zawartych w powyższej tabeli wykazuje na spore różnice między nimi. W przypadku Estonii podział administracyjny tego kraju pojawia się dopiero od poziomu NUTS 3, gdzie wyróżnia się pięć regionów. W przypadku Słowacji podział rozpoczyna się od poziomu NUTS 2, zaś w Polsce podział występuje już od poziomu NUTS 1. Sytuacja ta ewidentnie wskazuje na zróżnicowanie nie tylko przestrzenne, ale również w liczbie mieszkańców danych krajów. Jeszcze ciekawiej przedstawia się sytuacja odnośnie podziału na poziomie lokalnym LAU. Poziom ten reprezentuje 79 jednostek administracyjnych w Estonii, prawie dwa i pół tysiąca w Polsce oraz prawie trzy tysiące na Słowacji. O ile podział terytorium Estonii na niecałe osiemdziesiąt jednostek wydaje się zrozumiały ze względu na niewielką powierzchnię i liczbę ludności, to jednak większa liczba jednostek LAU na Słowacji z porównaniem z Polską, wydaje się być szczególnie interesująca.

Jak już zostało wspomniane Polska jest ponad sześć razy większa od Słowacji pod względem powierzchni, czy też liczby ludności, ale nie oznacza to wcale, że jednostki podziału administracyjnego na Słowacji i w Polsce będą w stosunku do siebie proporcjonalne. Odpowiednikiem polskich województw są „kraje” na Słowacji. Polska podzielona jest na 16 województw, Słowacja na 8 „krajów”. Województwa dzielą się w Polsce na 314 powiatów, kraje na Słowacji na 79 „okresów”. Powiaty dzielą się na gminy, zaś „okresy” na jednostki o nazwie „obce” – 141 miejskich, reszta to wiejskie. I właśnie na tym najniższym poziomie podziału terytorialnego występują największe nieściśłości. Kraj znacznie mniejszy niż Polska posiada więcej jednostek podziału administracyjnego na najniższym poziomie. Wiąże się to z określonymi konsekwencjami dotyczącymi średniej wielkości gminy oraz zamieszkujących ją mieszkańców.

Lokalne jednostki administracyjne LAU zostały podzielone na trzy kategorie ze względu na stopień urbanizacji, która wskazuje na charakter terenu. Klasyfikacja DEGURBA (z ang. Degree of Urbanization) opierają się na kryterium gęstości zaludnienia i minimalnej liczby ludności (Tabela 6.4).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Jedna jednostka LAU może należeć tylko do jednej kategorii:

- Kategoria 1 – miasta, definiowane jako obszary gęsto zaludnione - przy najmniej 50% ludności zamieszkuje obszary gęsto zaludnione⁸⁹,
- Kategoria 2 – miasta i przedmieścia (obszary o średniej gęstości zaludnienia) - mniej niż 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie i mniej niż 50% ludności obszary o dużej gęstości zaludnienia⁹⁰,
- Kategoria 3 – obszary wiejskie (obszary słabo zaludnione) - więcej niż 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie⁹¹.

Tabela 6.4. Średnia ilość mieszkańców w LAU (szt.), Średnia powierzchnia LAU (m²) oraz struktura LAU wg kategorii degurba

Kraj	Średnia liczba mieszkańców w LAU (szt.)	Średnia powierzchnia LAU (m ²)	Degurba		
			1	2	3
Estonia	16751,91	550193924	3,8%	17,7%	78,5%
Polska	15500,87	126188902	3,0%	21,2%	75,7%
Słowacja	1862,11	16752331	1,5%	8,4%	90,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat.

W Estonii i Polsce obserwuje się podobne gminy pod względem średniej liczby mieszkańców, w Słowacji średnia liczba ludności zamieszkujących pojedynczą gminę jest dziewięć razy mniejsza. Wynika to oczywiście ze specyfiki budowy systemu podziału administracyjnego. Zgodnie z danymi Eurostatu najmniejszą pod względem liczby mieszkańców gminę w Polsce zamieszkuje 1303 osoby, w Estonii 141 osób, zaś na Słowacji 12 osób. Tylko trzy gminy w Estonii mają mniej niż tysiąc mie-

⁸⁹ Obszary o dużej gęstości zaludnienia - 1500 osób/km² na obszarze, którym minimalna liczba ludności wynosi 50 000 mieszkańców.

⁹⁰ Obszary o średniej gęstości - 300 osób/km² na obszarze, którym minimalna liczba ludności wynosi 5 000 mieszkańców.

⁹¹ Wszystkie obszary nie będące obszarami o dużej gęstości zaludnienia oraz obszarami o średniej gęstości.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

szańców, na Słowacji jest to 1887 jednostek. Wynika z tego jasno, że jednostki administracyjne na Słowacji są bardzo mocno rozdrobnione, są to podmioty w zdecydowanej większości małe zarówno pod względem liczby ludności, jak też zajmowanej powierzchni. Średnia powierzchnie gminy na Słowacji jest ponad trzydzieści dwa razy mniejsza niż w Estonii. Średnia wielkość gminy na Słowacji to niecałe 17 milionów metrów kwadratowych. Przeciętna Polska gmina posiada powierzchnię około 4 razy mniejszą niż gmina w Estonii.

Analizując podział gmin ze względu na stopień urbanizacji należy stwierdzić, iż największy udział obszarów wiejskich, a więc obszarów słabo zaludnione, gdzie więcej niż 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie zlokalizowanych jest na terenie Słowacji, analogicznie tam też występuje najmniejszy udział obszarów zurbanizowanych. Polska i Estonia posiadają podobną strukturę jednostek według kryterium urbanizacji. Należy jednak wspomnieć, iż Estonia posiada nieco większy udział gmin reprezentujących miasta oraz tereny wiejskie, w Polsce obserwuje się większy udział gmin z kategorii 2 - miasta i przedmieścia (obszary o średniej gęstości zaludnienia) - mniej niż 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie i mniej niż 50% ludności obszary o dużej gęstości zaludnienia.

Cechy charakteryzujące najmniejsze jednostki podziału terytorialnego według metodologii Eurostatu zapewne wpływają na politykę danego państwa odnośnie wspierania przedsiębiorczości.

6.3. Porównanie polityk w zakresie wspierania przedsiębiorczości w Estonii, Polsce i Słowacji

Jak już zostało to opisane wcześniej Estonia, Polska i Słowacja to kraje, które sporo łączy. Wszystkie leżą we wschodniej Europie, należą do Unii Europejskiej i NATO oraz przez ostatnie kilkadziesiąt lat przed transformacją, czy też odzyskaniem niepodległości należały do tzw. „bloku wschodniego”, czyli krajów albo znajdujących się pod silnym wpływem ZSRR, czy też jak w przypadku Estonii wchodzących w jego skład. Na obszarach tych trzech krajów funkcjonowała gospodarka socjalistyczna, centralnie sterowana, która w sposób systematyczny i bezwzględny zwalczała wszelkie formy aktywności gospodarczej ludności opierając się w zdecydowanej większości na wspieraniu rozwoju państwowych wielkich monopolii. Jednak mimo tylu podobieństw pomiędzy tymi krajami zauważyć można wiele różnic, które w znaczący sposób wpływają na to, iż trudno porównać działania tych państw w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Największym problemem, jeżeli chodzi o dokonanie porównań jest zupełnie różny model podziału administracyjnego w każdym z tych krajów. Oczywiście poniekąd różnice wynikają z niezależnych kryteriów, jakimi jest powierzchnia i wielkość ludności. Mimo tego, że Unia Europejska narzuca jednolitą metodologię podziału administracyjnego NUTS, to jednak specyficzne rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych krajach oparte na różnego rodzaju zasłogach, czy też tradycjach danych krajów powodują, że stosowane polityki wsparcia w zakresie przedsiębiorczości są zupełnie od siebie różne.

W Estonii zadania z zakresu wspierania rozwoju przedsiębiorczości realizują zarówno władza centralna, jak też jednostki samorządu terytorialnego. Początkowo, czyli od momentu odzyskania niepodległości zaobserwować można działania mające poprawić poziom przedsiębiorczości. Działania przy pomocy programów szkoleniowych, konsultacji, czy też bezpośrednią pomoc stymulowane były przez zagranicę. Powołano również agencję rządową Enterprise Estonia (EE) ds. rozwoju przed-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

siębiorczości, regionalnym partnerem EE jest sieć powiatowych centrów rozwoju (CDC-Network). W ramach tej sieci działa 15 centrów świadczących usługi wsparcia przedsiębiorczości dla JST, przedsiębiorców, inwestorów, MŚP.

W najlepszej sytuacji odnośnie wspierania przedsiębiorczości są gminy miejskie i podmiejskie, posiadające odpowiednią infrastrukturę, gęstość zaludnienia i możliwości. W gminach miejskich, zwłaszcza w Tallinie i Tartu (największych miastach Estonii) za wspieranie przedsiębiorczości odpowiadają specjalne działy pod kierownictwem odpowiedniego wiceburmistrza, powoływane są tam specjalne centra rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości czy też parki naukowo-technologiczne. W mniejszych gminach, a zwłaszcza wiejskich, nie posiadających takich zasobów, sytuacja wygląda zdecydowanie gorzej.

Wspieranie przedsiębiorczości przez JST w Estonii polega przede wszystkim na przeciwdziałaniu bezrobociu, stymulacji rozwoju i utrzymania infrastruktury, zwłaszcza komunikacyjnej, świadczeniu różnych usług dla mieszkańców, rozwoju usług telekomunikacyjnych (likwidacja wykluczenia cyfrowego), wsparciu ekosystemu biznesowego. Ma to posłużyć powstaniu atrakcyjnego miejsca do życia, które przyciągnie do siebie odpowiednie jednostki.

Poza Tallinem i Tartu inne jednostki samorządowe nie oferują znaczącego wsparcia przedsiębiorcom. Jest to oczywiście zrozumiałe. Jednakże jednostki te starają się podejmować współpracę w zakresie wspierania przedsiębiorczości na swoim obszarze z organami władzy centralnej, starają się kooperować z organizacjami wspierającymi przedsiębiorców, czy też pośredniczyć w przyznawaniu, czy też koordynować różne projekty finansowane z funduszy państwowych lub unijnych. Te najmniejsze samorządy lokalne nie posiadają zdolności do prowadzenia polityki wspierania przedsiębiorczości, mogą liczyć tylko na wsparcie organów centralnych, czy też fundusze unijne.

Sytuacja odnośnie wspierania przedsiębiorczości na Słowacji wygląda nieco inaczej. Wsparcie ma miejsce na trzech poziomach: centralnym, regionalnym oraz

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

lokalnym. Na szczeblu centralnym jednostki odpowiedzialne to ministerstwa i inne organy centralne jak np.: biuro wicepremiera ds. inwestycji i informatyzacji ze wsparciem dla najmniej rozwiniętych dzielnic, wyspecjalizowane agencje wsparcia, tj. Słowacka Agencja Biznesu, Urząd Własności Przemysłowej, czy też państwowe instytucje finansowe Słowacki Bank Gwarancji i Rozwoju i inne. Szczebel regionalny bazuje na regionach samorządowych oraz oddziałach wyspecjalizowanych agencji wsparcia, zaś szczebel lokalny to gminy, inicjatywy sektora prywatnego, izby handlowe, stowarzyszenia przedsiębiorców, banki komercyjne, instytucje edukacyjne i jednostki badawcze.

Tak duża liczba jednostek odpowiedzialnych za wsparcie powoduje, że system jest stosunkowo rozproszony, zaś właściwe działania podejmowane są przed wszystkim na szczeblu centralnym przez właściwe ministerstwa wykonywane w ramach ich kompetencji. Tego typu wsparcie nie jest ani skoordynowane, ani prowadzone w planowy sposób. Pomiędzy poszczególnymi podmiotami występują skomplikowane powiązania. O ile organy centralne koncentrują się głównie na kształtowaniu polityki i pozyskiwaniu funduszy, to pozostałe podmioty, a zwłaszcza agencje, instytucje bankowe i fundusze zajmują się głównie wdrażaniem tych polityk, mimo że ich inicjatorami i założycielami są organy administracji państwowej i zainteresowane organizacje zawodowe.

Tylko największe jednostki na poziomie lokalnym posiadają środki i możliwości do podejmowania działań wspierających przedsiębiorczość. Dla zdecydowanej większości jednostek zadanie te działania są podejmowane w sposób doraźny, bez koordynacji i regularności.

W Polsce przedsiębiorczość wspierana jest na każdym szczeblu podziału administracyjnego. Zarówno szczebel centralny, regionalny, ale przede wszystkim lokalny posiadają wiele narzędzi pomagających przedsiębiorcom. Bardzo dobrze rozwinięta jest też sieć instytucji otoczenia biznesu i innych pomagających osobom prowadzącym biznes, że wymienione zostaną tylko: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębior-

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

czości, Ośrodki Innowacji i Przedsiębiorczości, Regionalne Instytucje Finansujące, Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Parki Technologiczne, Centra Transferu Technologii, Inkubatory Przedsiębiorczości, Inkubatory Technologiczne Punkty Konsultacyjne, Fundusze Poręczeń Kredytowych, czy Fundusze Pożyczkowe. Instytucje te pełnią jednak przede wszystkim funkcje wspierające jak: szkolenia, doradztwo, czy też pośrednictwo lub udzielaniu pomocy finansowej beneficjentom.

Najciekawiej jednak przedstawia się zestaw narzędzi wspierających przedsiębiorców na szczeblu gminnym. Pomimo tego, że literatura przedmiotu w różnorodny sposób dzieli instrumenty wsparcia przedsiębiorczości przez JST, to najpowszechniej stosowanym jest podział na instrumenty wydatkowe i dochodowe.

W rozdziale trzecim dokładnie wskazano podział tych instrumentów oraz przedstawiono wyniki badań dotyczące stopnia ich wykorzystania przez polskie JST.

Nie ulega jednak wątpliwości, że polski system wspierania przedsiębiorczości opiera się na zupełnie innych fundamentach niż te stosowane w pozostałych dwóch krajach. W Polsce w ustawie o samorządzie gminnym wskazano, iż to gminy mają za zadanie podejmowania i prowadzenia działań zorientowanych na wsparcie aktywności gospodarczej. To same gminy podejmują decyzje, w którym kierunku i jak kształtować swoją politykę w tym zakresie.

