

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

321

Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Redaktorzy naukowi

Adam Kopiński

Paweł Kowalik



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-359-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

| | |
|---|-----|
| Wstęp | 9 |
| Arkadiusz Bernal: Przerzucalność w przód podatku od towarów i usług na rynku obuwia dziecięcego..... | 11 |
| Michał Buszko, Catherina Deffains-Crapsky: Whole business securitization in structuring and refinancing of LBOs..... | 26 |
| Krzysztof S. Cichocki: Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym..... | 39 |
| Marta Kluzek: Patent Box – system wspierający działalność innowacyjną przedsiębiorstw..... | 67 |
| Bogdan Ludwiczak: Wykorzystanie metod szacowania ryzyka kredytowego do testowania warunków skrajnych..... | 77 |
| Anna Matras-Bolibok: Regional disparities in public financial support for innovations from Operational Programme Innovative Economy in Poland..... | 87 |
| Alicja Mikołajewicz-Woźniak: Załamanie systemu zielonych certyfikatów a finansowanie wytwarzania energii z odnawialnych źródeł..... | 96 |
| Dorota Ostrowska: Financial insurance market expansion in Poland, in 2007-2011..... | 106 |
| Anna Pyka: Execution of investment projects based on the public-private partnership model in Poland in the period 2009 to 2011..... | 115 |
| Przemysław Siudak: Negatywne efekty towarzyszące tworzeniu i funkcjonowaniu obszarów uprzywilejowanych na przykładzie polskich specjalnych stref ekonomicznych..... | 124 |
| Tomasz Skica: Instrumenty wsparcia w procesach stymulowania przedsiębiorczości przez JST..... | 136 |
| Dorota Ostrowska, Aneta Skuriat: Insurance guarantees KUKE S.A. And the export efficiency of Polish economy..... | 147 |
| Igor Styn: Wpływ zmian regulacyjnych na warunki działalności gospodarczej wytwórców i dystrybutorów ciepła w Polsce..... | 156 |
| Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: Propozycja założeń do opracowania polskiego Standardu Wyceny Przedsiębiorstwa na przykładzie amerykańskich Standardów Oszacowania Wartości Przedsiębiorstwa..... | 171 |
| Anna Wawryszuk-Misztal: Cykl handlowy netto a rentowność przedsiębiorstw notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie..... | 182 |
| Anna Wildowicz-Giegiel: Znaczenie inwestycji w kapitał intelektualny we współczesnym przedsiębiorstwie..... | 190 |

| | |
|--|-----|
| Piotr Wiśniewski: Performance related compensation factors in the activity of global hedge funds..... | 200 |
| Grzegorz Zimon: Płynność finansowa w przedsiębiorstwach tworzących grupy zakupowe..... | 211 |

Summaries

| | |
|---|-----|
| Arkadiusz Bernal: Forward shifting of value added tax in the children's shoe market | 25 |
| Michał Buszko, Catherine Deffains-Crapsky: Sekurytyzacja aktywów operacyjnych w strukturyzowaniu i refinansowaniu transakcji wykupu lewarowanego LBO | 38 |
| Krzysztof S. Cichocki: Long-term financial planning by local government: optimization model implementation..... | 64 |
| Marta Kluzek: Patent Box – supporting system innovative business enterprises..... | 76 |
| Bogdan Ludwiczak: Application the credit risk estimating methods in stress testing..... | 86 |
| Anna Matras-Bolibok: Regionalne zróżnicowanie finansowego wsparcia innowacji w Polsce ze środków publicznych z Programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka” | 95 |
| Alicja Mikołajewicz-Woźniak: The breakdown of tradable green certificates scheme and financing energy generation from renewable sources | 105 |
| Dorota Ostrowska: Ekspansja rynku ubezpieczeń finansowych w Polsce w latach 2007-2011 | 114 |
| Anna Pyka: Realizacja projektów inwestycyjnych opartych na modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w latach 2009-2011 | 123 |
| Przemysław Siudak: The negative effects accompanying the creation and functioning of areas economically privileged as exemplified by Polish special economic zones..... | 135 |
| Tomasz Skica: Instruments of support in entrepreneurship simulation processes by local government units | 146 |
| Dorota Ostrowska, Aneta Skuriat: Gwarancje ubezpieczeniowe KUKI S.A. a sprawność eksportowa gospodarki polskiej | 155 |
| Igor Styn: The impact of the regulatory changes on the business terms and conditions of the heat generators and distributors in Poland..... | 170 |
| Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: Proposed assumptions for developing a generally accepted Polish Business Valuation Standard on the example of Business Appraisal Standard in the USA | 181 |

| | |
|--|-----|
| Anna Wawryszuk-Misztal: Relationship between net trade cycle and profitability of industrial companies listed in the Warsaw Stock Exchange..... | 189 |
| Anna Wildowicz-Giegiel: The significance of intellectual capital investment in a modern enterprise..... | 199 |
| Piotr Wiśniewski: Czynniki wynagrodzeń uzależnionych od wyników zarządzania w działalności globalnych funduszy hedgingowych..... | 208 |
| Grzegorz Zimon: Financial liquidity in companies creatig purchasig groups | 221 |

