

*Sławomir Jankiewicz**

DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W KONTEKŚCIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

1. WSTĘP

Przedsiębiorstwa, w tym także małe i średnie, działają w określonym otoczeniu¹, które bezpośrednio lub pośrednio wpływa na jego funkcjonowanie. Otoczenie stwarza zarówno szanse, jak i zagrożenia dla przetrwania oraz rozwoju firmy². Bardzo ważne miejsce wśród elementów otoczenia przedsiębiorstwa przypada polityce prowadzonej przez państwo.

Specyfika małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) powoduje, że zdolność tego sektora do konkutowania na rynku w większym stopniu, niż w przypadku dużych firm, zależy od zewnętrznych uwarunkowań (w tym od polityki społeczno-gospodarczej kraju). Starając się rozwijać drobną przedsiębiorczość państwo powinno więc odpowiednio wspierać ten sektor. Z tego powodu rozwinięty system wspierania MSP funkcjonuje w jednym z najbardziej liberalnych krajów – Stanach Zjednoczonych.

Efektywność realizacji podstawowych celów Unii Europejskiej przez małe i średnie przedsiębiorstwa powoduje, że również ona prowadzi aktywną politykę wspierającą rozwój drobnej przedsiębiorczości³. Dzięki swojej specyfice (w tym elastyczności pod względem dostosowania do zmieniających

* Dr, adiunkt, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, AE w Poznaniu.

¹ Pod pojęciem otoczenia rozumiem te elementy, procesy i zjawiska, które występują na zewnątrz przedsiębiorstwa i nie wchodzą w skład jego systemu, równocześnie pozostają w stosunku do niego w określonych relacjach. M. Bielski, *Organizacje–istota–struktury–procesy*, Łódź 1992, s. 134 i n.

² D. Van der Wijst, *Financial Structure in Small Business*, Berlin–Heidelberg 1988, s. 84–85.

³ Zob. I. Sendla, *Małe przedsiębiorstwa–najważniejsi twórcy miejsc pracy w Europie*, „Wspólnoty Europejskie, Biuletyn Informacyjny” 1994, nr 7–8 oraz J. Mugler, *Betriebswirtschaftslehre der Klein- und Mittelbetriebe*, Wien–New York 1993.

się warunków rynkowych) drobna przedsiębiorczość pozwala członkom Wspólnoty m.in. na:

- harmonijny rozwój poszczególnych regionów⁴,
- absorbowanie w dłuższym okresie nadwyżek siły roboczej, czego nie są w stanie zapewnić firmy duże,
- zmniejszenie rozwarstwienia społeczeństwa, a przez to realizację jednego z ważniejszych celów polityki społecznej Wspólnoty⁵.

W Polsce małe i średnie przedsiębiorstwa mają i będą mieć zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego⁶. Oparcie gospodarki na dużych firmach prywatnych, które w przypadku naszego kraju są w posiadaniu przede wszystkim inwestorów zagranicznych, w dłuższym okresie czasu może mieć negatywne skutki dla naszej gospodarki. Konieczny jest więc rozwój sektora drobnej i średniej przedsiębiorczości, co wymaga odpowiedniego wsparcia ze strony państwa.

W najbliższych latach podstawowym elementem wyznaczającym politykę gospodarczą państwa (również możliwy zakres i formy pomocy MSP) oraz wpływającym w zasadniczy sposób na działalność przedsiębiorstw krajowych (szczególnie małych i średnich) będzie tempo wdrażania postanowień wynikających ze stowarzyszenia Polski z Unią Europejską oraz harmonizacja zasad funkcjonowania gospodarki polskiej z zasadami obowiązującymi w UE⁷.

W artykule dokonano syntetycznej oceny programów rządowych dotyczących MSP w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej. Podjęto również próbę przedstawienia koniecznych zmian w tej polityce, co wyeliminuje problemy zgodności pomocy z wytycznymi UE oraz pozwoli poprzez rozwój sektora *small businessu* osiągnąć długookresowe wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

2. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA RZĄDU WOBEC MSP

Od początku transformacji poszczególne rządy miały świadomość, że rozwój gospodarczy Polski wymaga wspierania małych i średnich przedsię-

⁴ Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii i Polsce, „Eurobiuletyn Integracja” 1999, nr 4, s. 12–14.

⁵ B. Pawłowski, *Prawo materialne Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s. 1.

⁶ Na temat wpływu małych i średnich przedsiębiorstw na długookresowy wzrost gospodarczy w Polsce np. zob. S. Jankiewicz, *Znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla rozwoju gospodarczego Polski*, [w:] *Dobre i złe strony transformacji w Polsce*, red. J. Tarajkowski, S. Jankiewicz, Poznań 2002, s. 32–51.

⁷ B. Pawłowski, *Główne zadania dostosowawcze stojące przed Polską na drodze do członkostwa w UE*, Warszawa 1998, s. 1.

biorstw. Świadczy o tym m.in. poświęcenie temu sektorowi uwagi przez większość premierów w swoim pierwszym wystąpieniu (*expose*), a także ujęcie kwestii związanych z *small businesssem* w programach wszystkich znaczących sił politycznych.

Znacznie gorzej wyglądała realizacja postulatu pomocy MSP. W całym okresie transformacji przygotowano kilka programów i raportów dotyczących drobnej i średniej przedsiębiorczości. Konkretnych dokumentów, które szczegółowo omawiają cele, zadania i środki wspierania tego sektora było bardzo mało, a w zasadzie żaden z nich nie doczekał się pełnej realizacji.

