



Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
2015, t. 62, nr 5

---

## Wojciech Misterek

Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie  
Wydział Ekonomiczny, Instytut Ekonomii i Finansów  
e-mail: wojciech.misterek@poczta.umcs.lublin.pl  
tel. 602 196 679

# Rola gmin we wspieraniu projektów innowacyjnych przedsiębiorstw



**Streszczenie.** *Celem artykułu jest analiza zaangażowania gmin w rozwój innowacji przedsiębiorstw w Polsce oraz identyfikacja instrumentów, jakie obecnie stosowane są na szczeblu lokalnym. Przedmiotem analizy są badania przeprowadzone w 2014 r. wśród gmin województwa lubelskiego.*

**Słowa kluczowe:** *innowacje, gminy, lokalne systemy innowacji*



## Wprowadzenie

Realizowana od wielu lat w Polsce polityka proinnowacyjna wciąż nie przynosi spodziewanych efektów, czego potwierdzeniem jest niższa od oczekiwań pozycja Polski oraz jej regionów w rankingach innowacyjności. Zasadne jest więc sprawdzenie, w jakich obszarach istnieje potencjał zmian, które przyczyniłyby się do poprawy obecnej sytuacji. Jednym z nich może być zwiększenie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Potwierdzeniem tej tezy są coraz częściej podejmowane w literaturze przedmiotu rozważania na temat tworzenia lokalnych systemów innowacji i zwiększenia zaangażowania w tym obszarze samorządu gminnego, a przede wszystkim ośrodków miejskich. Stanowią one przeciwwagę dla realizowanej na terenie Unii Europejskiej polityki proinnowacyjnej bazującej na wsparciu regionalnym i regionalnych systemach innowacji (RIS). Celem publikacji jest analiza zaangażowania gmin w rozwój innowacji przedsiębiorstw w Polsce oraz identyfikacja instrumentów, jakie są obec-



nie stosowane na szczeblu lokalnym. Podstawą analizy są badania przeprowadzone w 2014 r. wśród gmin województwa lubelskiego.

## 1. Modyfikacje systemowego wspierania innowacji

Prezentowane w literaturze przedmiotu rozważania na temat systemów wspierania innowacji ulegały stopniowo modyfikacjom. W pierwszym okresie skupiano się na krajowych systemach wspierania przedsiębiorstw oraz budowania ogólnonarodowych systemów instytucjonalnych, które miały inicjować podaż innowacji głównie w obszarze nauki oraz zwiększać zaangażowanie przedsiębiorstw w poszukiwanie nowych rozwiązań technologicznych<sup>1</sup>. Rozwiązania te, choć pozwalały na skupienie środków finansowych i działań w wybranych obszarach i kładły nacisk na generowanie nowatorskich pomysłów, nie rozwiązywały problemu transferu wiedzy z instytucji naukowych i naukowo-badawczych do przedsiębiorstw.

W drugim okresie podejmowano na świecie, a w szczególności na terenie Unii Europejskiej, rozważania na temat wspierania przedsiębiorstw innowacyjnych na szczeblu regionalnym, z wykorzystaniem regionalnych systemów innowacji (RIS). Ich podstawą jest teoria interakcji między instytucjami otoczenia biznesu a przedsiębiorstwami. Taka konstrukcja pozwala na ukierunkowanie przedsiębiorstw przez instytucje regionalne na większą aktywność w zakresie tworzenia projektów innowacyjnych oraz wymianę doświadczeń w ramach tzw. sieci innowacji. Ponadto odpowiedni system instytucji otoczenia biznesu pozwala na świadczenie szerokiego wachlarza usług, które mają na celu wspieranie przedsiębiorstw zarówno na etapie tworzenia rozwiązań innowacyjnych lub ich nabywania, jak i w okresie wdrażania<sup>2</sup>. Koncepcja RIS podkreśla znaczenie bliskości geograficznej jako katalizatora rozwoju oraz korzyści wynikających z koncentracji przestrzennej. Czynnikiem, który w znacznym stopniu ugruntował model dyfuzji innowacji z wykorzystaniem regionalnych systemów innowacji w Europie, a w konsekwencji i w Polsce, była polityka Unii Europejskiej, która uregulowana została wraz z przyjęciem przez Radę Europejską strategii lizbońskiej<sup>3</sup>. W litera-

<sup>1</sup> C. Edquist, *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Cassell, London 1997, s. 3-20; B.A. Lundvall, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Anthem Press, London 1992, s. 2-8.

