

**Małe i średnie przedsiębiorstwa
oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce.
Przegląd OECD
POLSKA**





CENTRUM PRZEDSIĘBIORCZOŚCI, MAŁYCH
I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW I ROZWOJU LOKALNEGO

**Małe i średnie przedsiębiorstwa
oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce.
Przegląd OECD**

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (OECD)

OECD stanowi wyjątkowe forum, gdzie rządy państw wspólnie stawiają czoła gospodarczym, społecznym i środowiskowym wyzwaniom, jakie niesie globalizacja. OECD stoi również w awangardzie organizacji, których celem jest zrozumienie, pomoc dla rządów w rozwiązywaniu nowych zjawisk i problemów takich jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna, a także wyzwań jak starzejąca się populacja. Organizacja stanowi platformę, za pośrednictwem której rządy mogą porównywać swoje doświadczenie polityczne, szukać odpowiedzi na wspólne problemy, definiować zasady dobrej praktyki oraz koordynować opracowywanie polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

Obecnie do OECD należą: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Islandia, Irlandia, Izrael, Japonia, Kanada, Luksemburg, Meksyk, Niderlandy, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Republika Korei, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, USA, Włochy. W pracach OECD uczestniczy także Unia Europejska.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają wyniki prowadzonych przez Organizację statystyk i badań obejmujących kwestie ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, jak również konwencje, wytyczne oraz standardy przyjęte przez jej członków.

Pierwotnie opublikowany przez OECD w języku angielskim pod tytułem:
OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Poland 2010: Key Issues and Policies
© 2010 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)
Wszystkie prawa zastrzeżone.

© 2012 Ministerstwo Gospodarki dla wydania polskiego
Opublikowano w porozumieniu z OECD, Paryż
Za jakość polskiej wersji językowej i jej zgodność z oryginalnym tekstem odpowiada
Ministerstwo Gospodarki

Współpraca wydawnicza: Instytut Technologii Eksploatacji – PIB w Radomiu

Przedmowa

Niniejsza publikacja jest wynikiem przeglądu problematyki i polityki dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorczości w Polsce, przeprowadzonego przez OECD na poziomie centralnym i lokalnym, stanowiącego element wyznaczony na lata 2009–2010 programu prac Grupy Roboczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Przedsiębiorczości (WPSMEE), Komitetu ds. Przemysłu, Innowacji i Przedsiębiorczości (CIIE) oraz Komitetu ds. Lokalnego Rozwoju Gospodarki i Zatrudnienia (LEED). Takie niezależne przeglądy są przeprowadzane przez Sekretariat OECD na wniosek rządów zarówno państw członkowskich OECD, jak i krajów niebędących członkami OECD, a analiza i rekomendacje są uzgadniane przez delegatów Grupy Roboczej i Komitetu.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie zasadniczej analizy i rekomendacji wynikających z przeglądu polityki małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości w Polsce, przeprowadzonego na wniosek Ministerstwa Gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej. Prezentuje ona oceny OECD dotyczące obecnej sytuacji MŚP oraz przedsiębiorczości w Polsce, towarzyszących im warunków ramowych oraz środowiska gospodarczego, istniejącego zestawu polityk i programów w zakresie MŚP oraz przedsiębiorczości, roli działań dostosowawczych w zakresie polityk i programów na poziomie lokalnym, a także spójności polityk i programów na poziomie centralnym i lokalnym oraz omawia rekomendacje dla stosowanych polityk. Ma ona na celu zarówno wspieranie rozwoju polityk oraz programów w Polsce w celu dalszego wzmocnienia posiadającego kluczowe znaczenie sektora MŚP i przedsiębiorczości oraz inspirowanie decydentów politycznych w innych państwach zmagających się z podobnymi wyzwaniami.

Niniejsza publikacja została przygotowana pod nadzorem Marie-Florence Estimé, Zastępcy Dyrektora Centrum Przedsiębiorczości, Małych i Średnich Przedsiębiorstw i Rozwoju Lokalnego (CFE), działającego przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Do grona głównych autorów publikacji należą: Paul Atkinson (Senior Research Fellow w Groupe d'Economie Mondiale de Sciences Po, Paryż, Francja), Lois Stevenson, (Visiting Research Fellow w Cairo for Canada's International Development Research Centre [IDRC]) oraz Jonathan Potter (Senior Economist, Local Economic and Employment Development Division, CFE, OECD). Materiały wykorzystane w rozdziale dotyczącym wymiaru lokalnego opracowali następujący konsultanci: doktor Patries Bøekholt (Technopolis BV, Amsterdam, Holandia), profesor Andy Pike (University of Newcastle upon Tyne, Wielka Brytania) oraz profesor David Smallbone (Kingston University, Wielka Brytania). Ponadto pani Alessandra Proto, Policy Analyst, CFE, OECD również brała udział w opracowaniu materiałów, a także uczestniczyła w zarządzaniu komponentem lokalnym przeglądu. Cennego wsparcia w zakresie informacji diagnostycznych na temat wyników działalności przedsiębiorstw oraz informacji dotyczących polityk udzieliła pani doktor Karolina Nessel (European School, Kraków, Polska). Pan Jorge Gálvez Méndez (Policy Analyst, OECD) udzielił wsparcia w przeprowadzeniu badań na potrzeby niniejszej publikacji.

Sekretariat OECD wyraża głęboką wdzięczność polskim władzom, a w szczególności Ministerstwu Gospodarki oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, za aktywną, intensywną i owocną współpracę oraz wsparcie, dzięki któremu możliwe stało się przygotowanie niniejszej publikacji.