Tomasz Skica

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

INSTRUMENTY WSPARCIA W PROCESACH STYMULOWANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ JST

Streszczenie: Artykuł stanowi opracowanie łączące problematykę finansów samorządowych i zagadnienie instrumentarium wspierania przedsiębiorczości pozostającego w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Głównym jego celem jest identyfikacja i klasyfikacja dostępnych samorządom instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Artykuł jest także próbą oceny skuteczności poszczególnych instrumentów w działaniach na rzecz stymulowania inicjatyw gospodarczych. Pokazuje nie tylko dostępne jednostkom samorządu terytorialnego narzędzia wspierające przedsiębiorczość, lecz także ocenia zasadność ich stosowania z punktu widzenia skutków budżetowych oraz pozabudżetowych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, instrumenty wsparcia, przedsiębiorczość.

1. Wstęp. Podejścia do klasyfikacji instrumentów wsparcia

Ustawodawstwo krajowe i literatura przedmiotu zgodnie przypisują JST rolę kreatora lokalnej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. W aktywności jednostek szczebla lokalnego upatruje się inicjatyw stymulujących rozwój gospodarczy [Szoł-Gabryś 2013, s. 155-178]. Rozwój ten należy rozpatrywać w płaszczyznach ilościowej i jakościowej. Aspekt ilościowy odwołuje się do takich mierników, jak poziom wzrostu lokalnej gospodarki, produkcji i zatrudnienia czy zwyczajki kapitału funkcjonującego. Z kolei aspekt jakościowy nawiązuje do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej JST, poprawy innowacyjności lokalnej gospodarki, a finalnie przesunięcia na podmioty sektora MSP środka ciężkości w zakresie kreacji PKB.

Niezależnie od tego, czy miarą rozwoju są parametry ilościowe, czy jakościowe, wzrost gospodarki podlega stymulowaniu za sprawą właściwych JST instrumentów. Zgodnie z poglądem A. Noworola i K. Dąbrowskiej, stanowią one „rozbudowany zespół działań: politycznych (związanych ze sprawowaniem władzy), społeczno-kulturowych (wynikających z konieczności wypracowania wspólnych wizji w zgodzie z wyznawanymi wartościami) oraz organizacyjno-prawnych (opisujących strategię działań, struktury organizacyjne oraz systemy powiązań i przepływów informacji)” [Noworól, Dąbrowska 2003, s. 62; Kuciński 1999, s. 23 i n.].

Zaprezentowana klasyfikacja nie jest jedyna. Odmienne podejście do kwestii grupowania dostępnych JST form wsparcia wprowadza O. Lissowski (por. tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja instrumentów wsparcia przedsiębiorczości według O. Lissowskiego

| Instrumenty o charakterze pomocy bezpośredniej | Instrumenty wspomagające dostęp do źródeł finansowania | Instrumenty o charakterze kapitałowym |
|---|---|--|
| <p>Przysporzenie przedsiębiorcy bezzwrotnych środków finansowych (w formie subwencji lub dotacji).</p> <p>Tworzenie warunków do samodzielnego kreowania źródeł dochodów (np. ułatwienia w pozyskiwaniu kontraktów, konsulting w obszarze racjonalizacji działalności finansowej podmiotów sektora MSP, finansowane ze środków zewnętrznych doradztwo itp.).</p> | <p>Preferencyjne kredyty.</p> <p>Dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek.</p> <p>Poręczenia i gwarancje kredytowe.</p> <p>Fundusze pożyczkowo-składkowe.</p> <p>Inne (aniżeli wyżej wymienione) formy zabezpieczenia spłaty kredytów oraz pożyczek.</p> | <p>Fundusze podwyższonego ryzyka (<i>venture capital</i>).</p> <p>Ułatwienia w dostępie do rynku papierów wartościowych (np. dofinansowanie kosztów związanych z emisją komunalnych papierów wartościowych).</p> <p>Ułatwienia proceduralne w tworzeniu spółek z udziałem kapitału obcego.</p> |

Źródło: opracowanie na podstawie [Mizgajska 2000, s. 82; Lissowski 1998, s. 24].

