

Stanisław Czaja, Agnieszka Becla

FORMY POMOCY PUBLICZNEJ DLA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE

1. Wstęp

Współczesność tworzy zarówno przed oczami zwykłego człowieka, jak i przed aparatem badawczym naukowców niezwykle złożony obraz. Z jednej strony nadaje globalny wymiar procesom ekonomicznym i społecznym oraz kulturowym, generując przy okazji globalne problemy i zagrożenie, megatrendy i oczekiwania¹. Z drugiej strony pokazuje, jak ważny jest wymiar mikro, lokalny w naszym najbliższym otoczeniu, na poziomie przedsiębiorstwa czy rodziny. Nie można się dziwić, że poszukuje się różnorodnych metod i narzędzi kształtowania istniejących tu zjawisk czy procesów, a także próbuje się je wdrożyć. To zauważalna skłonność człowieka do kierowania własną przyszłością.

Rezygnacja z gospodarki centralnie sterowanej i wprowadzenie reguł rynkowych w Polsce wyzwoływały eksplozję przedsięwzięć gospodarczych. Pierwsze, główne ograniczenia usunięto już w 1989 r. w ramach reform rządu M. Rakowskiego. W ich konsekwencji w gospodarce polskiej pojawiły się setki tysięcy różnych podmiotów gospodarczych. Eksplozja ta miała charakter naturalny i opierała się na aktywności (przedsiębiorczości) nie wspieranej wiedzą czy doświadczeniem. W początkowej fazie ta forma przedsiębiorczości zdawała egzamin i przynosiła określone efekty ekonomiczne. W drugiej połowie lat 90. XX w. pojawiły się pierwsze przeszkody związane z potrzebą posiadania określonych umiejętności i predyspozycji w zakresie kreacji przedsiębiorczości. Małe i średnie przedsiębiorstwa spotkały się wówczas z wyzwaniem mechanizmu rynkowego i ekspansją

¹ Ostatnio w szybkim tempie przybywa prac na temat problemów globalnych. Koncentrują się one na: (1) opisie tych zjawisk, (2) krytycznej ocenie ich przyczyn i konsekwencji oraz (3) propozycjach sterowania tymi zjawiskami. Pierwszą grupę reprezentuje np. praca: S. Flejterski, P. Wahl, *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa 2003. W drugiej grupie szczególnie głośne jest opracowanie J. Stiglitz, *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004. W trzeciej grupie znaleźć można tak odległe od siebie podejścia, jak: G. Stonehouse i. in., *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Wydawnictwo Felberg Sja, Warszawa 2001 oraz D. Korten, *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Stowarzyszenie OBYWATEL, Łódź 2002.

wielkich międzynarodowych korporacji. Zmieniło się otoczenie tych podmiotów gospodarczych. Wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło dodatkowe wyzwania. W ich efekcie pojawiła się konieczność rozszerzenia ingerencji państwa w życie gospodarcze, skierowanej na wsparcie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości².

Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają w gospodarce współczesnego świata niezwykle istotną rolę. Świadczą o tym dwa podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (produkt krajowy brutto i udział w rynku pracy) oraz jedna charakterystyka rynkowa (mobilność i zdolność konkurencyjna). Przedsiębiorstwa te wytwarzają w większości rozwiniętych państw od 1/2 do 3/4 produktu krajowego brutto. Jeszcze ważniejsza jest ich rola w tworzeniu trwałych i przejściowych miejsc pracy. Na rynkach tych stanowią one 60-85% takich miejsc. Rola małych i średnich przedsiębiorstw wiąże się jeszcze z ich mobilnością (elastycznością) rynkową oraz zdolnością do konkurencji.

Tabela 1. Warunki klasyfikacji małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej

Mikroprzedsiębiorstwo	Małe przedsiębiorstwo	Średnie przedsiębiorstwo
• zatrudnienie poniżej 10 osób • brak statusu zakładu rzemieślniczego	• zatrudnienie poniżej 50 pracowników • obrót roczny poniżej 7 mln euro • suma bilansu mniejsza niż 5 mln euro • brak uzależnienia od inwestora strategicznego (mniej niż 25% wartości)	• zatrudnienie do 250 pracowników • obroty roczne poniżej 49 mln euro • suma zestawienia bilansu mniejsza niż 25 mln euro • brak uzależnienia od inwestora strategicznego (mniej niż 25% wartości)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Przewodnik po małej i średniej przedsiębiorczości – przypadek Polski i Ukrainy*, red. S. Czaja, Wydawnictwo SIPH, Świdnica 2003.

