

System wsparcia dla przedsiębiorców – doświadczenia brytyjskie

Wstęp

Wsparcie dla przedsiębiorców rozumiane jest jako zespół instrumentów finansowania oraz transferu informacji i wiedzy, inaczej usług biznesowych, dostarczanych w oparciu o środki publiczne. Dla potrzeb tego opracowania przyjęto rozumienie systemu wsparcia dla przedsiębiorców jako układu obejmującego instytucje publiczne zarządzające wsparciem oraz publiczne lub prywatne organizacje świadczące usługi na zlecenie tych instytucji. Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji brytyjskiego systemu publicznego wsparcia dla przedsiębiorców w latach 1973-2006 wraz z oceną korzyści i ograniczeń poszczególnych rozwiązań, a także wskazanie możliwości wykorzystania tych doświadczeń w rozwoju polskiego systemu usług biznesowych. Okres analizy obejmuje początek zorganizowanych działań publicznych na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), wyznaczony powołaniem pierwszej rządowej agencji koordynującej pomoc dla MSP, aż do ostatniej istotnej zmiany systemu, powiązanej z ogólną decentralizacją władzy państwowej na poziom regionalny. Wynikiem omawianych doświadczeń jest obecnie w Wielkiej Brytanii układ zarządzania i dostarczania pomocy oparty na regionach.

W pierwszej części artykułu przedstawiono genezę i istotę polityki wobec MSP i polityki wsparcia przedsiębiorczości, traktując je jako koncepcyjne podstawy dla działań publicznych na rzecz tworzenia nowych i wzmacniania konkurencyjności istniejących firm. W drugiej części scharakteryzowano organizację wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce. Etapy ewolucji brytyjskiego systemu wsparcia przedsiębiorców wraz z przesłankami, korzyściami i ograniczeniami poszczególnych rozwiązań, są przedmiotem trzeciej części. W podsumowaniu, sformułowano wnioski oraz zalecenia dotyczące organizacji usług biznesowych ze środków publicznych w Polsce.

* Autorka jest pracownikiem Zakładu Zarządzania w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu; e-mail: mgancar@wsb-nlu.edu.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2010 r.

Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw a polityka wsparcia przedsiębiorczości

Polityka wobec MSP kształtowała się w krajach europejskich od lat 80. XX wieku [De, 2000]. Obejmuje ona wsparcie procesów rozwoju i wzrostu konkurencyjności istniejących przedsiębiorstw, przy założeniu, iż ze względu na rozmiar, nie mogą one osiągnąć odpowiednich korzyści skali i zakresu. Polityka wspierania przedsiębiorczości jest wyłaniającą się od lat 90. dziedziną interwencji publicznej. Koncentruje się na fazach generowania pomysłu na przedsięwzięcie, zakładania firmy oraz pierwszych lat jej funkcjonowania, przy założeniu, iż nowe firmy stymulują wzrost gospodarczy i innowacje [Audretsch, Beckmann, 2007, s. 44].

Podstawą wyróżnienia przedmiotu polityki wobec MSP jest rozmiar firmy, przy czym w Europie do MSP zalicza się przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 osób, w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie mniej niż 500, a w niektórych rozwijających się krajach, mniej niż 50 pracowników. Geneza tego obszaru interwencji państwa wiąże się ze zmianami systemu produkcji, problemami gospodarczymi i społecznymi oraz niepowodzeniami polityk ekonomicznych pod koniec lat 70. XX w. Rozwój MSP zaczęto wówczas traktować jako możliwy sposób na rozwiązanie problemów bezrobocia i spowolnienia wzrostu gospodarczego. Przedmiotem polityki wobec MSP uczyniono wsparcie tworzenia nowych przedsiębiorstw oraz wzrostu i konkurencyjności tej grupy firm. W latach 80. kierowano uwagę na stymulowanie procesów założycielskich. Jednak w związku ze stwierdzonym w badaniach wysokim ryzykiem śmiertelności wśród firm zakładanych, pod koniec lat 80. pomoc dla MSP na zachodzie Europy nakierowana była na wspieranie rozwoju firm już istniejących [Deakins, 1996, s. 39-45]. Akcent na działające MSP jest obecnie traktowany jako główny, obok rozmiaru firmy, wyróżnik tej polityki. Początek lat 90. zbiegł się z nowym podejściem do rozwoju gospodarczego, zgodnie z koncepcją Romera opartym na inwestycjach w kapitał wiedzy [Audretsch, Beckmann, 2007, s. 40-41]. Konsekwencją tego podejścia w polityce gospodarczej były publiczne inwestycje w badania i rozwój w uniwersytetach i szkołach wyższych, w celu stymulowania innowacji. Inwestycje te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów w postaci komercjalizacji wynalazków i tworzenia nowych firm oraz podniesienia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co paradoksalnie zauważono w państwach, które wydatkowały najwięcej na badania i rozwój w relacji do PKB (Szwecja, Japonia, Francja, Niemcy) [Komisja Europejska, 1995]. Przyczyną braku skuteczności tej polityki poszukiwano w niskiej motywacji i braku zdolności do komercjalizacji wynalazków. Niepowodzenia inwestycji w wiedzę dały początek polityce wsparcia przedsiębiorczości, traktowanej jako obszar interwencji o przedmiocie odrębnym wobec dotychczasowej polityki na rzecz MSP (tablica 1).

Uwaga skupiła się na tworzeniu nowych przedsiębiorstw, opartych na produktach wysoko przetworzonych i zaawansowanych technologicznie. Nie tylko liczba, ale również jakość firm stała się przedmiotem zainteresowań. Stąd nacisk

na przedsiębiorczość akademicką i firmy odpryskowe tworzone w szkołach wyższych i instytutach badawczych.

Tablica 1

Przedmiot polityki wobec MSP i polityki wspierania przedsiębiorczości

Kryterium	Polityka wobec MSP	Polityka wspierania przedsiębiorczości
Faza rozwoju firmy	Firmy istniejące	Tworzenie pomysłu i planu przedsięwzięcia, firmy nowo tworzone, w pierwszej fazie operacji (zazwyczaj do 3 lub 3,5 roku)
Jednostka analizy	Organizacja/firma	Przedsiębiorca
Istota działań	Podniesienie konkurencyjności istniejących firm	Wzrost liczby i podniesienie jakości nowych firm m.in. poprzez stymulowanie przedsiębiorczości akademickiej (firmy odpryskowe) i kształtowanie regionalnych systemów innowacji

Źródło: [Gancarczyk, 2010, s. 131]

Ten kierunek polityki wsparcia można traktować jako jedynie zmianę akcentów w dotychczasowej polityce wobec MSP. W części krajów jest on w dalszym ciągu jej elementem. Jednak w takich gospodarkach jak Holandia, Finlandia i Dania, traktowany jest jako osobna dziedzina działań publicznych [Stevenson, Lundström, 2007, s. 108-113]. Przedmiotem polityki wspierania przedsiębiorczości jest kształtowanie postaw i motywacji, wspieranie procesów generowania pomysłu na przedsięwzięcie, zakładania firmy oraz wczesnych etapów jej funkcjonowania. W zakres działań wchodzi także edukacja w dziedzinie tworzenia nowych przedsięwzięć na wszystkich szczeblach kształcenia oraz stymulowanie postaw przedsiębiorczych, zamiast nakierowanych na pracę najemną. Polityka wobec MSP koncentruje się na firmach, podczas gdy polityka dla przedsiębiorczości jest skupiona raczej na jednostce – potencjalnym przedsiębiorcy i przedsiębiorcy w fazie realizacji pomysłu.