Mimo wszystkich obiektywnych różnic występujących pomiędzy przyjętymi do analizy krajami oraz różnic pomiędzy modelami budowy podziału administracyjnego, widać też pewne podobieństwa. We wszystkich krajach to większe skupiska ludzi, większe zagęszczenie ludności stymuluje powstawanie instytucji wspierających przedsiębiorczość, czy też skłania samorządy do stosowania narzędzi ją stymulujących. Duże miasta, czy też jednostki samorządu położone bezpośrednio przy nich posiadając zdecydowanie lepszą infrastrukturę ogólną, czy też infrastrukturę biznesową, oferujące znacznie lepsze warunki komunikacyjne, a przede wszystkim dysponujące potencjalnie większym rynkiem zbytu wynikającym z liczby zamieszkałej je

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

ludności, powodują, że pojawia się również zapotrzebowanie na usługi dla podmiotów chcących bądź już prowadzących działalność gospodarczą. Niestety regiony słabiej zaludnione, słabiej rozwinięte, położone dalej od „centrów” nie wykazują tego typu aktywności, stąd też i jednostki samorządowe nie są aktywne na tym polu.

6.4. Porównanie poziomów przedsiębiorczości jako wypadkowa skuteczności działań podejmowanych w Estonii, Polsce i na Słowacji na podstawie wyników badań Global Entrepreneurship Monitor GEM

Poziom przedsiębiorczości w danym kraju jest wypadkową zarówno czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych wpływających na postawy przedsiębiorcze ludności, ale również świadczy o efektywności polityki w zakresie wspierania przedsiębiorczości przez państwa, a co za tym idzie skuteczności stosowanych narzędzi wsparcia. Stąd też uznano, iż prezentacja wyników badań Global Entrepreneurship Monitor (GEM), powszechnie uznanych badań, realizowanych w kilkudziesięciu krajach świata da obraz kształtowania się sytuacji odnośnie przedsiębiorczości w objętych analizą krajach.

Od ponad dwudziestu lat społeczność akademicka, ale i nie tylko, może korzystać z wyników badań dotyczących przedsiębiorczości realizowanych przez zespoły narodowe na całym świecie. Co roku zespół GEM publikuje raporty: globalne, krajowe, czy też specjalistyczne. Raport globalny powstaje corocznie na podstawie badań prowadzonych w krajach biorących udział w projekcie. Zestaw krajów zmienia się, ale ważne jest to, że w każdym kraju badanie wykonywane jest przy wykorzystaniu tej samej metodologii. Badanie przeprowadzane jest na próbie minimum 2000 dorosłych mieszkańców danego kraju oraz minimum 36 wywiadów indywidualnych z ekspertami w zakresie przedsiębiorczości.

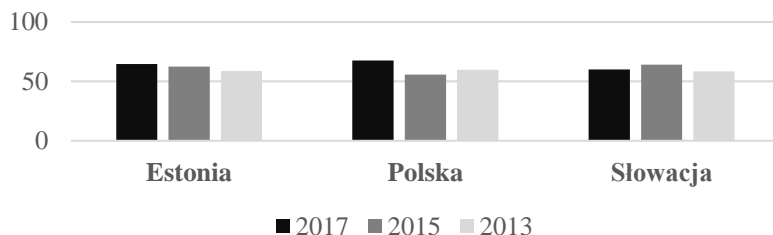
Raport globalny GEM powstaje na podstawie wyników badań w ponad 50 krajach świata. To największy i chyba najbardziej rozpoznawalne źródło wiedzy empi-

rycznej dotyczącej przedsiębiorczości. Niewątpliwie jedną z najcenniejszych pozytywnych cech tego raportu jest to, że daje on podstawy do przeprowadzanie porównań międzynarodowych, daje pogląd m. in. na: postrzeganie zjawiska przedsiębiorczości, postawy przedsiębiorcze, poziom przedsiębiorczości, czy też determinanty przedsiębiorczości. Cechy to dają legitymacje do tego, by wyniki badań GEM posłużyły do porównania sytuacji w badanych w tym opracowaniu krajach.

Spoleczna percepcja przedsiębiorczości

Literatura przedmiotu definiuje przedsiębiorczość w wieloraki sposób. Jednym z podejść jest interpretowanie jej jako zbioru cech osób, które dostrzegając i wykorzystując okazje tworzą nowe produkty, rynki, miejsca pracy dla innych. Dążący do pomnażania swoich dóbr przedsiębiorcy stale poszukują nowych rozwiązań pozwalających rozwijać się im samym, jak też stymulując w ten sposób rozwój gospodarczy (Schumpeter 1995). Drugie podejście definiuje przedsiębiorczość jako proces, a więc sposób podejmowania działań osób przedsiębiorczych (Antoszkiewicz 2003). Przedsiębiorczość to również zjawisko społeczne, gdyż stymuluje tworzeniu nowych miejsc pracy, postęp technologiczny, a tym samym całą gospodarkę (Ireland, Webb 2007). Badanie GEM daje odpowiedzi na pytanie jakie jest nastawienie społeczeństwa odnośnie przedsiębiorców. Jedno z pytań dotyczy wysokiego statusu przedsiębiorców.

Wykres 6.1. Wysoki status przedsiębiorcy

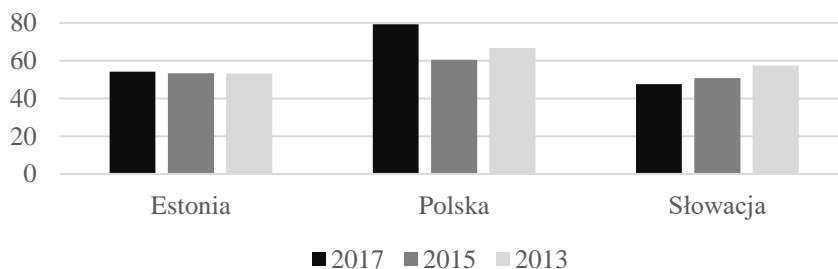


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji. Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Sytuacja odnośnie statusu przedsiębiorców w badanych krajach wygląda zadowolająco. W każdym z nich większość społeczeństwa uważa, że osobom, które założyły i prowadzą własne firmy należy się szacunek. Najbardziej przedsiębiorcy cenieni są w Polsce, gdzie wysoki status przedsiębiorcom przyznaje prawie 68% badanych, nieco gorzej jest w Estonii, gdzie taki status przyznaje około 65%, najgorzej jest na Słowacji, ale i tam 60% dobrze wypowiada się na temat przedsiębiorców. Jak wskazują wyniki badań, w analizowanym okresie status przedsiębiorców w opinii społeczeństwa w Estonii stale rósł, w pozostałych krajach się wahał.

Wykres 6.2. Uznanie przedsiębiorczości za dobrą ścieżkę kariery



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Przedsiębiorcy cieszą się w badanych krajach wysokim statusem może to wynikać również z tego, że społeczeństwo uznaje, iż założenie i prowadzenie własnej firmy to dobry sposób na zarabianie pieniędzy. W Polsce założenie firmy, za dobrą ścieżkę kariery, uznaje prawie 80% badanych, to największy odsetek wśród badanych państw. Tego samego zdania jest również około 54% Estończyków oraz prawie 48% Słowaków.

Niestety, mimo tak wysokich wyników trzy analizowane kraje wypadają dość blado na tle innych objętych badaniem GEM. Raport GEM za rok 2017 przygotowywany był na podstawie badań zrealizowanych w pięćdziesięciu czterech krajach

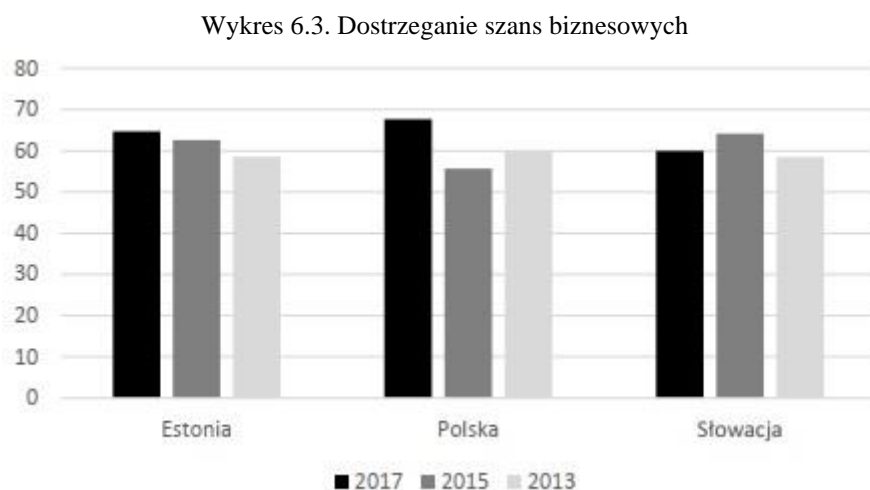
Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

świata i cóż pod względem wysokości statusu przedsiębiorcy Estonia oraz Polska znalazły się w rankingu w trzeciej dziesiątce, zajmując odpowiednio 36 i 31 miejsce. Słowacja zajęła miejsce 43.

Polska wypadła dobrze w rankingu dotyczącym postrzegania założenia firmy jako dobrego wyboru życiowego, gdyż znalazła się na 5 miejscu. Estonia była 38, zaś Słowacja 48.

Postawy przedsiębiorcze

Raport GEM bada również postawy dotyczące przedsiębiorczości.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

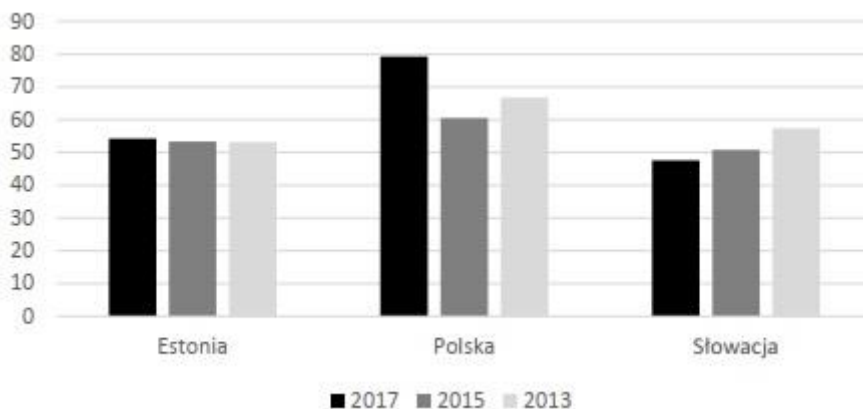
Wskaźnik nazwany dostrzeganie szans biznesowych odpowiada na pytanie, jaki procent populacji w wieku 18–64 lata, widzi dobre możliwości rozpoczęcia biznesu w okolicy, w której mieszka.

Wartość tego wskaźnika w analizowanym okresie dla wszystkich krajów rośnie (wyjątkiem niewielki spadek na Słowacji w 2017 r. w porównaniu z okresem poprzednim). Najwyższy wzrost zaobserwowano w 2017 r. w Polsce i właśnie dzięki temu skokowi można powiedzieć, iż najwięcej Polaków widzi szanse biznesowe w swoim

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

otoczeniu. Poziom tego wskaźnika w Estonii jest stabilnie wysoki i rośnie, natomiast można mieć spore wątpliwości dotyczące Słowacji. Niestety poziom tego wskaźnika w okolicach 26% nie napawa optymizmem, zwłaszcza że średnia z badania dla krajów europejskich wyniosła 41%, a więc Słowacja jest zdecydowanie poniżej tej wartości i w rankingu krajów zajmuje 49 miejsce na 54 badanych.

Wykres 6.4. Samoocena zdolności przedsiębiorczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Bardzo ciekawie przedstawiają się wyniki badań dotyczących posiadania wymaganych umiejętności i wiedzy potrzebnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Bardzo podobny odsetek mieszkańców badanych krajów uznaje, że posiada potrzebne do założenia i prowadzenia firmy kwalifikacje. Co jednak ciekawe wśród Polaków i Słowaków w ostatnim czasie poziom tego wskaźnika się zmniejszył zaś w Estonii, która startowała z najniższego poziomu tego wskaźnika zaobserwować można stały wzrost odsetka osób, które uważają, że stać ich na prowadzenie firmy. Takie wyniki mogą świadczyć o dobrze prowadzonej edukacji w zakresie przedsiębiorczości.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Przedstawione na powyższym wykresie wyniki badań są zastanawiające w przypadku Słowacji. Duża część społeczeństwa uznaje, że posiada niezbędne kwalifikacje przedsiębiorcze, ale niewielu z nich dostrzega szanse biznesowe. Może to świadczyć o źle prowadzonej polityce państwa albo o niesprzyjającym otoczeniu, w którym żyją.

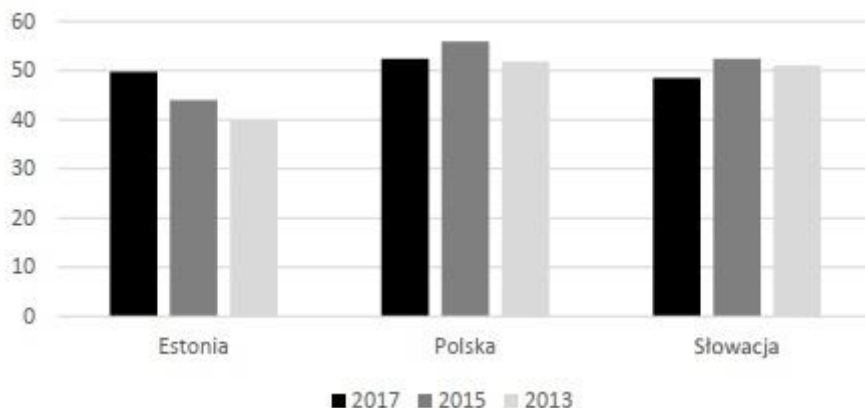


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Wskaźnik strachu przed porażką wyraża procent populacji w wieku 18-64 lat dostrzegających możliwości założenia firmy, ale strach przed niepowodzeniem uniemożliwia im rozpoczęcie działalności gospodarczej. Najwyższy poziom tego wskaźnika jest w Polsce, ale należy tu od razu zauważyć, że spadł on znacząco w ostatnim z badanych okresie czasu. Podobną sytuację można zaobserwować w Estonii. Na Słowacji poziom tego wskaźnika jest stabilny i niski.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Wykres 6.6. Intencje przedsiębiorcze



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Wskaźnik intencje przedsiębiorcze można interpretować w ten sposób, że jest to odsetek osób, które deklarują założenie w okresie najbliższych 3 lat przedsiębiorstwa. Tylko w Estonii poziom tego wskaźnika w ostatnim badanym okresie rośnie, w pozostałych krajach odnotowano drastyczne spadki. Dla Polski poziom tego wskaźnika zmniejszył się o połowę. W Polsce i na Słowacji niecałe 10% obywateli planuje założyć przedsiębiorstwo są to odpowiednio 44 miejsce w rankingu dla Polski i 45 dla Słowacji.