W początkowym okresie transformacji występowały tylko elementy programu rozwoju drobnej przedsiębiorczości, które nie posiadały jeszcze przejrzystej struktury organizacyjnej i adekwatnych instrumentów. Również ogłaszane założenia polityki społeczno-gospodarczej nie odnosiły się bezpośrednio do tego sektora, pomimo, iż stanowił on jeden z ważniejszych elementów przeobrażeń systemowych. W zasadzie można stwierdzić, że do połowy dekady efektywna polityka państwa wobec MSP była jeszcze mało widoczna. Ponadto, nie można mówić o jednym spójnym programie rządu, a raczej kilkudziesięciu programach, które nie zawsze były ze sobą powiązane. Brak było wskazania konkretnych instrumentów, które należałoby zastosować, aby cele osiągnąć. Dokumenty przedstawiały przy instrumentach realizacji celu same ogólne, zaczynające się na przykład od słów: wspieranie rozwoju..., promowanie nowych rozwiązań..., stworzenie możliwości korzystania z..., ułatwienie dostępu..., ograniczenie obciążeń..., korzystne rozwiązania..., prowadzenie działań..., szerszy dostęp do ..., itd. Brakowało natomiast opisów konkretnych programów wsparcia poszczególnych segmentów sektora, z określeniem:

- na jaką skalę planuje się wsparcie,
- kto może się o nie ubiegać,
- kto będzie wykonawcą programu,
- kto będzie oceniał jego efektywność itp.

Dużym mankamentem przyjętych programów był brak określenia wartości finansowych niezbędnych do realizacji przyjętych celów oraz źródeł uzyskania potrzebnych środków. Bez chociażby najbardziej ogólnego szacunku takich kosztów, wszystkie wymienione w dokumencie działania nie miały odniesienia do rzeczywistości. Nie stanowiły również poważnej podstawy do dyskusji na forum rządu, który musi określić, w jakim stopniu proponowane działania obciążają budżet państwa.

Do całościowych programów wspierania drobnej przedsiębiorczości możemy zaliczyć program „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do roku 2002” przedstawiony przez rząd J. Buzka oraz

„Przedsiębiorczość-rozwoj-praca. Strategia gospodarcza Rządu SLD-UP-PSL” zaprezentowany przez obecną Radę Ministrów.

Pomimo wielu uwag i niedociągnięć program „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do roku 2002” był pierwszym w okresie transformacji tak spójnym dokumentem dotyczącym tego sektora. W ramach poszczególnych instrumentów polityki wobec MSP przygotowano konkretne działania, wyznaczono czas ich realizacji, podano szacunki kosztów oraz wyznaczono ministerstwa odpowiedzialne za zrealizowanie danych działań. Problem był jednak z realizacją i w przeważającej części pozostał on w sferze postulatycznej.

Ostatni program wspierania MSP został przedstawiony przez rząd w dokumencie „Przedsiębiorczość-rozwoj-praca. Strategia gospodarcza Rządu SLD-UP-PSL”. Szczegółowe działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw zostały sprecyzowane przede wszystkim w aneksach do dokumentu. Najważniejszy dla tego sektora aneks nazwany został „Przed wszystkim przedsiębiorczość”. Proponowane w tym dokumencie działania wspierające nie są nowością, jednak po raz pierwszy ujmuje on wszystkie najważniejsze bariery rozwoju MSP i przedstawia propozycje ich eliminacji. Wyznacza zadania, komórki odpowiedzialne za realizację i czas realizacji zadań. Problemem w tym przypadku jest realizacja, która w znaczny sposób odbiega od deklaracji. Obrazują to poniższe przykłady.

Proponowane przez Ministerstwo Finansów nowelizacje ustaw utrudniają, a nie ułatwiają (jak zakładano) działalność gospodarczą. Powodują bowiem, że przedsiębiorca będzie musiał opanować jeszcze więcej przepisów niż dotychczas (np. w nowelizacji ordynacji podatkowej występuje kilkaset paragrafów i prawie dwieście poprawek). Komplikuje to system, co wpływa na podwyższenie kosztów działalności firm. Ponadto, wprowadzane ułatwienia dotyczą raczej urzędów skarbowych i urzędników, niż przedsiębiorców (np. w nowelizacji ordynacji podatkowej tylko około 5% zmian polepsza sytuację przedsiębiorców, natomiast aż 30% pogarsza, przy zachowaniu neutralności przez resztę). Wypaczeniu ulegają tym samym pierwotne deklaracje. Podobnie jest z realizacją programu rządu w zakresie systemu podatkowego. Nie likwiduje on istniejących barier, a wręcz przeciwnie, m.in.:

- program rządu zakładał „wyłączenie odpowiedzialności podatnika w przypadku zastosowania się do interpretacji przepisów prawa podatkowego wydanej przez organy podatkowe”⁸. Propozycja wydaje się słuszna, dlatego przedsiębiorca ma ponosić odpowiedzialność za prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z wytycznymi organów skarbowych. Jednakże, w nowelizacji ordynacji podatkowej Ministerstwo Finansów zgodziło się tylko na

⁸ Aneks nr 1, Przed wszystkim przedsiębiorczość, Rada Ministrów, styczeń 2002, s. 6.

rezygnację z ustawowych odsetek i kar w tym przypadku. Oznacza to, że organ fiskalny może wydać sprostowanie swojej prawomocnej decyzji, do której podatnik musi się zastosować nawet z terminem wstecznym⁹;