Geneza kształtowania się koncepcji i narzędzi publicznego wsparcia dla MSP wpłynęła na obecny kształt struktur zarządzania tym wsparciem w krajach Unii Europejskiej. W latach 80. XX w. powstała w Komisji Europejskiej XXIII Dyrekcja Generalna, zajmująca się sektorami zdominowanymi przez małe i średnie przedsiębiorstwa [De, 2000]. Większość krajów UE posiada odrębne centralne struktury instytucjonalne, agendy rządowe koordynujące politykę wobec MSP. Jednak środki na wsparcie firm płyną także z innych centralnych instytucji, które realizują swoje cele poprzez MSP. Rozwój sektora MSP jest przedmiotem zainteresowań takich polityk, jak: polityka wobec obszarów wiejskich, polityka rynku pracy, polityka regionalna, polityka przemysłowa i sektorowa, polityka finansowa [Winiarski, 2006].

Polityka wspierania przedsiębiorczości nie jest centralnie zarządzana, lecz inspirowana przez podmioty centralne, a realizowana przede wszystkim w regionie. W krajach UE elementy tej interwencji są, podobnie jak w polityce wobec MSP, rozproszone w różnych agendach rządowych, jednak zazwyczaj

brak tutaj osobno wydzielonych struktur centralnych. W przypadku Niemiec, koordynację powierzono ministerstwu edukacji i badań naukowych, podczas gdy ministerstwo gospodarki i pracy odpowiedzialne jest za politykę przemysłową, w tym politykę wobec MSP [Audretsch, Beckmann, 2007, s. 50]. Jednak głównym podmiotem wsparcia dla przedsiębiorczości są regiony, które wiążą ten obszar działań z rozwojem systemów innowacyjnych. Struktura zarządzania polityką wobec MSP ma zazwyczaj charakter pionowy i hierarchiczny, podczas gdy przedsiębiorczość stymulowana jest w układach poziomych, wiążących aktorów regionalnych i lokalnych – samorząd terytorialny, instytucje transferu wiedzy, samorząd gospodarczy i stowarzyszenia branżowe, tradycyjne instytucje finansowe jak banki i fundusze inwestycyjne oraz podwyższonego ryzyka, a także indywidualnych inwestorów, tzw. anioły biznesu.

Podsumowując, wsparcie dla przedsiębiorczości traktowane bywa obecnie jako nowy obszar polityki gospodarczej, który odróżnia się od polityki wobec MSP oraz wymaga osobnych struktur instytucjonalnych. Doceniając znaczenie przedsiębiorczości dla rozwoju gospodarczego, należy jednak wskazać, iż dyskusyjne jest instytucjonalne rozdzielanie tych polityk. Wsparcie przedsiębiorczości stanowi raczej przeniesienie akcentu na procesy założycielskie w ramach dotychczasowych działań publicznych wobec firm małych i średnich. Ponadto obie dziedziny, mimo różnic w przedmiocie zainteresowań, stosują podobne instrumenty pomocowe (finansowe, organizacyjne, transferu informacji i wiedzy), co powodować może powielanie działań i organizacji, bez dodatkowych efektów [Gancarczyk, 2009].

System wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce

Podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, system wsparcia przedsiębiorców w Polsce wynika w znacznej mierze z rozwoju koncepcji interwencji w tej dziedzinie, od polityki wobec MSP, w kierunku polityki przedsiębiorczości. W ogólnych opracowaniach dotyczących polityki gospodarczej w Polsce, nie wyróżnia się pomocy dla MSP jako odrębnego obszaru [Winiarski, 2006]. Instrumenty nakierowane na MSP rozproszone są wśród takich polityk, jak polityka przemysłowa, rynku pracy, rolna, finansowa. W rezultacie, pomoc realizowana jest w różnym zakresie przez grupę odpowiadających za te polityki ministerstw. Ten obszar interwencji państwa doczekał się jednak sformalizowania w postaci dokumentów o charakterze strategii rządowych, a także ośrodka koordynującego bezpośrednio wsparcie, najpierw Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, powstałej w 1994 r., a od 2001 r., Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) [Smallbone, 2002, s. 447-458]. W Polsce odrębność organizacyjna wsparcia przedsiębiorczości kształtuje się przynajmniej od okresu programowania 2004-2006 i kontynuowana jest w nowym okresie 2007-2013. Dotychczasową rolę Ministerstwa Gospodarki w zarządzaniu funduszami strukturalnymi (2004-2006), w odniesieniu zarówno do istniejących MSP, jak i wspierania przedsiębiorczości, przejęło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Przy czym, programy nakierowane na stymulowanie postaw

przedsiębiorczych i procesów założycielskich, tworzenie sieci kooperacji, powiązań między instytucjami transferu wiedzy i firmami oraz budowanie na tej podstawie regionalnych systemów innowacyjnych, realizowane są w ramach polityk regionalnych (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 i Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013). Natomiast programy skoncentrowane na wzroście konkurencyjności istniejących MSP koordynowane są centralnie, głównie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, działającą w regionie za pośrednictwem instytucji partnerskich (np. agencji rozwoju regionalnego). Podział ten nie jest jednak w praktyce na tyle ostry, aby można było uniknąć dublowania pewnych dziedzin i obszarów wsparcia w obu strukturach zarządzania, tj. regionalnej i centralnej (np. program Innowacyjna Gospodarka obejmuje nie tylko wsparcie dla innowacji w istniejących firmach, ale także pomoc na zakładanie innowacyjnych firm). Ponadto w nowym okresie programowania, ze względu na znaczne fundusze związane z rozwojem przedsiębiorczości, urzędy marszałkowskie powołują własne struktury zarządzania odpowiedzialne za tę sferę. PARP jest odpowiedzialna za realizację części wsparcia MSP, rozwoju regionalnego, eksportu, techniki i technologii oraz zasobów ludzkich [Urząd Rady Ministrów, 2003], [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006]. W ślad za przesunięciem środków w kierunku regionu, ograniczono liczbę centralnych sektorowych programów operacyjnych i silnie je skoncentrowano w ramach PARP, jako instytucji wdrażającej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006]. System zarządzania składa się z hierarchii organizacji: zarządzającej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), koordynujących (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Ministerstwo Rolnictwa), pośredniczących, wdrażających i instytucji płatniczej (Ministerstwo Finansów). Instytucje pośredniczące, na zasadzie delegowania ze strony instytucji zarządzającej lub instytucji koordynujących, powoływane są dla realizacji niektórych priorytetów i działań w ramach programów operacyjnych. Do instytucji tych należą np. Ministerstwo Nauki, Ministerstwo Środowiska czy urzędy wojewódzkie. Instytucją wdrażającą większość programów wsparcia MSP jest PARP, która w regionie działa przez regionalne instytucje finansujące (RIF), odpowiedzialne za politykę informacyjną, nabór wniosków, ich wstępną selekcję oraz koordynację usług informacyjnych, doradczych i finansowych, realizowanych w ramach Krajowego Systemu Usług (KSU) oraz Krajowej Sieci Innowacji (KSI). RIF podejmują współpracę z instytucjami publicznymi, prywatnymi lub publiczno-prywatnymi, które wykonują usługi na rzecz MSP w oparciu o publiczne zlecenia.