Sergio Arzeni
Director, OECD Centre for Entrepreneurship
Head, OECD LEED Programme

Spis treści

Streszczenie	11
Główne wnioski	11
Przyszłe działania	13
Rozdział 1. Sytuacja w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce na dzień dzisiejszy	19
Wstęp	20
Rozmiary i struktura sektora MŚP	22
Wyniki działalności sektora MŚP	29
Przedsiębiorczość w Polsce	40
Zróznicowanie regionalne i lokalne	51
Fundamentalne wyzwania o charakterze strukturalnym oraz na poziomie przedsiębiorstw w Polsce.....	59
Bibliografia	64
Rozdział 2. Warunki ramowe funkcjonowania MŚP oraz środowisko gospodarcze w Polsce	67
Od transformacji do konwergencji: ramy strategiczne	68
Przegląd sytuacji i bariery w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości	70
Zasoby ludzkie i zdolności przedsiębiorcze.....	77
Dostęp do finansowania.....	88
Systemy ubezpieczeń społecznych oraz systemy podatkowe	93
Warunki na rynkach produktowych	99
Prawo gospodarcze i horyzontalne kwestie regulacyjne.....	104
Badania, rozwój i technologia	112
Bibliografia.....	122
Rozdział 3. Polityki i programy w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce	125
Wstęp	126
Program polityki MŚP i przedsiębiorczości	127
Struktura polityki MŚP i przedsiębiorczości	131
Struktura wsparcia MŚP i przedsiębiorczości	133
Polityki, programy i środki wsparcia MŚP i przedsiębiorczości	140
Wnioski końcowe	180
Bibliografia	193
Rozdział 4. Wymiar lokalny polityki przedsiębiorczości i MŚP w Polsce	195
Kontekst lokalny polityki MŚP i przedsiębiorczości.....	196
Zaspokojenie potrzeb polityki lokalnej	201

Spójność polityk centralnych i lokalnych.....	211
Wnioski.....	223
Bibliografia.....	227
Rozdział 5. Ocena polityki MŚP i przedsiębiorczości oraz rekomendacje dla Polski.....	229
Powodzenie rozwoju na poziomie centralnym wymaga silnych przedsiębiorstw.....	230
Przywrócenie przejrzystych ram dla działań politycznych.....	233
Ograniczenie głównych barier w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości.....	234
Rozsądne korzystanie z funduszy strukturalnych UE w celu stymulowania wzrostu potencjału.....	236
Racjonalizacja polityki oraz procesów wsparcia w obszarach, gdzie jest to możliwe...	237
Lepsza koordynacja wsparcia politycznego na wszystkich poziomach.....	239
Zapewnienie większej koncentracji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na działaniach wspierających rozwój przedsiębiorstw.....	241
Zwiększenie efektywności koncepcji programu oraz procesu udzielania wsparcia.....	242
Dalsza poprawa oceny polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości.....	244
Bibliografia.....	246
<i>Załącznik A. Najistotniejsze działania polityczne i inicjatywy w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce w układzie chronologicznym.....</i>	<i>247</i>
<i>Załącznik B. Główne dokumenty strategiczne oraz polityki MŚP i przedsiębiorczości realizowane w Polsce od 2003 r.</i>	<i>253</i>
Tabele	
1.1. Struktura aktywnych przedsiębiorstw oraz zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2007.....	24
1.2. Struktura przedsiębiorstw oraz zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, UE-27, 2007.....	25
1.3. Struktura sektorowa MŚP nieprowadzących działalności rolniczej, Polska, 2007.....	27
1.4. Formy prawne MŚP w Polsce, 2007.....	28
1.5. Dynamika powstawania i likwidacji przedsiębiorstw, Polska, 2001–2007.....	33
1.6. Wskaźnik przetrwania nowych firm, Polska, 2008.....	33
1.7. Wpływ nowych i kontynuujących działalność przedsiębiorstw na tworzenie miejsc pracy, Polska, 2003–2008.....	34
1.8. Wzrost zatrudnienia, obrotów i wartości dodanej, Polska, 2003–2007.....	35
1.9. Wartość dodana na jednego zatrudnionego według klasy wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2003–2007.....	36
1.10. Wartość eksportu według wielkości firmy, Polska, 2001–2007.....	37
1.11. Porównanie wybranych wskaźników innowacyjności dla Polski i UE-27, 2007–2008.....	38
1.12. Wkład MSP w innowacyjność według wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2006–2007.....	40
1.13. Osoby zatrudnione według statusu zatrudnienia, Polska, 1997, 2002 i 2007.....	42
1.14. Wskaźniki aktywności przedsiębiorczej w Polsce, 2007.....	47
1.15. Wizerunek przedsiębiorców w Polsce.....	48

1.16. Odsetek firm o wysokim tempie wzrostu wśród polskich przedsiębiorstw przemysłowych, 2003–2006	50
1.17. Zróźnicowanie regionalne wyników działalności MŚP w Polsce	56
1.18. Zmiany w liczbie MŚP oraz nakładach inwestycyjnych MŚP według regionu, Polska, 2003–2007	57
2.1. Przegląd finansowy Narodowej Strategii Spójności Polski	69
2.2. Wybrane wskaźniki działalności gospodarczej, 2008	71
2.3. Bariery w rozwoju polskich przedsiębiorstw według wielkości przedsiębiorstwa i istotności, 2007	75
2.4. Program Operacyjny Kapitał Ludzki dla Polski: przegląd finansowy, 2006	78
2.5. Wydatki na edukację, Polska i wybrane kraje, 2006	79
2.6. Uczestnictwo w nauczaniu dorosłych, Polska i wybrane kraje, 2002	83
2.7. Ustawiczne szkolenia zawodowe, Polska i wybrane kraje, 2005	83
2.8. Główne europejskie kierunki migracji polskich pracowników, 2005–2007	86
2.9. Ewolucja struktury polskiego systemu finansowego, 1998–2008	89
2.10. Akcje i posiadacze instrumentów finansowych w Polsce, Polska, koniec 2007	90
2.11. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, 2000–2007	92
2.12. „Doing Business” w Polsce, 2007–2009	106
2.13. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka: przegląd finansowy, 2007–2013	117
3.1. Podsumowanie polityk i programów w Polsce w 2009 r. w zakresie MŚP i przedsiębiorczości na poziomie centralnym	141
4.1. Zróźnicowanie regionalne zasobów Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce	197
5.1. Wydatki rządowe na wsparcie MŚP w Polsce, 2005 i 2007–2013	232