<sup>2</sup> P. Cooke, M. Uranga, G. Etxebarria, *Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions*, „Research Policy” 1997, nr 26(4-5), s. 475-491; P. Cooke, K. Morgan, *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 181-190; B. Asheim, L. Coenen, M. Svensson-Henning, *Nordic SMEs and Regional Innovation Systems*, Raport Nordisk Industri Fond, Oslo 2003, s. 34-38.

<sup>3</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, UKIE, Warszawa 2002.

turze przedmiotu podkreśla się, że regiony są optymalnym obszarem do wykorzystania mechanizmów wymiany informacji między przedsiębiorstwami i instytucjami badawczo-rozwojowymi, jak i pomiędzy samymi przedsiębiorstwami.

Koncepcja regionalna pomija jednak prawie całkowicie kwestię oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, które ze względu na podejmowaną z podmiotami gospodarczymi współpracę mają największą wiedzę na temat ich bieżących potrzeb i oczekiwanych form wsparcia. Ponadto znaczne zróżnicowanie wewnętrzne regionów wpływa na nierównomierne rozłożenie działań proinnowacyjnych, które skupiają się głównie w centrach regionu, gdzie zlokalizowane są najważniejsze ośrodki naukowe. Z tego względu coraz częściej podejmowana jest problematyka lokalnych systemów innowacji, które wykorzystywałyby swoisty dla danego obszaru potencjał. To rozwiązanie daje większe możliwości dostosowania oferty usług do oczekiwań przedsiębiorstw, a także zwiększa efektywność transferu wiedzy pomiędzy przedsiębiorstwami funkcjonującymi w zbliżonym środowisku gospodarczym. Należy jednak podkreślić, że badania prowadzone w tym obszarze dotyczą głównie dużych ośrodków miejskich<sup>4</sup>. Potwierdzeniem wprowadzenia w życie opisanej wyżej koncepcji są przykłady samorządów we Włoszech<sup>5</sup>, Niemczech<sup>6</sup> czy Hiszpanii<sup>7</sup>, które oprócz realizacji strategii innowacyjnej regionu wdrożyły własne systemy wspierania innowacji na szczeblu lokalnym.

## 2. Instrumenty wspierania innowacji w gminach

W Polsce wiele jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym dostrzega potencjał rozwojowy we wspieraniu przedsiębiorstw innowacyjnych. Potwierdza to analiza ich dokumentów strategicznych, w których jako jeden z kluczowych celów rozwojowych wskazuje się wzmacnianie innowacji na szczeblu lokalnym. Na przykład w województwie lubelskim ponad 40% gmin wskazuje na ten aspekt w swoich strategiach rozwoju, a analizując wyłącznie miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie, czyli samorzady o znacznie większych możliwościach realizacji działań proinnowacyjnych, odsetek ten wzrasta do prawie 70%.

<sup>4</sup> A. Vazquez-Barquero, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*, Routledge, London 2002, s. 18-26.

<sup>5</sup> A. Muscio, *From Regional Innovation Systems to Local Innovation Systems: Evidence from Italian Industrial Districts*, „European Planning Studies” 2006, nr 14(6), s. 773-789.

<sup>6</sup> A. Gebauer, Ch. Woon Nan, R. Parsche, *Regional Technology Policy and Factors Shaping Local Innovation Networks in Small German Cities*, „European Planning Studies” 2005, nr 13(5), s. 662-686.

<sup>7</sup> M.J. Aranguren, M. Larrea, J. Wilson, *Learning from the Local: Governance of Networks for Innovation in the Basque Country*, „European Planning Studies” 2010, nr 18(1), s. 48-65.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują wieloma instrumentami, które mogą zostać użyte, aby zachęcić lokalnych przedsiębiorców do inwestycji, jednak tylko niektóre z nich mogą mieć bezpośredni wpływ na realizację przedsięwzięć innowacyjnych. Warto także zauważyć, że ich oddziaływanie na decyzje przedsiębiorców jest bardzo ograniczone. Dodatkowo w wielu przypadkach zastosowanie poszczególnych instrumentów wymaga znacznych nakładów kapitałowych lub oznacza zmniejszenie wpływów budżetowych w kolejnych latach.