Ta szczególna rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce istnieje również na poziomie lokalnym – struktur samorządowych i społeczności lokalnych. Przedsiębiorstwa te są podstawą lokalnej gospodarki, źródłem dochodów i miejsc pracy ludności oraz źródłem dochodów samorządów. Wyrażają również poziom aktywności gospodarczej, a w połączeniu ze zdolnością do przyciągania kapitału z zewnątrz – odzwierciedlają przedsiębiorczość lokalnych władz i kręgów biznesowych. Trudno być zaskoczonym, że zarówno władze centralne oraz agendy krajowe, jak i lokalne władze samorządowe są zainteresowane rozwojem sektora małej i średniej przedsiębiorczości oraz wsparciem dla tego sektora. Odzwiercie-

² Ten kierunek rozwoju ingerencji państwa został zaproponowany już w latach 50. XX w. w ramach badań nad funkcjonowaniem gospodarki z dominacją globalnych korporacji. Wystarczy skupić się na analizach K. Galbraitha. Por.: B. Fiedor i in., *Trylogia J.K. Galbraitha*, PWN, Warszawa 1978.

dla się to w polityce Unii Europejskiej. W efekcie tego zainteresowania pojawiły się liczne formy wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości. Mają one odbicie w systemie prawno-instytucjonalnym oraz ekonomiczno-finansowym obowiązującym w Polsce od końca lat 90. XX w.

2. Formy wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości w Polsce na przełomie XX i XXI wieku w świetle krajowych oraz unijnych rozwiązań prawnych

Wypracowane i wykorzystywane w gospodarce formy wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości można pogrupować w pięć grup rodzajowych (schemat 1), wyodrębnionych na podstawie sfer oddziaływania. Są to formy:

- finansowo-ekonomiczne,
- prawno-administracyjne,
- rzeczowe,
- merytoryczno-doradcze,
- społeczno-psychologiczne.



Schemat 1. Formy wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości

Źródło: opracowanie własne.

Elementy finansowo-ekonomiczne obejmują dotacje i subwencje, kredyty preferencyjne, preferencje i ulgi podatkowe, przyspieszoną amortyzację, poręczenia i gwarancje oraz środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Dotacje i subwencje oznaczają środki finansowe przekazywane podmiotom gospodarczym w formie bezzwrotnej, z przeznaczeniem na określone, sprecyzowane cele (przedsię-

wzięcia). Mogą one pochodzić z różnych źródeł finansowych. Szczególnie istotne są środki przeznaczone na przedsięwzięcia proekologiczne. Dotacje i subwencje w rozwiązaniach unijnych są obwarowane wieloma warunkami, ponieważ zakłócają funkcjonowanie jednej z najbardziej elementarnych zasad współczesnej liberalnej gospodarki i jednolitego rynku europejskiego – równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych. Z tego powodu dotacje i subwencje mogą być stosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Kredyty preferencyjne są mniej krytykowane niż dotacje i subwencje. Udzielane są przez niektóre banki i instytucje finansowe. Z punktu widzenia przedsiębiorstw, które są wspierane takimi kredytami, szczególnie cenne są preferencje – np. dogodnie rozłożone raty, okresy karencyjne, niższe oprocentowanie czy ograniczone koszty manipulacyjne. Mogą być zachętą dla przedsiębiorców i mogą obniżyć realne czy alternatywne koszty gospodarowania. Możliwość stosowania kredytów preferencyjnych łączy się z potrzebą wygenerowania środków, które wyrównają różnice między kredytami komercyjnymi i kredytami preferencyjnymi.

Preferencje i ulgi podatkowe mogą być wykorzystywane do wspierania małej i średniej przedsiębiorczości na dwóch poziomach – krajowym i lokalnym. W pierwszym przypadku oznaczają rozwiązania wprowadzane do systemu podatkowego, kierowane do podmiotów, które podejmują pewne pożądane przedsięwzięcia. W drugim są to rozwiązania, które mogą być wykorzystywane przez organy stanowiące lokalne prawo – np. radę gminy. Polegają przede wszystkim na stosowaniu ulg podatkowych lub okresowych zwolnień dla podmiotów prowadzących działalność na obszarze danej gminy lub jej wydzielonej części – w specjalnej strefie ekonomicznej, parku technicznym itp. Należą one do najpopularniejszych lokalnych form wspierania przedsiębiorczości. Preferencje i ulgi podatkowe nie spotykają się z tak ostrą reakcją instytucji unijnych, ponieważ traktowane są jako elementy pozostające w kompetencji władz lokalnych. Z drugiej jednak strony Unia Europejska zażądała likwidacji na swoim terenie specjalnych stref ekonomicznych, uznając je za formę łamania zasady jednakowego (równego) traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych³.

Przyspieszona amortyzacja stanowi pożądane z punktu widzenia przedsiębiorstwa rozwiązanie pozwalające na szybsze odnowienie maszyn i urządzeń (kapitału trwałego). Dzięki temu w przedsiębiorstwie wprowadzane są coraz nowsze rozwiązania techniczne oraz technologiczne, co unowocześnia nie tylko dane przedsiębiorstwo, ale także lokalną gospodarkę. Rozwiązania wspierające w postaci przyspieszonej amortyzacji mogą być wprowadzane na szczeblu centralnym, przez ministra finansów.