Jednak wdrażanie programów operacyjnych prowadzone jest też częściowo niezależnie od PARP, np. przez sieci instytucji w terenie, powiązane z ministerstwami koordynującymi niektóre programy. Należą do nich urzędy pracy, w przypadku Ministerstwa Pracy lub oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w przypadku Ministerstwa Rolnictwa. Ponadto obok sieci KSU, zarządzanej przez PARP, istnieją niezależne sieci instytucji wyspecjalizowanych w określonym rodzaju usług. Należy wśród nich wymienić Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych (poręczenia), Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych (pożyczki), Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków

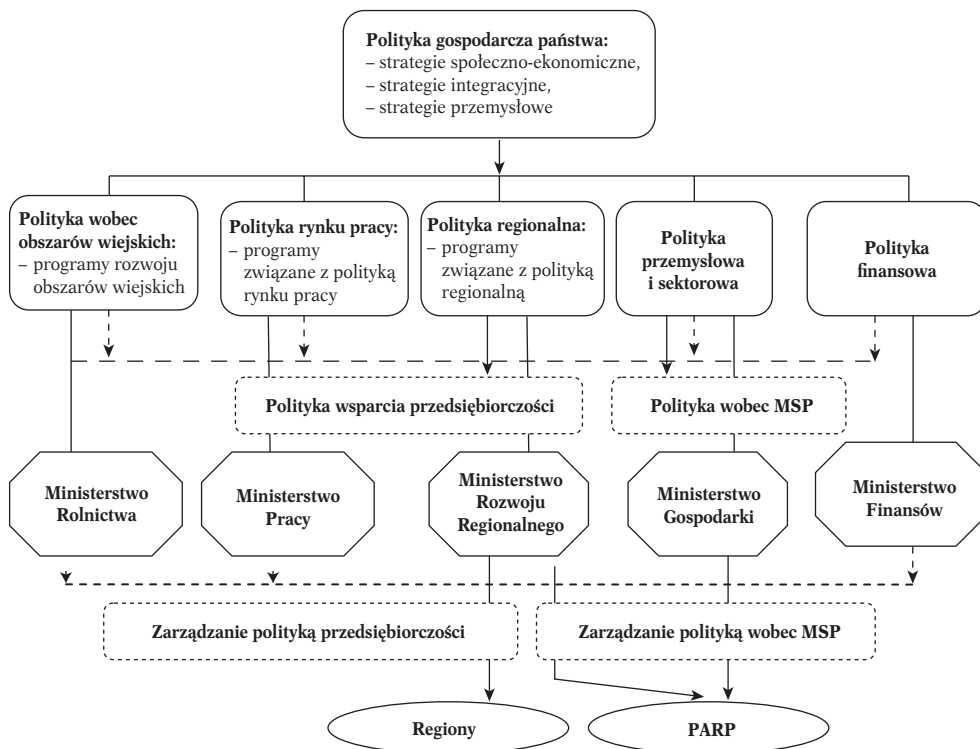
Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce (transfer technologii), Sieć Przekazu Innowacji (krajowy i zagraniczny transfer technologii), Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości (pomoc w zakładaniu firm – infrastruktura i doradztwo) [Pentor, PAG, 2006, s. 30-31], [Wyginternational, 2007, s. 55]. Ogółem, w 2005 r., funkcjonowało 550 instytucji określanych jako instytucje otoczenia biznesu, tj. organizacje, które uczestniczą we wsparciu przedsiębiorczości albo indywidualnie, albo w sieciach i stowarzyszeniach. Liczba ta rosła od początku lat 90., gdy działało 30 takich organizacji, do roku 1998, w którym odnotowano 285 podmiotów [Wyginternational, 2007, s. 43]. Ze względu na rodzaj prowadzonej działalności można wśród nich wyróżnić [Wyginternational, 2007, s. 49-55]:

- ośrodki informacyjne, szkoleniowe i doradcze,
- fundusze poręczeniowe i pożyczkowe,
- inkubatory przedsiębiorczości,
- centra zaawansowanych technologii,
- parki przemysłowe,
- centra doskonałości.

Obok PARP, role instytucji wdrażających programy operacyjne pełnią np. Ministerstwo Gospodarki, Agencja Rozwoju Przemysłu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Zasobów Wodnych. W celu koordynacji decyzji i realizacji działań, oprócz systemu bazującego na istniejących już organizacjach, powołano dodatkowo organy kolegialne o charakterze komitetów oraz zespoły ekspertów i zespoły robocze do oceny projektów. Komitety sterujące/koordynujące i monitorujące właściwe są zarówno programom sektorowym, jak i regionalnym. Łączą one przedstawicieli agend rządowych, władz samorządowych i partnerów społecznych jako zespoły nadzorujące i/lub wydające ostateczne opinie o przyjęciu do finansowania wybranych w procesie oceny projektów. Podział ról w systemie (instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, instytucja finansująca) i obecność nowych podmiotów w postaci wspomnianych komitetów, wynikają z potrzeby koordynacji między szczeblami zarządzania oraz z potrzeby sieciowego, angażującego niepubliczne podmioty trybu podejmowania decyzji i realizacji programów. Z drugiej jednak strony, powodują one wieloszczeblowość struktury i wzrost jej złożoności. Stan ten wynika z dodania elementów dawnej, rozproszonej na poszczególne ministerstwa struktury wsparcia dla MSP do nowej, silniej scentralizowanej wokół Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i PARP. Istotnym i stale zwiększającym znaczenie podmiotem są władze regionalne. Województwa wdrażają regionalne programy operacyjne, które powiązane są zakresem merytorycznym z programami sektorowymi oraz z regionalnymi strategiami rozwoju, przy czym decyzje o przeznaczeniu i dystrybucji środków podejmowane są na poziomie podmiotów regionalnych. Wzrost wydatków na rozwój przedsiębiorczości i MSP w ramach budżetów regionalnych programów operacyjnych, w większości województw doprowadził do powołania osobnych struktur do zarządzania tą częścią polityki. Mamy w tej sytuacji do czynienia z dążeniem do pogodzenia potrzeby ogólnej, krajowej polityki, z potrzebami polityki regionalnej. Znajduje to odzwierciedlenie w modelu zarządzania wsparciem, który łączy w sobie cechy modelu scentralizowanego

(programy sektorowe zarządzane centralnie) i zdecentralizowanego (programy horyzontalne, regionalne) (rysunek 1).

Rysunek 1. Ogólny schemat struktury zarządzania polityką wobec MSP i polityką wsparcia przedsiębiorczości w Polsce



Źródło: opracowanie własne

Dualistyczna struktura zarządzania, złożona z części scentralizowanej i zdecentralizowanej, wydaje się czytelna, jednocześnie jednak silnie rozbudowana i złożona. Wynika ona w znacznej mierze z wymagań finansowania, realizacji i oceny wsparcia Unii Europejskiej. Jest jednak także rezultatem zależności historycznych, związanych z ewolucją koncepcji wsparcia, które łączy dotychczasową interwencję na rzecz MSP z wyodrębniającym się wsparciem dla przedsiębiorczości.

Dotychczasowe oceny usług i usługodawców działających w oparciu o środki publiczne wskazują na ich następujące silne strony [Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2008, s. 4-7]:

- korzystna ocena ze strony przedsiębiorców,
- przekonanie beneficjentów o potrzebie utrzymania wsparcia publicznego w tej dziedzinie,
- elastyczność i umiejętność dostosowania do zmieniających się wymagań programów finansowania unijnego.

Jednocześnie do słabych stron usług i usługodawców zaliczono [Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2008, s. 4-7]:

- niski poziom rozpoznawalności i wiedzy o ich ofercie wśród przedsiębiorców,
- zróżnicowanie jakości i standardów, niejasność oferty,
- relatywnie niewielki poziom penetracji rynku i nie dość precyzyjne określenie grup docelowych,
- brak dobrze funkcjonującego systemu oceny i motywacji, który wiązałby finansowanie instytucji z jakością działania i aktywnością mierzoną liczbą klientów.

Ewolucja brytyjskiego systemu wsparcia dla przedsiębiorców

Przedstawiona poniżej analiza ewolucji i ocena systemu wsparcia dla przedsiębiorców w Wielkiej Brytanii, oparta jest na wynikach badań własnych, prowadzonych w oparciu o środki Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2006-2008).

Źródła pierwotne pochodziły z wywiadów z personelem instytucji publicznych (Department of Economy and Transport, Welsh Assembly Government, w Cardiff – Ministerstwo Gospodarki i Transportu w autonomicznym rządzie Walii; East of England Development Agency w Cambridge – Agencja Rozwoju Wschodniej Anglii) oraz niezależnego, prywatnego ośrodka badawczego, wyspecjalizowanego w ocenie publicznego wsparcia dla przedsiębiorców, Centre for Business Research, University of Cambridge (/CBR/, Centrum Badań Biznesowych Uniwersytetu w Cambridge). CBR posługuje się cyklicznymi sondażami, opartymi na dużych próbach zbadanych (ponad 2000 przypadków). Ma w swoim dorobku cztery rozległe sondaże (w latach 1991, 1997, 2002 i 2004), realizowane po znaczących zmianach struktury zarządzania wsparciem dla MSP w Wielkiej Brytanii.