Pierwszą grupę takich instrumentów stanowią systemy ulg i zwolnień umożliwiające zmniejszenie obciążeń związanych podatkami i opłatami lokalnymi. Są to jedne z najczęściej stosowanych narzędzi interwencjonizmu gmin, jednak mają one ograniczony wpływ na zwiększenie aktywności gospodarczej w regionie, a tym samym na innowacje<sup>8</sup>. Znacznie większy wpływ na aktywizowanie przedsiębiorczości mają narzędzia związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia komunalnego. Dużi inwestorzy zewnętrzni oczekują odpowiednich terenów z dostępem do poszczególnych mediów, które pozwolą im na znaczne zmniejszenie kosztów związanych z rozpoczęciem działalności oraz wdrożeniem innowacji. W konsekwencji gminy starają się tak prowadzić politykę planowania przestrzennego, aby sprostać ich oczekiwaniom, tworząc odpowiednie strefy przemysłowe.

Kolejnym obszarem oddziaływania gmin na rozwój projektów innowacyjnych jest budowanie odpowiedniego systemu instytucji otoczenia biznesu, skierowanych na transfer wiedzy między instytucjami naukowo-badawczymi i przedsiębiorstwami, jak i pomiędzy samymi przedsiębiorstwami. Ich istotą jest dostosowanie podaży rozwiązań innowacyjnych do oczekiwań podmiotów gospodarczych, które funkcjonują na danym obszarze. W odpowiedzi na ten problem coraz więcej gmin, w tym ośrodki miejskie, decyduje się na inwestycje własne lub współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w parki naukowo-technologiczne lub technologiczne, które stanowią odpowiednią platformę do transferu wiedzy. Ponadto wiele samorządów zaangażowanych jest w rozwój lokalnych inicjatyw mających na celu współdziałanie sfery naukowo-badawczej i przedsiębiorstw oraz samych przedsiębiorstw w zakresie transferu wiedzy. Na tej płaszczyźnie tworzone są lokalne klastry branżowe oraz lokalne agencje przedsiębiorczości, których zadaniem jest pomoc doradcza we wdrażaniu i pozyskiwaniu środków na realizację projektów innowacyjnych. Warto też zwrócić uwagę, że znaczna część projektów innowacyjnych generowana jest przez sektor MŚP, w tym przez najmniejsze mikroprzedsiębiorstwa. Dlatego też część gmin w Polsce zaangażowana jest w inkubację lub preinkubację nowo powstających firm.

<sup>8</sup> W. Jarczewski, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 68-69.

### 3. Metodyka badań oraz opis próby badawczej

W ramach badań statutowych Wydziału Ekonomicznego UMCS w 2014 r. przeprowadzono badania ankietowe wśród gmin województwa lubelskiego, których jednym z obszarów była analiza instrumentów wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W badaniu uczestniczyło 213 gmin województwa lubelskiego, z których 171 stanowią gminy wiejskie, 22 – gminy miejsko-wiejskie, 16 – gmin miejskich oraz 4 – miasta na prawach powiatu. Ankietę uzupełniło 114 jednostek, co stanowi 54% próby badawczej. Najwięcej respondentów stanowiły gminy wiejskie – 98, czyli 86% wszystkich przebadanych jednostek, a zarazem 57% gmin wiejskich województwa lubelskiego. Gmin miejsko-wiejskich, które udzieliły odpowiedzi, było 7, co stanowi 6% badanej próby oraz 36% ogółu gmin miejsko-wiejskich. Pozostałe 9 jednostek samorządu terytorialnego to gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu w liczbie 6 i 3, co daje odpowiednio 5% oraz 3% respondentów oraz 38% wszystkich gmin miejskich województwa lubelskiego i 75% miast na prawach powiatu.