- w nowelizacji zakłada się, że urząd skarbowy będzie mógł unieważniać umowy zawierane między podmiotami gospodarczymi, jeżeli arbitralnie uzna (czyli subiektywnie odczucie urzędnika będzie decydowało), że faktycznie zawarto je w innym celu, niż to zostało zapisane;

- proponuje się zlikwidować pięcioletni termin przedawnienia zobowiązań podatkowych;

- przyjęto wydłużenie czasu, w jakim urzędy zobowiązane będą załatwić sprawy podatników (aż o dwa razy);

- zakłada się zwolnienie urzędu z obowiązku przeprowadzenia postępowania dowodowego na korzyść strony oskarżanej (co w praktyce pozbawia podatnika szans na obronę);

- nie zlikwidowano przepisów umożliwiających zgodnie z prawem zmuszenie przedsiębiorcy do dwukrotnego zapłacenia tego samego podatku;

- nie wprowadzono odpowiedzialności urzędu skarbowego za wyrządzone przedsiębiorcy szkody.

Jest to szczególnie niebezpieczne dla *small businessu*, którego rozwój opiera się przede wszystkim na własnych środkach wygoszodarowanych w trakcie działalności gospodarczej

Wiele z propozycji wobec MSP przedstawionych przez rząd L. Millera w dokumencie „Przedsiębiorczość...” pozostanie w warstwie deklaracji. Dotyczy to przykładowo stworzenia odpowiedniego systemu sądowego¹⁰.

Dobre i niezależne sądy oraz szybkie postępowanie sądowe, są koniecznym warunkiem postępu społecznego, politycznego i ekonomicznego. Postulat ten, ma duże znaczenie przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ dysponują one raczej niewielkimi kapitałami, przez co długotrwałe rozpatrywanie spraw spornych, w których są one stroną, może wpłynąć na znaczne pogorszenie się ich sytuacji ekonomicznej, a nawet doprowadzić do likwidacji. Podobnie jest z deklaracją dotyczącą skrócenia czasu postępowania w sprawach gospodarczych.

Powstaje pytanie, jak te deklaracje zrealizować. Szczególnie, że nie zakłada się zwiększenia nakładów na sądownictwo.

Można zaobserwować też pozytywne efekty realizowanego programu m.in. w zakresie zmniejszenia obciążeń finansowych prowadzonej działalności. Pozytywnie należy w tym kontekście oceniać wprowadzenie możliwości kasowego rozliczania podatku VAT dla małych firm, czy też obniżanie

⁹ Oznacza to, że jeżeli urząd skarbowy po kilku latach zmieni swoją pierwotną decyzję na niekorzyść przedsiębiorcy – np. uzna, że jednak działalność powinna być obciążona wyższym podatkiem VAT – to zobowiązany on jest do uiszczenia różnicy za cały okres.

¹⁰ Postulat ten, mimo swojej aktualności, nie został zrealizowany w Polsce lat 90.

opłat skarbowych związanych z działalnością gospodarczą. Jednakże w dalszym ciągu przeważają tylko deklaracje, które nie są realizowane lub też ich realizacja zostaje wypatrzona. Dokument nie bierze pod uwagę możliwości finansowych państwa, co prowadzi do przyjmowania nierealnych założeń. W efekcie mamy ambitny program bez możliwości realizacji.

Podsumowując należy stwierdzić, że działania wobec MSP w całym okresie transformacji były zdecydowanie nieodpowiednie. Rząd bardzo swobodnie podchodził do zawartych w programie deklaracji w trakcie realizacji. W efekcie przyjmowane rozwiązania odbiegały znacznie od zamierzeń i zamiast wspierać tworzyły dodatkowe bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Politykę państwa w zakresie wspierania MSP należy więc zmienić.

W związku z przystąpieniem Polski do UE kierunek tych zmian powinien być wyznaczony przez rozwiązania przyjęte we Wspólnocie.

3. POLITYKA WSPIERANIA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo w Unii Europejskiej spowoduje, że polityka gospodarcza Polski w wielu aspektach ulegnie ograniczeniu¹¹. Dotyczy to również pomocy udzielanej MSP, która musi być zgodna z prawem Wspólnotowym i oparta na zasadach obowiązujących wszystkich członków.

Ograniczenia pomocy wynikają z art. 92.1 TR (Traktatu Rzymskiego), który mówi: „Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień niniejszego Traktatu¹², każda pomoc, bez względu na formę, przyznawana przez Państwa Członkowskie lub pochodząca z funduszy państwowych, która zniekształca warunki konkurencji lub wprowadza zagrożenie zniekształcenia warunków konkurencji faworyzując pewne przedsięwzięcia lub produkcję pewnej grupy towarów, co z kolei może mieć szkodliwy wpływ na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi, będzie uznana za sprzeczną ze Wspólnym Rynkiem”. Punktem wyjścia do udzielenia przez państwo pomocy (tak z środków unijnych, jak również własnych) jest konieczność nie wpływania jej na pozycję konkurencyjną poszczególnych podmiotów wewnątrz Wspólnoty¹³.

Komisja Europejska przyznaje, że pomoc publiczna udzielana małym i średnim przedsiębiorstwom stawia w pozycji uprzywilejowanej niektóre z nich i może wpłynąć na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

¹¹ A. Kurkiewicz, *Wspólnoty europejskie a Unia Europejska*, Warszawa 1998, s. 1.

¹² Zob. art. 92.2–92.3, art. 42 (rolnictwo), art. 77 i 80 (transport), art. 108–109 (bilans płatniczy), art. 223 (środki bezpieczeństwa).