Poręczenia i gwarancje kredytowe są bardzo użytecznymi i mogącymi mieć powszechnie zastosowanie instrumentami wspierania przedsiębiorczości, zwłaszcza małych podmiotów gospodarczych. Użyteczność wiąże się z tym, że poręcze-

³ Problem specjalnych stref ekonomicznych nie ma w polskiej literaturze dostatecznego odzwierciedlenia, np. w postaci badania korzyści i kosztów ich funkcjonowania.

nia czy gwarancje kredytowe nie oznaczają wsparcia o „darmowym” charakterze, jak dotacje czy subwencje, a nawet ulgi podatkowe. Są jedynie potwierdzeniem ważnym dla instytucji finansującej, że udzielony kredyt jest „bezpieczny”. Potwierdza to pozycja poręczyciela (np. instytucji administracji rządowej czy samorządowej). Powszechność stosowania łączy się natomiast z tym, że instrumenty te nie wzbudzają takich zastrzeżeń natury ideologicznej, jak np. dotacje.

System prawny UE oraz Polski przewiduje pewne dopuszczalne formy pomocy publicznej. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców rozumiana jest jako przysporzenie korzyści finansowych określonego przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Przysporzenie takie stanowi pomoc, jeżeli:

1) jest realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz

2) narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów⁴.

Zgodnie z ustawą pomoc publiczna udzielona jest w formie:

1) dotacji oraz ulg i zwolnień podatkowych,

2) dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,

3) pożyczek lub kredytów udzielanych na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,

4) poręczeń lub gwarancji udzielanych przedsiębiorcom lub za zobowiązania przedsiębiorców – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,

5) zaniechania poboru, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę,

6) umorzenia bądź zaniechania ustalania lub poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, innych niż podatki, albo odraczania lub rozkładania na raty płatności takich świadczeń,

7) zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu, państwowych osób prywatnych albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, z wyjątkiem zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa, przejętego w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z udzielonych poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa⁵.

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców – DzU z 2002 r., Nr 141, poz. 1177, DzU z 2002 r., Nr 153, poz. 1271, DzU z 2003 r., Nr 159, poz. 1537, DzU z 2003 r., Nr 188, poz. 1840, DzU z 2003 r., Nr 189, poz. 1850.

⁵ Tamże.

Za pomoc publiczną uznaje się te formy, które przekraczają 100 tys. euro (liczone wraz z pomocą udzielaną w ciągu 3 lat do dnia udzielenia pomocy). Pomoc w euro przelicza się według kursu średniego w NBP w dniu udzielania pomocy. Wszelkie inne formy pomocy przelicza się na dotacje.

Za dzień udzielenia pomocy uznaje się dzień wydania decyzji lub zawarcia umowy, na podstawie której jest udzielana pomoc. Jeżeli udzielenie pomocy następuje na podstawie aktu normatywnego bez konieczności wydania decyzji albo zawarcia umowy, dniem tym jest (1) dzień, w którym upływa termin złożenia deklaracji albo dokumentu określającego wartość pomocy, lub (2) dzień, w którym upływa termin złożenia rocznego zeznania, jeżeli pomoc dotyczy podatku dochodowego, lub (3) dzień faktycznego przysporzenia przedsiębiorcy korzyści finansowych, jeżeli inne dokumenty nie są potrzebne.

W przypadku pomocy w górnictwie węgla, hutnictwie żelaza i stali oraz w transporcie jej wielkość jest nieistotna. Wielkość pomocy to jej wartość wyrażona w kwocie pieniężnej lub intensywność pomocy wyrażona jako relacja [wartość pomocy/koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą].

Zgodnie z art. 4 wartości udzielanej pomocy podlegają sumowaniu, niezależnie od jej przeznaczenia i form. W przypadku spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej albo komandytowo-akcyjnej sumuje się wyłącznie wartości pomocy udzielonej tej spółce. W przypadku przedsiębiorcy, będącego wspólnikiem spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, sumuje się wartość pomocy udzielonej temu przedsiębiorcy z wartością pomocy udzielonej spółce lub spółkom, w których posiada on lub posiadał udziały, obliczonej proporcjonalnie do wielkości jego udziału w zyskach spółki. W przypadku małżonków prowadzących wspólnie działalność gospodarczą – sumuje się wartość pomocy udzielonej każdemu z nich.

Przepisów ustawy o pomocy publicznej nie stosuje się do kilku następujących sytuacji:

1) przysporzenia przedsiębiorcy korzyści finansowej, przeznaczonej na tworzenie i rozbudowę infrastruktury technicznej, pod warunkiem że nie jest przeznaczona wyłącznie dla określonego przedsiębiorcy;

2) przysporzenia przedsiębiorcy korzyści finansowej, w celu zrekompensowania kosztów ponoszonych na realizację zadań na rzecz obronności państwa;

3) przysporzenia przedsiębiorcy korzyści finansowej, w celu usunięcia szkody wyrządzonej przedsiębiorcy, powstałej na skutek zastosowania się przez niego do urzędowej interpretacji prawa podatkowego o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego;

4) pomocy udzielonej w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym, łowiectwie, leśnictwie, rybołówstwie i rybactwie;

5) pomocy udzielonej na skup i przechowywanie produktów rolnych oraz zapasów przetworów z tych produktów, a także na skup i przechowywanie zapasów ryb morskich;

6) pomocy udzielanej przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne – w formie dofinansowania lub refundacji wynagrodzeń osób niepełnosprawnych lub składek na ubezpieczenie społeczne naliczonych od tych wynagrodzeń.