Do pierwszej grupy należą narzędzia zakładające stworzenie możliwości skorzystania przez przedsiębiorcę z bezzwrotnego wsparcia finansowego. Kategoria druga obejmuje narzędzia mające na celu likwidację barier uniemożliwiających podmiotom gospodarczym dostęp do zwrotnych źródeł finansowania. Finalnie trzecia kategoria instrumentów wsparcia koncentruje się na stworzeniu przedsiębiorstwu możliwości dostępu do rynku kapitałowego. Stanowi ona najbardziej zaawansowaną formę pomocy, a jej konsekwencją jest często zmiana w strukturze praw własności sektora komunalnego [Kiebała i in. 2011, s. 126].

Inaczej narzędzia wspierania przedsiębiorczości klasyfikuje J. Idczak [2004, s. 38], dzieląc je na instrumenty finansowe i niefinansowe. Grupę instrumentów finansowych otwierają poręczenia i gwarancje. Do tej kategorii autorka zalicza także pożyczki, dotacje, udziały kapitałowe oraz fundusze *venture capital*. Katalog instrumentów niefinansowych jest równie zróżnicowany i obejmuje m.in. programy szkoleniowe, usługi konsultingowe, wsparcie ze strony instytucji *non-profit*, inwestycje infrastrukturalne, a finalnie także działalność inkubatorów przedsiębiorczości.

Zdaniem R. Kamińskiego [2003, s. 18-19], równie ważnym podejściem do grupowania form wsparcia przedsiębiorczości jest ich rozdział na instrumenty dochodowe i wydatkowe. Do instrumentów dochodowych „zaliczamy te związane ze stosowaniem przez władze gminy wszelkiego rodzaju zwolnień i ulg w podatkach lokalnych oraz odraczaniem, umarzaniem, czy też zaniechaniem poboru podatków i opłat stanowiących dochody gminy. Wśród instrumentów wydatkowych najważniejszą rolę pełnią [...] inwestycje, zarówno infrastrukturalne, jak i te służące wspieraniu przedsięwzięć i instytucji otoczenia biznesu” [Kamiński 2003, s. 10].

| | | |
|--|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie strategii inwestycyjnej. 2. Dopasowanie budżetu do pozyskiwania środków europejskich. 3. Inicjowanie projektów partnerstwa prywatno-publicznego. 4. Koncentracja nakładów na działalności inwestycyjnej w obszarze budowy i odtworzenia istniejącej infrastruktury. 5. Włączanie zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych (pożyczek, kredytów, środków z emisji obligacji komunalnych etc.). | (1) Instrumenty infrastrukturalne | Klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumenty organizacyjne (szybka ścieżka administracyjna). 2. Instrumenty o charakterze prawa lokalnego (m.in. wytyczenie lokalnej strefy przedsiębiorczości). 3. Instrumenty finansowe (system preferencji podatkowych, umiarkowany poziom opłat za usługi komunalne). 4. Instrumenty kapitałowe (fundusze poręczeniowe i pożyczkowe) 5. Instrumenty o charakterze instytucjonalnym (wspomaganie tworzenia fundacji, stowarzyszeń, centrów wspierania biznesu, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych i przemysłowych etc.). | (2) Instrumenty prawnoorganizacyjne | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Opracowanie strategii promocyjnej. 2. Upowszechnianie informacji o potencjale rozwojowym. 3. Zwiększenie nakładów na poprawę konkurencyjności. 4. Promowanie zachęt dla lokalizacji inwestycji. 5. Opracowanie programu promocji produktów lokalnych. 6. Organizacja targów, sympozjów, konferencji i seminariów, obejmowanie patronatem projektów i przedsięwzięć rozwojowych. | (3) Instrumenty promocyjne | |

Rys. 1. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny

Źródło: [Skica 2009, s. 348].

Przedstawione podejścia do klasyfikowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości odznaczają się relatywnie dużą fragmentarycznością. W rezultacie nie można przypisać im znaczenia kryteriów obiektywnych, gdyż o zakresie wyodrębnianych instrumentów decyduje nie tyle uniwersalizm kryterium klasyfikacyjnego, co podejście do prezentacji dostępnych JST form wsparcia. Rozwiązaniem wydaje się ich podział dokonany przez A. Okraszewską, I. Brzezińskiego i J. Kwiatkowskiego [2002, s. 10-11], uwzględniający trzy kategorie instrumentów wsparcia, tj. instrumenty infrastrukturalne, prawnoorganizacyjne i promocyjne. Odzworowanie specyfiki każdej z grup instrumentów z osobna postrzeganej przez pryzmat two-

rzących ją form wsparcia stanowi rysunek 1. Jego struktura pozwala uporządkować podane uprzednio narzędzia wspierające przedsiębiorczość poprzez zaliczenie ich do jednej z trzech grup.