Źródła wtórne badań obejmowały raporty z badań CBR, artykuły naukowe oraz raporty instytucji publicznych.

Zmiany struktur zarządzania

System brytyjski przechodził od silnie scentralizowanego (przy zasadniczo dwóch instytucjach koordynujących) aż do 1991 r., do znacznej decentralizacji w latach 1991-2001, która obniżyła się nieco do poziomu hrabstwa, w latach 2001-2006, po czym oparto ją na szczeblu regionalnym w roku 2006 [Bennett, 2007, s. 75-88]. Ewolucja prowadziła zatem od centralizacji do silnej decentralizacji opartej na strukturach lokalnych, a obecnie umiarkowanej decentralizacji opartej na regionie.

Centralizacja

System scentralizowany (1973-1991) zaczął się kształtować tuż po Raporcie Komisji Boltana w 1971, w którym wskazano rolę MSP w kreowaniu innowacji i nowych branż oraz wypełnianiu nisz rynkowych. W 1973 r. powołano Small Firms Service (urząd ds. MSP, agendę rządową odpowiedzialną za realizację

wsparcia), a następnie w 1988 r., Enterprise Initiative (Inicjatywa dla Przedsiębiorczości), która odgrywała rolę koordynatora, zleceniodawcy i promotora usług doradztwa i transferu wiedzy. Te dwie instytucje były w zasadzie jedyne rządowymi inicjatywami na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw. Na szczeblu lokalnym funkcjonowały w tym okresie agencje przedsiębiorczości, wsparte w 1991 r. znacznymi rządowymi grantami oraz dotacjami ze strony samorządu lokalnego i przedsiębiorstw. W regionach działała też Rural Development Commission (Komisja Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz w Anglii Regional Government Offices (agendy rządu w regionie). Osobny obszar, rozwijany zarówno w Anglii, jak i w Szkocji oraz Walii, stanowiły specjalistyczne usługi dla inwestorów. Większość podejmowanych wówczas na rzecz sektora MSP przedsięwzięć realizowana była jednak w ramach Enterprise Initiative [Bennett, 2008]. Ówczesny system organizacji wsparcia osiągnął wysoki poziom penetracji rynku, tj. 36,6% firm skorzystało z pomocy państwa, z czego 34% pochodziło z programów Enterprise Initiative. Jedynie ok. 3,8% różnych instrumentów dostarczano ze źródeł lokalnych i regionalnych [Bennett, 2008].

Do najważniejszych programów należał wówczas Enterprise Allowance Scheme (Bonus dla Przedsiębiorczości) nakierowany na wsparcie zakładania firm. W latach 1982-1991 skorzystało z niego ok. 600 tys. osób. Jako sukces wymieniany jest także program Marketing Initiative (Inicjatywa Marketingowa) oferujący do 15 dni konsultacji w dziedzinie marketingu. W latach 1988-1994 zarządzało nim 4-5 regionalnych instytucji kontraktujących usługi. Zgodnie z ewaluacjami programu, każdy 1 tys. GBP wsparcia przyniósł jedno utworzone stanowisko pracy oraz wzrost sprzedaży na poziomie 30 tys. GBP rocznie [Wren Storey, 2002]. Jedną z podstawowych przesłanek powołania Enterprise Initiative było podniesienie liczby MSP korzystających z doradztwa. Uznaje się, iż inicjatywa potwierdziła możliwość stymulowania popytu na informację i wiedzę wskutek publicznego finansowania, co wyrażało się wzrostem 10% wskaźnika firm stosujących zewnętrzne doradztwo do poziomu 30% [Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2007, s. 20].

Osiągnięciami scentralizowanego systemu stały się znaczna penetracja rynku usług biznesowych oraz istotny wpływ na poprawę kondycji firm. Jednak wśród słabszych stron wymieniano niejasność oferty, brak wyraźnie określonego profilu i standardów usługodawców oraz wciąż niewystarczające upowszechnienie wśród firm [Bennett, 2008].

Decentralizacja oparta na strukturach lokalnych

Odpowiedzią na wymienione słabości systemu była reforma, prowadząca do silnej decentralizacji na poziom lokalny (1991-2001). W 1991 r. utworzono 72 Training and Enterprise Councils (TECs, Rady ds. Szkoleń i Przedsiębiorczości) oraz w 1993 sieć usług dla przedsiębiorców pod nazwą Business Link (odpowiednik Krajowego Systemu Usług w Polsce). Opierała się ona na 85 lokalnych agendach i ok. 200 podmiotach stowarzyszonych. TECs zarządzały kontraktami między usługodawcami w sieci Business Link oraz Department of Trade and Industry (DTI, Ministerstwo Handlu i Przemysłu). W Szkocji

decentralizacja zainicjowana była już w 1990 r., poprzez utworzenie Business Shop jako rodzaju „jednego okienka” dla firm, jakkolwiek nawet wówczas, te regionalne i lokalne podmioty łączyły silne zależności z centralnymi instytucjami, tj. Scottish Enterprise oraz Highlands and Islands Enterprise, poprzez ich przedstawicielstwa w regionie. Po 1997 r. w Szkocji, a po 2001 r. także w Walii, system lokalny został ściślej powiązany ze strukturami na poziomie narodowym/regionalnym Szkocji i Walii, przekształcając się w sieci usług Business Gateway (Szkocja) i Business Connect (Walia) jako odpowiedniki Business Link w Anglii [Bennett, Robson, 2003]. Wśród silnych stron systemu wymieniano wówczas wpływ pogłębionych usług doradczych, tj. realizowanych w dłuższym wymiarze czasowym i skoncentrowanych na jasno zdefiniowanych potrzebach firmy.

Zmiana wewnątrz systemu nastąpiła w 2001 r., ze względu na krytykę nierównego poziomu usług, złożoności oraz problemów kompetencyjnych [Bennett, Robson, 1999]. Kolejny etap charakteryzował się ograniczeniem decentralizacji do poziomu hrabstwa (2001-2006). Liczba podmiotów lokalnych w ramach Business Link w Anglii została zmniejszona z 89 do 45, jednocześnie jednak w każdym regionie, występowało od 100 do 200 agend, przez które przekazywane były fundusze oraz 150-200 podwykonawców i instytucji szkoleniowych. Dodatkowo, w 2004 r., powołano agencje rozwoju regionalnego. Na miejsce TECs utworzone zostały Local Learning and Skills Councils (LLSCs, Lokalne Rady ds. Kształcenia Ustawicznego i Szkoleń Zawodowych, 47 podmiotów lokalnych i 9 regionalnych), ponadto kontynuowały działalność agencje przedsiębiorczości [Bennett, 2007]. W ramach sieci Business Link przyjęto formułę franczyzy, tj. licencjonowanych usługodawców, którzy zapewniać mieli podobny standard usług. Cel ten nie został jednak osiągnięty w sposób satysfakcjonujący i nadal przedsiębiorcy wskazywali na niewystarczający poziom rozpoznawalności i przejrzystości doboru źródeł pomocy oraz silne zróżnicowanie jakości usług. Istotnym dążeniem było możliwie jasne oddzielenie organizacji kontraktujących od dostarczających usługi i dostarczanie wsparcia przez niezależne podmioty, co miało podnieść przejrzystość odpowiedzialności za wpływ pomocy, ale także ograniczyć liczbę pośredników w zarządzaniu i przepływie funduszy. Dostawcy wykazywali się niezależnością podmiotową w 56% przypadków, 23% z nich było powiązane z izbami gospodarczymi, które także występowały w systemie jako usługodawcy, 16% z innymi organizacjami w sieci (np. agencjami przedsiębiorczości), zaś 5% stanowiły prywatne firmy, działające jako jeden kontrahent, A4E [Bennett, Robson, 2003], [Bennett, Robson, 2004]. Instytucje w systemie nadal występowały zatem zarówno jako kontraktujący, jak i wykonujący usługi. Część z nich angażowała niezależne, prywatne podmioty lub istniejące organizacje do wykonywania zadań, część zaś tworzyła nowe, niezależne struktury. Istotną zmianą, jeszcze w 1999 r., był powrót do scentralizowanego systemu kontraktowania usługodawców, bezpośrednio przez Small Business Service, podległy DTI [Departament of Trade and Industry, 1999]. Zmienił się również charakter działania organizacji Business Link, z formuły bezpośredniej pomocy i realizacji doradztwa w danym obszarze, do formuły brokera – informatora