Tabela 1. Struktura respondentów

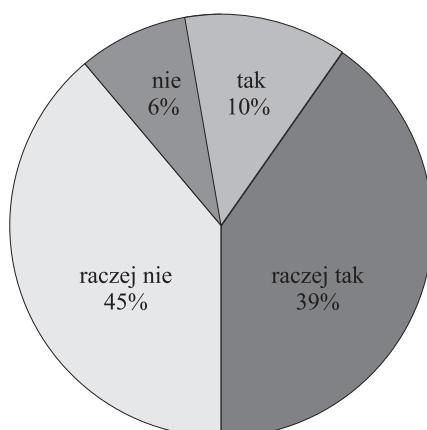
Gminy	Liczba w województwie	Liczba badanych jednostek	Udział procentowy badanych jednostek
Wiejskie	171	98	57
Miejsko-wiejskie	22	7	36
Miejskie	16	6	38
Miasta na prawach powiatu	4	3	75
Razem	213	114	54

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

### 4. Proinnowacyjny charakter działań gmin

Jednym z obszarów prowadzonych badań była ocena ukierunkowania działań samorządów gminnych na wsparcie przedsiębiorstw innowacyjnych. Badane jednostki oceniały, czy ich gminę można określić mianem nastawionej na innowacje. Jak pokazują dane zamieszczone na wykresie 1, pozytywnych odpowiedzi na tak postawione pytanie jest stosunkowo mało. Niecałe 50% samorządów uznało się za samorząd nastawiony na wsparcie innowacji, z czego tylko 10% zadeklarowało jednoznaczną odpowiedź. Dodatkowo w opisanej grupie znalazły się prawie wyłącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, które mają znacznie mniejsze możliwości oddziaływania na rozwój innowacji, a swoją opinię traktują raczej jako

Wykres 1. Proinnowacyjny charakter gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

deklaracje niż rzeczywistość. Znikomy udział miast na prawach powiatów oraz gmin miejskich wskazuje, że samorządy o znacznym potencjale wsparcia dla lokalnych podmiotów gospodarczych w kreowaniu i wdrażaniu innowacji znacznie ostrożniej oceniają swoją rolę w tym zakresie.

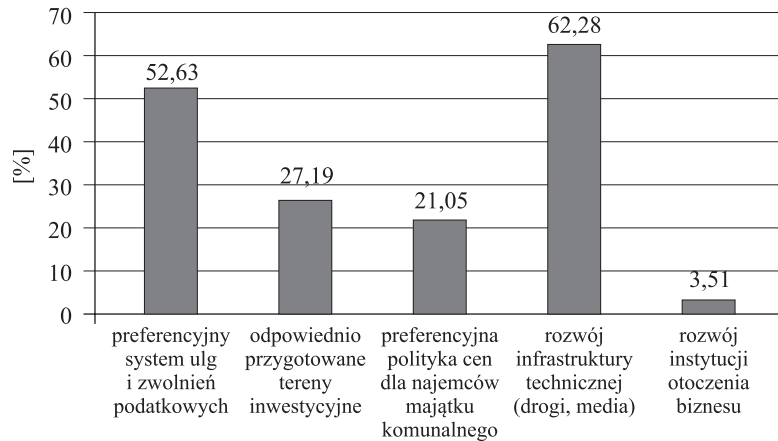
## 5. Powszechność wykorzystania instrumentów wspierających innowacje

Kolejnym etapem badań była weryfikacja powszechności zastosowania poszczególnych instrumentów wspierania innowacyjności na szczeblu lokalnym.

Początkowo respondenci w spontaniczny sposób deklarowali, czy stosują jakieś rozwiązania związane z innowacjami oraz wskazywali, jakie są to instrumenty. Pozytywnie odpowiedziało zaledwie 24,5% respondentów, a tylko 9,6% wskazało rzeczywiście podjęte działania. Najczęściej wymienianymi instrumentami były: systemy ulg i zwolnień preferujące firmy innowacyjne, wsparcie ze strony IOB w zakresie transferu wiedzy oraz doradztwa ekonomiczno-prawnego, rozbudowa infrastruktury technicznej oraz stosowanie preferencyjnych cen przy korzystaniu z mienia komunalnego. Tak niewielka aktywność w tym obszarze potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia, że gminy chętniej deklarują wsparcie dla innowacji, niż realizują konkretne działania.