Wykresy

1.1. Przedsiębiorstwa zarejestrowane i aktywne, Polska, 2007	23
1.2. Struktura przedsiębiorstw według klasy wielkości zatrudnienia, państwa członkowskie OECD, 2006	25
1.3. Struktura zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, państwa członkowskie OECD, 2006	26
1.4. Wkład MŚP w tworzenie PKB w Polsce, 2007	26
1.5. Gęstość występowania MŚP w niefinansowych sektorach gospodarki, 2006	27
1.6. Struktura sektorowa zatrudnienia w MŚP nieprowadzących działalności rolniczej, Polska, 2006	28
1.7. Wzrost liczby MŚP i zatrudnienia w MŚP, Polska, 2002–2007	30
1.8. Roczne tempo wzrostu liczby MŚP i zatrudnienia w MŚP, Polska, 2003–2007	30
1.9. Wzrost zatrudnienia w MŚP według wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2003–2007	31
1.10. Roczna liczba nowo utworzonych i zlikwidowanych przedsiębiorstw, Polska, 2001–2007	32
1.11. Udział MŚP w zatrudnieniu, obrotach i wartości dodanej, Polska, 2003 i 2007	35

1.12. Ranking państw według Europejskiej Tablicy Wyników w dziedzinie Innowacji 2008	38
1.13. Udział kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu oraz samozatrudnieniu w sektorach pozarolniczych, Polska, 1997, 2002 i 2007	43
1.14. Wskaźnik samozatrudnienia mężczyzn i kobiet, Polska, 1997, 2002 i 2007	44
1.15. Struktura regionalna MŚP, zatrudnienia, przychodów, nakładów inwestycyjnych, Polska, 2007	52
1.16. Gęstość występowania MŚP oraz nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na 1 000 mieszkańców regionu, Polska, 2007	53
1.17. Liczba nowo tworzonych i likwidowanych przedsiębiorstw według regionu, Polska, 2007	54
1.18. Liczba pracowników w przedsiębiorstwie według regionu, Polska, 2006.....	55
1.19. Udział sektora prywatnego w liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw według wielkości i regionu, Polska, 2006	58
2.1. Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia, Polska i wybrane kraje, 2007	72
2.2. Wskaźniki zatrudnienia według wieku, Polska i kraje OECD, 2008.....	73
2.3. Bariery w rozwoju przedsiębiorstw według polskich MŚP, 2007	75
2.4. Czynniki wpływające pozytywnie na rozwój polskich MŚP	76
2.5. Czynniki wpływające negatywnie na rozwój polskich MŚP	76
2.6. Porównanie poziomu kształcenia, Polska i wybrane kraje, 2006.....	79
2.7. Wskaźnik uczestnictwa w nauczaniu dorosłych według charakterystyki społeczno-gospodarczej, Polska i wybrane kraje, 2005	84
2.8. Zatrudnieni migranci o kompetencjach zawodowych i technicznych według kraju zamieszkania, 2000 lub 2001	87
2.9. Kredyty dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, Polska, 2003–2008	90
2.10. Inwestycje typu venture capital, Polska i wybrane kraje, 2008.....	93
2.11. Klin podatkowy w państwach OECD, 2008	94
2.12. Podatki według poziomu rządu, Polska i kraje OECD, 2006	95
2.13. Opodatkowanie zysków przedsiębiorstw, Polska i wybrane kraje, 2006.....	97
2.14. Integracja handlu: eksport i import łącznie, Polska i wybrane kraje, 2007	99
2.15. Napływ BIZ do krajów OECD, średnia 2003-2008.....	100
2.16. Działalność spółek zależnych pod kontrolą kapitału zagranicznego, Polska i wybrane kraje, 2004 i 2006	100
2.17. Wyniki regulacji rynków produktowych według domeny, Polska i wybrane kraje, 2008	101
2.18. Główne komponenty Wskaźnika Prawa Konkurencji, Polska i kraje OECD, 2007	104
2.19. Płaca minimalna w stosunku do średniej płacy, Polska i wybrane kraje, 2008	108
2.20. Restrykcyjność ustawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia, Polska i kraje OECD, 2008	109
2.21. Czas wymagany do wypełnienia obowiązków w zakresie podatku VAT, kraje OECD, 2006.....	110
2.22. Intensywność wydatków na B+R, Polska i wybrane kraje, 2007.....	112
2.23. Wydatki na B+R, OECD i wybrane kraje, 2007	113
2.24. Zasoby ludzkie w nauce i zawodach związanych z technologiami, OECD i wybrane kraje, 2008	114

2.25. Pracownicy zajmujący się badaniami, Polska i wybrane kraje, 2007	114
2.26. Firmy współpracujące w zakresie innowacji z instytucjami szkolnictwa wyższego według wielkości, Polska i wybrane kraje, 2004–2006.....	115
2.27. B+R finansowane przez przedsiębiorstwa w sektorach szkolnictwa wyższego i rządowym, Polska i kraje OECD, 2007.....	115
2.28. Abonenci internetu szerokopasmowego na 100 mieszkańców, Polska i kraje OECD, 2008	116
2.29. Rozpowszechnienie internetu szerokopasmowego według wielkości, Polska i wybrane kraje, 2006.....	116
3.1. Struktura wsparcia MŚP, przedsiębiorczości i innowacji w Polsce na poziomie centralnym, 2009	134
3.2. Nakładanie się polityki MŚP, przedsiębiorczości i innowacji.....	181
4.1. Instytucje zaangażowane w zarządzanie Regionalnymi Programami Operacyjnymi w Polsce.....	198
4.2. Zasoby RPO UE 2007–2013 per capita, Polska	198