i konsultanta, odsyłającego przedsiębiorcę do potencjalnych źródeł wiedzy. Zmiana ta stała w sprzeczności z wynikami badań wskazującymi na wartość pogłębionego doradztwa [Bennett, Robson, 2003]. Korzyścią zdecentralizowanego systemu, opartego na strukturach lokalnych, było zwiększenie udziału firm korzystających z usług. Wśród jego słabości wskazuje się wzrost złożoności i liczby podmiotów oraz związanych z tym kosztów, niejasność kompetencji i odpowiedzialności.

Decentralizacja oparta na strukturach regionalnych

Ostatnia faza zmian została zainicjowana w 2006 r., kiedy odpowiedzialność za zarządzanie Business Link powierzono w Anglii 9 agencjom rozwoju regionalnego, zaś systemy usług Szkocji i Walii, ich narodowym/regionalnym odpowiednikom. Small Business Service został rozwiązany, zaś od Business Link oczekuje się organizacji systemu kontraktowania, na wzór lat 90. [Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2007]. Celem obecnego systemu jest dostosowanie oferty usług dla przedsiębiorców do regionalnych potrzeb. Powstał on w wyniku szerszej tendencji do decentralizacji władzy i finansowania, w znacznym stopniu stymulowanej polityką unijną co do celów i struktury finansowania z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności [HM Treasury, 2004].

Nie dysponujemy, niestety, jeszcze opracowaniami dotyczącymi wyników działania nowej struktury. Prezentuje ona umiarkowany poziom decentralizacji, który jest wynikiem analizy korzyści i ograniczeń tak centralizacji, jak i głębokiej decentralizacji. Racjonalne jest przeniesienie koordynacji na poziom silnych instytucji regionalnych zamiast lokalnych, gdyż pozwala ono uniknąć nadmiernego rozproszenia, a jednocześnie umożliwia projektowanie i realizację pomocy dla przedsiębiorców zgodnie z potrzebami i strategiami regionalnymi. Z drugiej strony, powodzenie systemu pod względem zarówno skuteczności, jak i efektywności zależeć będzie od uproszczenia niezwykle rozbudowanej oraz niejasnej pod względem kompetencji struktury. Złożoność i komplikacja wynikają często z historycznych zależności. W procesie zmian, do istniejących struktur dołączano nowe, nie dokonując systemowego uporządkowania całości układu, co często wymagałoby redukcji liczby instytucji, przez które przepływają fundusze.

Zasadność publicznego wsparcia dla przedsiębiorców

Uzasadnieniem usług ze środków publicznych jest nieoptymalna podaż określonych dóbr przez rynek, co w praktyce przejawia się m.in. jako niepełna lub niewystarczająca oferta ze strony dostawców prywatnych czy popyt, który nie odzwierciedla rzeczywistego zapotrzebowania na dany produkt/usługę, przewaga korzyści społecznych nad prywatnymi oraz niewłaściwa struktura konkurencji lub rynku (nieuczciwa konkurencja, monopole) [Komisja Europejska, 2002]. Do lat 90. XX w. w badaniach wykazywano problemy z dostępem MSP w Wielkiej Brytanii do usług informacyjnych i doradczych, jednak po 2000 roku, relatywnie trudniej wskazać tego rodzaju problemy z ofertą rynkową oraz

popytem na nią. Znaczny jest też poziom penetracji rynku tych usług (ponad 90% ankietowanych firm wykorzystywało przynajmniej raz w ciągu trzech lat usługi doradcze). Około 80% usług wykorzystywanych przez firmy to usługi prywatne lub dostarczane przez izby gospodarcze i stowarzyszenia biznesowe [Bennett, Robson, 2004]. Jeśli istnieje zatem zawodność rynku w tej dziedzinie, dotyczy ona nisz usług doradczych i pewnych tylko grup przedsiębiorstw, np. przedsiębiorstw jednoosobowych, ewentualnie mikro, nowo tworzonych lub w bardzo wczesnej fazie rozwoju.

Wyraźniejsze są niesprawności rynku w dostarczaniu firmom kredytu bankowego, ze względu na wyższe jednostkowe koszty obsługi kredytobiorcy z grupy MSP. Problem z dostępem do kredytu bankowego dotyczy przedsiębiorstw nowo tworzonych lub relatywnie młodszych i o tendencjach wzrostowych, co jest szczególnie niepokojące ze względu na decydujący wkład firm wzrostowych w zatrudnienie i wzrost gospodarczy [Bullock, Cosh, Hughes, 2007, s. 57]. Badacze zalecają obecnie ukierunkowanie usług na firmy, które zgłaszają takie zapotrzebowanie oraz na specjalistyczne i pogłębione doradztwo, zamiast ogólnych konsultacji i informacji [Mole, Hart, Roper, Saal, 2009].

Podmioty dostarczające usług biznesowych

Zmiany struktur zarządzania, zwłaszcza w początkowej fazie działania określonego układu i zbyt często podejmowane, mają negatywny wpływ na poziom wykorzystania usług biznesowych [Bennett, 2008]. Najbardziej popularnymi usługodawcami są podmioty o najdłuższej tradycji – tj. system Business Link oraz izby gospodarcze [Mole, Hart, Roper, Saal, 2009]. Reputacja i rozpoznawalność w sposób istotny wpływają na rozmiar rynku danego dostawcy. Przedsiębiorcy poszukują informacji, wiedzy i kapitału w ramach otoczenia bliższego – sieci powiązań w łańcuchu wartości, rodziny, lokalnej społeczności i rzadko kierują się do zewnętrznych instytucji, jak publiczne instytucje transferu wiedzy – centra innowacji, szkoły wyższe czy instytuty badawcze. Zdobycie ich zaufania i włączenie w bliskie sieci wymaga powtarzalnych relacji w dłuższym czasie. Ważne są też przez lata budowane umiejętności techniczne w dziedzinie usług oraz zarządzania programami pomocowymi. Zaleceniem byłoby zatem ograniczenie częstości zmian w układzie podmiotowym oraz oparcie go na organizacjach o ugruntowanym pozytywnym wizerunku, zamiast kreowania instytucji od podstaw.

Zmiany systemu wsparcia a poziom wykorzystania usług

Badania Centre for Business Research z lat 1991, 1999, 2001 i 2004, prowadzone były w warunkach różnych systemów wsparcia, stanowią zatem podstawę do porównawczej analizy wpływu zmian systemu na postrzeganą przez przedsiębiorców jakość i skuteczność usług oraz na penetrację rynku. Wyniki wskazują, iż zmiany te nie przyczyniają się do znacząco lepszych rezultatów w wymienionych obszarach [Bennett, Robson, 2003]. Wykorzystanie usług Business Link pod wpływem silnej decentralizacji, w której oparto się na współdziałaniu instytucji centralnej z lokalnymi, akredytowanymi ośrodkami,

nie wzrosło w sposób znaczący [Bennett, Robson, 2004]. Tablica 2 prezentuje poziom wykorzystania usług ze środków publicznych w latach 1991, 1997, 2002 i 2004, według badań CBR.