Zgodnie z art. 8 pomoc publiczna jest niedopuszczalna:

a) gdy pomoc, ze względu na wielkość i częstotliwość pomocy dotychczas udzielonej przedsiębiorcy, niezależnie od jej przeznaczenia, może wyeliminować albo istotnie ograniczyć konkurencję bądź uniemożliwić lub istotnie utrudnić powstanie konkurencji,

b) gdy pomoc jest uzależniona bezpośrednio od wielkości eksportu lub przeznaczona na tworzenie sieci dystrybucyjnych za granicą, ich funkcjonowanie lub na bieżące wydatki związane z działalnością eksportową (pomoc eksportowa).

W art. 9 uregulowano dopuszczalność pomocy publicznej.

1. Dopuszczalna jest pomoc w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia.

2. Dopuszczalna jest także pomoc udzielona w celu zapobieżenia poważnym i mającym ponadsektorowy zasięg zakłóceniom gospodarki lub w celu ich likwidacji.

3. Dopuszczalna jest także pomoc udzielona w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim.

4. Dopuszczalna jest także pomoc udzielona w celu promowania kultury, nauki i oświaty oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

5. Dopuszczalna jest pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym pomoc przeznaczona na wyrównanie strat wynikających ze stosowania prawnie ustalonego poziomu cen lub opłat za towary lub usługi, o ile przy udzielaniu pomocy nie faworyzuje się towarów lub usług ze względu na ich pochodzenie.

6. Dopuszczalna jest pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, w tym pomoc przeznaczona na wyrównanie zwiększonych wydatków poniesionych przez przedsiębiorcę w związku z rehabilitacją lub zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

7. Dopuszczalna jest pomoc przeznaczona na pokrycie kosztów bieżącej działalności przedsiębiorcy udzielana na obszarze charakteryzującym się poziomem PKB *per capita* niższym niż 75% średniego dla UE z 3 lat, pod warunkiem, że jest ograniczona w czasie oraz uzasadniona przesłankami o charakterze społeczno-gospodarczym, a zwłaszcza wysoką stopą bezrobocia czy niskim PKB, a jej wielkość stopniowa jest zmniejszana.

8. Dopuszczalna jest pomoc regionalna, horyzontalna lub w sektorach uważanych za wrażliwe.

9. Dopuszczalna jest pomoc wspierająca rozwój eksportu, przeznaczona na pokrycie kosztów udziału w targach, badaniach studialnych lub kosztów usług doradczych niezbędnych do wypromowania nowego produktu lub istniejącego produktu na nowych rynkach.

10. Dopuszczalna jest pomoc wspierająca rozwój eksportu, nie zakłócająca konkurencji z przedsiębiorstwami z państw UE.

Pomoc może być udzielana, gdy spełnione są jednocześnie następujące warunki (art. 10):

1) pomoc stanowi, w przypadkach inwestowania lub tworzenia nowych miejsc pracy, uzupełnienie innych niż publicznych środków, angażowanych przez przedsiębiorców;

2) wielkość, czas trwania oraz zakres pomocy są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu oraz pomoc ta jest udzielana w ratach;

3) pomoc przynosi korzyści społeczne, po uwzględnieniu kosztów związanych z jej udzieleniem, większe niż korzyści możliwe do osiągnięcia bez jej udzielenia, z uwzględnieniem związanych z tym kosztów;

4) pomoc służy wspieraniu projektów w stopniu niezbędnym i wystarczającym do osiągnięcia celu pomocy;

5) pomoc charakteryzuje się przejrzystością ułatwiającą jej nadzorowanie.

Od 1 maja 2004 r. Polska może korzystać ze środków czterech unijnych funduszy strukturalnych:

1) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

2) Europejskiego Funduszu Socjalnego,

3) Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych,

4) Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu wyrównanie różnic regionalnych w Unii Europejskiej, zmniejszenie dysproporcji oraz promocję stabilnego i zrównoważonego rozwoju. Środki z tego funduszu mogą być przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne i tworzące stałe miejsca pracy, a także na pobudzanie rozwoju lokalnego, w tym miejskiego. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego obejmują kilka istotnych na poziomie lokalnym obszarów działań, a zwłaszcza środowisko produkcyjne, badania i rozwój technologii, ochronę i wykorzystanie środowiska przyrodniczego oraz zapewnienie równouprawnienia w zatrudnieniu. Dzięki Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego realizowane są inicjatywy wspólnotowe dotyczące współpracy transgranicznej i międzyregionalnej INTERREG czy rewitalizacji obszarów miejskich URBAN. Ponadto podejmowane są liczne celowe programy⁶.

Drugi fundusz – Europejski Fundusz Socjalny – tworzy środki na wspieranie szkolenia i dokształcania pracowników oraz redukcję bezrobocia. Środki pochodzące z tego funduszu mogą być przeznaczone na pomoc dla ludności, edukację i kształcenie na podstawie prognoz potrzeb zatrudnienia, pomoc dla osób uzależnionych czy na inne formy pomocy psychologicznej oraz pedagogicznej. Podpo-

⁶ Więcej na ten temat można znaleźć w wielu pracach poświęconych funkcjonowaniu Unii Europejskiej i unijnych funduszy strukturalnych. Por. np.: I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 2003 czy L. Ciamaga i in., *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 2002.

urządzone są realizacji europejskiej strategii zatrudnienia. W ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego prowadzi się inicjatywę wspólnotową EQUAL, mającą na celu wyrównywanie szans na rynku pracy.