2. Infrastrukturalne instrumenty wsparcia przedsiębiorczości

Domeną instrumentów infrastrukturalnych jest koncentracja na poprawie warunków rozwoju przedsiębiorczości, mierzonych potencjałem lokalnego otoczenia infrastrukturalnego [Idczak 2004, s. 37]. Mówiąc o infrastrukturze, nie sposób nie odnieść się do wątku mienia JST. Ów potencjał częstokroć nie jest wykorzystany, przez co generuje koszty, pozostając ze szkodą dla samych zainteresowanych. Alternatywą dla utraconych w ten sposób środków jest przekierowanie ich do tych sfer aktywności JST, które ze względu na swą specyfikę posłużyłyby stymulowaniu przedsiębiorczości [Klimczuk 2005, s. 257].

Wskazane elementy otoczenia JST współtworzą ich potencjał. Jednakże to od samych JST zależy, w jakim stopniu posiadane warunki są wykorzystywane. Narysowany temat jest niezwykle istotny ze względu na wątek pożądanego równowagi w wydatkach inwestycyjnych. Ich nadmierne rozbudowanie skutkuje eskalacją wydatków bieżących w przyszłych okresach, a ceną szeroko zakrojonej aktywności inwestycyjnej jest ograniczenie nakładów na odtworzenie posiadanej infrastruktury. Równie niekorzystne konsekwencje rodzi radykalne zmniejszenie nakładów na inwestycje. Rozwiązanie to blokuje działania służące poprawie jakości świadczonych przez JST usług publicznych. Pomimo kontrastów, będących konsekwencją obu podejść, możliwe jest pogodzenie działań na rzecz wspólnot samorządowych z podnoszeniem atrakcyjności inwestycyjnej. Wymaga ono jednak zestrojenia polityki w obszarze instrumentów infrastrukturalnych z potrzebami otoczenia i ustawowymi kompetencjami JST.

Podejmując temat efektywności omawianych form wsparcia, trzeba zaznaczyć, że ich stosowanie dla swej skuteczności powinno być na stałe sprzężone z polityką inwestycyjną władz lokalnych. Jedynie w ten sposób możliwe jest skuteczne wywiązywanie się JST z ciężących na nich zadań bieżących i efektywne kreowanie rozwiązań wspierających rozwój przedsiębiorczości. Infrastrukturalne formy wsparcia wyrażają się w potencjale opisywanym inicjatywami racjonalizującymi gospodarkę mieniem JST, poszerzającymi bazę podatkową i działaniami stymulującymi wzrost wpływów z tytułów publiczno- oraz prywatnoprawnych. Co istotne, implikacją racjonalnej polityki w obszarze instrumentów infrastrukturalnych jest również (w dłuższym okresie) podniesienie standardu życia społeczności lokalnej i poprawa pozycji gminy w ratingach atrakcyjności inwestycyjnej. Mimo że wskazane wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego, jednoznacznie pokazuje, iż za sprawą opisanego wyżej podejścia gmin do tematu infrastruktury technicznej beneficjentami korzyści wynikających z tego tytułu mogą być zarówno inwestorzy, jak i mieszkańcy [Zalewski 1996, s. 32 i n.].

Czynniki takie, jak dostępność komunikacyjna, wolne powierzchnie, możliwe do wykorzystania obiekty – nieruchomości, stanowią absolutne minimum w zakresie działań na rzecz stymulowania przedsiębiorczości. Niestety, stopień zapóźnienia i zaniedbania w obszarze infrastrukturalnym powoduje, że wiele gmin w dalszym ciągu nadrabia straty, starając się dorównać „średniej krajowej”, nie wspominając o aspirowaniu do gmin o pozycji lidera. Wskazany stan rzeczy eliminuje możliwość nawiązywania rywalizacji o lokalizację inwestycji, dowodząc tym samym większego prawdopodobieństwa sukcesu stosowania infrastrukturalnych form wsparcia w dużych gminach miejskich aniżeli w JST o niższym potencjalne.