Tablica 2

Poziom wykorzystania publicznych usług biznesowych (% użytkowników, możliwy wielokrotny wybór), według badań Centre for Business Research, University of Cambridge, z lat 1991, 1997, 2002 i 2004

Dostawcy usług	1991	1997	2002	2004
Small Firms Service	6,7	–	–	–
Enterprise Initiative	34,0	–	–	–
Razem agendy centralne	36,6	28,5	49,3	Nd
Business Link (Anglia)	–	26,6	32,6	38,6
Small Business Gateway (Szkocja), Business Connect (Walia)		13,2	23,4	17,9
Lokalne agencje przedsiębiorczości	7,3	14,6	8,1	9,5
TECs/LSCs	–	22,6	6,1	9,9
Razem dostawcy lokalni	7,3	38,5	35,6	42,0
Podmioty regionalne i agencje rozwoju regionalnego (Anglia)	2,8	4,7	3,6	7,1
Narodowe/regionalne agencje rozwoju w Szkocji i Walii	5,5	7,9	41,4	37,5
Razem	40,4	48,6	37,2	44,5

Źródło: na podstawie [Bennett, 2008].

Warto zauważyć istotną rolę agencji rozwoju regionalnego w Szkocji i Walii wobec relatywnie niewielkiego ich znaczenia w Anglii. Przed agencjami w Anglii stoi poważne wyzwanie odegrania równie silnej roli, co wynika z założeń regionalizacji wsparcia w 2006 r.

Koszty publicznego wsparcia

Marginalny wzrost poziomu penetracji rynku w silnie zdecentralizowanych strukturach lokalnych nie rekompensuje wzrostu złożoności układu oraz jego kosztów w stosunku do systemu scentralizowanego.

W ramach struktury scentralizowanej działały w zasadzie dwie instytucje centralne koordynujące przepływ funduszy i kontraktujące usługodawców. Koszty systemu wynosiły rocznie kilkaset milionów GBP [Bennett, 2008]. Szacuje się ok. 10-krotny wzrost wydatków na politykę wobec MSP w Wielkiej Brytanii w latach 1991-2005 [Bennett, 2007, s. 23]. Wydatki te wynikają z rozwoju programów wsparcia, ale i wzrostu złożoności struktur. Zgodnie z badaniem zleconym przez Small Business Service [PACEC, 2006, s. 6], wartość bezpośredniego wsparcia dla MSP z różnych źródeł finansowania, bez uwzględnienia instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, wyniosła w roku 2001/2002 5104 mln GBP, zaś w roku 2003/2004, 7901 mln GBP (tablica 3).

Tablica 3

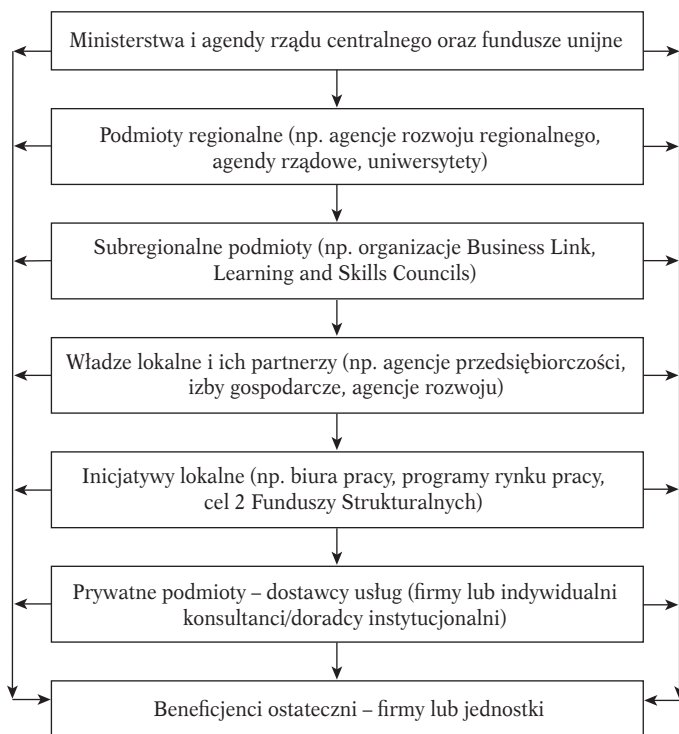
Wsparcie publiczne dla MSP w latach 2003/4 i 2001/2002, w mln GBP

Źródła wsparcia	2003/2004	2001/2002
Programy rządu centralnego i UE (16 instytucji rządowych)	3926	1940
Agencje rozwoju regionalnego i władze lokalne	360	574
Zwolnienia podatkowe	3615	2590
Razem	7901	5104
Wspólna Polityka Rolna (subsydia produkcyjne)	2398	2823
Razem	10299	7927

Źródło: na podstawie [PACEC, 2006, s. 6]

W zestawieniu z niewielkimi różnicami poziomu wykorzystania usług oraz oceny ich jakości, proponuje się rozważenie zamiany publicznie finansowanej podaży w tym zakresie na redukcję obciążeń podatkowych wobec firm [Bennett, 2007, s. 24]. Przedsięwzięcie oszacowania całości wsparcia dla MSP w Wielkiej Brytanii ma charakter bezprecedensowy i wymagało zaangażowania i współpracy niemal wszystkich agend rządowych.

Rysunek 2. Instytucje uczestniczące w przepływie funduszy wsparcia dla przedsiębiorców w Wielkiej Brytanii w 2004 roku



Źródło: na podstawie [PACEC, 2006, s. 12]

Liczba urzędników w instytucjach zarządzających systemem osiągnęła w Anglii 4000 osób [Bennett, 2008]. Paradoksalnie decentralizacji systemu na poziom lokalny towarzyszyło wysmuklenie i wieloszczeblowość przepływu środków finansowych od kilkunastu instytucji centralnych, częściowo samodzielnie dystrybuujących fundusze, częściowo działających przez podmioty regionalne i lokalne, po systemy na poziomie regionu, angażujące 100-200 instytucji finansujących i 150-200 podwykonawców (rys. 2).

Wzrost liczby pośredników w finansowaniu prowadził do znacznych kosztów instytucji koordynujących w stosunku do wydatków związanych z dostarczaniem konkretnych usług. Tablica 4 prezentuje budżety instytucji zorientowanych głównie na finansowanie oraz instytucji dostarczających usług w trzech regionach Anglii: East of England, West Midlands oraz North East.

Tablica 4

Budżety instytucji finansujących i instytucji dostarczających usług dla przedsiębiorców w trzech regionach Anglii: East of England, West Midlands i North East, 2003/4 (w tys. GBP)

Podmioty wsparcia	East	West Midlands	North East
Instytucje finansujące	59,154 ^a	147,990 ^a	125,309 ^a
Instytucje dostarczające usług	19,300	30,977	54,427
Razem	78,454 ^b	178,967 ^b	179,736 ^b

Objaśnienia: ^a – istnieje możliwość częściowego dublowania budżetów poszczególnych instytucji wskutek transferów środków między organizacjami, co powoduje przeszacowanie łącznej kwoty o 15-20%; ^b – kwota budżetu dla systemu wsparcia w regionie nie skorygowana o możliwe dublowanie budżetów wśród instytucji finansujących.

Źródło: na podstawie [PACEC, 2006, s. 26-30]

Do instytucji finansujących zalicza się agencje rozwoju regionalnego, instytucje rządowe i unijne, LLSCs, które zajmują się finansowaniem i kontraktowaniem, oraz organizacje sieci Business Link odpowiedzialne za kontraktowanie usług, zamówienia publiczne, informację i pośrednictwo w dostępie do usług oraz zarządzanie usługami lub ich realizację. Organizacje dostarczające usług to m.in. agencje przedsiębiorczości, izby gospodarcze, władze lokalne, centra innowacji, szkoły wyższe oraz instytucje kształcenia ustawicznego. Nie zdołano, niestety, uzyskać informacji dotyczących struktury przedmiotowej budżetów poszczególnych organizacji, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów ogólnych i kosztów marketingu.