Trzeci fundusz – Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych – służy wspieraniu modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych. Jego środki finansowe mogą być przeznaczone na poprawę struktury gospodarstw rolnych, rozszerzanie terenów leśnych, a także utrzymanie i wspieranie niskonakładowych systemów rolnych. W ramach funduszu realizuje się inicjatywę wspólnotową dla obszarów wiejskich LEADER+.

Ostatni z unijnych funduszy strukturalnych – Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa – został stworzony w celu osiągnięcia równowagi między zasobami morskimi i ich wykorzystywaniem oraz w celu poprawy zaopatrzenia i wzrostu wartości produktów, a także rozwoju rybołówstwa. Środki finansowe z tego funduszu mogą służyć odnowieniu floty, modernizacji jednostek połowowych, rozwojowi kultury wodnej i promowaniu nowych produktów czy poszukiwaniu nowych produktów rybołówstwa.

Wraz z funduszami strukturalnymi wykorzystuje się środki Funduszu Spójności. Są one kierowane na przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury komunikacyjnej oraz ochrony środowiska przyrodniczego. Mają, niestety, bardziej scentralizowany charakter, co utrudnia działanie samorządów terytorialnych w tym zakresie.

Cechą charakterystyczną środków pochodzących z funduszy strukturalnych jest ich wspierający, ale jednocześnie fakultatywny, a nie obligatoryjny, charakter. Środki te można otrzymać, ale nie musi się ich dostać. Ponadto wymagany jest określony, w zależności od realizowanego celu i rodzaju funduszu strukturalnego, wkład własny beneficjanta. Całkowita pomoc Unii Europejskiej nie może przekraczać 90% kosztów przedsięwzięcia. Można korzystać z innych instrumentów finansowych Unii Europejskiej, ale nie jednocześnie z funduszami strukturalnymi⁷.

Lokalne struktury samorządu terytorialnego mogą w dużym stopniu wykorzystywać formy wspierania przedsiębiorczości należące do drugiej grupy – prawno-administracyjnych. Tworzą ją m.in.: (1) szybkie ścieżki procedur administracyjnych, (2) lokalne udogodnienia w funkcjonowaniu urzędów gminnych czy miejskich oraz (3) umowy z samorządem terytorialnym. Dla podmiotów, które chcą inwestować na terenie danej gminy (miasta), uciążliwością bywają procedury administracyjne. W tym zakresie urzędnicy samorządowi mogą stworzyć takie ścieżki, które będą pozwalały wypełnić wszystkie formalności szybko i przy niskich kosztach transakcyjnych, z zastosowaniem pełnej informacji czy wręcz patronatu nad inwestorem. Można tworzyć takie udogodnienia w funkcjonowaniu urzędów, które pozwolą na objęcie petenta-inwestora „opieką” od momentu przysłowiowego

⁷ Por.: *Jak żyć w Unii Europejskiej? Poradnik dla Polaków*, red. S. Czaja, A. Zielińska, Wydawnictwo FEE, Wałbrzych 2004.

przekroczenia progu urzędu. Wymaga to zmian w sposobach funkcjonowania całego urzędu, jego poszczególnych komórek i systemu informacji wewnętrznej, a także „odpolitycznienia”. W biznesie kolory polityczne są bez znaczenia.

W tym zakresie urzędy gminne mogą się wykazywać wieloma innowacjami organizacyjnymi, wychodzącymi poza obowiązki oraz sfery funkcjonowania. Nie ma przeciwwskazań, aby urząd gminny (miasta) porozumiewał się z innymi instytucjami działającymi na terenie gminy, ważnymi z punktu widzenia nowego inwestora czy już działającego przedsiębiorcy, w celu ułatwienia ich działalności. Dotyczy to zwłaszcza urzędników urzędów pracy, banków czy urzędów wydających różne dokumenty (geodezyjne, notarialne itp.). Poszczególne komórki organizacyjne urzędu gminy mogą być również punktem kontaktowym, w którym można uzyskać lub pozostawić określone informacje.

Następna grupa form wsparcia przedsiębiorczości lokalnej ma charakter merytoryczno-doradczy i obejmuje: (1) profesjonalne doradztwo, (2) udzielanie bezpłatnych i płatnych konsultacji, (3) przeprowadzanie badań i analiz, w tym opinii publicznej na podstawie ankiet, (4) przygotowywanie tematycznych ekspertyz, wymaganych np. w ramach ocen oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze, (5) prowadzenie księgowości czy innych usług na rzecz przedsiębiorstw, a także (6) przygotowywanie i realizację wystaw promocyjnych, targów, reklamy czy przedsięwzięć z zakresu *public relations*.

Profesjonalne doradztwo może być odpłatne, gdy jest realizowane przez firmy konsultingowe i nabywane przez inne przedsiębiorstwa, lub bezpłatne, gdy jest udzielane przez fundacje, centra czy instytucje doradcze typu *non-profit*. Ułatwiona dostępność takich usług oraz ich bardzo dobra jakość to dwa podstawowe warunki, które muszą one spełniać, aby uznać je za instrument wsparcia przedsiębiorczości. Udzielanie konsultacji jest natomiast mniej zobowiązującą formą takiego wsparcia.