Badanie poziomu przedsiębiorczości na wczesnym etapie zakładania firmy

Badanie GEM w nieco inaczej niż to jest powszechnie przyjęte w literaturze przedmiotu podchodzi do badania poziomu przedsiębiorczości. Wg GEM jest to odsetek osób dorosłych zaangażowanych w działalność gospodarczą. Zaangażowanie to obejmuje wszystkie etapy rozwoju firmy, od jej zakładania poprzez prowadzenie, jak też zamykanie działalności. Metodologia GEM dzieli przedsiębiorców na cztery grupy. Pierwszą z nich stanowią preprzedsiębiorcy, czyli osoby, które są w trakcie zakładania firmy oraz tacy, którzy prowadzą działalność gospodarczą nie dłużej niż trzy miesiące. Kolejna grupa to nowi przedsiębiorcy, prowadzący działalność nie

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

krócej niż trzy miesiące, ale nie dłużej niż czterdzieści dwa miesiące. Trzecia grupa to dojrzały przedsiębiorcy, czyli tacy, którzy prowadzą firmę nie krócej niż od czterdziestu dwóch miesięcy. Ostatnia grupa to przedsiębiorcy kończący prowadzenie działalności, zalicza się tu osoby, które w okresie ostatnich 12 miesięcy wycofały się z prowadzenia firmy (sprzedały ją innemu podmiotowi lub ją zlikwidowały).

Do badania poziomu przedsiębiorczości na wczesnym etapie zakładania firmy GEM wykorzystuje wskaźnik - całkowita przedsiębiorczość we wczesnym stadium TEA (Total Early - Stage Entrepreneurial Activity). Wskaźnik ten bierze pod uwagę tylko dwie pierwsze z wyżej omówionych grup przedsiębiorców, a więc tych zakładających właśnie firmę oraz tych nieprowadzących jej dłużej niż trzy i pół roku. Wskaźnik biorąc pod uwagę tylko osoby zakładające firmy oraz prowadzących je we wczesnym stadium, może być również traktowany jako wskaźnik wyprzedzający, gdyż pozwala prognozować intensywność prowadzenia działalności gospodarczej w społeczeństwach.

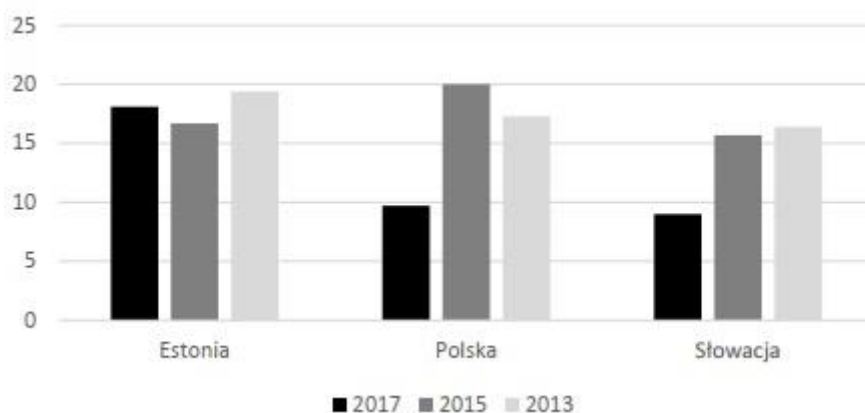


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Poziom wskaźnika TEA dla Polski z okresu na okres, nieznacznie, ale spada. Dla pozostałych analizowanych krajów rośnie. Zwłaszcza duży wzrost poziomu tego wskaźnika zaobserwowano w ostatnim z badanych okresów. Szczególnie dobrze wygląda sytuacja dla Estonii. Jeżeli rzeczywiście wskaźnik TEA traktować jako wskaźnik wyprzedzający należy spodziewać się „wybuchu” przedsiębiorczości w kolejnych latach w tym kraju. Niestety trudno będzie to sprawdzić, gdyż 2017 rok to ostatni, w którym prowadzono badania GEM w tym kraju.

Wykres 6.8. Stosunek wskaźników TEA dla kobiet i mężczyzn



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GERA (2018), GERA (2016) oraz GERA (2014).

Dane zaprezentowane na powyższym wykresie wskazują, iż więcej mężczyzn niż kobiet zamierza założyć firmę lub też prowadzi ją nie dłużej niż trzy i pół roku. Wskaźnik TEA dla kobiet w latach 2013 i 2015 oscylował w granicach pomiędzy 40 a 60% wskaźnika TEA dla mężczyzn. W roku 2017 badanie wykazało znaczne zmiany w Polsce i na Słowacji - poziomy tych wskaźników zaczęły się do siebie zbliżać, co może świadczyć o coraz większym zainteresowaniu prowadzeniem firm we wczesnym stadium rozwoju przez kobiety w tych krajach.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Indeks ducha przedsiębiorczości GEM (GESI)

W roku 2017 r. w raporcie GEM można znaleźć informacje na temat syntetycznego wskaźnika Indeks ducha przedsiębiorczości GEM (GESI). Wskaźnik ten łączy w sobie trzy oceny dokonywane przez ankietowane osoby, a dotyczą one świadomości przedsiębiorczości, postrzeganiem szans i poczucia własnej skuteczności w przedsiębiorstwie. Indeks GESI oparty jest na odpowiedziach na trzy pytania:

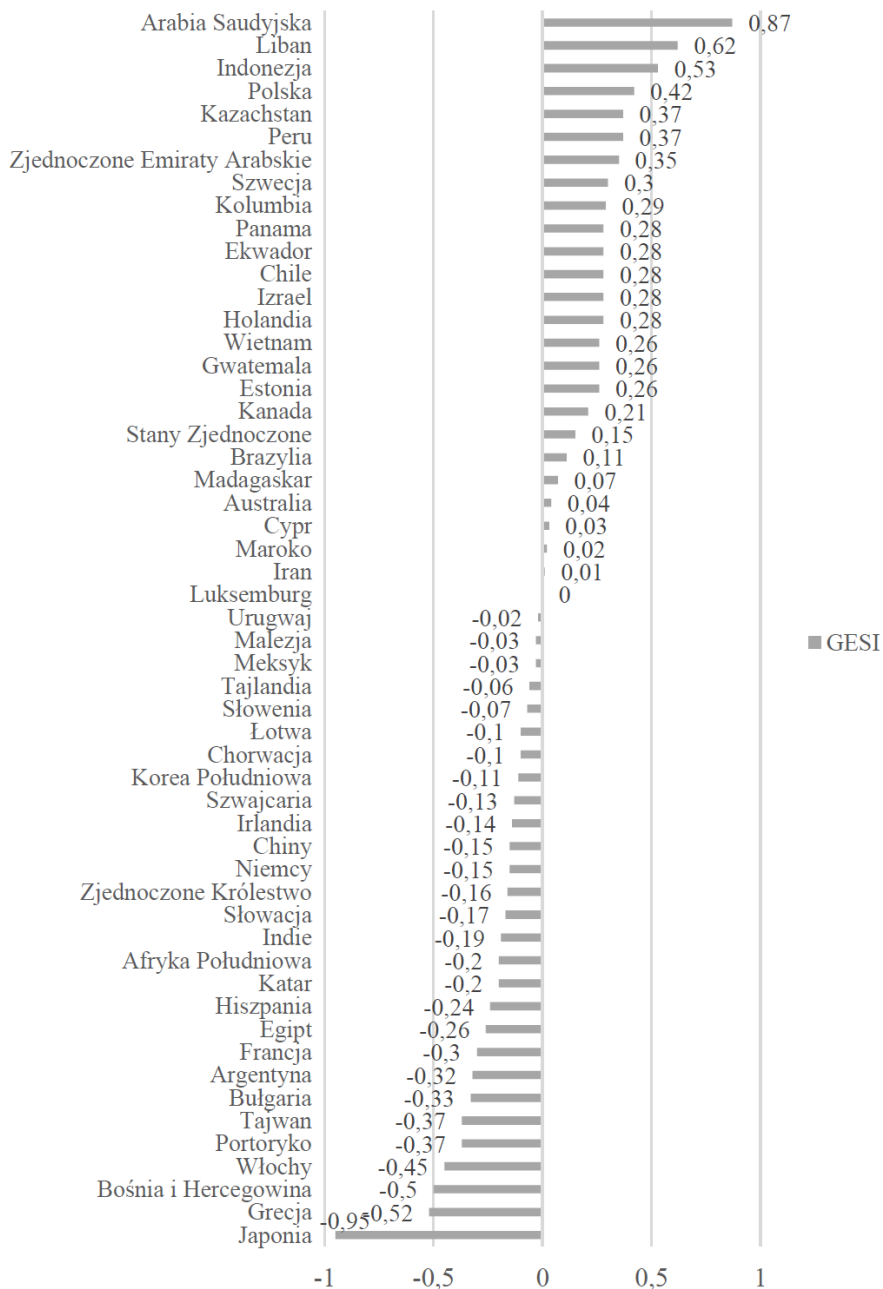
- czy respondent zna kogoś, kto założył firmę w minionym roku (świadomość przedsiębiorczości),
- czy respondent widzi dobre możliwości rozpoczęcia biznesu w okolicy, w której mieszka (postrzeganie możliwości przedsiębiorczości),
- czy respondent ma wiedzę, umiejętności i doświadczenie w rozpoczęciu działalności gospodarczej (poczucie własnej skuteczności).

Indeks pozwala na stworzenie rankingu państw i uszeregowanie ich ze względu na jego wartość zależną od odpowiedzi na powyżej przytoczone pytania.

Jak już zostało wspomniane w badanie GEM w 2017 r. zostało przeprowadzone w 54 krajach świata. Dla wszystkich badanych krajów obliczony został Indeks ducha przedsiębiorczości GEM. Analiza rankingu pozwala stwierdzić, iż najlepiej w nim wypadła Polska zajmując wysokie 4 miejsce. Estonia znalazła się na 15 miejscu w rankingu, zaś Słowacja na 40.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Wykres 6.9. Indeks ducha przedsiębiorczości GEM (GESI)



Źródło: GERA (2018), s. 30.

6.5. Podsumowanie

Wydaje się, iż wyniki badań GEM mogą odzwierciedlać skuteczność stosowanych strategii i narzędzi wspierania przedsiębiorczości przez poddane w niniejszym opracowaniu kraje.

Wyniki badań wykazały, iż wizerunek przedsiębiorców w społeczeństwach analizowanych krajów jest wysoki, najwyżej status przedsiębiorców oceniają Polacy i Estończycy, nieco niżej Słowacy. W Polsce najczęściej osób uważa, że bycie przedsiębiorcą to dobre rozwiązanie, jeśli chodzi o karierę zawodową. Obywatele Polski i Estonii dostrzegają pojawiające się im szanse na otworzenie własnego biznesu, obywatele Słowacji są tu bardziej powściągliwi.

Na podobnym poziomie kształtuje się samoocena, co do posiadanych cech przedsiębiorczych, jak również strach przed porażką.

Zdecydowanie największy odsetek Estończyków myśli o założeniu własnej działalności gospodarczej, ten odsetek w tym kraju jest około dwa razy wyższy niż w pozostałych dwóch. Podobnie sytuacja wygląda, kiedy obserwuje się wyniki wskaźnika całkowita przedsiębiorczość we wczesnym stadium. Na uwagę zasługuje jeszcze fakt, iż największy udział kobiet zakładających firmy lub prowadzących je nie dłużej niż 42 miesiące jest w Polsce.

Nie da się wyciągnąć jednoznacznych wniosków świadczących o skuteczności stosowanych polityk, czy też narzędzi wsparcia przedsiębiorczości w analizowanych krajach. Jak wykazała analiza w niniejszym rozdziale czynniki zewnętrzne mające wpływ na przedsiębiorczość bardzo się między sobą różnią, wyniki wskaźników wyliczanych w badaniu GEM mogą zależeć od zupełnie innych kwestii niż te analizowane w opracowaniu.

Zdaniem autora nie ulega wątpliwości, że na podstawie wyników badania GEM najlepiej pod względem postaw przedsiębiorczych wypadają Estończycy.

Bibliografia

1. Antoszkiewicz, J.D. (2003), *Rozwijanie przedsiębiorczości – wybrane koncepcje*, [w:] Piech, K., Kulikowski, M. (red.), *Przedsiębiorczość: szansą na sukces* rządu, gospodarki, przedsiębiorstw, społeczeństwa, Instytut Wiedzy, Warszawa, s. 11.
2. Gierszewska, G., Romanowska, M. (1995), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 29.
3. Gabrusewicz, W. (1992), *Rozwój przedsiębiorstw przemysłowych i jego ocena w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo AE, Poznań, s. 89.
4. GERA (2014), *Global Entrepreneurship Monitor, Global Raport 2013/14*, London, Global Entrepreneurship Research Association, <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=49812> (Dostęp: 01.07.2020).
5. GERA (2016), *Global Entrepreneurship Monitor, Global Raport 2015/16*, London, Global Entrepreneurship Research Association, <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=49812> (Dostęp: 01.07.2020).
6. GERA (2018), *Global Entrepreneurship Monitor, Global Raport 2017/18*, London, Global Entrepreneurship Research Association, <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=49812> (Dostęp: 01.07.2020).
7. PARP (2018), *Global Entrepreneurship Monitor, Raport z badania Polska 2017/18*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=49812> (Dostęp: 01.07.2020).
8. Ireland, R.D., Webb, J.W., (2007), *A Cross-disciplinary Exploration of Entrepreneurship Research*, „Journal of Management”, vol. 33, no., p. 6.
9. Koźmiński, A.K. (2004), *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa.
10. Kurowska M., Matejun M., Szymańska K. (2013), *Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości technologicznej*, [w:] Lachiewicz S., Matejun

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

M., Walecka A. (red.), *Przedsiębiorczość technologiczna w małych i średnich firmach. Czynniki rozwoju*, Wydawnictwo WNT, Warszawa, ss. 49-75.