¹³ E. Latoszek, *Podmiotowość prawna Wspólnoty Europejskiej i jej kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków umownych*, Warszawa 1999, s. 52–53.

Jednak biorąc pod uwagę korzystny wpływ, jaki drobna przedsiębiorczość wywiera na swoje otoczenie, Komisja Europejska, jako organ nadzorujący pomoc państwa, złagodziła zasady w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw. W celu ułatwienia i przyspieszenia procedur wsparcia tego sektora określiła stały poziom pomocy, który zwalnia z konieczności notyfikacji. Nie trzeba informować Komisji, jeżeli pomoc ta nie przekracza 100 tysięcy EURO (tzw. zasada *de minimis*). Zasada ta jest niezależna od wielkości przedsiębiorstwa, choć w założeniu odnosi się do przedsiębiorstw małych i średnich. Pomoc przyznana w oparciu o tę zasadę nie może być elementem programu i nie może kumulować się z inną pomocą w przeciągu trzech lat. Zasada *de minimis* nie ma zastosowania w odniesieniu do rolnictwa¹⁴ i rybołówstwa, przemysłu stoczniowego, transportu, wydobywania węgla, hutnictwa żelaza i eksportu¹⁵.

Oznacza to, że Polska tworząc programy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, których koszty przewyższają dopuszczalną wartość będzie musiała uzyskać zgodę na ich wprowadzenie.

Oprócz tej zasady, która stanowi wyjątek od generalnej reguły zakazującej pomocy państwa (zapisanej w art. 92.1 TR), pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw może być realizowana także w ramach realizacji celów (reguł) przyjętych przez Wspólnotę. Reguły te zawarte są w artykule 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską według Traktatu Amsterdamskiego (dawny art. 92 TR) i dotyczą zwolnień automatycznych oraz warunkowych od stosowania zasady zakazu pomocy państwowej.

Polityka Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw opiera się na zapisach Traktatu o Wspólnocie Europejskiej¹⁶. Została ona sformułowana na podstawie art. 235 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), który mówi: „Jeżeli w działaniu wspólnego rynku okaże się niezbędne dla realizacji jednego z celów Wspólnoty podjęcie pewnej akcji przez Wspólnotę, a uprawnienia potrzebne do jej podjęcia nie będą przewidziane w niniejszym Traktacie, Rada działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, podejmie odpowiednie środki”.

W 1982 r. małe i średnie przedsiębiorstwa zostały objęte specjalnymi regułami konkurencji – zapewniono im uprzywilejowane traktowanie w zakresie pomocy państwowej, a także w zakresie zawierania porozumień – tzw.

¹⁴ Więcej na temat unijnej polityki rolnej zob. np. W. Czternasty, K. Muszyńska, *Rolnictwo polskie wobec integracji z Unią Europejską*, [w:] W. Czternasty, *Polska i jej regiony w procesie integracji europejskiej*, Piła 2000, s. 29–36.

¹⁵ A. Koronowski, *Zasady udzielania przedsiębiorstwom pomocy państwa w Unii Europejskiej oraz polskie zobowiązania i rozwiązania w tym zakresie*, Warszawa 1998, s. 3–4.

¹⁶ „Magazyn Unia-Polska” 1999, nr 17, www.unia-polska.pl/unia-polska/on-line/9907_2/_17_20a.htm.

umowy o mniejszym znaczeniu (*minor agreements*). Umowy takie pomiędzy drobną przedsiębiorczością, których łączny udział w rynku nie przekracza 5%, a całkowity obrót nie jest większy niż 300 mln ECU nie stanowią pogwałcenia art. 85 TWE, który zakazuje wszelkich porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami, których celem lub rezultatem byłoby wyłączenie, ograniczenie lub naruszenie wolnej konkurencji. Również w 1982 r. wprowadzono tzw. Nowy Instrument Wspólnoty (New Community Instrument), który pozwolił Komisji na udzielanie kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom na finansowanie projektów inwestycyjnych i innowacyjnych.

Polityka Unii Europejskiej wobec tego sektora przedsiębiorstw prowadzona jest w ramach jednego z trzech instrumentów polityki przemysłowej. Ich głównymi celami są: rozwój potencjału technologicznego UE, promowanie innowacji, upowszechnianie badań za pomocą technologicznie zaawansowanych sieci połączeń oraz rozwój kształcenia zawodowego i podwyższania kwalifikacji. We wszystkich dokumentach wydanych przez UE na temat rozwoju przemysłu podkreśla się istotną rolę *small businessu*. Rola małych i średnich przedsiębiorstw została szczególnie dostrzeżona podczas realizacji programu rynku wewnętrznego, który wprowadził cztery fundamentalne założenia, tj. swobodę przemieszczania się: osób, usług, kapitału i towarów oraz zasadę wolności przedsiębiorczości, która uzupełnia swobodę świadczenia usług. Wolność przedsiębiorczości opiera się na dwóch elementach: swobodnym poruszaniu się i osiedlaniu w celu założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa oraz swobodnym prowadzeniu działalności gospodarczej za pośrednictwem firmy założonej w innym kraju¹⁷.

Wspólnota chcąc przygotować przedsiębiorstwa do nowych warunków działania związanych z funkcjonowaniem tego rynku, podjęła decyzję o utworzeniu w 1989 r. w strukturze Komisji XXIII Dyrekcji Generalnej (DG XXIII), która zajmuje się działalnością na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (m.in. poprzez realizację wieloletnich programów wspierających tę grupę firm).