3. Prawnoorganizacyjne instrumenty wsparcia przedsiębiorczości

Kolejną grupą przynależnych JST instrumentów wsparcia przedsiębiorczości są narzędzia prawnoorganizacyjne. Powszechnie dzieli się je na mniejsze grupy, obejmujące: instrumenty kapitałowe, finansowe, organizacyjne, jak również instrumenty o charakterze prawa lokalnego [Skica i in. 2004a, s. 54]. Rozpoczynając od kategorii instrumentów wsparcia odwołujących się do tworzonego prawa lokalnego, należy zwrócić uwagę na plan zagospodarowania przestrzennego. Odgrywa on podwójną rolę. Po pierwsze, umożliwia kształtowanie gospodarki gruntami i nieruchomościami w sposób bezpośrednio przekładający się na rozwój inicjatyw gospodarczych. Po drugie, odgrywa rolę instrumentu współtworzącego z poziomu prawa lokalnego otoczenie wsparcia dla aktywności gospodarczej. Posiadanie przez JST aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne ułatwienie dla projektowania działań wspierających przedsiębiorczość. Uregulowany stan prawny jest bowiem podstawą działań rozwojowych, zwłaszcza tych, które prowadzą do reorganizacji otoczenia gospodarczego wspólnot lokalnych. Innym atutem aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwość wytyczenia lokalnej strefy przedsiębiorczości i skoncentrowania na niej wysiłków na rzecz stymulowania aktywności gospodarczej [por. m.in. Słomińska 2007].

Odrębną kategorią są instrumenty finansowe. Dominacją zaznaczają się tutaj instrumenty dochodowe, do których zalicza się stosowanie niższych niż maksymalnie dozwolone stawek w podatkach gminnych¹ [por. Rolewicz 1999], ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych i innych danin publicznoprawnych, a także stosowanie polityki ograniczonego tempa wzrostu cen za usługi komunalne [Kamiński 2003, s. 18]. Obok obniżania stawek w podatkach lokalnych, instrumenty dochodowe umożliwiają redukcję łącznego obciążenia fiskalnego za sprawą odpowiedniego kształtowania polityki udzielania ulg, zwolnień, umorzeń, a także zaniechania poboru podatków. Cechą łączącą przedstawione wyżej działania jest to, iż w efekcie ich stosowania następuje obniżenie efektywnej stawki podatku względem jej wartości

¹ Działania dotyczące kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych obejmują przede wszystkim: podatek od nieruchomości, podatki rolne i leśny, podatek od środków transportowych, podatek od spadków i darowizn, a także opłatę targową oraz opłatę skarbową.

nominalnej. Należy w tym miejscu wskazać różnicę w charakterystyce oddziaływania stymulacyjnego podanych wyżej instrumentów. Niższe niż maksymalnie dozwolone stawki oddziałują bez wyjątku na każdego, kto jest podatnikiem określonego podatku. Natomiast preferencje podatkowe, takie jak zwolnienia oraz odroczenia podatkowe, mają charakter indywidualny. Stanowią tym samym precyzyjnie ukierunkowane (dedykowane) narzędzie wspierające inicjatywy gospodarcze.

Odwołując się do przedstawionych wyżej treści, nie sposób nie zauważyć, że stosowanie instrumentów dochodowych pozostaje w sprzeczności z wykorzystaniem przez samorządy wydatkowych form wsparcia. JST planujące działania inwestycyjne nie mogą pozwolić sobie na równoległe stosowanie instrumentów dochodowych, gdyż konsumują one środki potrzebne do realizacji zamierzeń rozwojowych. Pogląd ten podziela m.in. A. Zalewski. Jego zdaniem, okresowe zwolnienia podatkowe powinny być przyznawane najwyżej na kilka lat. Nazbyt długie ich stosowanie powoduje ryzyko znacznego zmniejszenia dochodów gminy, co jest równoznaczne z potrzebą zabezpieczenia w ich miejsce wpływów z alternatywnych tytułów publicznoprawnych. Oznacza to zatem realne przerzucenie ciężarów podatkowych z jednej grupy podatników na drugą [Zalewski 1996, s. 31].