Model docelowy – system oparty na strukturach regionalnych

W ramach analizowanej ewolucji systemu wsparcia dla MSP, Szkocja i Walia wyróżniały się decydującym znaczeniem narodowych/regionalnych systemów usług, które osiągnęły wysoki poziom absorpcji w relacji do oferty sieci finansowanych przez rząd centralny. W Anglii dominującym dostawcą usług jest Business Link jako system ogólnokrajowy, zaś regionalne struktury, np. agencji rozwoju regionalnego, mają znacznie niższy odsetek użytkowników. Zainicjo-

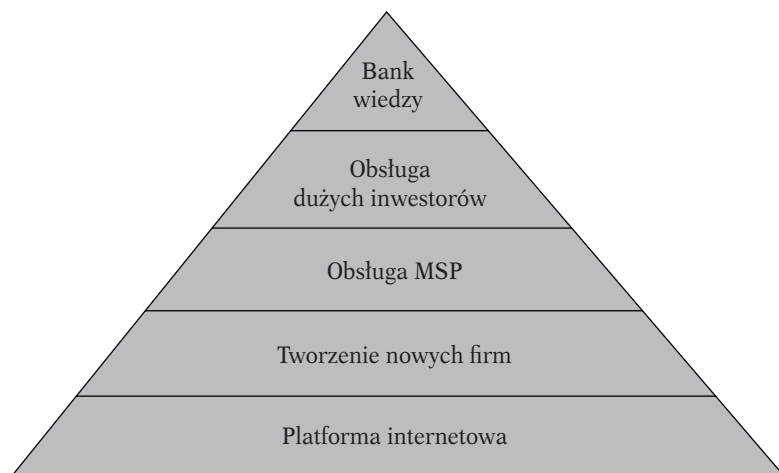
wany w 2005 r. proces decentralizacji władzy na struktury regionalne pozwala przewidywać ewolucję angielskiego systemu wsparcia w kierunku wzorców typowych dla Szkocji i Walii [Bennett, 2007, s. 78].

W Walii stworzono spójny system wsparcia przedsiębiorczości oraz MSP w ramach częściowo autonomicznego rządu. Do podstawowych zadań w tym zakresie należą¹:

- rozwój kultury przedsiębiorczości,
- przyciągane inwestycji zewnętrznych oraz rozwój inwestycji wewnętrznych,
- wsparcie tworzenia nowych firm,
- rozwój zasobów ludzkich.

Szkolenia i edukacja oraz rozwój zasobów ludzkich należą do kompetencji Local Learning and Skills Council, natomiast obsługą firm zajmuje się Department of Economy and Transport (DET, Ministerstwo Gospodarki i Transportu). W ramach departamentu znajdują się następujące działy: fundusze europejskie, transport i infrastruktura, technologia i innowacje, obsługa eksportu, obsługa inwestorów zewnętrznych, rolnictwo i przemysł spożywczy, środowisko naturalne i ekologia, usługi biznesowe. W 2007 r. usługi biznesowe zorganizowane były według wzorca piramidy, który wyobraża rysunek 8.6.

Rysunek 3. Piramida usług biznesowych w Walii



Źródło: na podstawie [Gancarczyk, 2010, s. 191]

Bazę piramidy stanowi platforma internetowa jako podstawowy i najprostszy kanał komunikacji z przedsiębiorcą. Działanie platformy oparto na komunikacji przy użyciu poczty elektronicznej lub zwrotnego telefonu, który ma wskazać przedsiębiorcy instytucję, program lub osobę właściwą do rozwiązania jego problemu. Kolejny element tworzą usługi na rzecz nowo tworzonych firm –

¹ Opis systemu usług biznesowych w Walii oparto na wywiadzie w Department of Economy and Transport (DET, ministerstwo gospodarki i transportu rządu Walii, w Cardiff, w listopadzie 2007).

rejestracja, doradztwo w zakresie zakładania organizacji, finansowe wsparcie tworzenia nowych przedsięwzięć. Następny poziom piramidy tworzą usługi dla działających małych i średnich firm – wsparcie doradcze w zakresie podatków, sprzedaży, planowania, jakości oraz eksportu. Usługi na rzecz dużych inwestorów realizuje ok. 50 tzw. menedżerów kont, którzy zajmują się obsługą takich firm, jak British Airways, General Electric, IKEA, Dell, Amazon czy Airbus. Celem jest powiązanie ich z regionem, tzw. zakorzenienie, stymulowanie długoterminowych relacji kontraktowych z lokalnymi firmami. Najwyższy poziom to tzw. bank wiedzy, tj. działania nakierowane na rozwój innowacji i transfer technologii do firm zidentyfikowanych jako szybko rosnące, tzw. gajele. Obserwujemy zatem spójną koncepcję łączenia w strukturze regionalnej wsparcia przedsiębiorczości i wsparcia działających firm.

Wnioski i rekomendacje

Z analizy ewolucji brytyjskiego systemu usług dla przedsiębiorców wynikają następujące zalecenia:

- optymalne są struktury o umiarkowanym poziomie decentralizacji, w których podstawową jednostkę stanowi region,
- należy dążyć do ograniczenia dublowania zadań i struktur oraz nadmiernej liczby pośredników w przekazywaniu wsparcia do ostatecznych beneficjentów,
- głównym kierunkiem wsparcia powinno być finansowanie konkretnych usług dla przedsiębiorców, nie zaś finansowanie instytucji,
- zmiany systemu należy opierać na organizacjach o uznanej reputacji, unikając nadmiernej rotacji koordynatorów i dostawców usług.

Obecna faza rozwoju polskiego systemu wsparcia dla przedsiębiorców charakteryzuje się raczej centralizacją – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i grupa ministerstw pełnią rolę koordynacyjną, działając w regionie przez własne agendy oraz niezależne sieci instytucji otoczenia biznesu. Obserwujemy jednak także decentralizację zarządzania na władze regionu, które powołują odrębne struktury dla koordynacji wsparcia. Region zapewnia racjonalny poziom decentralizacji oraz korzyści z dopasowania strategii rozwoju innowacyjności firm do potrzeb określonego środowiska firm [Gorzela, Bąkowski, Kozak, Olechnicka, 2007, s. 89-90]. Poziom regionalny należałoby potraktować jako integrujący wsparcie zarówno dla istniejących MSP, jak i dla przedsiębiorczości. Sprzyjałoby to komplementarności celów i sposobu wdrażania operacyjnych programów centralnych i regionalnych, ułatwiałoby monitoring i ocenę efektów wsparcia.

Zmiana systemu powinna jednak być konsekwentna, tj. prowadzić do ograniczenia dotychczasowych struktur (scentralizowanych) w obszarach, za które odpowiedzialność ponoszą struktury nowe (regionalne). Potencjalnym zagrożeniem jest wzrost kosztów zarządzania wsparciem, w sytuacji prostego dodawania nowych instytucji do już istniejących, zamiast spójnej przebudowy całości układu. Problemem są zresztą nie tylko koszty, ale również niezrozumiały dla przedsiębiorcy brak spójności w ofercie usług. Istniejący system usług informacyjnych KSU, finansowany głównie ze środków sektorowych pro-

gramów operacyjnych dla działających firm, wyłącza z grupy beneficjentów osoby rozpoczynające działalność gospodarczą. Dzieje się tak, gdyż wsparcie na rozwój przedsiębiorczości realizowane jest głównie na podstawie regionalnych programów operacyjnych. Podział ten trudno traktować jako uzasadniony merytorycznie, tj. potrzebami grup docelowych. Wynika on raczej ze struktur i programów finansowania, który ma źródło w koncepcyjnym rozróżnianiu wsparcia przedsiębiorczości od wsparcia dla małych i średnich firm oraz w rozdziale kompetencji między agendami centralnymi i regionami [Pentor, PAG, 2007, s. 8].