Ramki

Priorytety i rekomendacje w zakresie polityki	15
1.1 Definicje związane z przedsiębiorstwem.....	22
1.2. Indeks aktywności przedsiębiorczej oraz indeks nastroju przedsiębiorczości	46
2.1. Dysproporcje regionalne w Polsce	74
2.2. Kształcenie i szkolenia zawodowe: doświadczenia austriackie	82
2.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji w zakresie warunków ramowych rozwoju przedsiębiorczości i MŚP oraz środowiska biznesowego w Polsce	119
3.1. Dziesięć zasad polityki „ <i>Small Business Act</i> ” dla Europy, 2008	127
3.2 Analiza porównawcza wyników działalności inkubatorów przedsiębiorczości	164
3.3 Dobre praktyki w zakresie inicjatyw zamówieniowych MŚP.....	168
3.4 Polityki i działania ukierunkowane na grupy docelowe w postaci kobiet i młodych przedsiębiorców	173
3.5 Podsumowanie kluczowych rekomendacji dotyczących polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce.....	184
3.6 Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce.....	186
4.1. Model nauczania: połączenie brandingów narodowego ze wsparciem biznesowym na poziomie lokalnym – Business Link (Wielka Brytania)	203
4.2. Model nauczania: Poprawa przejrzystości i jakości klastrów regionalnych poprzez inicjatywy polityki centralnej w Niemczech: <i>Kompetenznetze.de</i>	208
4.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dla lokalnego wymiaru polityki MŚP i przedsiębiorczości w Polsce	224

PODSTAWOWE INFORMACJE STATYSTYCZNE NA TEMAT POLSKI (2008)

POWIERZCHNIA I POPULACJA

Powierzchnia (km ²)	322 575	Rozkład populacji kraju (w % populacji całkowitej, 2005) zamieszkującej	
Grunty orne (% powierzchni całkowitej) (2007)	59		
Populacja (w tys., 2009)	38 135	Obszary miejskie	22,77
Tempo przyrostu naturalnego (2009)	- 0,17	Obszary miejsko-wiejskie	39,47
Stopa bezrobocia (sierpień 2009)	10,8	Obszary wiejskie	37,76

RZĄD I FINANSE PUBLICZNE

Dwuizbowy System Parlamentarny		Saldo budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 3,9
Liczba posłów w Sejmie (izba niższa)	460		
Liczba senatorów w Senacie (izba wyższa)	100	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto (% PKB)	47,2
Liczba partii politycznych w Sejmie (2009)	5		

GOSPODARKA

PKB (mld PLN, ceny bieżące)		Wartość dodana według rodzaju działalności (jako % całkowitej wartości dodanej)	
PKB (mld USD, wg parytetu siły nabywczej)	1 271,7		
PKB per capita (USD wg parytetu siły nabywczej)	673,1	Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo i rybołówstwo	3,7
Nakłady na środki trwałe brutto (% PKB)	17	Przemysł i budownictwo	32,0
Stopa inflacji 2000–2008	660	Handel i usługi	45,4
	22,0	Sektor rządowy i pozostała działalność	18,9
	2,7		

HANDEL ZAGRANICZNY

Saldo obrotów bieżących (mld USD)	- 29	Saldo obrotów handlowych (mld USD) (2007)	-20,67
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	- 5,5	Towary	-25,38
		Usługi	4,71

MŚP I INNOWACJE

Udział MŚP w całkowitej liczbie przedsiębiorstw (2006)	99,8	Podmioty wprowadzające innowacje produktowe (2006)	
Przemysł	99,5	MŚP	10,1
Usługi	99,9	Duże firmy	34,2
Udział MŚP w zatrudnieniu ogółem (2006)	68,9	Podmioty wprowadzające innowacje procesowe (2006)	
Przemysł	60,3	MŚP	9,9
Usługi	68,9	Duże firmy	29,5
Udział MŚP w wartości dodanej (2006)	48,4	Podmioty wprowadzające innowacje inne niż technologiczne (2006)	
Przemysł	36,5	MŚP	14,7
Usługi	64,5	Duże firmy	53,4

Źródło: OECD databases; OECD (2008), **OECD Economic Surveys: Poland 2008**, OECD Publishing, DOI http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2008-en; i Eurostat.

Streszczenie

Główne wnioski

Szybki rozwój małych przedsiębiorstw prywatnych w ciągu ostatnich 20 lat to jeden z największych sukcesów polskiej transformacji ustrojowej. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) znacząco wpływa na polską gospodarkę: zatrudnia 69% ogółu pracowników, ma 60% udziału w obrocie oraz wytwarza 56% wartości dodanej. Podobnie jak w większości państw, MSP przeznaczają relatywnie niewielką część swoich dochodów (mniej niż 5%) na inwestycje w majątek trwały. Ponadto cechują się niższą od dużych przedsiębiorstw produktywnością. Pomimo tego należy odnotować, że produktywność w sektorze MŚP (w szczególności wśród mikroprzedsiębiorstw) rosła bardziej dynamicznie niż w sektorze dużych przedsiębiorstw. Koszty wejścia i wyjścia z rynku dla przedsiębiorstw, których zdecydowana większość to małe firmy, są w Polsce wyższe od średniej dla UE. Wskazuje to na istotną dynamikę w sektorze, który poczynszy od końca epoki centralnego planowania przyczynił się do postępującej dywersyfikacji polskiej gospodarki.