Niewątpliwie najważniejszą pozycję w katalogu dochodowych form wsparcia zajmuje podatek od nieruchomości, a o jego skuteczności decyduje to, iż obciążenie tym tytułem jest silnie odczuwalne przez przedsiębiorstwa. W rezultacie inicjatywy, niezależnie od tego, czy dotyczą zwolnienia z obowiązku jego uiszczania, czy też obniżenia wysokości stawki w podatku, ewentualnie odroczenia jego płatności, spotykają się z żywym zainteresowaniem ze strony podmiotów gospodarczych. Pozostałe tytuły podatkowe mają zdecydowanie mniejsze znaczenie „w skali skuteczności” dochodowych form wsparcia. Jednocześnie trzeba wyraźnie zaznaczyć, że obok przedstawionych wyżej walorów instrumentów dochodowych ich zastosowanie nie jest równoznaczne z dynamicznym wzrostem liczby podmiotów gospodarczych. Jak wynika m.in. z badań autorskich [por. Skica i in. 2004a, Skica 2011a, Skica 2011b, Kiebała i in. 2011, Skica i in. 2011], system preferencji podatkowych stanowi niewątpliwą atut, niestety stosowany autonomicznie nie jest wystarczającą stymulantą dla podejmowania decyzji o lokalizacji działalności gospodarczej. Podgląd ten potwierdza R. Kamiński, którego zdaniem „niejednokrotnie w praktyce [...] większe oddziaływanie na podmioty gospodarcze i większe korzyści dla lokalnej gospodarki ma umiarkowany poziom opłat lokalnych za usługi komunalne, niż spektakularne obniżenie podatków lokalnych [Kamiński 2003, s. 18 i nast.]. Argumentacja ta wydaje się trafna, a optymalne powinno być kreowanie i utrzymywanie konkurencji na rynku usług komunalnych, ewentualnie ich prywatyzacja. Podsumowując, należy stwierdzić, że „zwolnienia podatkowe odgrywają największą rolę w momencie, kiedy prowadzą do wzrostu inwestycji, zapewniając w dalszej perspektywie znaczące wpływy budżetowe m.in. z tytułu podatków” [Skica 2009, s. 143].

Następnym instrumentem wsparcia o charakterze prawnoorganizacyjnym są rozwiązania odwołujące się do potencjału organizacji. Obejmują one wysoką ja-

kość usług świadczonych przez urzędników, profesjonalizm i kompleksowość w podejściu do inwestora, sprawną i rzetelną obsługę, a także kulturę pracy [Noworól, Dąbrowska 2003, s. 64]. Jako instrument o charakterze organizacyjnym potraktować należy m.in. wyodrębnienie w strukturze urzędu komórki odpowiedzialnej za współpracę z podmiotami gospodarczymi i inwestorami, a także „szybką ścieżkę administracyjną”, realnie skracającą czas przeznaczony na dopełnienie kwestii formalnych związanych z prowadzoną działalnością. Rozwiązaniem wzmacniającym skuteczność przedstawionych form wsparcia jest również inicjowanie i prowadzenie dialogu ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców i organizacjami otoczenia biznesu. Kooperacja na linii władze lokalne–przedsiębiorcy umożliwia JST pozyskanie wiedzy na temat realnych potrzeb podmiotów gospodarczych, dając tym samym podstawę zwiększenia skuteczności planowanych form wsparcia [van de Boel 2003, s. 93; Geisler, Koćwin 2001, s. 127].

Następnym instrumentem stymulującym przedsiębiorczość są działania skoncentrowane wokół mienia samorządowego. W celu zastosowania wskazanego instrumentu niezbędne jest zbudowanie ram prawnych, a na ich podstawie dokumentów planistycznych warunkujących gospodarkę majątkiem gminnym, w tym także rozwiązań przewidujących prywatyzację jego składników [Słomińska 2001, s. 20]. Katalog narzędzi organizacyjnych uzupełniają także instrumenty zakładające kreowanie współpracy na styku JST oraz placówek badawczych naukowych i badawczo-rozwojowych. Obok tak charakterystycznych rozwiązań, jak analiza rynku, zamawianie ekspertyz czy dokumentów strategicznych, powołane wyżej podmioty powinny stanowić zaplecze merytoryczne dla inicjatyw na rzecz tworzenia centrów edukacyjnych, instytucji szkoleniowych i doradczych [Mizgajska 2000, s. 145].

Ostatnią grupą prawnoorganizacyjnych narzędzi wspierania podmiotów gospodarczych są instrumenty o charakterze kapitałowym, wśród których dominującą rolę odgrywają fundusze poręczeniowe i pożyczkowe [Gajdzik 2001, s. 27]. Pierwsze z nich „są sposobem na przełamanie bariery dostępu do kapitału wyrażającej się brakiem potrzebnego zabezpieczenia [...]. Fundusze poręczeniowe są próbą zbliżenia interesów banków (poprzez ograniczenie ryzyka i dokonywanie wstępnej oceny klientów) i MSP (poprzez udzielenie poręczenia zabezpieczającego kredyt)” [Kamiński 2003, s. 26]. Ich rolą jest również prowadzenie usług o charakterze doradczym, analizowanie oraz opiniowanie biznesplanów, tworzenie historii kredytowej firm, a także obsługiwanie procesu pozyskiwania kredytu. Zaletą tworzenia ww. funduszy jest wywoływany przez nie efekt mnożnikowy sprawiający, iż każda złotówka funduszu służy zabezpieczeniu od dwóch do czterech złotych kredytów [Skowronek-Mielczarek 2003, s. 69]. Fundusze poręczeniowe ofertują także pożyczki. Warunki, na których są one przyznawane, mają charakter preferencyjny względem oferty rynkowej. Decyduje o tym zarówno możliwość subwencjonowania oprocentowania, jak i zastąpienie tradycyjnego zabezpieczenia majątkowego audytem prowadzonym przez pracowników funduszu. Fundusze poręczeniowe i pożyczkowe stanowią tym samym bazę dla rozwoju przedsiębiorczości [Blakely 1994, s. 59]. Niestety, barierą