11. Lee, B., Gordon, P. (2011), Urban structure: its role in urban growth, net new business formation and industrial churn, *Région et Développement*, 33, ss. 137-159.
12. Schumpeter, J.A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa.
13. Słomińska, B. (2007), Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości, *Samorząd Terytorialny*, Nr 3, s. 20.

Karolina Palimąka

Instytut Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Rozdział 7

Czynniki sprawcze przedsiębiorczości w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Jednym z ważnych elementów mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy jest zjawisko przedsiębiorczości. Naukowcy wskazują na różne podejścia do kształtowania postaw przedsiębiorczych. Jedni uważają je za cechy wrodzone, inni (głównie przedstawiciele socjologii i nauk ekonomicznych, w tym A. Smith) twierdzą, że mogą być one warunkowane nawykami, obyczajami czy odpowiednim wychowaniem (Moczyłowska 2017). W tym aspekcie, aktywność gospodarcza zależna jest między innymi od środowiska, w jakim funkcjonuje jednostka, w tym czynników ekonomicznych, takich jak poziom rozwoju gospodarczego kraju, sytuacja na rynku pracy, polityka władz publicznych (zwłaszcza w aspekcie fiskalnym). Mając na uwadze tę zależność, niezwykle ważnym jest sam aspekt historii, która odgrywa znaczącą rolę w procesie rozwoju gospodarczego krajów, jak również ma znaczenie w analizie zjawiska przedsiębiorczości (Piróg 2016). Europa posiada bardzo rozbudowaną historię, która wpłynęła na losy jej mieszkańców i tym samym państw należących do tego obszaru geograficznego. Zdaniem ekspertów, region Europy Środkowo-Wschodniej to obszar, który pomimo głębokiego doświadczenia trudną historią, w tym zmian społeczno-gospodarczych, jest jednym z najszybciej rozwijających się regionów Europy. Region ten, zwłaszcza w czasach gospodarki opartej na wiedzy, posiada unikatowy ekosystem stwarzający firmom (w tym początkującym) szeroki

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wachlarz możliwości rozwoju koncepcji biznesowych i wsparcia tychże idei (PwC 2018).

W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiona specyfika wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej szczególnie w aspekcie historycznym, z dużym naciskiem na Polskę, Estonię oraz Słowację, które nierzadko (a często niesłusznie) traktowane są jako peryferyjne w kontekście gospodarki Unii Europejskiej (UE) i całej Europy. W dalszej części zostaną omówione zagadnienia związane z tendencjami zachowań przedsiębiorczych i skłonnością do podejmowania aktywności gospodarczej w trzech krajach Europy Środkowo-Wschodniej: Polsce, Estonii i Słowacji, a następnie przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące realizacji pomysłów biznesowych oraz ich inkubacji do praktyki gospodarczej.

7.1. Specyfika państw Europy Środkowo-Wschodniej w aspekcie zaszłości historycznych

Region Europy Środkowo-Wschodniej to termin, którym w literaturze przedmiotu (tak naukowej, jak również publicystycznej) najczęściej określa się kraje umiejscowione w Europie Środkowej, zaś politycznie mające wiele wspólnego ze wschodnią częścią Europy, głównie za sprawą wspólnych korzeni kulturowych (mimo że w obecnej rzeczywistości wyróżnia się grupy odrębne kulturowo) oraz doświadczeń historycznych. Niemniej jednak cechują je (szczególnie Polskę, Estonię oraz Słowację) różnice, tak pod względem czynników geograficznych, jak polityczno-ustrojowych, społecznych oraz kierunków rozwoju polityki gospodarczej (Jóźwik 2016).

Obecnie do krajów należących do Europy Środkowo-Wschodniej zalicza się państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja oraz Węgry), państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia), państwa odłączone od ZSRR (Białoruś, Ukraina), państwa zlokalizowane na terenie dawnej Jugosławii (Słowenia, Chorwacja,

Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Macedonia Północna) oraz pozostałe kraje bałkańskie (Albania, Bułgaria i Rumunia) (Chodubski 2016).

Europa przez tysiące lat doświadczyła wielu wojen, zmian granic administracyjnych państw, tym samym odnosząc duże straty w populacji mieszkańców oraz w gospodarce. Największymi w dziejach były niezaprzeczalnie obie wojny światowe, a także czasy socjalizmu, które odmieniły oblicze każdej gospodarki zlokalizowanej w regionie całej Europy Środkowej. Historia Polski to wiele dramatycznych wydarzeń mających wpływ na społeczeństwo i gospodarkę państwa. Największy wpływ na to miała lokalizacja geograficzna między dwoma wielkimi mocarstwami. Historia sprzed XVIII wieku to walki o terytoria odnoszone z różnym skutkiem. Od 1772 roku Polska była dzielona między największe mocarstwa – Rosję, Prusy oraz Austrię. Końcem XVIII wieku kraj zniknął z map Europy, będąc pod zaborami sąsiadujących mocarstw – Prus, Austrii oraz Rosjan. Rozbiór Polski miał miejsce w okresie industrializacji, niestety wprowadzane zmiany wdrażane były w interesie okupującego, nie zaś zamieszkujących te tereny ludzi, co wpłynęło negatywnie na proces rozwoju „państwa” (Wysokińska 2017). Każdy z zaborców posiadał odrębne struktury gospodarcze, a ówczesny poziom rozwoju każdego z tych obszarów był na tyle zróżnicowany, że jego konsekwencje m. in. w postaci odmiennego poziomu rozwoju czy wielkości arealów uprawnych nierzadko zauważane są po dzień dzisiejszy. Najbiedniejszym i najbardziej zacofanym obszarem był zabór austriacki (tzw. Galicja), obecne tereny Polski południowo-wschodniej. Obszar ten opierał się na rolnictwie, które charakteryzowało duże rozdrobnienie powierzchni gospodarstw. Przeciwnieństwem był zabór pruski (obecne tereny północno-zachodnie i centralna Polska), w którym postawiono na nowoczesne rolnictwo, przemysł maszynowy i instytucje gospodarcze takie, jak spółdzielnie (Kamiński i Korcuć 2016). W ten sposób „państwo” polskie funkcjonowało do wybuchu I Wojny Światowej, aż do 1918 roku, kiedy Polska odzyskała niepodległość (co nie oznaczało jednak pokoju). Rozpoczęto scalanie terenów Polski, które przez ponad 100 lat funkcjonowały jako osobne „organizmy” gospodarcze.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Niestety niebawem rozpoczęła się II Wojna Światowa (1939), która rozgrywała się m. in. na terytorium Polski doprowadzając kraj do zniszczenia. W okresie międzywojennym gospodarka Polski opierała się w głównej mierze na rolnictwie. Od zakończenia II Wojny Światowej do 1989 roku wymuszona kryzysem industrializacja gospodarki i decyzja o rozwoju branż (w ramach centralnego planowania), takich jak: górnictwo, hutnictwo czy gałęzie związane z przemysłem ciężkim spowodowały, że gospodarka Polski charakteryzowała się nieefektywnością oraz marnotrawstwem posiadanych zasobów (Jóźwik, Stępniewski 2016). W tym okresie panowała tzw. gospodarka realnego socjalizmu, gdzie obok powszechnej własności państwowej funkcjonowała tzw. własność spółdzielcza (w rzeczywistości tylko formalnie różniąca się od państwowej). Po 1989 roku zmiany systemowe sprzyjały prywatnym aktywnościom gospodarczym, wtedy też zerwano z gospodarką centralnie planowaną (Bałtowski, Miszewski 2006). Niestety, aby proces transformacji odegrał kluczową rolę w rozwoju przedsiębiorczości należało wprowadzić głęboką restrukturyzację w warstwie ekonomicznej i społecznej. Duże przedsiębiorstwa państwowe zostały zrujnowane polityką ówczesnej władzy, istniała potrzeba zwiększenia znaczenia sektora małych i średnich przedsiębiorstw (Grilo, Thurik 2006). W ubiegłych stuleciach gospodarka Polski w głównej mierze opierała się na dochodach sektorów, takich jak przemysł oraz rolnictwo. Współcześnie PKB Polski kształtowany jest w dużej mierze przez działalność sektora usług.

Estonia, podobnie jak Polska, przez wiele lat znajdowała się pod władzą różnych mocarstw, głównie za sprawą położenia geograficznego, które umożliwiało dostęp do morza. W okresie nowożytnym władzę nad państwem sprawował Związek Radziecki. Masowe demonstracje, z początku pokojowe, rozpoczęły się w 1987 roku (zwane „Singing Revolution” od spontanicznego śpiewu niepodległościowego). Z czasem doprowadziły one do protestów politycznych, które w 1991 roku pozwoliły na uzyskanie niezależności od Związku Radzieckiego. Całkowitą niepodległość ze strony Rosji Estonia uzyskała w 1994 r., kiedy ostatnie wojska rosyjskie wycofały się

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

z jej terytorium (Nicoara 2018). Estonia podjęła bardzo szybko działania zmierzające do prywatyzacji gospodarki (do 1995 roku ok. 90% przedsiębiorstw należało do prywatnych właścicieli) (Saar, Unt 2008). Kraj wraz z pozostałymi państwami bałtyckimi wykazuje najszybsze tempo zmniejszania różnicy w poziomie dochodów między krajami postsocjalistycznymi a krajami „starej” UE (Andrijevszkaja, Varblane i Mets 2010).

Od pierwszych lat XXI wieku wprowadzane zmiany strukturalne zaowocowały istotnym wzrostem gospodarczym. Wpływ na to miały wzrost popytu na kredyty bankowe dla sektora prywatnego, otwartość gospodarki, za czym idzie wzrost jej konkurencyjności (głównie za sprawą niskich kosztów produkcji i pracy) oraz wzrost eksportu krajowego. W dalszej perspektywie Estonia postawiła również na wiedzę i technologię, tym samym stawiając na informatyzację, będącą obecnie największą domeną Estonii (Andrijevszkaja, Varblane i Mets 2010). Działania, które podjął rząd Estonii motywowały przedsiębiorców do inwestowania i rozwijania się, a efekty tychże działań widać po dzień dzisiejszy. Estonia stała się wiodącym krajem europejskim pod względem przedsiębiorczości (o czym świadczą wysokie miejsca w światowych rankingach) (Ignatov 2017). Podobnie jak w przypadku Polski, gospodarka Estonii początkowo przemysłowo-rolnicza obecnie w dużym stopniu opiera się usługach.

Historia Słowacji sięga starożytności, jednak najbardziej burzliwy okres zmian to podobnie jak w Polsce lata nowożytne. Do końca I Wojny Światowej funkcjonowała ona jako odrębne państwo. W maju 1918 roku podjęto decyzję o połączeniu Słowacji z Czechami. W ten sposób powstała Czechosłowacja, od tego czasu należy rozpatrywać ich wspólną historię, choć z okresami przejściowymi. Scalenie sąsiadujących państw trwało niedługo, gdyż już w czasie II Wojny Światowej funkcjonowała Republika Słowacji (zależna od ówczesnej władzy niemieckiej), jednak w 1945 roku Słowacja ponownie znalazła się w obrębie Czechosłowacji. Zmiany na polu demokratycznym w Czechosłowacji rozpoczęły się końcem 1989 roku, jednak przebiegały mało dynamicznie (w stosunku do zmian jakie miały miejsce w Polsce). Słowakom

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

wciąż zależało na swojej odrębności – głównie z uwagi na różnice kulturowe (religijne) i ekonomiczne. Do rozpadu państwa doszło w sposób pokojowy w grudniu 1992 roku. Od 1993 roku istnieją dwa odrębne państwa Czechy oraz Słowacja (Lewandowska, Wojciechowska 2015). Gospodarka Słowacji początkowo była w słabej kondycji (był to rejon Czechosłowacji o małej atrakcyjności gospodarczej), jednak w ciągu kolejnych lat udało się unormować sytuację ekonomiczną kraju. Obecnie gospodarka Słowacji opiera się przede wszystkim na usługach, a także przemyśle samochodowym, elektrotechnicznym i elektrycznym.

Okres niepodległości, podziału państwa na części zależne od różnych mocarstw, zmiany granic, pierwsza i druga wojna światowa – każde z tych wydarzeń skutecznie zahamowało rozwój przedsiębiorczości, w tym tworzenie kolejnych inicjatyw gospodarczych. W odróżnieniu od krajów Europy Zachodniej, w Europie Środkowo-Wschodniej, po zakończeniu II Wojny Światowej kraje wyzwolone spod władzy jednego systemu totalitarnego zostały poddane władzy socjalistycznej narzuconej przez ZSRR (Roszkowski 2017). W Polsce, Estonii, jak i Słowacji (ówcześnie będącej częścią Czechosłowacji) okres komunizmu trwał ponad 40 lat, w tym czasie miało miejsce (choć z różnym efektem) upaństwowienie gospodarki, a ideologia władzy przeciwstawiała się własności prywatnej na rzecz wspólnej własności wszelkich dóbr i ich podziału. Choć obecnie wciąż można spotkać zwolenników tej ideologii, podkreślając jako zalety pełne zatrudnienie czy równość dochodów, niezaprzeczalnie należy wskazać, że w gospodarce państwowej tam, gdzie dobro ogółu przedkłada się ponad dobro (tj. zysk) jednostek, trudno doszukać się postaw przedsiębiorczych. Nastawienie państwa do roli, jaką pełnią przedsiębiorcy ma ogromne znaczenie dla kultury przedsiębiorczości. W literaturze zaznacza się, iż „kształt otoczenia biznesu w każdym kraju jest związany z kwestiami historycznymi oraz kulturowymi” (Domeńska, Zajkowski 2018), kraje postsocjalistyczne borykają się z przeszłością i obciążeniem historycznym, w tym biurokracją, nieefektywnym prawem czy niższą akceptacją społeczeństwa na działania przedsiębiorcze (Domeńska, Zajkowski 2018).