Oprócz zapisów prawnych regulujących warunki funkcjonowania i ułatwiających adaptację MSP na konkurencyjnym rynku, Wspólnota prowadzi aktywną i bezpośrednią politykę wspierania i rozwoju tych firm¹⁸. Do najważniejszych inicjatyw i działań Wspólnoty na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w układzie historycznym możemy zaliczyć:

- powołanie w 1973 r. sieci Biur Zbliżania Przedsiębiorstw (BRE – Bureau de Rapprochement des Enterprises), która została założona w celu popierania współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, w tym także MSP;

¹⁷ *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii i Polsce*, „Eurobiuletyn Integracja” 1999, nr 4, s. 12.

¹⁸ E. Synowiec, *Aby małe było piękne*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1996, nr 40.

- objęcie w 1982 r. małych i średnich przedsiębiorstw specjalnymi regulami konkurencji, co oznacza możliwość wspierania tego sektora w ramach pomocy publicznej państw członkowskich i z budżetu UE;

- powołanie przez komisję Europejską w 1986 r. specjalnego Zespołu Zadaniowego ds. MSP, na bazie którego w 1989 r. została utworzona specjalna XXIII Dyrekcja Generalna w strukturze Komisji Europejskiej zajmująca się wyłącznie działalnością na rzecz *small businessu*;

- utworzenie w 1986 r. sieci BC-NET (Business Cooperation Network), która zajmowała się szukaniem partnerów zagranicznych do współpracy z MSP;

- utworzenie w 1987 r. sieci EIC (Euro Info Centers), w celu wspierania MSP poprzez udzielanie informacji na temat norm, standardów, regulacji prawnych, programów, projektów i inicjatyw w UE, jak również doradztwo i organizowanie wyjazdów na targi i spotkań gospodarczych oraz poszukiwanie partnerów. Obecnie Centra te stanowią bardzo ważny element w procesie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw;

- organizowanie od 1988 r. spotkań Europartenariat, które poświęcone są poszukiwaniu partnerów do współpracy w UE.

Obok prawa traktatowego nakreślającego ramy i cele prowadzenia polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw organy władzy Wspólnoty wydały liczne uchwały i dyrektywy szczegółowe regulujące ogólne warunki funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw lub też w poszczególnych sektorach gospodarki¹⁹.

4. POLITYKA WOBEC KRAJOWEGO SEKTORA MSP W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoli uzyskać pomoc finansową dla małych i średnich przedsiębiorstw. Konieczne jest jednak dostosowanie instrumentów wspierania w Polsce do wzorca stosowanego przez państwa Unii.

Państwo pragnąc aktywnie wspierać proces dostosowania gospodarki musi pamiętać, że krajom kandydującym do członkostwa w Unii stawia się wysokie wymagania w zakresie zbliżania zasad udzielania pomocy publicznej do reguł europejskich, zwłaszcza w odniesieniu do ich przejrzystości. Komisja Europejska od dawna domaga się od Polski uregulowania pomocy państwa dla przedsiębiorstw zgodnego ze standardami Unii. W gospodarce krajowej występują ciągle w dużym zakresie niedopuszczone przez Wspólnotę formy

¹⁹ Zob. *Kreowanie środowiska sprzyjającego konkurencyjności przedsiębiorstw*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 1992, nr 7–8.

pomocy (m.in. odraczanie zaległości podatkowych, okresowe ich umarzanie oraz podtrzymywanie nadmiernej produkcji niektórych wyrobów). Oznacza to, że konieczna będzie zmiana formy wspierania przez państwo. Należy również pamiętać, że procesy dostosowawcze objąć muszą inne obszary funkcjonowania gospodarki (np. prawo)²⁰.

Istotnym problemem związanym z wykorzystaniem przez Polskę środków pomocowych z Unii jest nie przygotowanie instytucjonalne naszego kraju do zasad absorpcji pomocy, obowiązujących w Unii Europejskiej. Bardzo istotne jest wprowadzenie w Polsce zasad przejrzystości systemu udzielania pomocy państwa, co uchroni Polskę od oskarżeń podmiotów Unii o łamanie reguł konkurencji. Niezbędne jest ustanowienie kompetentnego organu administracji państwowej odpowiedzialnego za zgodne z Układem Europejskim i WTO udzielanie przedsiębiorcom pomocy przez państwo, organu prowadzącego działalność kontrolną w tym zakresie oraz monitorowanie i notyfikowanie pomocy.

Zasadniczy wpływ na działanie drobnej i średniej przedsiębiorczości będzie miało przyjęcie zasady swobodnego przepływu towarów, usług oraz czynników produkcji. Spowoduje to zmiany w ekonomicznych warunkach funkcjonowania *small businessu*, przy czym niektóre efekty pojawią się już w chwili zniesienia ograniczeń, inne będą zjawiskami rozłożonymi w czasie. Bezpośrednim skutkiem będzie zmiana relacji cenowych wynikająca z eliminacji barier taryfowych i pozataryfowych. Pociągnie ona za sobą zwiększenie liczby i wartości transakcji handlowych oraz przesunięcie kierunku handlu. Rozważając efekty liberalizacji handlu trzeba jednak pamiętać, że oddziaływanie Jednolitego Rynku na poziom i kierunki obrotów handlowych jest kompleksowe. Teoretycznie liberalizacja handlu powinna prowadzić do większej specjalizacji poszczególnych krajów, wynikającej z ich przewag w poszczególnych dziedzinach. W tym przypadku efektem powinien być wzrost obrotów handlu międzynarodowego w sektorach, w których produkty kraju są najbardziej konkurencyjne. Biorąc jednak pod uwagę starania firm o wykorzystanie efektu skali prowadzonej działalności, niedoskonałą konkurencję i dążenie do zróżnicowania produktów na poszczególnych rynkach, liberalizacja handlu może doprowadzić także do wzrostu obrotów międzynarodowych w obrębie grup podobnych produktów. Przy czym w pierwszym okresie nastąpi wzrost konkurencji na rynku krajowym, co negatywnie wpłynie na działalność małych i średnich przedsiębiorstw.