dla tworzenia tego typu instytucji jest pozyskanie wymaganego kapitału, powodowane brakiem zrozumienia dla idei powoływania funduszy i trudnościami w dojściu do porozumienia podmiotów, które mogłyby finansowo wesprzeć ich zakładanie [por. Weber 2000].

4. Instrumenty o charakterze promocyjnym wspierające przedsiębiorczość

Niezależnie od infrastrukturalnych i prawnoorganizacyjnych narzędzi wsparcia, JST dysponują szerokim katalogiem instrumentów o charakterze promocyjnym. Inicjatywy te łączy myślenie o gminie w kategoriach produktu, którego sprzedaż wymaga uprzedniego wypromowania [por. Parysek 1997]. Wszelkie działania promocyjne byłyby bezcelowe, gdyby nie określenie adresatów, warunkujące rodzaj i specyfikę wykorzystywanych instrumentów. Ich priorytetem jest osiągnięcie założonego uprzednio celu, tj. upowszechnienia informacji o JST, podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej, a w rezultacie zredukowanie kosztów promocji. Inicjowanie i prowadzenie promocji wymaga świadomości czasochłonności tego procesu, wyrażającej się w systematyce przypominającej konsekwentne budowanie marki produktu. Optyzmem napawa jednak fakt, iż poprawnie zbudowana strategia gwarantuje długofalowe efekty, przez co oddziałuje „na sferę lokalnej gospodarki nie tylko w sposób bezpośredni, lecz również pośrednio, uruchamiając inne ważne dla rozwoju mechanizmy” [Skica i in. 2004b, s. 150].

Promocja nie kreuje jednak możliwości, lecz służy ich uwidacznianiu. Znaczące nakłady na inwestycje nie mogą zastąpić działań na rzecz rozwoju gospodarczego. Oznacza to, iż instrumenty promocyjne powinny mieć charakter wtórny względem innych form wsparcia. Warto także podkreślić, że przedwczesna promocja może być równie szkodliwa jak jej brak. Obnaża bowiem wszelkie słabości, będące np. efektem rozpoczętych, a niedokończonych działań inwestycyjnych. Tym samym o skuteczności instrumentów promocyjnych decyduje nie tylko poprawny dobór formuły i ich wpisanie w treść programów strategicznych, ale także odpowiednie ich rozplanowanie w czasie.

Przeprowadzona analiza udowodniła, że JST dysponują obszernym i zróżnicowanym katalogiem instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Ich skuteczność jest przy tym silnie skorelowana z indywidualnymi cechami otoczenia samorządów. W rezultacie efektywność zastosowania tego samego instrumentu może być skrajnie różna w gminach o odmiennym potencjalne [Skica 2009, s. 149].

5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wskazujące rolę, jaką w procesie skutecznego pobudzenia przedsiębiorczości odgrywają uwarunkowania lokalne, dowodzą słuszności

tezy o zasadności inicjatyw oddolnie stymulujących wzrost aktywności gospodarczej. Należy jednak zwrócić uwagę na jawiące się w tym względzie obszary ryzyka, wynikające m.in. z braku kontynuacji podejmowanych działań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości. Koniunkturalność priorytetów władz JST (pokrywająca się z cyklem politycznym) w korelacji z ich niewłaściwą hierarchią może spowodować, że projektowane rozwiązania prorozwojowe nie znajdują odzwierciedlenia w realiach. Podobne efekty może przynieść niewłaściwy dobór instrumentów wsparcia oraz złe ich zaadresowanie. Finalnie, brak pożądaných rezultatów w polityce rozwojowej może wynikać z nieprawidłowego *benchmarkingu* i błędnej diagnozy potrzeb lokalnego biznesu. Nie bez znaczenia pozostają także świadomość potrzeby zestrzajania z sobą wprowadzanych rozwiązań oraz rozpatrywania skuteczności stosowanych form wsparcia przez pryzmat komplementarności wdrażanych działań. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że o skuteczności stymulacji inicjatyw gospodarczych nie decyduje jedynie fakt stosowania instrumentów wsparcia. Równie istotna jest znajomość specyfiki uruchamianego instrumentu wsparcia, potencjalnych efektów implementowanych rozwiązań (w tym negatywnych następstw), a także ich adekwatności względem niepowtarzalnych warunków lokalnego otoczenia. Niewłaściwa polityka fiskalna oraz nieprawidłowo postawione akcenty w polityce rozwojowej mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której nawet gmina o olbrzymim potencjale może pozostać obszarem istotnych, lecz niewykorzystanych możliwości.