W dalszej części badania respondenci mieli podane instrumenty wspierania przedsiębiorstw innowacyjnych i wybierali te, które są stosowane na terenie ich jednostki. W tym przypadku, jak pokazują dane zamieszczone na wykresie 2,

Wykres 2. Odsetek gmin stosujących odpowiednie instrumenty wspierania przedsiębiorstw innowacyjnych



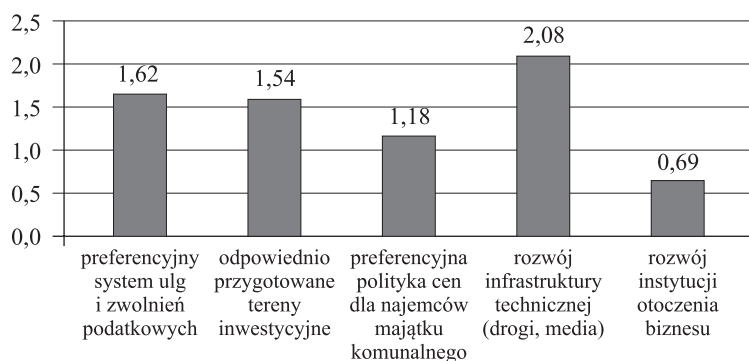
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

liczba jednostek deklarujących wsparcie dla przedsiębiorstw innowacyjnych jest znacznie większa. Najwięcej jednostek wskazało na rozwój infrastruktury (62,28%) oraz na stosowanie preferencyjnego systemu ulg i zwolnień podatkowych (52,63%). Znaczna część samorządów zadeklarowała też rozbudowę terenów pod inwestycje przedsiębiorstw oraz preferencyjną politykę wynajmu lub dzierżawy mienia komunalnego. Istnieje jednak obawa, że opisane w badaniach narzędzia wykorzystywane są przez samorzady gmin do wspierania przedsiębiorczości lokalnej oraz do pozyskiwania inwestorów zewnętrznych, a nie bezpośredniego wspierania realizacji lokalnych inicjatyw innowacyjnych. W konsekwencji przedsiębiorstwa, które chciałyby rozwijać się poprzez innowacje, są traktowane na równi z pozostałymi firmami na rynku lokalnym. Potwierdzeniem tego może być bardzo mała liczba wskazań związanych z rozwojem instytucji otoczenia biznesu (IOB), które są kluczowe dla innowacji i stanowią podstawę tworzenia opisanych wcześniej lokalnych systemów innowacji.

## 6. Ocena efektywności wykorzystania instrumentów wspierających innowacje

Ostatnim obszarem badawczym była ocena zastosowania poszczególnych instrumentów wspierających innowacyjność lokalnych przedsiębiorstw. Ocena dokonywana była w skali od 0 do 3, gdzie 0 oznaczało brak wpływu, 1 – wpływ nieznaczny, 2 – wpływ średni, 3 – wpływ znaczący.

Wykres 3. Ocena zastosowania poszczególnych instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw



\* Skala 0-3, gdzie 0 oznacza brak wpływu, 1 – wpływ nieznaczny, 2 – wpływ średni, 3 – wpływ znaczący.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza danych zamieszczonych na wykresie 3 pokazuje sposób postrzegania innowacji przez samorząd gminny, poprzez znaczące inwestycje najczęściej realizowane przez duże podmioty gospodarcze. W konsekwencji najwyżej ocenione zostały te instrumenty, które mogą przyczynić się do ich realizacji w lokalnych firmach lub podmiotach zewnętrznych. Dotyczy to rozwoju infrastruktury technicznej (2,08), przygotowania terenów inwestycyjnych (1,54) oraz preferencyjnego systemu ulg i zwolnień (1,62). Instrumenty te ułatwiają realizowanie projektu rozwojowego firmy, a także istotnie zmniejszają wymagane nakłady kapitałowe. Niestety w znacznie mniejszym stopniu oddziałują na powszechność stosowania innowacji wśród lokalnych podmiotów gospodarczych.