Socjalizm jest tym systemem ekonomicznym, w którym filozofia dotyczyła m. in. alokacji zasobów prywatnych jako państwowe, co miało na celu zmniejszenie nierówności. W związku z tym dla działalności prywatnych w rzeczywistości gospodarczej pozostawało już niewiele miejsca (Ireland, Tihanyi i Webb 2008). Gospodarki centralnie planowane, które charakteryzowały kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie były pozytywnie nastawione do działalności przedsiębiorczej (Grilo, Thurik 2006). Dopiero wolny rynek (w tym również globalizacja) zaczął sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości. Całkowite i gwałtowne załamanie się systemu gospodarki centralnej, które miało miejsce w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, nie spowodowało trwałego spowolnienia rozwoju gospodarczego tylko w tych krajach, w których wprowadzono liberalizację gospodarki oraz otworzono ją na rynek globalny (Lenik, Krzywonos 2015). Wśród takich krajów znalazły się właśnie m. in. Polska, Słowacja oraz Estonia.

Okres transformacji zróżnicował Europę pod względem aktywności gospodarczej, nie tylko w kwestii powstawania nowych przedsiębiorstw, ale również ryzyka przyciągania kadry przez bardziej prosperujące gospodarki (głównie takie, w których nie miały miejsca burzliwe zmiany instytucjonalne) z równoczesnym bezrobociem spowodowanym (w początkowych fazach) mniejszym popytem na siłę roboczą (Grilo, Thurik 2006). Każda z gospodarek w momencie uzyskania pełnej niezależności otrzymała szansę na odbudowę gospodarczą państwa – w perspektywie blisko 30 lat po tym wydarzeniu można wskazać, iż każde społeczeństwo dobrze poradziło sobie z tym zadaniem (choć nie każde w takim samym stopniu).

Z punktu widzenia doświadczeń historycznych kraje, takie jak Polska, Estonia oraz Słowacja wydają się być bardzo podobne do siebie (por. Rozdział 6). Pod względem danych statystycznych, jak również dróg rozwoju społeczno-gospodarczego, uważa się jednak między nimi istotne różnice. Powierzchniowo Polska jest prawie siedmiokrotnie większa od Estonii i niewiele ponad sześciokrotnie większa od Słowacji (por. Tabela 7.1).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 7.1. Wybrane dane statystyczne dotyczące Polski, Estonii i Słowacji
wg Banku Światowego za rok 2018

Charakterystyka	Polska	Estonia	Słowacja
Powierzchnia kraju (km ²)	306 190	43 470	48 080
Liczba ludności (w tys. osób)	37 978,55	1 320,88	5 447,01
PKB brutto nominalnie (mln \$)	585 663	30 732	105 904
PKB brutto per capita (w \$)	15 420,9	23 266,3	19 442,7
Członkostwo w Strefie Euro	Nie	Tak (od 2011)	Tak (od 2009)

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Bank Światowy (2020), <https://data.worldbank.org/indicator/> (Dostęp: 02.05.2020).

Pod względem ludności najmniejszym państwem jest Estonia (obecnie około 1,3 mln mieszkańców), Słowacja liczy blisko 5,5 mln mieszkańców, natomiast Polskę zamieszkuje blisko 38 mln osób (Bank Światowy 2020). Pod względem produktywności Polska wypada lepiej niż Słowacja czy Estonia, jednak zupełnie odwrotnie jest w przeliczeniu PKB per capita, co może być skutkiem niższej aktywności zawodowej w Polsce niż w pozostałych krajach. W 2018 roku wg danych Banku Światowego Produkt Krajowy Brutto nominalnie w Polsce kształtował się na poziomie 585 663 mln \$ (10. miejsce w Europie, 21. na świecie), w Słowacji – 105 904 mln \$ (24. miejsce w Europie, 61. na świecie), w Estonii – 30 732 mln \$ (32. Miejsce w Europie, 99. na świecie) (Bank Światowy 2020). Dla odmiany, w przeliczeniu na mieszkańca to Estonia odznacza się największym PKB wśród trzech porównywanych krajów – ok. 23 tys. \$/osobę, w Słowacji na jednego mieszkańca przypada ok. 19 tys. \$, zaś w Polsce jedynie ok. 15 tys. \$. Wszystkie trzy kraje od tego samego roku (2004) są członkami UE, w tym samym czasie zobowiązując się do przyjęcia wspólnej waluty Euro, co poczyniły jedynie Słowacja (w 2009 roku) oraz Estonia (w 2011 roku). Gospodarka Słowacji uznawana jest za niewielką, lecz jedną z najszybciej rozwijających się w Europie (Lewandowska, Wojciechowska 2015). Polska gospodarka również nie pozostaje w tyle i staje się jedną z najbardziej dynamicznych gospodarek wśród

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

krajów UE. Z kolei Estonia najszybciej przeszła okres transformacji i obecnie uważana jest za innowacyjną i godną naśladowania, a państwo jest jednym z najbardziej z informatyzowanych państw świata.

7.2. Aktywność gospodarcza z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej

W nowej rzeczywistości gospodarczej, tj. po transformacji systemowej z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową, niezwykle istotnym czynnikiem było tworzenie prywatnych przedsiębiorstw (Grilo, Thurik 2006), a tym samym warunków zachęcających do podjęcia decyzji o założeniu i prowadzeniu własnej firmy. Samo wprowadzanie zmian jednak nie może opierać się na czynniku świadczącym o akceptacji przez władzę prywatnej działalności. Z jednej strony muszą istnieć odpowiednie czynniki instytucjonalne, które nie zniechęcą do założenia własnego biznesu, z drugiej zaś odpowiednie predyspozycje, zdolności jednostek, które warunkują możliwość prowadzenia własnej firmy. Na decyzję o prowadzeniu biznesu składają się indywidualne postawy, intencje, które współlistnieją z czynnikami społecznymi, kulturowymi i politycznymi (GEM 2020; Fadajev 2018).

W XXI wieku wiele rządów promuje zachowania przedsiębiorcze. Zdaniem ekspertów, klimat dla rozwoju przedsiębiorczości w Europie nigdy nie był lepszy niż początek XXI wieku (Liss 2000). Należy mieć na uwadze, że większość krajów, które przeszły transformację, mimo upływu wielu lat wciąż mierzy się z pozostałościami po okresie gospodarki socjalistycznej (Fadajev 2018). Rządzący mają świadomość, że bez dobrze funkcjonującego środowiska dla rozwoju i funkcjonowania przedsiębiorstw w długim okresie czasu gospodarka państwa będzie odczuwać negatywne skutki braku przedsiębiorstw – niski potencjał dla tworzenia wartości, innowacji (nawet na poziomie lokalnym) oraz utratę miejsc pracy (Ireland, Tihanyi i Webb 2008). Należy jednak podkreślić, że z uwagi na odmienną specyfikę każdego z krajów

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Europy Środkowo-Wschodniej, niektóre działania sprawdzające się przykładowo w krajach bałtyckich, wpływające pozytywnie na rozwój przedsiębiorczości, w krajach stosunkowo większych powierzchniowo, jak np. Polska, mogą nie mieć wpływu na to zjawisko (Domeńska, Zajkowski 2018).

To, w jakim stopniu kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się poziomem rozwoju przedsiębiorczości zależy od tempa, w jakim przechodziły transformację z własności państwowej na prywatną, z gospodarki centralnie planowanej na liberalną (wolnorynkową). Przykładowo pod koniec systemu komunistycznego w Polsce czy na Węgrzech obserwowano przejawy łagodnych form przedsiębiorczości, co w pewnym stopniu pozwoliło tym krajom na łagodniejsze zderzenie się ze skutkami pierwszych etapów transformacji (Grilo, Thurik 2006; Fadajev 2018). Pojawianie się instytucji formalnych i nieformalnych ma znaczenie dla rozwoju kultury przedsiębiorczości w każdym z krajów, gdyż opiera się na wspólnym systemie wartości danego społeczeństwa, a niewątpliwie zmiany w obszarze ustrojowym miały również wpływ na warstwę społeczną każdego z państw (Ireland, Tihanyi i Webb 2008). Duże znaczenie dla wzrastającej liczby przedsiębiorstw miała również integracja z drugą częścią Europy (głównie za sprawą wsparcia finansowego otrzymanego przez kraje UE), oraz zminimalizowanie barier wejścia na rynek inwestorów z zagranicy, wykazujących zaufanie do pozytywnie prowadzonych reform (w wyjątkowo nieustabilizowanym otoczeniu biznesowym i gospodarczym) i dzięki tej decyzji będących zarówno źródłem kapitału, jak również innowacji napędzających reformowaną gospodarkę.

Prowadzone do tej pory badania wskazują na ważną rolę instytucji formalnych w procesie transformacji gospodarek oraz rozwoju przedsiębiorczości. Jak wskazują opracowania, żadne państwo Europy Środkowo-Wschodniej, które rozpoczynało okres transformacji nie posiadało ani instytucji, ani także uregulowań prawnych, które zapewniałyby choćby częściową liberalizację gospodarki. Pomimo faktu, że Polska jako pierwsza przystąpiła do reformy państwa, to Słowacja oraz Estonia wyróżniły

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

się szybkością i skutecznością wprowadzanych w prawie zmian promujących konkurencyjność firm. Wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej to kraje bałtyckie, w tym szczególnie Estonia, na chwilę obecną najszybciej zbliżyły się do standardów panujących w krajach Europy Zachodniej (Osiński 2013).

Zachowania przedsiębiorcze warunkują czynniki zależne od zasobów oraz infrastruktury czyli tzw. ekosystemu przedsiębiorczości. Badania Global Entrepreneurship Index (GEI), prowadzone przez Global Entrepreneurship and Development Institute (GEDI)⁹², pozwalają określić czy dany kraj posiada odpowiednie warunki do założenia i prowadzenia własnej firmy. Naukowcy określają miejsce państwa w grupie około 140 państw świata, według przyjętych wskaźników m. in. w obszarze rozpoznawania możliwości istniejących na rynku, posiadania umiejętności niezbędnych do prowadzenia biznesu, akceptowania ryzyka, współpracy między przedsiębiorcami, jak również wcielania nowych technologii, umiędzynarodowienia działalności czy dostępności kapitału od prywatnych i instytucjonalnych inwestorów. W rankingu za rok 2018 wśród krajów europejskich Estonia zajęła 15 miejsce (z wynikiem GEI = 55%, globalnie – 23 miejsce na 137 państw), Polska – 18 (z wynikiem GEI = 50%, 30 miejsce na świecie), zaś Słowacja – 22 miejsce (GEI = 45%, 36 miejsce na świecie). Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej do grupy 40 najlepiej ocenianych państw poza wskazanymi krajami weszły również Słowenia (25 miejsce), Litwa (29 miejsce) oraz Republika Czeska (38 miejsce)⁹³. Z uwagi na liczbę mieszkańców, Polska uważana jest przez naukowców za stosunkowo mało przedsiębiorczą niż inne równie zaludnione kraje Europy (Ács, Szerb i Lloyd 2019). Natomiast według wskaźników wykorzystywanych w ramach GEI – bardzo wysoko oceniany obszar charakteryzujący polską przedsiębiorczość to „product innovation” oznaczający możliwości wykorzystywania nowych technologii i rozwijania nowych produktów, oraz

⁹² Ács, Z.J., Szerb, L., Lloyd, A. (2019), Global Entrepreneurship Index powered by GEDI 2018, The Global Entrepreneurship and Development Institute, Washington, D.C., USA.

⁹³ Ács, Z.J., Szerb, L., Lloyd, A. (2019), Global Entrepreneurship Index powered by GEDI 2018, The Global Entrepreneurship and Development Institute, Washington, D.C., USA.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

posiadane umiejętności niezbędne do rozpoczynania własnej działalności (tj. kategoria „startup skills”), najsłabiej zaś ocenia się konkurencyjność, rozumianą jako tworzenie unikatowych produktów/usług, które pozwalają przedsiębiorstwom konkurować na rynku, również zagranicznym. Na Słowacji najlepiej ocenianym obszarem jest umiędzynarodowienie działalności przedsiębiorstw, zaś najsłabszym konkurencyjność. Najmocniejszą stroną przedsiębiorczości w Estonii jest rozpoznawanie możliwości na rynku, zdecydowanie najsłabszą zaś kategoria „risk capital”, która określa dostępność dla przedsiębiorców funduszy pochodzących od inwestorów indywidualnych oraz instytucji (w tym angażowania środków publicznych) (Ács, Szerb i Lloyd 2019). Największa przepaść między Polską, Estonią oraz Słowacją, w ocenie GEDI, obserwowana jest w kategorii rozpoznawania okazji do zakładania własnej firmy i środowiska instytucjonalnego umożliwiającym podjęcie własnej aktywności gospodarczej – w tej kategorii najlepiej oceniana jest Estonia (GEI=90%), najsłabiej wypada natomiast Słowacja (GEI=28%).