W najbliższej przyszłości będzie się zwiększać znaczenie badań i analiz wykorzystywanych w procesach podejmowania decyzji w przedsiębiorstwach. Dotyczy to zwłaszcza badań rynku i koniunktury rynkowej. Nie bez znaczenia są również badania opinii publicznej, dotyczące różnych aspektów działania danego przedsiębiorstwa, np. oddziaływania na lokalne środowisko przyrodnicze, stosunku do przedsięwzięć proekologicznych i udziału w akcjach charytatywnych.

Wiele przedsięwzięć realizowanych przez przedsiębiorców wymaga dołączenia profesjonalnych ekspertyz, traktowanych jako podstawa decyzji lub element dokumentacji. Tak jest np. w przypadku przygotowywania wspomnianych już ocen oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze czy podjęcia procedury uzyskania zintegrowanego pozwolenia. Ekspertyzy takie są także konieczne w przypadku otrzymania certyfikatów ISO 9000 (z zakresu jakości), ISO 14 000 (z zakresu środowiska przyrodniczego) czy ISO 18 000 (z zakresu bezpieczeństwa).

Świadczenie pewnych usług, np. w zakresie prowadzenia księgowości czy rozliczania podatków, może być szczególnie ważne dla najmniejszych podmiotów

gospodarczych. Obniża im bowiem koszty bieżące i ułatwia sprawne funkcjonowanie.

Dla małych przedsiębiorstw ważna jest również profesjonalna promocja w postaci reklamy produktów, uczestnictwa w wystawach czy targach lub innych przedsięwzięć marketingowo-promocyjnych. Są bowiem podmiotami mało znanymi i nie mającymi pracowników zajmujących się taką promocją. Powinny zatem korzystać z pomocy innych podmiotów (agencji) w tym zakresie. Samorząd terytorialny także może wspierać podmioty gospodarcze działające na jego terenie, przygotowując i przeprowadzając różne przedsięwzięcia promocyjne (targi, lokalne święta, jarmarki, festyny, dni miasta, nadawanie znaków i symboli lokalnych, konkursy itp.) samodzielnie lub wspólnie z instytucjami samorządu gospodarczego czy organizacjami społecznymi (pozarządowymi).

Wsparcie rzeczowe opiera się przede wszystkim na poprawie (modernizacji) i rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej przez organy władzy samorządowej oraz wydzierżawianiu lub sprzedaży, na dogodnych warunkach, nieruchomości będących w posiadaniu władz samorządowych. Tego typu elementy są szczególnie akcentowane przez inwestorów. W teorii ekonomii panuje przekonanie, że elementy infrastrukturalne oraz swobodnie dostępne zasoby kapitału trwałego są głównymi determinantami przyciągającymi nowych inwestorów. Bez wątpienia jest to ważny czynnik, w głównej mierze uzależniony od samorządu terytorialnego. Umiejętne gospodarowanie posiadanymi zasobami oraz ich powiększanie to podstawowe zadanie organów władzy samorządowej. Obserwacja sposobów zachowania gmin w tym zakresie, a zwłaszcza umiejętności gospodarowania posiadanymi zasobami ekonomicznymi, pozwala sformułować wniosek o niedostatecznym ich poziomie. W tej dziedzinie potrzebne są istotne zmiany. Samorządy gminne mają różne możliwości wspierania przedsięwzięć infrastrukturalnych na własnym terenie, od gminnych środków budżetowych, poprzez krajowe źródła zewnętrzne, aż po środki unijnych funduszy strukturalnych.

Społeczne formy wspierania przedsiębiorczości są uzależnione od postaw i zachowań ludzi tworzących lokalną społeczność oraz od organów samorządu terytorialnego. Obejmują te elementy, które tworzą lokalny klimat inwestycyjny oraz wpływają na przygotowywanie siły roboczej i innych zasobów ekonomicznych znajdujących się na obszarze danej gminy.

3. Potencjalne źródła finansowe dla form wsparcia przedsiębiorczości

Obecnie można zidentyfikować kilkanaście rzeczywistych i potencjalnych źródeł finansowania użytecznych dla poszczególnych form wsparcia przedsiębiorczości. Należą do nich:

- 1) budżety samorządów terytorialnych, od gminnego po budżet sejmiku wojewódzkiego,
- 2) budżet wojewody,

- 3) środki budżetu centralnego,
- 4) środki celowych funduszy ekologicznych i innych,
- 5) środki własne podmiotów gospodarczych,
- 6) środki kredytowe banków,
- 7) zagraniczne środki pomocowe pochodzące od rządów, międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, EBOiR) i organizacji (Unia Europejska),
- 8) środki społeczności lokalnych pochodzące z emisji obligacji komunalnych,
- 9) środki fundacji ekologicznych,
- 10) środki własne gospodarstw domowych,
- 11) darowizny przekazane przez osoby prywatne i instytucje.