Tu kluczowe znaczenie ma rozwój instytucji otoczenia biznesu, które zwiększają transfer wiedzy z instytucji badawczych oraz pozytywnie wpływają na dyfuzję innowacji pomiędzy samymi przedsiębiorstwami. Ten instrument został jednak oceniony przez respondentów najniżej (0,69). Wydaje się, że na taką sytuację może mieć wpływ zarówno niewielka powszechność występowania IOB na terenie wielu gmin, w tym głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, jak i powszechna niska ocena ich funkcjonowania, i to zarówno w opinii przedsiębiorców, jak i samorządów. Chociaż nie jest ona do końca sprawiedliwa, stanowi następstwo braku wymiernych efektów osiąganych przez IOB w krótkiej perspektywie czasu oraz postrzegania ich jako podmiotu funkcjonującego wyłącznie w ramach programów współfinansowanych ze środków UE i odpowiedzialnych za własne zadania mierzone wskaźnikami programowymi.



## Podsumowanie

Przedstawione badania potwierdzają tezę o niewielkim zaangażowaniu gmin w kreowanie innowacji wśród lokalnych podmiotów gospodarczych. Z jednej strony wynika to z niedostrzegania w innowacjach potencjału rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a z drugiej – z ograniczonego instrumentarium, które mogłoby efektywnie oddziaływać w tym obszarze. Tym samym zasadne jest podjęcie dyskusji nad możliwością większej aktywności gmin w tym obszarze. Dyskusja ta wpisuje się w najnowsze badania prowadzone na świecie związane z tworzeniem lokalnych systemów innowacji i wzrostem zaangażowania samorządu lokalnego w dyfuzję innowacji. Na tej płaszczyźnie warto zastanowić się, jak rozszerzyć kompetencje jednostek samorządowych, aby ich zdolność do wspierania przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw innowacyjnych, uległa poprawie. Jednym z głównych sposobów powinno być udostępnienie gminom części środków, które obecnie dystrybuowane są do regionów, a które pozwalają na rozwój lokalnych instytucji otoczenia biznesu. Warto też zastanowić się nad wzmocnieniem samodzielności finansowej gmin, gdyż obecna konstrukcja prawna sprządza te jednostki do poziomu administratorów środków publicznych oraz biernych wykonawców swoich zadań. Uelastycznienie dochodów samorządowych otworzyłoby przestrzeń dla bezpośredniego oddziaływania na rozwój inwestycji przedsiębiorstw poprzez odpowiednią politykę podatkową, a większa swoboda w kształtowaniu długu, zwłaszcza miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich, dawałaby większe możliwości prowadzenia długoterminowej polityki rozwoju, także w obszarze innowacji.

## Literatura

- Aranguren M.J., Larrea M., Wilson J., *Learning from the Local: Governance of Networks for Innovation in the Basque Country*, „European Planning Studies” 2010, nr 18(1).
- Asheim B., Coenen L., Svensson-Henning M., *Nordic SMEs and Regional Innovation Systems*, Raport Nordisk Industri Fond, Oslo 2003.
- Cooke P., Morgan K., *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Cooke P., Uranga M., Etxebarria G., *Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions*, „Research Policy” 1997, nr 26(4-5).
- Edquist C., *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Cassell, London 1997.
- Gebauer A., Woon Nan Ch., Parsche R., *Regional Technology Policy and Factors Shaping Local Innovation Networks in Small German Cities*, „European Planning Studies” 2005, nr 13(5).
- Jarczewski W., *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

- Lundvall B.A., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Anthem Press, London 1992.
- Muscio A., *From Regional Innovation Systems to Local Innovation Systems: Evidence from Italian Industrial Districts*, „European Planning Studies” 2006, nr 14 (6).
- Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, UKIE, Warszawa 2002.
- Vazquez-Barquero A., *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities*, Routledge, London 2002.

### **The role of municipalities in supporting innovative projects of businesses**

**Abstract.** *The aim of this article is the analysis of a municipality's engagement in the development of a business's innovations in Poland and the identification of instruments which are used on a local level. The analysis includes research executed in 2014 among municipalities of the Lublin province.*

**Keywords:** *innovations, municipalities, local innovation's system*