Pomoc państwa powinna wspierać MSP w dostosowaniu norm i standardów do przyjętych w UE. Wszystkie przedsiębiorstwa, nawet jeśli obsługują wyłącznie rynek krajowy, będą musiały spełniać normy unijne,

²⁰ Zob. A. Muńko, *Pole manewru polskiej polityki przemysłowej w procesach integracyjnych z Unią Europejską*, Warszawa 1998 (mpis).

a nie tylko krajowe. Najbardziej zagrożone będą oczywiście przedsiębiorstwa działające w dziedzinach, w których istnieją duże różnice pomiędzy regulacjami polskimi i standardami UE. Skala konsekwencji, jaką odczują poszczególne małe i średnie przedsiębiorstwa, zależeć będzie przede wszystkim od obecnego poziomu internacjonalizacji przedsiębiorstw operujących w obrębie danej gałęzi i stopnia, w jakim gałąź będzie dotknięta zmianami spowodowanymi harmonizacją norm i standardów.

Znacznie lepiej z otwarciem rynku poradzą sobie małe i średnie przedsiębiorstwa, które są zarządzane proaktywnie i działają na rynkach zagranicznych. Natomiast firmy, które są ukierunkowane na lokalne nisze rynkowe z pasywnym podejściem menedżerów mogą mieć znaczne problemy ze skutkami integracji. Włączenie Polski do Unii może bowiem te nisze zlikwidować lub w związku z rosnącą konkurencją w innych fragmentach rynku staną się one bardziej interesujące dla dużych przedsiębiorstw.

Oznacza to, że szanse na odniesienie korzyści z integracji mają tylko te małe i średnie przedsiębiorstwa, które wcześniej przygotowują strategię uwzględniającą funkcjonowanie na rynku europejskim. Do strategii tych należą zwłaszcza strategię oparte na jakości, nowych technologiach i usługach zorientowanych na klienta. W krajach przystępujących do Unii przed Polską w przedsiębiorstwach tego typu zaobserwowano bowiem wyraźny wzrost obrotów. Przedsiębiorstwa, które podejmowały natomiast strategię minimalizacji kosztów, pozostawały znacznie w tyle jeśli chodzi o wzrost obrotów, a ich tempo rozwoju wyraźnie słabło. Z tego punktu widzenia, niebezpieczny dla dużej części krajowego *small businessu* może być jego:

- relatywnie wysoki stopień uzależnienia od wąskiego rynku lokalnego,
- przestarzały park maszynowy i stare technologie,
- bardzo niski, w porównaniu z krajami UE, poziom aktywności eksportowej,
- niski w większości branż stopień powiązań kooperacyjnych z przedsiębiorstwami zagranicznymi²¹.

Programy wspierające rozwój MSP powinny więc dotyczyć również tej kwestii.

Wszystkie przedstawione zmiany będą miały wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, a także na zakres i zastosowane formy pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw. Głównym celem pomocy państwa winno być przyspieszenie procesów modernizacyjnych w gospodarce.

Zmiana systemu udzielania pomocy państwowej oraz jego monitorowania będzie miała zasadniczy wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa. Brak odpowiedniego systemu uniemożliwi bowiem udzielanie pomocy temu

²¹ W. Dzierżanowski, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1997–1998*, Warszawa 1999, s. 78 i n.

sektorowi, a także stanowić będzie poważną barierę w uzyskaniu na ten cel środków z UE.

Małe i średnie przedsiębiorstwa w przypadku członkostwa Polski w Unii będą miały możliwość korzystania ze środków funduszy strukturalnych i innych form pomocy na tych samych zasadach jak odpowiednie firmy z UE. Ponieważ zakres tej pomocy jest obecnie w Unii zdecydowanie większy niż w Polsce, będzie to w zasadzie wyrównanie szans polskich i unijnych przedsiębiorstw. Problemem może być brak przygotowania ze strony polskich organizacji do korzystania z pomocy funduszy strukturalnych, a szczególnie brak wzorców współpracy sektora publicznego i prywatnego.

Układ Europejski przewiduje wspieranie współpracy przemysłowej między podmiotami gospodarczymi Polski i Wspólnoty, udział Wspólnoty w działaniach na rzecz modernizacji i restrukturyzacji polskiego przemysłu, pomoc w tworzeniu nowych przedsiębiorstw w dziedzinach dających firmom szansę na wzrost gospodarczy. Postanowienia te mogą być źródłem korzyści dla wszystkich przedsiębiorstw, w tym *small businessu*.

Dla małych i średnich przedsiębiorstw szczególnie cenne są postanowienia, zgodnie z którymi strony zobowiązały się dążyć do rozwoju i umacniania sektora MSP oraz współpracy między przedsiębiorstwami Polski i Wspólnoty oraz popierać wymianę informacji i know-how w dziedzinach związanych z:

- tworzeniem prawnych, administracyjnych, technicznych, podatkowych i finansowych warunków do zakładania i rozwoju MSP,
- zapewnieniem usług specjalistycznych, potrzebnych MSP (szkolenie w zakresie zarządzania, rachunkowości, marketingu, kontroli jakości itp.) oraz umocnieniem placówek świadczących takie usługi,
- ustanawianiem powiązań z jednostkami gospodarczymi Wspólnoty w celu polepszenia przepływu informacji do MSP,
- popieraniem współpracy o charakterze międzynarodowym (w ramach Sieci Współpracy Gospodarczej [BCNET], Europejskich Centrów Informacyjnych, konferencji itp.).