Skutki rozwoju przedsiębiorczości odczuwane są najbardziej na poziomie społeczności lokalnej. Z tego też powodu i zgodnie z zasadą subsydiarności na poziomie gminnym powinna być ulokowana zasadnicza część środków przeznaczonych na działania w tym zakresie. Jedną z efektywnych form wsparcia tych przedsięwzięć jest wykorzystanie **środków budżetów samorządowych**. Podstawowe ograniczenie w tym zakresie związane jest nie tyle z trudnościami wykorzystania środków budżetowych, ile z niedostatecznymi możliwościami finansowymi gmin. Dotyczy to zwłaszcza gmin położonych na terenach peryferyjnych, często o rolniczym charakterze. Podstawowa część wydatków budżetowych w takich gminach jest przeznaczona na oświatę i gospodarkę komunalną, a zatem na elementy bardzo pośrednio łączące się ze wspieraniem przedsiębiorczości.

Interesującym źródłem wspierającym przedsięwzięcia w zakresie przedsiębiorczości może być **budżet wojewody**. Zgodnie z polskimi rozwiązaniami prawnymi i finansowo-ekonomicznymi, wojewoda dysponuje określonymi środkami, które mogą być wydatkowane na zaplanowane i niespodziewane przedsięwzięcia. Ich wadą jest fakt dużej uznaniowości przyznawania tych środków.

Zupełnie inne znaczenie w finansowaniu przedsięwzięć w zakresie wspierania przedsiębiorczości mają **środki finansowe zgromadzone i przeznaczone na te cele w budżecie centralnym**. Ich odmiennosć łączy się z wielkością tych środków i sposobami wydatkowania. W porównaniu ze środkami z innych źródeł budżet centralny dysponuje relatywnie największymi możliwościami finansowymi. Również zakres jego oddziaływania jest największy. Środki z budżetu centralnego mogą być istotnym źródłem finansowania dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, których koszty przekraczają możliwości społeczności lokalnych. W takim przypadku bez ingerencji budżetu centralnego niemożliwa byłaby realizacja inwestycji. Środki z budżetu centralnego mogą być również przeznaczone na wsparcie społeczności lokalnych czy gospodarstw domowych, ale wówczas ich znaczenie łączy się z liczbą podmiotów, do których są skierowane.

Celowe fundusze ekologiczne są jednym z najważniejszych źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych oraz infrastrukturalnych. Środki funduszy celowych pochodzą przede wszystkim z opłat za gospodarcze korzystanie ze śro-

dowiska przyrodniczego oraz kar za nieprzestrzeganie przepisów prawa środowiskowego.

Ważną formą wsparcia przedsięwzięć są **środki własne podmiotów gospodarczych**. Podmioty te w ramach swojej normalnej polityki inwestycyjnej powinny prowadzić przedsięwzięcia mające na celu zabezpieczenie posiadanego przez nie majątku trwałego. W takiej sytuacji można oczekiwać, że podmioty te będą wykorzystywać swe możliwości finansowe na prowadzenie przedsięwzięć samodzielnych lub w koordynacji z innymi zainteresowanymi stronami.

Podmioty gospodarcze oraz urzędy samorządowe, a także jednostki budżetowe (choć w ograniczonej postaci) coraz częściej wykorzystują do finansowania swoich przedsięwzięć kredyty zaciągane w bankach, na normalnych, komercyjnych warunkach. **Kredytowe środki bankowe** stanowią także coraz ważniejsze źródło finansowania różnorodnych przedsięwzięć, w tym przedsięwzięć, których celem jest rozwój przedsiębiorczości.

Zagraniczne środki pomocowe pochodzące od rządów, międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, EBOiR) i organizacji (Unia Europejska) mogą być interesującym źródłem finansowania przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. Ich zakres został już przedstawiony.

Prawie zupełnie nie wykorzystywanym źródłem finansowania przedsięwzięć na szczeblu lokalnym są środki pochodzące z **emisji obligacji komunalnych**. Choć polskie prawo finansowe umożliwia szerokie korzystanie z takiego instrumentu, jakim są obligacje komunalne organy samorządowe i społeczności lokalne bardzo rzadko sięgają do niego i nieznane są poważniejsze próby jego zastosowania do wspierania przedsiębiorczości.

Środki fundacji ekologicznych są coraz częściej wykorzystywane w finansowaniu przedsięwzięć sprzyjających przedsiębiorczości. Ostatnio pojawiły się różnorodne koncepcje i inicjatywy, aby za pomocą środków zgromadzonych w ramach fundacji wesprzeć lokalne działania, mające na celu wzmocnienie lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości. Należy jednak pamiętać, tego rodzaju środki nie będą w stanie odegrać poważniejszej roli finansowej. Są zbyt małe.

Natomiast zupełnie nie wykorzystanym w Polsce źródłem finansowania są środki własne gospodarstw domowych. Pewnym niewielkim wsparciem są środki pochodzące z darowizn i środków charytatywnych przekazane przez osoby prywatne i instytucje.