Literatura

- Blakely E.J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi 1994.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Wydawnictwo PAB-Font s.c., Warszawa 2000.
- Gajdzik B., *Rola samorządów lokalnych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek” 2001, nr 10.
- Geisler R., Koćwin P., *Partnerstwo samorządów w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zadania, gospodarka, rozwój*, red. A. Harańczyk, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów 2001.
- Idczak J., *Rola samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości w aspekcie integracji Polski z UE*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Handlu i Usług” 2004, nr 7.
- Kamiński R., *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.
- Kiebała A., Skica T., Wołowicz T., *Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
- Klimczuk M., *Infrastruktura techniczna jako czynnik rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] *Czynniki rozwoju regionalnego Polski Północno-Wschodniej*, red. B. Plago, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2005.

- Kondratowicz-Pozorska J., *Rola władz samorządowych we wspieraniu przedsiębiorczości i rozwoju regionalnego (na przykładzie gminy i miasta Goleniów)*, Prace Naukowe nr 40: Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrolnej i Marketingu, Warszawa 2006.
- Kuciński K., *Przestrzeń operacyjna firmy a jej otoczenie lokalne*, [w:] *Lokalne uwarunkowania przedsiębiorczości*, red. K. Kuciński, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1999.
- Lissowski O., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1998.
- Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, wyd. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Mizgajka H., *Formy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w Wielkopolsce*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 9.
- Noworól A., Dąbrowska K., *Instrumenty lokalnego rozwoju gospodarczego*, „Rynek Kapitałowy” 2003, nr 1.
- Okraszewska A., Brzeziński I., Kwiatkowski J., *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997.
- Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.
- Skica T., *Analiza teoretycznych oraz empirycznych uwarunkowań obniżek stawek podatkowych do celów stymulacyjnych*, [w:] *Strategia podatkowa na przykładzie gminy Krynica Zdrój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, red. T. Wołowicz, Instytut Turystyki w Krakowie Sp. z o.o., Kraków 2011a.
- Skica T., *Badanie struktury dochodów własnych dla ustalenia zdolności i celowości stosowania rozwiązań w sferze preferencji podatkowych*, [w:] *Strategia podatkowa na przykładzie gminy Krynica Zdrój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, red. T. Wołowicz, Instytut Turystyki w Krakowie Sp. z o.o., Kraków 2011b.
- Skica T., *Samorządy a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2009.
- Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2 (44).
- Skica T., Strojny J., Tabasz W., Witkowski K., *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpacki przedsiębiorcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2004a (raport z badań – materiały niepublikowane).
- Skica T., Strojny J., Tabasz W., Witkowski K., *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpacki samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2004b (raport z badań – materiały niepublikowane).
- Skowronek-Mielczarek A., *Fundusze poręczeń kredytowych- wsparcie MSP*, „Finansista” 2003, nr 3.
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.
- Szot-Gabrys T., *Programowanie rozwoju przedsiębiorczości na poziomie lokalnym*, Zeszyty Naukowe WSEL, seria: Ekonomia, Wydawnictwo WSEI, Lublin 2013, nr 1.
- Van de Boel F., *Nie ma samorządności bez strategii rozwoju*, „Rynek Kapitałowy” 2003, nr 5.
- Weber M., *Jak pomóc przedsiębiorcom*, „Wspólnota” 2000, nr 46.
- Zalewski A., *Ekonomia rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.

INSTRUMENTS OF SUPPORT IN ENTREPRENEURSHIP SIMULATION PROCESSES BY LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The article is a study linking the issue of local government finances and the issue of instruments supporting entrepreneurship put at the disposal of local government units. The main objective of this article is to identify and classify the instruments of supporting entrepreneurship available to local governments. The article is also an attempt to assess the effectiveness of each instruments in efforts to stimulate economic initiatives. The paper shows not only available to local governments tools to support entrepreneurship, but also evaluate validity of their use from the perspective of budgetary and extra-budgetary consequences.

Keywords: local government, support instruments, entrepreneurship.