Dla małych i średnich przedsiębiorstw ważne są także postanowienia Układu, stymulujące współpracę gospodarczą w dziedzinie nauki i techniki, edukacji i kształcenia, sektora rolno-spożywczego, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju regionalnego. Wiążą się bowiem z możliwością uzyskania wsparcia dla krajowej drobnej przedsiębiorczości.

5. WNIOSKI

W Polsce kompleksowe programy wspierania MSP należą do rzadkości. Podobnie jest również z realizacją już opracowanych programów – tylko

nieliczne skierowane zostają do realizacji. Ponadto, problem stanowi bardzo swobodne podchodzenie przez rząd do realizacji przyjętych programów. W efekcie przyjmowane rozwiązania odbiegają znacznie od deklaracji i zamiast wspierać tworzą dodatkowe bariery dla rozwoju przedsiębiorczości.

W trakcie opracowywania programów wspierania nie brane są pod uwagę możliwości finansowe państwa, co prowadzi do przyjmowania nierealnych założeń. Powstają więc ambitne programy bez możliwości realizacji.

Zwrócić należy uwagę, że wspieranie przedsiębiorczości przez instytucje rządowe rozumiane jest wąsko – jako pomaganie małemu i średniemu biznesowi. Oznacza to ograniczenie działań do wspierania ludzi, którzy wykazali się już przedsiębiorczością tworząc firmę. Żaden program nie zakłada tworzenia w kraju całościowego systemu wspierania przedsiębiorczości (szeroko rozumianej²²), który zaczynając od szkoły podstawowej, poprzez szkolnictwo wyższe, a kończąc na pracy zawodowej rozwijałby przedsiębiorczość społeczeństwa. Jest to o tyle niezbędne, że w związku z globalizacją i koniecznością budowy „gospodarki opartej o wiedzę” bez takiego systemu nie mamy szans uczestniczyć w tych zmianach ze skutkiem pozytywnym. Dla długookresowego rozwoju Polski funkcjonowanie takiego systemu jest niezbędne.

Konieczne jest wypracowanie instrumentów polityki państwa wobec małych i średnich przedsiębiorstw dostosowanych do zagrożeń oraz szans ujawniających się na kolejnych etapach integracji Polski z UE. Przede wszystkim chodzi o stworzenie struktur instytucjonalnych umożliwiających korzystanie z funduszy strukturalnych UE.

Programy mające stymulować przedsiębiorczość i wzmocnić sektor małych i średnich przedsiębiorstw powstają również na szczeblu terenowym. Zajmują się tym zagadnieniem bowiem urzędy wojewódzkie, powiatowe i gminne. Starają się one diagnozować, planować rozwój regionu m.in. poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Mamy więc do czynienia z planami i programami na kilku płaszczyznach działania, których efektem ma być wzmocnienie sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Kryje się za tym również znaczny sztab administracji²³. Koordynacja polityki wspierania drobnej przedsiębiorczości jest jednak znikoma. Następuje w tym przypadku rozdrobnienie działań, tak w sensie organizacyjnym, jak i finansowym. Prowadzi to do powielania się struktur, co jest kosztochłonne i ogranicza środki na rzeczywiste działania wspierające. Efektem takiego podejścia jest również brak synergii. Ponadto, podejmowane decyzje są często wynikiem przypadku, a nie przemyślanej strategii czy polityki.

²² Pojęcie „przedsiębiorczość” w szerokim ujęciu traktuję jako wiążące się z cechami osobowości ludzkiej, tj. zaradnością, inicjatywą i podejmowaniem działań, które przyczyniają się nie tylko do zaspokojenia aspiracji osób, które je podejmują, ale również do rozwoju kraju.

²³ W zasadzie na każdym szczeblu mamy komórki zajmujące się przedsiębiorczością.

Należy więc stworzyć całościowy system wspierania, co pozwoli zwiększyć korzyści jakie osiąga z pomocy sektor *small businessu*. Obowiązki związane z funkcją koordynatora mógłby przejąć samorząd gospodarczy, który byłby głównym realizatorem polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Zgodnie bowiem z projektem ustawy²⁴ będzie on posiadał placówki w każdym powiecie i znaczne finansowanie z budżetu państwa²⁵. Małe i średnie przedsiębiorstwa łatwo będą mogły nawiązać kontakt z tego typu instytucją. Zarówno osobiście, ponieważ samorząd gospodarczy będzie powszechny lub też przez związki branżowe, z którymi będzie mocno współpracował. Łatwiej będą mogły z nim nawiązać współpracę inne instytucje wspierające rozwój drobnej przedsiębiorczości. Powinien on również stać się reprezentantem interesów tej grupy przedsiębiorstw oraz zapewnić apolityczność, a przez to zlikwidować koniunkturalność działań²⁶.