Jednakże sektor MŚP w dalszym ciągu pozostaje w Polsce słaby. Charakteryzuje się nieproporcjonalnie wysokim udziałem mikroprzedsiębiorstw (zatrudniają mniej niż dziesięciu pracowników). Istnieje w Polsce znacząca liczba dużych firm, natomiast należy mówić o relatywnie niskiej ilości średnich przedsiębiorstw zatrudniających od 10–49 pracowników). Może to wskazywać na istnienie barier dla zakładania i rozwoju małych firm, przekraczających skalę mikroprzedsiębiorstwa. Wyniki badań wskazują, że brak tzw. masy krytycznej znajduje często odzwierciedlenie w braku doświadczenia podmiotu oraz zbyt małej uwadze poświęconej kwestiom rozwoju strategii, przechowywania informacji, marketingu i innowacji. Okazuje się też, że większość MŚP ma problemy z jakością zarządzania. Dwie trzecie koncentruje się raczej na przetrwaniu i utrzymaniu swej dotychczasowej pozycji aniżeli na rozwoju i wzroście.

W rezultacie MŚP w Polsce wykazują brak środków oraz woli na inwestycje w nowe technologie. Wydatki na innowacje, zwłaszcza na badania i rozwój (B+R), pozostają niskie. W porównaniu ze swymi odpowiednikami w UE, firmy polskiego sektora mają niekorzystne warunki pozyskania kapitału, jak również częściej napotykać problemy z powodów takich jak: brak wykwalifikowanej siły roboczej; zbiurokratyzowane regulacje prawne i nieprzyjazne środowisko legislacyjne; słaba infrastruktura; wysokie koszty pracy. Jedynie 8% nowych przedsiębiorstw utworzonych w 2007 r. otrzymało ze strony banków finansowanie na wsparcie prowadzonej działalności. Wynikająca z tego faktu niska jakość ich produktów i procesów powoduje, że są one zazwyczaj niekonkurencyjne na rynkach Unii Europejskiej i rynkach globalnych. Niewiele polskich MŚP prowadzi działalność eksportową oraz uczestniczy w ubieganiu się o zamówienia publiczne – jest to w szczególności widoczne w przypadku nowych mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. Strategiczne ramy polityki w zakresie wspierania reform strukturalnych oraz rozwoju gospodarczego w Polsce opierają się na *Strategii Lizbońskiej* (na poziomie Unii Europej-

skiej) oraz na *Strategii Rozwoju Kraju* (na poziomie krajowym). Realizacja tej polityki odbywa się poprzez programy operacyjne (PO) *Narodowej Strategii Spójności*, które determinują alokację i podział funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Główne priorytety tych programów operacyjnych, znajdujące swe odzwierciedlenie w alokacji funduszy na realizację programów zarządzanych na poziomie centralnym (ok. trzy czwarte całości), to rozbudowa infrastruktury fizycznej, inwestycje w kapitał ludzki oraz rozwój innowacyjnej gospodarki. Z uwagi na horyzontalne podejście do polityki publicznej brak jest wyraźnych ram polityki MŚP i przedsiębiorczości, co powoduje, że polityki te pozostają wpisane w pozostałe sfery polityki ogólnej. Duża liczba programów i projektów wpisanych w programy operacyjne przynosi bezpośrednie lub pośrednie korzyści dla MŚP, obejmując szeroki zakres celów, w tym: (i) poprawę dostępu do finansowania; (ii) ułatwienie dostępu do rynków; (iii) zwiększenie innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców; (iv) promocję postaw przedsiębiorczych i kultury przedsiębiorczości; (v) zwiększenie umiejętności MŚP i zdolności zarządczych oraz (vi) wspieranie grup nieposiadających właściwej reprezentacji. Efektem jest jednak zbiór projektów i programów zestawionych bez jasnego układu i niekoniecznie spójnych ze sobą. W najlepszym wypadku prawdopodobne jest wystąpienie luk i wysokiego ryzyka braku spójności i komplementarności.

Istotne regionalne zróżnicowanie w poziomie dochodu na głowę mieszkańca, ubóstwa, wykształcenia, jakości kapitału fizycznego i ludzkiego znajduje swe odzwierciedlenie we wskaźnikach powstawania nowych przedsięwzięć oraz wynikach działalności MŚP. Bardziej rolnicze województwa południowe i wschodnie charakteryzują się niższymi wskaźnikami nowo rejestrowanych przedsiębiorstw oraz niższą liczbą aktywnych MŚP aniżeli województwo mazowieckie, obejmujące miasto stołeczne Warszawa czy województwa zachodnie. Do pewnego stopnia odzwierciedla to korzyści w zakresie infrastruktury i kwalifikacji siły roboczej, jakie posiadają MŚP w większych miastach w porównaniu z regionami rolniczymi. Ponadto granica Polski z Białorusią również wpływa na ograniczenie wielkości rynków lokalnych w regionach wschodnich, podczas gdy przystąpienie do Unii Europejskiej wzmocniło koncentrację działalności gospodarczej w zachodniej części kraju.