Tabela 7.2. Charakterystyka Polski (PL), Estonii (EST) i Słowacji (SK)
wg badań GEI 2018 [w %]

Charakterystyka	PL	EST	SK
Miejsce w rankingu państw (ogółem na 137 gospodarek świata)	30	23	36
Opportunity Perception (rozpoznawanie okazji do założenia firmy, odpowiednie środowisko instytucjonalne)	46	90	28
Startup Skills (umiejętności niezbędne do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej oraz odbyta w tym zakresie edukacja)	90	80	48
Risk Acceptance (skłonność do podjęcia ryzyka (w wymiarach indywidualnym i instytucjonalnym) związanego z założeniem firmy)	40	62	66
Networking (znajomości w środowisku przedsiębiorców, koncentracja geograficzna)	44	49	27
Cultural Support (sposób postrzegania aktywności przedsiębiorczej w środowisku w porównaniu do innych ścieżek drogi zawodowej)	47	56	32
Opportunity Startup (czy decyzja o założeniu własnej firmy podejmowana jest z uwagi na zagrożenie bezrobociem czy zauważoną szansą na rynku)	54	64	41

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Technology Absorption (czy firmy są w stanie w szybkim tempie wykorzystywać nowe technologie)	64	77	68
Human Capital (jak przedsiębiorcy są wykształceni, czy potrafią swobodnie poruszać się na rynku pracy)	54	54	39
Competition (tworzenie unikatowych produktów/usług, które pozwalają konkurować na rynku, również zagranicznym)	34	61	24
Product innovation (możliwość opracowywania i rozwijania nowych produktów)	91	72	74
Process innovation (czy firmy korzystają z nowych technologii i mają dostęp do wysokiej jakości kapitału ludzkiego w tej dziedzinie)	41	65	64
High Growth (zdolność firm do rozwijania się)	53	67	58
Internationalization (chęć wejścia na rynki globalne z produktami, które są cenne na całym świecie)	53	66	84
Risk Capital (dostęp do kapitału od inwestorów indywidualnych oraz instytucji)	39	21	41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ács, Z.J., Szerb, L., Lloyd, A. (2019), Global Entrepreneurship Index powered by GEDI 2018, The Global Entrepreneurship and Development Institute, Washington, D.C., USA.

Z badań przeprowadzonych przez Grilo oraz Thurik (2006)⁹⁴ wynika, że czynnikiem różniącym kraje nieprzechodzące transformacji od tych, które ją przechodziły, pod względem podejmowania decyzji o własnej działalności jest akceptacja ryzyka związanego z prowadzeniem biznesu (wyższy poziom akceptacji świadczy o preferowanej formie samozatrudnienia, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej czynnik ten statystycznie nie ma znaczenia). W tym miejscu warto również podkreślić, że w chwili obecnej coraz mniej przedsiębiorców wzbogacenie się uważa za jedyny czynnik motywujący do założenia własnej firmy (w Polsce to jedynie 20% ankietowanych, w porównaniu do np. 80% we Włoszech), na co wskazują badania w ramach Global Entrepreneurship Monitor (GEM) przeprowadzone na przełomie 2019 i 2020 roku, obejmujące zasięgiem 50 gospodarek świata, w tym blisko połowę z Europy

⁹⁴ Grilo, I., Thurik, A.R. (2006), Entrepreneurship in the Old and New Europe, [w:] Santarelli, E. (ed.), Entrepreneurship, growth, and innovation: the dynamics of firms and industries, vol. 12, Springer Science & Business Media, ss. 75-104.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

i Ameryki Północnej (GEM 2020). Analizy wykonane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) na potrzeby raportu GEM Poland 2019 wskazują również na wzrost liczby przedsiębiorstw, które powstają z potrzeby rynku, poczucia niezależności i polepszenia standardu życia (GEM Polska 2019⁹⁵).

Gospodarki Estonii, Polski i Słowacji charakteryzują stosunkowo dobre warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W ogólnej klasyfikacji krajów pod względem prowadzenia działalności gospodarczej Estonia zajmuje 18 miejsce na blisko 200 państw świata sklasyfikowanych przez Bank Światowy w rankingu Doing Business⁹⁶. W tym samym rankingu, Polska zajmuje miejsce 40, zaś Słowacja – 45. W kategorii dotyczącej kwestii zakładania własnej działalności gospodarczej tj. „Starting a Business” najlepiej z omawianych państw wypada Estonia, która zajmuje 14 miejsce, daleko przed Słowacją, która zajmuje 118 miejsce oraz Polską sklasyfikowaną dopiero na 128 miejscu. W przypadku Słowacji bardzo nisko zostały ocenione procedury związane z zakładaniem biznesu (64,7/100 pkt). W porównaniu do innych państw badanych w raporcie Doing Business, wskaźnik ten stosunkowo wysoko został oceniony w Estonii (88,2/100 pkt), pomimo faktu, że spośród czterech wskaźników obejmujących czas, koszty, kapitał minimalny i procedury, w Estonii te ostatnie oceniane są najslabiej. W Polsce najslabiej wypada podkategoria dotycząca czasu potrzebnego do założenia działalności (63,3/100 pkt). Dla porównania w Estonii kategoria ta została oceniona najlepiej (97,0/100 pkt).

⁹⁵ Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska (2019), Report from the Global Entrepreneurship Monitor survey, Poland 2019, Tarnawska, A. (ed.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

⁹⁶ The World Bank (Bank Światowy) (2020), Doing Business 2020, <https://www.doingbusiness.org> (Dostęp: 05.20.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Tabela 7.3. Pozycja i ocena Polski (PL), Estonii (EST) i Słowacji (SK) wg rankingu Doing Business 2019/2020

Charakterystyka	PL	EST	SK
Miejsce w rankingu państw ogółem na 190 gospodarek świata			
Ogólna pozycja rankingowa	40	18	45
Kategoria „Starting a Business”	128	14	118
Ogólna ocena w kategorii „Starting a Business” (wartość maksymalna = 100,0)			
Rok 2004	51,5	70,4	56,0
Rok 2020	82,9	95,4	84,8
„Starting a Business” – Procedury	76,5	88,2	64,7
„Starting a Business” – Czas	63,3	97,0	78,9
„Starting a Business” – Koszty	94,2	99,5	99,5
„Starting a Business” - Kapitał minimalny	97,7	96,7	96,1

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: The World Bank (Bank Światowy) (2020), Doing Business 2020, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/> (Dostęp: 02.05.2020).

Dla rozwoju gospodarczego kraju istotne jest budowanie świadomości przedsiębiorczej osób młodych, na każdym etapie edukacji, zaś szczególnie w ofercie kierowanej do osób dorosłych, którzy w ten sposób nabierają umiejętności kreowania szans w działalności gospodarczej (Sołoduch-Pelc 2007). W związku z tym, warto zwrócić uwagę, jakimi nastrojami wobec prowadzenia własnej firmy charakteryzują się młodzi, gdyż warunkuje to przyszły rozwój przedsiębiorczości. W jednych z badań przeprowadzonych na grupie słowackich studentów (Bogdanović, Cakić 2017) wskazano, iż młodzi dostrzegają więcej barier niż szans w prowadzeniu działalności gospodarczej w swoim kraju. Okazuje się, że do największych przeszkód (w grupie badanych) zaliczono brak oszczędności, wysokie podatki, opłaty oraz koszty pracy, a także trudności w uzyskaniu finansowania. Zwrócono również uwagę na nieprzyjazne poparcie społeczne dla własnej działalności gospodarczej, które zniechęca do podjęcia ryzyka związanego z własnym biznesem. Na ten sam problem, kilka lat wcześniej zwrócili uwagę przedsiębiorcy (por. Ölvecká 2013). Mimo zauważalnych

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

barier po stronie instytucjonalnej Słowacy wykazują zainteresowanie posiadaniem własnego biznesu (por. Holienka 2014).

Bardzo dobrze oceniane są zachowania przedsiębiorcze polskich studentów – większość z nich wykazuje duże zainteresowanie prowadzeniem własnego biznesu i nie traktuje tej decyzji jedynie jako alternatywy dla bezrobocia (por. Palimąka i Rodzinka 2018 oraz Okręglička et al. 2017). Większość z tych studentów podejmuje taką decyzję z potrzeby samorealizacji i bycia niezależnym, ale również kwestii finansowych. Estońscy wykazują również pozytywne tendencje do zakładania własnego biznesu, są pewni swojej wiedzy i umiejętności (Venesaar, Kolbre i Piliste 2006; Eleurnurm 2013).

Powyższe dane wskazują na ogromny potencjał przedsiębiorczy omawianych państw, zarówno z perspektywy ekonomicznej, instytucjonalnej, jak i postaw społecznych akceptujących działania przedsiębiorcze. Aktywność gospodarcza ma ogromny wpływ na gospodarkę każdego z państw, a wysokie pozycje rankingowe Estonii, Polski i Słowacji pozwalają twierdzić, że kraje te mają szansę stać się równie atrakcyjnymi dla prowadzenia działalności gospodarczej, jak kraje Europy Zachodniej. Co więcej, mogą stać się wzorem do naśladowania przez pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Za poprawnością takiej tezy przemawiają wyniki gospodarcze osiągnięte przez nie w okresie transformacji.

7.3. Inkubacja idei biznesowych

Gospodarka oparta na wiedzy opiera się na efektywnym wykorzystaniu jej zasobów do kreowania nowych pomysłów biznesowych. Tych innowacyjnych, opartych na nowych technologiach, powtarzalnych i skalowalnych modeli biznesowych, jak również prostych rozwiązań, które uzupełniają lukę na rynku (tak lokalnym, jak i globalnym). Zmiany gospodarcze wymagają elastyczności i umiejętności adaptacji do nowych warunków w wymiarach lokalnym oraz globalnym. W tym pierwszym przypadku szczególnie podkreśla się znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (Skica, Daszyńska-Żygadło 2013). Samo „posiadanie pomysłu” na biznes nie wystarczy. Dopiero idea wprowadzona w życie jest źródłem wzrostu gospodarczego. Stąd tak ważne są działania zmierzające do realizacji pomysłów biznesowych.

Najbardziej prawdopodobnymi ograniczeniami dla aktywności gospodarczej w okresie przed transformacją gospodarki był zakaz gromadzenia środków pieniężnych, powszechna własność państwowa. Z kolei w okresie transformacji – nierozwinięty w tym czasie rynek finansowy (Estrin, Mickiewicz 2010). Mimo postępu w obu wymiarach, wciąż kwestie finansowe mogą mieć negatywny wpływ na decyzję o założeniu biznesu. Kwestie dotyczące braku kapitału na rozpoczęcie działalności i niesprzyjająca koniunktura gospodarcza, mogą mieć równie istotne znaczenie dla osób posiadających pomysł na własne przedsięwzięcie, jak również tych, którzy w chwili obecnej jeszcze go nie posiadają (Grilo, Thurik 2006). Na podjęcie decyzji o założeniu własnego przedsiębiorstwa, poza kwestiami dotyczącymi akceptacji ryzyka (Grilo, Thurik 2006), wpływ mają także czynniki dotyczące otoczenia (instytucjonalnego, prawnego i finansowego), w którym będzie działało przedsiębiorstwo, a także kwestie społeczno-kulturowe (Miciuła 2013).

Proces przedsiębiorczości należy traktować jako dynamiczną sekwencję działań począwszy od kreacji pomysłu na biznes, przez określenie działań, które mają ukierunkować przyszłego przedsiębiorcę na uruchomienie własnej działalności,

wdrożenie ich i rozwój aż do momentu prowadzenia przedsiębiorstwa (Miszajkina 2018). Przedsiębiorca musi wykazać się kreatywnością i wytrwałością w realizacji swojego pomysłu. Dotyczy to zarówno kształtowania końcowej wersji koncepcji biznesowej, jak również elementów związanych z ewentualną produkcją czy formą dostarczenia do klienta, przedstawienia pomysłu i jego sprzedaży (Slávik 2016). W przypadku innowacyjnych rozwiązań przyszli przedsiębiorcy mogą liczyć na wsparcie z różnych programów inkubacyjnych oraz akceleratoryjnych. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej podejmują szczególnie aktywnie działania zachęcające do zakładania przedsiębiorstw. Polska wraz z Estonią uważane są za liderów w rozwijaniu systemu wspierania start-upów⁹⁷ w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej (Adamowicz, Dudek, Ratuszny i Walczyk 2019). Według badań SGH w Warszawie, wśród krajów europejskich, to w Polsce oraz w Estonii funkcjonuje najwięcej akceleratorów skierowanych na działalność przedsiębiorców we wczesnych etapach działalności (Adamowicz et al. 2019).

Ścieżka, jaką musi przejść każdy przyszły przedsiębiorca od pomysłu do jego realizacji w formie własnej działalności teoretycznie nie różni się w zależności od kraju. W praktyce jednak pojawia się czynnik, który w jednych krajach sprzyja zakładaniu firm, w innych hamuje wzrost liczby nowych aktywności gospodarczych. Zachęty do prowadzenia własnego biznesu obejmują programy wsparcia (merytoryczne oraz kapitałowe) ze strony instytucji komercyjnych i rządowych, rozwiązania podatkowe, redukcję obciążeń biurokratycznych, uproszczenie kwestii proceduralnych, i szereg innych. Biurokracja to jeden z elementów, który zniechęca przyszłych przedsiębiorców do podjęcia decyzji o samozatrudnieniu. Z tym zjawiskiem związany jest również czas jaki należy poświęcić na proces rejestracji firmy. W tej dziedzinie niechlubnym liderem (por. Adamowicz et al. 2019) jest Polska, której środowisko

⁹⁷ Zgodnie z szerszą definicją, za start-upy należy traktować wszystkie aktywności przedsiębiorcze (do max. 10 lat), które bazują na generowaniu i rozwijaniu nowych produktów w niepewnym otoczeniu (Adamowicz, Dudek, Ratuszny, Walczyk 2019).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

prawne niezmiennie uważane jest za złożone i niestabilne. Przykładem godnym naśladowania pod względem stabilnego prawa i ograniczeń w biurokracji jest Estonia (Adamowicz et al. 2019).

Każdy przyszły przedsiębiorca (posiadający pomysł na biznes i fundusze na jego realizację) musi zdecydować o miejscu prowadzenia działalności. Od momentu wejścia do UE każdy jej obywatel ma prawo założyć firmę w dowolnym państwie Wspólnoty na takich samych zasadach, jak pozostali obywatele tego kraju. To skłania przedsiębiorców do analizowania, które państwo posiada najlepsze warunki do prowadzenia działalności. UE zachęca, aby zasady wprowadzane w państwach członkowskich były jednakowe, jednak na chwilę obecną wymogi administracyjne różnią się w poszczególnych krajach (UE 2020). Tym bardziej zważywszy na zasadę swobody przepływu pracy i kapitału analiza uwarunkowań podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej odgrywa kluczową rolę w świadomym projektowaniu wizji rozwoju własnego przedsiębiorstwa.