Samorząd gospodarczy będący przedstawicielem przedsiębiorców i jednocześnie skupiający odpowiedzialność za wspieranie tego sektora może być również inicjatorem działań wspierających (np. poprzez *lobbying* na rzecz wprowadzenia nowych ustaw – co zresztą zakłada projekt przytaczanej wcześniej ustawy, przedstawiając programy wykorzystywania małych i średnich przedsiębiorstw jako instrumentu służącego likwidacji bezrobocia, czy też rozwojowi kraju lub poszczególnych regionów, zmianie postaw społecznych na bardziej aktywne). Szczególnie, że dużo jest barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, które nie wymagają wcale lub tylko niewielkich nakładów finansowych, a proponowane rozwiązania w zakresie ich likwidacji nie spotkają się z oporem politycznym. Ponadto, posiadając odpowiednie zasoby kadrowe samorząd gospodarczy może występować o środki z Unii Europejskiej, które obecnie nie są w pełni wykorzystywane m.in. z powodu braku umiejętności wypełniania wniosków o pomoc.

Współpraca między samorządem gospodarczym, a państwem wpłynie korzystnie na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. W wielu krajach zaawansowane są tego typu formy współpracy. Powiększa się w ten sposób stojące do dyspozycji zasoby, zwiększa dynamikę i elastyczność działania. Współpraca taka może przynieść różnorodne korzyści:

²⁴ Projekt przedstawiony na wyjazdowym posiedzeniu Sejmowej Komisji Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Poznaniu w dniu 21.03.2001 r.

²⁵ Projekt Ustawy o Samorządzie Gospodarczym wspomina bowiem o kwocie 550 mln zł. Jest to bardzo duża kwota, w porównaniu z wydatkami z budżetu państwa na inne dziedziny i raczej niemożliwa do zrealizowania. Jednak stworzenie, zgodnie z założeniami, silnego zaplecza organizacyjnego z kadrą o wysokich kwalifikacjach i znajomością specyfiki drobnego biznesu powoduje, że samorząd gospodarczy stanie się najlepszym kanałem transmisji pomocy dla MSP.

²⁶ Por. P. Drucker, *Zrządzanie w czasach burzliwych*, Kraków 1995, s. 218–220.

- możliwe jest w ten sposób oddzielenie politycznej odpowiedzialności władzy za dostarczenie pomocy,
- kontraktowanie usług w jednostkach zewnętrznych ułatwia rozdzielenie funkcji zlecającego i wykonawcy,
- samorząd gospodarczy powinien stworzyć organizację bardziej efektywną, elastyczną i dynamiczną w świadczeniu usług wspierających niż instytucje państwowe,
- współpraca taka pozwala łączyć również zasoby co powoduje powiększenie potencjału czyli (w uproszczeniu) powiększenie możliwości realizacji projektów, inwestycji, świadczenia usług.

Stworzenie systemu wspierania małych i średnich przedsiębiorstw powinno pozwolić na eliminację większości lub przynajmniej zmniejszenie barier i niedogodności obecnego sposobu wspierania. Ponadto, ułatwi wybór tylko tych instrumentów i wspieranie tej grupy z sektora, która osiągnie efekty większe niż nakłady.

Wybierane instrumenty wspierania nie powinny „uzależniać” przedsiębiorstw od pomocy. Przedsiębiorcy powinni wiedzieć, że wspieranie jest formą przejściową. Ponadto, powinna być dostępna informacja kto może i w jakim zakresie korzystać z pomocy, jakie będą środki pomocowe (np. prawne, finansowe) w perspektywie dłuższego okresu. Zdaniem autora zdecydowane poparcie powinny uzyskać różnego rodzaju typy i formy współdziałania strategicznego (z udziałem firm, władz publicznych, sektora bankowego i parabankowego).

Nadmienić jednocześnie należy, że w rozważaniach przeprowadzonych w niniejszym artykule, ze względu na bardzo szerokie pole badawcze jakie stanowi problematyka wspierania MSP, pominięto problem tworzenia systemu wspierania tego sektora. Przedstawiono tylko propozycje założeń do takiego systemu. Jak pokazują doświadczenia prawidłowy system wspierania drobnej przedsiębiorczości jest bardzo ważny. Jeżeli jest on na tyle giętki, że przystosowuje się do zmieniającego się otoczenia i reaguje na egzogeniczne wstrząsy z jednej strony oraz jest w stanie zaproponować najlepsze (w danym momencie) instrumenty wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, dostosowane do poziomu jego rozwoju, to możemy liczyć na sukces. Taki system pozwala bowiem, nawet przy niewielkich nakładach finansowych, stworzyć konkurencyjny sektor drobnej przedsiębiorczości, który będzie odgrywał znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym. Nieodpowiednio opracowany lub brak systemu wspierania spowoduje, że znaczne środki finansowe i organizacyjne nie przyczyniają się wcale lub pozwalają tylko na krótkookresowy rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Stworzenie odpowiedniego systemu, z racji swojego charakteru, jest pracochłonne i wymaga rozwiązania „po drodze” wielu trudnych problemów natury technicznej, organizacyjnej, logistycznej, społecznej itp. Dlatego też wymaga współdziału specjalistów z wielu dyscyplin nauki.

*Sławomir Jankiewicz***ACTIVITIES SUPPORTING SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN THE
CONTEXT OF POLAND'S INTERGRATION WITH THE EUROPEAN UNION**

Small and medium-sized enterprises (SMEs) are and will be of a fundamental importance for economic development. Basing economic development on large private companies, which are owned primarily by foreign investors in Poland, can produce negative effects for the Polish economy in the long term. Hence, it is necessary to develop the SME sector, which calls for an effective support by the State.

The author performed a synthetic assessment of government programmes addressed to SMEs in the context of Poland's accession to the EU. An attempt was also made to present indispensable changes in the government SME policy, which should allow to harmonise the support for this sector with the EU recommendations and achieve long-term high rate of economic growth through the SME sector development.