W obliczu tych dysproporcji kierunki polskiej polityki powinny uwzględniać w istotnym stopniu wymiar regionalny. Programy operacyjne alokują około 25% funduszy strukturalnych UE w 16 województwach zarządzanych na poziomie regionalnym. Mimo że województwa wschodnie otrzymują stosunkowo więcej aniżeli wynikałoby to z ich udziału mierzonego zasadą *per capita*, fundusze są dystrybuowane w sposób zapewniający, że żaden region nie zostanie zaniedbany. Ponadto ponad 3% funduszy strukturalnych jest alokowanych w centralnie zarządzanych programach operacyjnych w celu wsparcia rozwoju Polski wschodniej. Istotna część tych funduszy przyniesie bezpośrednie lub pośrednie korzyści przedsiębiorstwom, w tym MŚP. Z uwagi na fakt, że większość wsparcia politycznego dla MŚP ma miejsce w rzeczywistości na poziomie lokalnym lub regionalnym nawet w przypadku zarządzania centralnego, istnieje silna potrzeba zapewnienia przejrzystości i spójności relacji pomiędzy różnymi organizacjami zaangażowanymi w proces wsparcia przedsiębiorstw. Obecnie stanowi to poważny problem w Polsce. W ujęciu sumarycznym, liczba podmiotów, w tym finansowanych publicznie organizacji non-profit świadczących usługi dla sektora MŚP w Polsce, wzrosła ponaddwukrotnie od 2001 r. i wynosi ponad 700. W rezultacie następuje zbyt duże powielanie się działań podmiotów działających na poziomie centralnym i regionalnym oraz słaba dostępność i przejrzystość z punktu widzenia beneficjentów.

Przyszłe działania

Zarówno polityka, jak i struktura wsparcia MŚP oraz przedsiębiorczości wymaga racjonalizacji, a także wzmocnienia. Pozwoliłoby to władzom na wzmocnienie obecnych ram w celu wspierania rozwoju gospodarczego Polski, umożliwiając zwiększenie wysiłków na rzecz umocnienia sektora przedsiębiorstw, zwłaszcza prowadzących działalność w mniejszej skali. Priorytetem powinno stać się zachęcenie większej liczby mikroprzedsiębiorstw do poprawy spójności organizacyjnej, wzrostu wydajności oraz zwiększenia portfolio klientów, co umożliwiłoby tym przedsiębiorstwom zwiększenie ich rozmiarów.

Punktem wyjścia powinno być potwierdzenie wiodącej i koordynującej roli jednego, posiadającego odpowiednie zasoby, ministerstwa do realizacji polityk dotyczących MŚP i przedsiębiorczości. Jednocześnie liczba organizacji zaangażowanych w tworzenie programu oraz w szczególności w zapewnianie wsparcia powinna ulec zmniejszeniu. Uczestnictwo ponad 700 podmiotów w pewnych aspektach kształtowania i realizacji polityki rozwoju MŚP prowadzi do nadmiernej złożoności, braku przejrzystości oraz rozczłonkowania inicjatyw politycznych/programowych, które są zbyt rozproszone lub zbyt wąsko sformułowane, aby mogły efektywnie realizować założone cele. Potencjał instytucjonalny instytucji, które pozostaną po przeprowadzeniu reorganizacji, powinien zostać wzmocniony i, gdzie to konieczne, należy zwiększyć kompetencje oddziałów regionalnych dla zapewnienia lokalnej dostępności podmiotów świadczących usługi.

Powyższym działaniom powinno towarzyszyć ponowne sformułowanie przejrzystych ram strategicznych polityki MŚP i przedsiębiorczości w celu zapewnienia spójności, zgodności i całościowego ujęcia szerszego zakresu kwestii związanych z innowacjami i przedsiębiorczością. Może to obejmować dokument polityki horyzontalnej o tym samym statusie co strategia wzrostu innowacyjności gospodarki. Nawet bez poświęcenia tej kwestii osobnego programu operacyjnego w przyszłej Narodowej Strategii Rozwoju, która będzie obowiązywać prawdopodobnie od 2014 r., taki dokument mógłby zostać stworzony dla zwiększenia spójności różnych rozproszonych działań prowadzonych jako element realizacji polityk w pozostałych obszarach. Określiłby on ogólne ramy dla integracji MŚP i uwzględnienia ogólnych zagadnień dotyczących przedsiębiorczości w formułowaniu polityki i jej realizacji w tych pozostałych obszarach. Stworzyłoby to mandat polityczny dla urzędników zajmujących się zadaniami wspierania takiej integracji. Ponadto taki dokument stanowiłby dobry punkt wyjścia dla władz niższego szczebla odpowiedzialnych za udzielenie wsparcia dla realizacji ich własnych strategii dla zapewnienia, że polityki lokalne i regionalne są spójne i działają na rzecz wzmocnienia polityk na poziomie centralnym.

Proces tworzenia ram strategicznych dla polityki MŚP i przedsiębiorczości wymaga także lepszej koordynacji działań decydentów politycznych. Na poziomie centralnym konieczne jest powołanie rady międzyresortowej pod przewodnictwem Premiera dla zapewnienia koordynacji procesu kształtowania polityki. Na poziomie regionalnym i lokalnym, z uwagi na ograniczone możliwości i doświadczenie władz w zakresie kształtowania i realizacji właściwych polityk, niezbędne jest stworzenie mechanizmów komplementarności w celu zwiększenia potencjału poprzez transfer wiedzy, informacji oraz dzielenie się dobrymi praktykami. Grupa robocza na poziomie centralnym i regionalnym, składająca się z przedstawicieli urzędów marszałkowskich oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), powołana w 2008 r., stanowi główne forum dyskusji nad kwestiami

technicznymi i nie zapewnia realizacji tego celu we właściwy sposób. Zaproponowana powyżej rada międzyresortowa powinna udzielać podmiotom lokalnym i regionalnym wytycznych w zakresie realizacji odpowiednich środków i działań.