4. Zakończenie

Możliwości wykorzystania poszczególnych form wsparcia przedsiębiorczości oraz środków ich finansowania są bardzo zróżnicowane. Zależą od wielu czynników natury ekonomicznej, prawno-instytucjonalnej, politycznej, społecznej, psychologicznej, a nawet kulturowej. Aspekty ekonomiczne łączą się z ilością środ-

ków (zasobnością) w poszczególnych źródłach. Dotyczy to zwłaszcza budżetów i funduszy celowych. Czynniki prawno-instytucjonalne oznaczają istnienie określonych rozwiązań legislacyjnych i instytucji. Czynniki natury politycznej łączą się z tworzeniem odpowiednio sprzyjających legislacji warunków politycznych, usprawniania działania odpowiednich służb i agend rządowych. Czynniki natury społecznej są bardzo złożone i mają wielostronny wymiar. Po pierwsze, łączą się one ze skłonnością społeczności lokalnych do podejmowania przedsięwzięć, w tym generowania środków finansowych na ten cel i ponoszenia innych nakładów, po drugie, dotyczą zdyscyplinowania i przestrzegania prawa, które sprzyja przedsięwzięciom.

Stosowanie pomocy publicznej i innych form wspierania przedsiębiorczości w systemie prawnym UE i Polski wymaga także spełnienia pewnych określonych warunków. Organem nadzorującym udzielanie takiej pomocy jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jego zadania to:

- nadzorowanie pomocy (kontrola zgodności z ustawą oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, działania pokontrolne),
- monitorowanie pomocy (gromadzenie informacji),
- opracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów sprawozdań,
- realizacja zobowiązań międzynarodowych,
- ocena skuteczności oraz efektywności pomocy.

Różnorodność potencjalnych źródeł finansowania przedsięwzięć w zakresie wspierania przedsiębiorczości zmusza podmioty przygotowujące i realizujące tego typu przedsięwzięcia do zastosowania metod inżynierii finansowej w doborze źródeł. Jest to ważne z kilku powodów. Po pierwsze, rozmiary nakładów zmuszają czasami do poszukiwania kilku źródeł ich finansowania. Po drugie, właściwy dobór źródeł wpływa na obniżenie kosztów realizacji, zmniejsza ryzyko braku środków finansowych w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz wpływa na realizację przedsięwzięcia zgodną z harmonogramem. Po trzecie, wykorzystanie metod inżynierii finansowej pozwala na realizację dużych przedsięwzięć nawet przez małe, lokalne społeczności.

Przegląd stosowanych (dopuszczanych przez prawo krajowe i unijne) oraz potencjalnych form wsparcia małej i średniej przedsiębiorczości pokazuje, że polityka w tym zakresie stanowi ważny element ingerencji współczesnego państwa w życie gospodarcze. Dzieje się tak mimo tego, że pomoc publiczna i inne formy wsparcia przedsiębiorczości w mniejszym lub większym zakresie pozostają w konflikcie z podstawowymi zasadami liberalnego rynku, zwłaszcza równoprawnego traktowania podmiotów gospodarczych. Znaczenie sektora małej i średniej przedsiębiorczości we współczesnej gospodarce będzie umacniać takie formy wsparcia, zwłaszcza w kontekście globalizacji i rozwoju globalnych korporacji. Warto zatem prowadzić dalsze analizy w tym zakresie, a zwłaszcza badanie efektywności stosowania tych form. Badania te wymagają jednak wypracowania nowych metod analizy i skutecznego ich zastosowania. Badania te muszą być połączone ze studia-

mi nad faktyczną rolą sektora małej i średniej przedsiębiorczości we współczesnej gospodarce, w krajach rozwiniętych i zapóźnionych. Są to jedne z ciekawszych wyzwań dla analizy ekonomicznej w najbliższej przyszłości.

Literatura

- Ciamaga L. i in., *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 2000.
 Fiedor B. i in., *Trylogia J.K. Galbraitha*, PWN, Warszawa 1978.
 Flejterski S., Wahl P., *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa 2003.
Jak żyć w Unii Europejskiej? Poradnik dla Polaków, red. S. Czaja, A. Zielińska, Wydawnictwo FEE, Wałbrzych 2004.
 Kienzler I., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 2003.
 Korten D., *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Stowarzyszenie OBYWATEL, Łódź 2002.
Przewodnik po małej i średniej przedsiębiorczości – przypadek Polski i Ukrainy, red. S. Czaja, Wydawnictwo SIPH, Świdnica 2003.
 Stiglitz J., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.
 Stonehouse G. i in., *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Wydawnictwo Felberg Sja, Warszawa 2001.
 Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców – DzU z 2002 r., Nr 141, poz. 1177, DzU z 2002 r., Nr 153, poz. 1271, DzU z 2003 r., Nr 159, poz. 1537, DzU z 2003 r., Nr 188, poz. 1840, DzU z 2003 r., Nr 189, poz. 1850.
 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej – DzU z 2004 r., Nr 123, poz. 1291.
 Ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji – DzU z 2004 r., Nr 273 poz. 2701.
 Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A i Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 1996.

FORMS OF PUBLIC ASSISTANCE FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN POLAND

Summary

In the article the authors present forms of public assistance which are used in Poland, especially financial, consultations, legal and social. The authors also take into account EC solutions.

Dr hab. prof. AE Stanisław Czaja i dr Agnieszka Becla są pracownikami Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.