Bank Światowy w raporcie Doing Business 2018 (Bank Światowy 2020) sklasyfikował państwa m. in. pod względem czasu potrzebnego na założenie firmy przyjmując za punkt odniesienia do porównań spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.). Okazuje się, że w 2018 roku, aby założyć firmę w Estonii wystarczyło średnio 3,5 dnia, na Słowacji to już 26,5 dnia, zaś w Polsce średni czas założenia firmy wynosił aż 37 dni. Trochę inaczej wygląda sytuacja z zakładaniem jednoosobowej działalności gospodarczej, w większości krajów można tego dokonać w ciągu jednego dnia, przez Internet pod warunkiem posiadania podpisu elektronicznego. W Estonii wszystkie procedury można wykonać zdalnie, natomiast w Polsce czy Słowacji tylko w części można je zrealizować zdalnie (Bank Światowy 2020). Z uwagi na kwestie podatkowe, Estonię wyróżnia możliwość reinwestowania dochodów firmy, co wiąże się ze zwolnieniem z opodatkowania dochodów. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej w ostatnich latach miały miejsce modyfikacje obowiązujących systemów podatkowych. Dobrym sygnałem tych zmian są jednak działania, które coraz częściej

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

dotyczą zachęt np. do inwestowania w badania i rozwój (Polska i Estonia). Na tym tle Słowację charakteryzuje najwyższa stawka podatku dochodowego od osób prawnych (Godlewska 2019).

Według Banku Światowego (2020) spośród trzech badanych państw, to w Estonii rok rocznie rejestrowanych jest najwięcej przedsiębiorstw w przeliczeniu na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W 2018 roku było to nawet 28 podmiotów na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Podobna liczba nowych przedsiębiorstw powstaje na Słowacji, jednak w przeliczeniu na liczbę mieszkańców wskaźnik ten wynosi ok. 7 firm na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W 2018 roku w Estonii oraz na Słowacji zarejestrowano blisko po 20 tys. nowych firm, a w tym samym okresie w Polsce utworzono ponad 36,8 tys. nowych podmiotów. Jednak w stosunku do liczby mieszkańców wskaźnik ten kształtuje się na poziomie ok. 2 firm na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W ciągu ostatnich dziesięciu lat, liczba nowo powstałych przedsiębiorstw w Estonii zwiększyła się ponad dwukrotnie (144% wzrost w stosunku do liczby nowotworzonych firm w 2009 roku). W Polsce rejestrowanych było 2,56 razy więcej firm niż w 2009 roku. Słowacja również odnotowała wzrost liczby nowych firm. W 2018 powstało ich o 25% więcej niż na koniec 2009 roku (Bank Światowy 2020).

Finansowanie działalności, nierzadko wiąże się z problemami stojącymi po stronie przedsiębiorcy. O ile przedsiębiorstwa funkcjonujące w realiach gospodarczych potencjalnie mogą reinwestować zyski ze swojej działalności, o tyle początkujący przedsiębiorcy na wstępie muszą liczyć się z przeznaczaniem zysków na pokrycie kosztów poniesionych w związku z rozpoczęciem działalności (Cieślík 2006). Przedsiębiorstwa, które opierają się na innowacyjnych rozwiązaniach mają duży problem z otrzymaniem funduszy na ich realizację, gdyż towarzyszy im większe ryzyko realizacji pomysłu biznesowego niż w przypadku biznesów odtworzeniowych, które wykorzystują sprawdzone rozwiązania (Jabłońska, Burzyńska 2018). Jeżeli przyszły przedsiębiorca nie dysponuje własnymi oszczędnościami, które mógłby przeznaczyć na uruchomienie biznesu, może okazać się, że podejmie decyzję o wycofaniu się

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

z realizacji swojego pomysłu. W celu minimalizacji skali tego rodzaju zachowań tworzy się wiele instytucji, które takie finansowanie mogą zapewnić. Najpopularniejszym źródłem finansowania biznesu jest kredyt, jednak wejście do UE pozwoliło zwiększyć również dostęp do programów pomocowych, udzielających dotacji do działalności (np. przez urzędy pracy), ponadto niektóre składniki majątku można również sfinansować poprzez leasing lub faktoring (Palimąka, Gumieniak 2015). Z drugiej strony, istnieje tzw. rynek kapitału własnego, gdzie najczęściej omawianym sposobem finansowania ryzykownych przedsięwzięć są fundusze ryzyka tzw. Venture Capital (VC) oraz instytucje, takie jak Aniołowie Biznesu. Ta ostatnia forma wsparcia ma szczególny charakter, gdyż finansuje tylko innowacyjne przedsięwzięcia zapewniające wysokie zyski przy tzw. wyjściu kapitałowym (Piotrowski 2011). Ten rodzaj finansowania wiąże się w początkowej fazie z przyjęciem inwestora w szeregi zarządzających firmą (w zamian za kapitał i wsparcie merytoryczne). Z ostatnich badań wynika, iż polski rynek Private Equity i Venture Capital (VC) jest jednym z największych w regionie Europy Środkowej i Wschodniej (Dziekoński i Ignatiuk 2015). Zdaniem ekspertów (PFR Ventures 2020) w 2019 roku fundusze VC zainwestowały w polskie spółki technologiczne ponad 294 mln Euro. Całkowita wartość europejskiego rynku tzw. inwestycji na wczesnym etapie (ang. early stage investment) stanowi ponad 12,3 mld Euro (w tym ok. 60% to działalność Business Angels, zaś ok. 4,13 mld Euro to inwestycje funduszy Venture Capital) (EBAN 2019). Dane dotyczące rynku Business Angel nie odzwierciedlają w pełni rzeczywistości, z uwagi na obecność podmiotów, które nie są zarejestrowane, wg danych formalnych za 2018 rok w Polsce funkcjonowało 500 podmiotów Business Angels, w Estonii było ich 127, zaś w Słowacji – 70 (EBAN 2019).

Na sam koniec warto również wskazać na wsparcie działalności nowopowstałego przedsiębiorstwa od strony infrastruktury technicznej. Obecność w UE i realizacja strategii rozwoju przedsiębiorstw opartych o innowacyjne rozwiązania, umożliwiła krajom członkowskim skorzystanie z różnorodnych programów pomocowych

dla przedsiębiorstw (Cieślik 2006). Zaczynające działalność przedsiębiorstwa mogą skorzystać z inkubatorów przedsiębiorczości, które przy stosunkowo niewielkich kosztach zapewniają w początkowym etapie wsparcie, współpracę z ekspertami, niezbędne narzędzia i powierzchnię do pracy (Kašjaková 2004).

Podsumowując, istnieje wiele czynników mających wpływ na podjęcie decyzji o założeniu własnej działalności. Na część z tych nich przyszedł przedsiębiorca niestety nie ma wpływu. Rolą państwa oraz struktur terytorialnych jest zachęcanie do tworzenia nowych podmiotów, gdyż przyczyniają się one do powstawania nowych miejsc pracy, a swoją działalnością do rozwoju gospodarczego państwa. Dlatego istotne jest, aby zachęty ze strony państwa dotyczyły każdego aspektu działalności firmy – od dostępu do finansowania, przez zasób wykwalifikowanej kadry (edukacja), wsparcie sektora B+R (Badań i Rozwoju), aż po kwestie fiskalne, oraz znoszenie uciążliwych obowiązków formalnych wobec instytucji publicznych. Tylko w ten sposób potencjał poszczególnych krajów zostanie w pełni wykorzystany, a proces inkubacji idei biznesowych będzie można uznać za skuteczny i efektywny.

Bibliografia

1. Ács, Z.J., Szerb, L., Lloyd, A. (2019), Global Entrepreneurship Index powered by GEDI 2018, The Global Entrepreneurship and Development Institute, Washington, D.C., USA.
2. Adamowicz, E., Dudek, S., Ratuszny, E., Walczyk, K. (2019), System wsparcia start-upów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, [w:] Wyzwania ekonomiczne dla Europy Środkowo-Wschodniej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, http://www.sgh.waw.pl/en/Documents/wyzwania_ekonomiczne_raport_krynica2018.pdf (Dostęp: 02.05.2020).
3. Andrijevskaia, J., Varblane, U., Mets, T. (2010), Knowledge-based entrepreneurship in Estonia, CASE Network Studies and Analyses, 407.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

4. Bałtowski, M., Miszewski, M. (2006), Transformacja gospodarcza w Polsce, PWN, Warszawa.
5. Bank Światowy, GDP current, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.-MKTP.CD> (Dostęp: 02.05.2020).
6. Bank Światowy (2020), Profil ekonomiczny Polski, Słowacji, Estonii, Raport Doing Business 2020, <https://www.doingbusiness.org/> (Dostęp: 28.04.2020).
7. Bogdanović, M., Cakić, L. (2017), Entrepreneurial motivation potential of economics students in Slovakia: Which are the HRM implications for entrepreneurial politics and practice? *Social & Economic Review*, 15(2), ss. 26-43.
8. Chodubski, A. (2016), Europa Środkowo-Wschodnia jako przestrzeń pogranicza, *Studia Gdańskie, Wizje i rzeczywistość*, 13, ss. 219-230.
9. Cieślik, J. (2006), Przedsiębiorczość dla ambitnych: jak uruchomić własny biznes, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
10. Domeńska A., Zajkowski R. (2018), Influence of state participation on business conditions and entrepreneurship in the EU countries of the former eastern bloc, *Financial Internet Quarterly e-Finance*, 14 (2), University of Information Technology and Management, Rzeszów, ss. 9-17.
11. Dziekoński, K., Ignatiuk, S. (2015), Venture Capital and private equity investment preferences in selected countries, *Financial Internet Quarterly e-Finance*, 11 (3), University of Information Technology and Management, Rzeszów, ss. 128-137.
12. EBAN (2019), Statistics compendium European early stage market statistics 2018, <http://www.eban.org/eban-publications/> (Dostęp: 20.05.2020).
13. Elenurm, T. (2013), Innovative entrepreneurship and co-creation, *Journal of Management & Change*, 30/31(1/2), ss. 16- 33.
14. Estrin, S., Mickiewicz, T. (2010), Entrepreneurship in transition economies: The role of institutions and generational change, IZA Discussion Paper, no. 4805.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

15. Fedajev, A. (2018), Comparative analysis of business environment in cee and see countries using the promethee method, [w:] International May Conference on Strategic Management, vol. XIV, issue (1), ss. 36-51.
16. Fritsch, M., Pylak, K., Wyrwich, M. (2019), Persistence of entrepreneurship in different historical contexts, Jena Economic Research Papers, no. 2019-003, Friedrich Schiller University Jena, Jena.
17. Global Entrepreneurship Monitor (2020), GEM 2019 / 2020 Global Raport, <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2019-2020-global-report> (Dostęp: 02.05.2020).
18. Główny Urząd Statystyczny w Polsce (2019), Rocznik Statystyki Międzynarodowej, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyki-miedzynarodowej-2019,10,7.html> (Dostęp: 02.05.2020).
19. Godlewska, M. (2019), System podatkowy a wspieranie start-upów w EŚW, [w:] Flig, K., Gałagus, M., Godlewska, M., Łukasiewicz, M., Kamiński, A., Kasprzak, R., Strojny, M. (2019), Systemy wsparcia start-upów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, ss. 385-434.
20. Grilo, I., Thurik, A.R. (2006), Entrepreneurship in the Old and New Europe, [w:] Santarelli, E. (ed.), Entrepreneurship, growth, and innovation: the dynamics of firms and industries, vol. 12, Springer Science & Business Media, ss. 75-104.
21. Holienka, M. (2014), Youth entrepreneurship in Slovakia: a GEM based perspective. Comenius Management Review, 8(2), ss. 41-50.
22. Ignatov, A. (2017), Liberalism-Key to Entrepreneurial and Innovation Success: Estonian Case Study, Romanian Economic Journal, 20(66).
23. Ireland, R.D., Tihanyi, L., Webb, J.W. (2008), A tale of two politico-economic systems: Implications for entrepreneurship in Central and Eastern Europe, Entrepreneurship Theory and Practice, 32(1), ss. 107-130.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

24. Ireland, R.D., Tihanyi, L., Webb, J.W. (2008), A tale of two politico-economic systems: Implications for entrepreneurship in Central and Eastern Europe. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(1), ss. 107-130.
25. Jabłońska, M., Burzyńska, D. (2018), Perspektywy rozwoju crowdfundingu jako innowacyjnej formy finansowania przedsiębiorczości, *Studia prawno-ekonomiczne - Studies in law and economics*, 108, ss. 217-236.
26. Józwik, B. (2016), Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 14(5), ss. 49-66.
27. Józwik, B., Stępniewski, T., (2016), Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej, [w:] Józwik, B., Stępniewski, T. (eds.), *Transformacja, integracja i kryzys w Europie Środkowej i Wschodniej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, ss. 11-21.
28. Kamiński, Ł., Korcuć, M. (2016), *Przewodnik po historii Polski 966–2016*, Instytut Pamięci Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
29. Kašjaková, O. (2004), Support to small and medium enterprises-business incubators in Slovakia, *Journal of Business Economics and Management*, 5:3, ss. 155-163.
30. Lenik, P., Krzywonos, M. (2015), Wybrane zagadnienia przedsiębiorczości w kontekście historii polskiej transformacji gospodarczej, [w:] *Efektywność zarządzania zasobami organizacyjnymi*, Lenik P. (red.), Zeszyt 68, PWSZ w Krośnie, Krosno. ss. 103-121.
31. Lewandowska, E., Wojciechowska, M. (2015), Wpływ przystąpienia do strefy euro na gospodarkę Słowacji, praca dyplomowa, Uniwersytet Łódzki – Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, http://www.institutgm.uni.lodz.pl/wgrane_pliki/-wplyw-przystapienia-do-strefy-euro-na-gospodarke-slowacji.pdf (Dostęp: 20.04.2020).