Podmioty zajmujące się wsparciem MŚP wymagają także lepszej koordynacji w celu zwiększenia efektywności w zakresie świadczonych usług. Niezbędne jest wyznaczenie jasno określonej i ograniczonej liczby publicznie wspieranych organizacji, które mogą oferować programy wsparcia wszystkim grupom docelowym, w sytuacjach gdy wsparcia takiego nie mogą udzielić organizacje prywatne. Świadczenie usług biznesowych powinno być dopasowane do charakterystyki lokalnych struktur gospodarczych oraz do potencjału każdego regionu w zakresie innowacyjności i wzrostu opartego na technologiach. Ponadto pomocne byłoby zapewnienie lepszego dialogu pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi na wszystkich poziomach. W szczególności, pozwoliłoby to na doprecyzowanie stosownego zakresu odpowiedzialności władz centralnych i regionalnych w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. W kwestii regionów wiejskich krajowe forum rozwoju przedsiębiorczości z udziałem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Gospodarki, PARP oraz Ministerstwa Rolnictwa i Urzędów Marszałkowskich stworzyłoby możliwość wymiany dobrych praktyk i koordynacji wysiłków mających na celu promocję przedsiębiorczości w poszczególnych regionach.

PARP jako główna agencja zajmująca się koordynacją i dystrybucją usług wsparcia świadczonych przez władze centralne na rzecz MŚP odgrywa istotną rolę w realizacji polskiej Strategii Rozwoju Kraju oraz Narodowej Strategii Spójności. Jej kompetencje interpretuje się w sposób szeroki i od czasu utworzenia w 2001 r. rozszerzeniu uległ zakres pełnionych funkcji, prowadzonych działań oraz ministerstw, na rzecz których realizuje ona stosowne polityki. Istotnym faktem jest kontynuacja jej zasadniczej koncentracji na dobrze zdefiniowanych działaniach w zakresie wsparcia biznesowego dla przedsiębiorstw i przedsiębiorców oraz to, że agencja ta dobrze wykonuje swe zadania. Biorąc powyższe pod uwagę, pomocnym byłoby jasne sprecyzowanie roli PARP, jej kompetencji oraz obowiązków sprawozdawczych w celu zwiększenia tej koncentracji. Jej personel i zasoby, wymagające większego potencjału dla zapewnienia silnej i dobrze zbadanej podstawy dla prowadzonych działań, powinny odpowiadać jej roli i udzielonemu jej mandatowi.

Jeśli chodzi o wsparcie merytoryczne, konieczne jest wzmocnienie ramowych warunków funkcjonowania gospodarki jako całości w celu eliminacji wspomnianych wyżej barier w rozwoju i wzroście MŚP. Co szczególnie istotne, niezbędne jest wzmocnienie ram Reformy Regulacji w obszarach związanych z wymogami w zakresie podatków, kontroli i sprawozdawczości w celu ograniczenia kosztów związanych z wypełnieniem tych wymogów oraz obciążeń administracyjnych. Jednakże aby skutecznie wyeliminować niektóre z tych barier, konieczne będzie utworzenie nowych instytucji oraz przeprowadzenie reformy długookresowej, w szczególności w obszarach związanych z lepszą adaptacją systemów kształcenia i szkoleń zawodowych do potrzeb gospodarki oraz wzmocnieniem zdolności sektora finansowego do spełniania potrzeb MŚP oraz firm rozwijających się. Istnieją również pomocne formy wspierania działalności, których rynek nie jest w stanie zapewnić, a które stanowią potencjalny obszar zainteresowania określonych polityk i programów ukierunkowanych na sektor MŚP w wyżej wspomnianych obszarach. Istotną część dużego wsparcia finansowego oferowanego w Polsce w formie funduszy strukturalnych UE w wysokości sięgającej 3% PKB w okresie 2007–2013 powinna zostać udostępniona w tych obszarach. Istotne jest rozsądne wykorzystanie tych środków.

Na tym etapie jest jeszcze zbyt wcześnie, aby dokonać całościowej oceny stosowanych polityk wsparcia MŚP i przedsiębiorczości oraz programów finansowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013 z uwagi na niewielkie doświadczenia związane z ich realizacją. Jednakże wkrótce rozpoczną się dyskusje na temat ogólnej alokacji zasobów w ramach kolejnej Strategii Spójności i powstanie kwestia rozstrzygnięcia, czy należy utrzymywać, zmniejszyć czy zwiększyć wysoki poziom wsparcia MŚP. Programy szczególne ukierunkowane na rozwój MŚP powinny korzystać z istotnego finansowania, ale jedynie wówczas gdy spełniają one kryteria efektywności kosztowej i przynoszą wymierne korzyści. Wskazuje to na potrzebę dalszej poprawy zdolności oceny polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości oraz szybkiego wykorzystania tych zdolności w praktyce w miarę nabywania doświadczenia w pracy z tymi programami.

Priorytety i rekomendacje w zakresie polityki

Przywrócenie przejrzystych ram dla działań politycznych

- Przywrócenie przejrzystych ram strategicznych w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w celu zapewnienia spójności, zgodności i całościowego ujęcia szerszego zakresu kwestii związanych z MŚP, innowacjami i przedsiębiorczością.
- Przygotowanie dokumentu polityki horyzontalnej o tym samym statusie, co Strategia wzrostu innowacyjności dla gospodarki, której autorem jest Ministerstwo Gospodarki, w celu zwiększenia spójności różnych rozproszonych działań prowadzonych w ramach polityk w pozostałych obszarach. Powinno to obejmować zasadę „MŚP przede wszystkim” („Think Small First”) oraz pozostałe kluczowe obszary polityki wskazane w nowym „Small Business Act” dla Europy.
- Integracja programów i środków pomiędzy różnymi ministerstwami i agencjami w ramach tej strategii w celu stworzenia struktur wsparcia „od kołyski do grobu” (np. polityki rozwoju przedsiębiorczości, wsparcie na etapie rozpoczynania działalności gospodarczej, otaczanie opieką przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju w celu podwyższenia wskaźnika przetrwania przedsiębiorstw oraz wspieranie wzrostu firm), tak aby „przedsiębiorczy potencjał” częściej stawał się „przedsiębiorczą rzeczywistością”.
- Zapewnienie odzwierciedlenia intencji dokumentów politycznych i ram wysokiego szczebla w konkretnych warunkach rozwoju przedsiębiorstw i nieograniczanie się do stosowania dobrych zasad.