Biorąc pod uwagę doświadczenia brytyjskie, można sformułować wątpliwość, czy rozrost systemu instytucjonalnego przełoży się na zwiększenie stopnia wykorzystania usług oraz ich skuteczności. Zaleceniem byłoby raczej finansowanie programów konkretnych usług i precyzyjne ich ukierunkowanie na potrzeby grup, które doświadczają zawodności rynku. Koszty usług informacyjnych sieci KSU kierowanych do przedsiębiorców wyniosły w latach 2005 i 2006 odpowiednio 5579 145,01 zł i 9406 104,99 zł, podczas gdy budżet wzmocnienia potencjału punktów konsultacyjnych – 3486 178,38 zł i 23 275 020,2 zł [Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2005], [Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2006]. Obserwujemy w tym przypadku relatywnie duży udział wydatków na administrację oraz utrzymanie i rozwój działalności podmiotów dostarczających pomocy, w relacji do wydatków na bezpośrednie wsparcie trafiające do firm. W ramach działania 1.1.2. programu Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006, instytucje otoczenia biznesu uzyskały 81,9 mln zł na działania związane głównie z rozwojem swego potencjału, w tym infrastruktury materialnej, a przeciętna kwota dotacji wyniosła 880 tys. zł. Na rozwój parków przemysłowych i naukowych oraz inkubatorów przeznaczono prawie 683 mln zł. Jednocześnie nie wykazano, by inwestycje w zasoby materialne oraz rozwój kompetencji (szkolenia, doradztwo) wpływały na pozyskiwanie nowych klientów usług i wzrost penetracji rynku [Wyginternational, 2007, s. 110].

Zmiany systemu warto wdrażać z zachowaniem i wzmocnieniem roli instytucji o już ugruntowanej pozycji. W tej sytuacji z pewnym sceptycyzmem należy traktować powstanie nowych struktur przy władzach regionalnych (urzędach marszałkowskich). Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być wykorzystanie przez władze województwa funkcjonujących ośrodków KSU oraz RIF i potraktowanie ich jako elementów systemu regionalnego.

Bibliografia

- Audretsch D.B., Beckmann I.A.M., [2007], *From SME policy to entrepreneurship policy*, [w:] D.B. Audretsch, I. Grilo, A.R. Thurik, *Handbook of research on entrepreneurship policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bennett R.J., [2007], *Government local and regional support for SMEs and Business Link*, [w:] A. Cosh, A. Hughes (red.), *British enterprise: thriving of surviving. SME growth, innovation and public policy 2001-2004*, Centre for Business Research, University of Cambridge, Cambridge, s. 75-88.

- Bennett R.J., [2008], *SME policy support in Britain since the 1990s: what have we learnt?*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 2 (26), s. 375-397.
- Bennett R.J., Robson P.J.A., [1999], *Intensity of interaction in supply of business advice and client impact: A comparison of consultancy, business associations and government support initiatives for SMEs*, „British Journal of Management”, 4 (10), s. 351-369.
- Bennett R.J., Robson P.J.A., [2004], *Support services for SMEs: Does the ‘franchisee’ make a difference to the Business Link offer?*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 6 (22), s. 859-880.
- Bennett, R.J., Robson, P.J.A., [2003], *Changing use of external business advice and government support during the 1990s*, „Regional Studies”, 8 (37), s. 795-811.
- Bullock A., Cosh A., Hughes A., [2007], *Finance for SMEs*, [w:] A. Hughes, A. Cosh, *British enterprise: Thriving or surviving. SME growth, innovation and public policy 2001-2004*, Centre for Business Research, University of Cambridge, Cambridge, s. 47-57.
- De D., [2000], *SME policy in Europe*, [w:] D.L. Sexton, H. Landström (red.), *Handbook of entrepreneurship*, Blackwell, Oxford, Malden, s. 87-106.
- Deakins D., [1996], *Entrepreneurship and small firms*, McGraw-Hill, Londyn.
- Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, [2007], *Economic impact study of Business Link local service*, Londyn.
- Department of Trade and Industry, [1999], *Guidance for proposals to deliver local services on behalf of the Small Business Service*, Londyn.
- Gancarczyk M., [2009], *Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) a polityka wspierania przedsiębiorczości*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, nr 2 (51-T.I), s. 265-278.
- Gancarczyk M., [2010], *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*, C.H. Beck, Warszawa.
- Gorzela G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., [2007], *Regionalne strategie innowacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1 (27), s. 88-111.
- HM Treasury, [2004], *Devolving decision-making: 2 – Meeting the regional economic challenge: Increasing regional and local flexibility*, Londyn.
- Komisja Europejska, [1995], *Green paper on innovation*, Bruksela.
- Komisja Europejska, [2002], *A study of business support services and market failure*, Bruksela.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [2006], *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa.
- Mole K.F., Hart M., Roper S., Saal D.S., [2009], *Assessing the effectiveness of business support services in England. Evidence from a theory-based evaluation*, „International Small Business Journal”, 5 (27), s. 557-582.
- PACEC, [2006], *Mapping of government services for small business*, Small Business Service, Londyn.
- Pentor Research International, PAG Uniconsultant, [2007], *Badanie jakości świadczenia usług przez organizacje zarejestrowane w Krajowym Systemie Usług dla MSP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Pentor Research International, PAG Uniconsultant, [2006], *Rozwój usług realizowanych przez ośrodki Krajowego Systemu Usług dla MSP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, [2005], *Raport z działalności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w 2005 roku*, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, [2006], *Raport z działalności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w 2006 roku*, Warszawa.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, [2008], *Strategia rozwoju Krajowego Systemu Usług dla MSP*, Warszawa.
- Smallbone D., [2002], *Policy for entrepreneurship and SME development in the 21st Century*, [w:] B. Piasecki (red.), *Entrepreneurship and small business development in the 21st Century*.

- Przedsiębiorczość i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 447-458.
- Stevenson L., Lundström A., [2007], *Dressing the emperor: The fabric of entrepreneurship policy*, [w:] D.B. Audretsch, I. Grilo, A.R. Thurik, D.B. Audretsch, I. Grilo, A.R. Thurik, *Handbook of research on entrepreneurship policy*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 108-113.
- Urząd Rady Ministrów, [2003], *Narodowy Plan Rozwoju*, Warszawa.
- Winiarski B., (red.), [2006], *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wren C., Storey D.J., [2002], *Evaluating the effect of soft business support upon small firm performance*, „Oxford Economic Papers”, 2 (54), s. 334-365.
- Wyginternational, IMC Consulting, PSDB, [2007], *Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006: określenie wpływu programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczonych usług*.

BUSINESS SUPPORT SYSTEMS: BRITISH EXPERIENCE

Summary

The article examines the evolution of business support systems in Britain in 1973-2006, looking at the strengths and weaknesses of individual measures and suggesting how the British experience could be used in Poland.

The analysis covers a period from the launch of Britain's first government agency tasked with coordinating assistance to small and medium-sized enterprises (SMEs) to a time when the government delegated responsibility for helping businesses to regional authorities.

Gancarczyk quotes interviews with British civil servants and employees at the University of Cambridge Centre for Business Research (CBR), an independent private research center specialized in evaluating business support policies. Gancarczyk also uses CBR research reports, scientific papers and reports issued by public institutions.

The British system for providing support to businesses is based on regional assistance, Gancarczyk says. Efforts to modify the system have included the launch of moderately decentralized structures coordinated by regional authorities and focused on financing specific services rather than institutions. This has been accompanied by a tendency to rely on well-reputed organizations and efforts to avoid an excessive number of service providers and keep red tape to a minimum.

According to the author, a similar policy should be followed by those responsible for developing Poland's business support system. In particular, regional authorities should be encouraged to combine support for existing SMEs with assistance to business startups, Gancarczyk says. This would ensure the complementariness of central and regional measures, in addition to an effective monitoring and evaluation of these projects, Gancarczyk concludes.

Keywords: small and medium-sized enterprises (SMEs), entrepreneurship policy, business services, Britain