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

32. Liss, K. (2000), *Entrepreneurship in Europe*, <https://hbswk.hbs.edu/item/entrepreneurship-in-europe> (Dostęp: 20.04.2020).
33. Miciuła, I. (2013), Globalne uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, *Zarządzanie i Finanse*, 1(2), ss. 173-187.
34. Mieszajkina, E. (2018), *Zarządzanie przedsiębiorcze w małych firmach*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin.
35. Moczydłowska, J.M. (2017), Istota i determinanty przedsiębiorczości–interdyscyplinarna analiza teoretyczna, [w:] Makowiec, M., Pietruszka-Ortyl, A. (red.), *Przedsiębiorczość a źródła przewagi konkurencyjnej w gospodarce opartej na wiedzy*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków, ss. 49-64.
36. Nicoara, O. (2018), Cultural Leadership and Entrepreneurship As Antecedents of Estonia's Singing Revolution and Post-Communist Success, *Baltic Journal of European Studies*, 8(2), ss. 65-91.
37. Oficjalna strona Unii Europejskiej, https://europa.eu/youreurope/business/running-business/start-ups/starting-business/index_en.htm (Dostęp: 15.05.2020).
38. Okręglicka, M., Havierniková, K., Mynarzová, M., Lemańska-Majdzik, A. (2017), Entrepreneurial intention creation of students in Poland, Slovakia and Czechia, *Polish Journal of Management Studies*, 15 (2), ss. 162-172.
39. Ölvecká, V. (2013), Development of entrepreneurial environment in Slovakia, *Intelektinè ekonomika*, 7(2), ss. 216-229.
40. Osiński, R. (2013), Rola czynników instytucjonalnych we wroście gospodarczym państw transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej, [w:] Osiński, J., Pachocka, M. (ed.), *Zmieniający się świat. Perspektywa demograficzna, społeczna i gospodarcza*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa. ss. 235-246.
41. Palimąka, K., Gumieniak, A. (2015), Kapitał obcy jako źródło finansowania MŚP. Wybrane przykłady, [w:] Kamieniecka, M., Nózka, A. (ed.), *Rachun-*

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

kowość i finansowanie MŚP a wyzwania współczesnej gospodarki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin, ss. 188-197.

42. Palimąka, K., Rodzinka, J. (2018), Students' Attitudes Towards Starting a Business, on the Example of Students at the University of Information Technology and Management in Rzeszów (Poland), *Financial Internet Quarterly e-Finance*, 14 (4), University of Information Technology and Management, Rzeszów, ss. 90-103.
43. PFR Ventures (2020), VC transactions on the Polish market 2019 summary, <https://www.omgkrk.com/wp-content/uploads/2020/02/VC-Transactions-Polish-Market-2019-Summary-English.pdf> (Dostęp: 20.05.2020).
44. Piotrowski, S. (2011), Venture Capital, jako forma finansowania MŚP w polityce wspierania innowacji UE, praca doktorska, Katedra Strategii i Polityki Konkurencyjności Międzynarodowej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
45. Piróg, D. (2016), Wybrane determinanty przedsiębiorczości indywidualnej – zarys stanu badań, *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 12, ss. 300-314.
46. PwC Polska (2018), <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/2018/skalowanie-innowacji-w-regionie-europy-srodkowo-wschodniej.html> (Dostęp: 02.05.2020).
47. Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska (2019), Report from the Global Entrepreneurship Monitor survey, Poland 2019, Tarnawska, A. (ed.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
48. Roszkowski, W. (2017), Doświadczenie Europy Środkowej. Skutki II wojny światowej i podziału kontynentu, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-wojciech-roszkowski-doswiadczenie-europy-srodkowo-wschodniej-skutki-ii-wojny-swiatowej-i-podzialu-kontynentu/> (Dostęp: 02.05.2020).
49. Saar, E., Unt, M. (2008), Selective mobility into self-employment in post-socialist transition: Early birds, later entrants, quitters and shuttles, *International Small Business Journal*, 26(3), ss. 323-349.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

50. Skica, T., Bem, A., Daszyńska-Żygadło, K. (2013), The role of local government in the process of entrepreneurship development. *Financial Internet Quarterly e-Finance*, 9 (4), University of Information Technology and Management, Rzeszów, ss. 1-24.
51. Slávik, Š. (2016), Start-up as an up-to-date basis of emergence and execution of business idea, *Social & Economic Review*, 14(1).
52. Sołoducho-Pelc, L. (2007), Czy przedsiębiorczości można się nauczyć – wpływ edukacji na rozwój przedsiębiorczości, [w:] Wachowiak, P., Dąbrowski, M., Majewski, B. (red.), *Kształtowanie postaw przedsiębiorczych a edukacja ekonomiczna*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa.
53. The World Bank (Bank Światowy) (2020), *Doing Business 2020* <https://www.doingbusiness.org> (Dostęp: 02.05.2020).
54. Venesaar, U., Kolbre, E., Piliste, T. (2006), Students' attitudes and intentions toward entrepreneurship at Tallinn University of Technology, *TUTWPE*, 154, ss. 97-114.
55. Wysokińska, A. (2017), Institutions or culture? Lessons for development from two natural experiments of history, ss 1–55, <https://ssrn.com/abstract=2857893> or <https://doi.org/10.2139/ssrn.2857893> (Dostęp: 20.04.2020).

Jacek Rodzinka

Instytut Badań i Analiz Finansowych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Zakończenie

Aby stymulować otoczenie korzystnie wpływające na rozwój przedsiębiorczości oraz rozwój gospodarczo-społeczny na terenie danej jednostki samorządowej należy spełnić kilka ważnych warunków (Słomińska 2007):

- na terenie gminy powinny funkcjonować struktury społeczne realizujące lub chociażby popierające ideę rozwoju gminy,
- mieszkańcy gminy powinni przejawiać inicjatywę i aktywność,
- gmina powinna zapewnić wsparcie prawne, organizacyjne, technologiczne i techniczne,
- powinny występować możliwości wsparcia materialno-finansowego inicjatyw,
- powinny działać doświadczone i aktywne w kwestii stymulowania rozwoju władze gminy.

Według T. Mendel na rozwój przedsiębiorczości zasadnicze znaczenia mają trzy główne grupy czynników, a są to (Mendel 2007):

- ekonomiczne, technologiczne, kulturowe, ideologiczne, edukacyjne, itp., wyrażające się między innymi w możliwości gromadzenia kapitału, dostęp do technologii, infrastrukturę techniczną i finansową,
- administracyjno-prawne, przejawiające się we wpływie państwa na działalność gospodarczą,

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

- związane z konkurencją, w największym stopniu stymulującą przedsiębiorczość (generuje postęp, skłania do działania, stymuluje do poszukiwania nowych rozwiązań).

Wymienione powyżej czynniki ukazują, jak skomplikowaną materią jest stymulowanie przedsiębiorczości przez i na terenie jednostek samorządu terytorialnego. Kombinacja bardzo szerokiego wachlarza czynników, które na to wpływają, plus konieczność spełnienia określonych warunków może, ale koniecznie nie musi korzystnie wpływać na wzrost przedsiębiorczości, a co za tym idzie rozwój społeczno-gospodarczy danej JST.

W niniejszym opracowaniu postawiono sobie za cel zbadanie instrumentarium, jakim posługują się władze od szczebla centralnego, poprzez regionalny, na szczeblu lokalnym kończąc w zakresie wspierania przedsiębiorczości oraz podjęto próbę dokonania oceny skuteczności stosowanych polityk wsparcia w Estonii, Polsce i na Słowacji. Wybór krajów nie był przypadkowy, ponieważ pomiędzy nimi występuje szereg podobieństw, ale są też spore różnice opisane w niniejszym opracowaniu. Kraje te stosują bardzo różną politykę wspierania przedsiębiorczości wynikającą przede wszystkim z różnic w ich wielkości (powierzchnia i ilość mieszkańców), gęstości zaludnienia, ale również i może przede wszystkim z różnego modelu podziału administracyjnego. W przypadku Estonii oraz Słowacji samorzady lokalne, zwłaszcza te niewielkie, biedne, nie posiadają wystarczających zasobów, czy też możliwości do podejmowania szeroko zakrojonych działań mających na celu wsparcie dla podmiotów gospodarczych. Stosunkowo niewielka powierzchnia tych krajów, czy też niewielka liczba ludności powodują, iż zdecydowanie największy ciężar w tym zakresie ponosi administracja na szczeblu centralnym. Ma to oczywiście swoje zalety i wady. Takie centralne zarządzanie w przypadku małej Estonii wydaje się być dobrym rozwiązaniem, ale już w przypadku Słowacji sprawdza się zdecydowanie słabiej, zwłaszcza dlatego, że jednostki samorządowe na tym najniższym szczeblu gminnym są tam po

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

prostu bardzo małe. Na Słowacji polityka wspierania przedsiębiorczości odbywa się przede wszystkim na poziomie ministerstw i innych organów centralnych, nie ma tam jednak jednostki dedykowanej wspieraniu przedsiębiorczości. Poszczególne ministerstwa podejmują pewne działania, ale są one przede wszystkim skupione na realizacji przypisanych im konkretnych zadań wynikających z ich podstawowego przyporządkowania. Słowacja przy podobnej powierzchni kraju posiada ponad czterokrotnie więcej ludności, ale największe różnice występują w podziale administracyjnym. Ogromna, jak na tak niewielkie państwo liczba gmin skutecznie blokuje wszelkie inicjatywy wspierające przedsiębiorczość na poziomie lokalnym. Brak jest spójnej, całościowej polityki. W Estonii jednostki samorządowe starają się powoływać własne jednostki i programy wspierające przedsiębiorczość.

Polska to kraj największy, więc i zastosowany model wspierania podmiotów gospodarczych różni się od pozostałych krajów. W kraju tym zasadniczą rolę w stymulowaniu przedsiębiorczości odgrywają jednostki samorządowe na szczeblu lokalnym. Zapewne wynika to z faktu, iż to jedyny z rozpatrywanych krajów, gdzie stymulowanie przedsiębiorczości jest wprost zapisane w przepisach prawnych jako zadanie realizowane przez JST.

Trudno powiedzieć, które działania podejmowane przez poszczególne państwa są mniej, czy bardziej skuteczne. W opracowaniu zostało wykazane, jak istotne różnice występują pomiędzy poszczególnymi państwami, mimo to, by porównać państwa pod względem poziomu przedsiębiorczości obywateli, wykorzystano wyniki badania GEM, gdzie na podstawie wskaźników przedsiębiorczości na wczesnym poziomie, czy też społecznego odbioru przedsiębiorczości można było wyciągnąć pewne wnioski.

Wyniki badań GEM wskazały, że obywatele wszystkich krajów na podobnym poziomie oceniają swoje zdolności przedsiębiorcze, ale dostrzeganie szans biznesowych najsłabiej wypada na Słowacji. Ciekawie również wypadło porównanie w zakresie chęci założenia własnej firmy w najbliższym czasie, tutaj Estonia wypadła

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

zdecydowanie lepiej niż dwa pozostałe kraje. I najważniejszy wskaźnik przedsiębiorczość we wczesnym stadium zdecydowanie najlepiej jego poziom kształtuje się w Estonii.

Wyniki te potwierdzają opinię o Estonii jako „europejskim tygrysie”, kraju, który od odzyskania niepodległości bardzo szybko się rozwijał, w którym przedsiębiorczość obywateli jest na wysokim poziomie.

Pamiętać jednak należy, że przed wszystkimi krajami są jeszcze wyzwania, z którymi powinny się uporać, by zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej było prostsze i bardziej popularne. We wszystkich krajach jednym z podstawowych problemów, jakie należy rozwiązać to skomplikowany i obszerny system prawny oraz biurokracja. Przedsiębiorcy brnąc w gąszczu przepisów nie są w stanie w pełni poświęcić się rozwojowi własnego przedsięwzięcia biznesowego. Kolejnym wskazywanym problemem są braki we współpracy pomiędzy systemem edukacyjnym, a biznesem. W większym stopniu powinno się wykorzystać na przykład uczelnie wyższe do wspierania zarówno samej idei przedsiębiorczości, jak też, by przy ich pomocy budować cały ekosystem wsparcia przedsiębiorców.

Podsumowując należy stwierdzić, że aktywność przedsiębiorcza obywateli w trzech analizowanych krajach nie jest na najwyższym poziomie. Na 54 państwa biorące udział w badaniu GEM 2017 r. analizując wskaźnik całkowita przedsiębiorczość we wczesnym stadium najwyższe miejsce z analizowanych krajów zajmuje Estonia (11 miejsce), następnie na miejscu 24 jest Słowacja, zaś Polska zajmuje w rankingu 34 miejsce. Zajmowane lokaty szczególnie w tym ostatnich dwóch krajach pokazują, jak jeszcze wiele jest do osiągnięcia.

Instrumentalizacja wsparcia przedsiębiorczości w Polsce, Estonii i na Słowacji.
Samorząd terytorialny, administracja centralna oraz instytucje publiczne

Bibliografia

1. Mendel, T.T., (red.) (1999), Kształtowanie potencjału współczesnego menedżera, Wydawnictwo WSzMiZ, Leszno.
2. Słomińska, B. (2007), Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości, Samorząd Terytorialny, Nr 3.

Prezentowana monografia nawiązuje do analizy wsparcia biznesu w gospodarkach Polski, Słowacji i Estonii z perspektywy szczebli: centralnego, regionalnego oraz lokalnego. Monografia jest efektem współpracy naukowców reprezentujących ośrodki akademickie prowadzące badania nad przedsiębiorczością i jej wspieraniem. Książka ma logiczną i spójną strukturę, a jej układ obejmuje siedem części. Autorzy skupiają się na analizie badanego tematu w trzech wymiarach: geograficznym, tj. w obrębie krajów Europy Środkowo-Wschodniej, instytucjonalnym odnoszącym się do działalności instytucji publicznych i ich roli w stymulowaniu przedsiębiorczości oraz naukowym, za pomocą metod statystycznych (w tym narzędzi nieparametrycznych). Szczegółowa analiza podejść do wspierania przedsiębiorczości w poszczególnych krajach, a następnie analiza opisujących je podobieństw i różnic zaowocowała interesującą publikacją, która niewątpliwie zostanie doceniona nie tylko przez ekspertów z zakresu ekonomii i finansów, lecz także przez praktyków, samorządowców, a finalnie osoby zainteresowane zagadnieniami stymulowania aktywności gospodarczej z perspektywy władz i instytucji publicznych.

Dr. Ing. Ingrid Majerová
Katedra Ekonomii i Administracji Publicznej
Uniwersytet Śląski w Opawie
Republika Czeska

ISBN 978-83-66551-07-7



wsiz.rzeszow.pl
ksiegarnia.wsiz.pl
www.wydawnictwoivg.pl
www.publishinghouseivg.co.uk