Racjonalizacja polityki oraz procesów wsparcia, gdzie to możliwe

- Bardziej przejrzyste określenie jednego ministerstwa odpowiedzialnego za kształtowanie i koordynację polityki MŚP i przedsiębiorczości.
- Ograniczenie liczby organizacji zaangażowanych w kształtowanie programu oraz w szczególności w zapewnienie wsparcia.
- Koncentracja roli PARP na dobrze zdefiniowanych działaniach podstawowych w obszarach rozwoju przedsiębiorczości (duch przedsiębiorczości i działania w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej) i MŚP.
- Poprawa potencjału instytucjonalnego pozostałych organizacji oraz, gdzie to konieczne, zwiększenie kompetencji oddziałów regionalnych dla zapewnienia lokalnej dostępności podmiotów świadczących usługi.

Lepsza koordynacja wsparcia politycznego na wszystkich poziomach

- Stworzenie na poziomie centralnym i regionalnym grupy roboczej do spraw rozwoju przedsiębiorczości i MŚP, pod przewodnictwem Ministra Gospodarki, w celu zwiększenia potencjału poprzez transfer wiedzy, informacji oraz dzielenie się dobrymi praktykami. Grupa ta powinna spotykać się przynajmniej dwa razy w roku w celu udzielania podmiotom lokalnym i regionalnym wytycznych w zakresie realizacji odpowiednich środków i działań.
- Stworzenie sformalizowanego i efektywnego mechanizmu konsultacji ze społecznością MŚP w zakresie kształtowania polityki i programu. Pożądane mogą okazać się programy pilotażowe na poziomie regionalnym.

Priorytety i rekomendacje w zakresie polityki (cd.)

Stworzenie programów dostarczających wsparcia w bardziej efektywny sposób

- Zapewnienie wspólnego brandingu usług wsparcia biznesowego finansowanych na poziomie centralnym i regionalnym w celu zagwarantowania spójności systemu z potrzebami użytkowników prowadzących działalność gospodarczą oraz usługodawców. Branding i zapewnienie jakości powinny być koordynowane na poziomie centralnym, podczas gdy pakiety wsparcia powinny zostać dostosowane do potrzeb regionalnych.
- Różnicowanie zakresu świadczonych usług w stopniu wystarczającym na ich dostosowanie do potrzeb różnych grup docelowych MŚP oraz przedsiębiorców na różnych etapach rozwoju.
- Rozszerzenie zakresu stosowania zasady okienek przedsiębiorczości oraz zasady jednego okienka do wszystkich typów MŚP. Nie należy stosować ograniczeń jedynie do usług w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej.
- Unikanie wykorzystywania finansowanych ze środków publicznych usług biznesowych w sytuacjach, gdy te same usługi są oferowane na zasadach komercyjnych.
- Wykorzystanie zasobów określonych w Strategii Spójności dla rozsądnego zwiększenia potencjału MŚP i przedsiębiorczości. Należy zapewnić istotny poziom finansowania programów rozwoju przedsiębiorczości i MŚP w ramach globalnych zasobów Funduszu Spójności, ale w przypadku gdy spełniają one kryteria efektywności kosztowej oraz przynoszą wymierne korzyści.
- Świadczenie wsparcia MŚP i innowacji przede wszystkim na poziomie lokalnym w celu osiągnięcia korzyści związanych z bliskością terytorialną, co pozwala na tworzenie więzi i budowanie zaufania pomiędzy firmami i podmiotami świadczącymi usługi wsparcia. W przypadku gdy usługi wsparcia są wysoce wyspecjalizowane, złożone lub uzależnione od posiadania szczególnej wiedzy eksperckiej, kryterium efektywności kosztowej może przemawiać za świadczeniem tych usług raczej na poziomie centralnym aniżeli na poziomie regionalnym lub lokalnym.

Dalsze wzmocnienie oceny polityk i programów

- Położenie większego nacisku na szerszą ocenę programów i polityk w zakresie MŚP i przedsiębiorczości aniżeli ma to miejsce obecnie.
- Nadanie wysokiego priorytetu szkoleniu uzdolnionych ekspertów w zakresie oceny oraz rozwój metod zarządzania ich działaniami.
- Stworzenie bardziej zaawansowanej metodologii oraz zwiększenie jej standaryzacji w zakresie procesu oceny.

Wzmocnienie środowiska biznesowego w celu ograniczenia barier w rozwoju MŚP

- Wzmocnienie ram Reformy Regulacji oraz realizacja Pakietu dla Przedsiębiorczości w celu zapewnienia efektywności ograniczenia obciążeń regulacyjnych i kosztów administracyjnych, oraz zapewnienie zgodności działań z zasadą „najpierw myśl na małą skalę”.
- Zapewnienie uwzględnienia w ocenach skutków regulacji wszystkich efektów związanych z oddziaływaniem proponowanego nowego ustawodawstwa i regulacji na MŚP.
- Ograniczenie obciążeń przedsiębiorstw w postaci składek na ubezpieczenie społeczne poprzez ograniczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne, finansowanych w znacznym stopniu z tych składek. Dostosowanie poziomu wydatków na wczesne emerytury do poziomu średniej dla UE-25 może stanowić najlepszy sposób na osiągnięcie tego celu.
- Analiza kwestii ochrony upadłościowej dla przedsiębiorstw „osób fizycznych” (np. w przypadku osób fizycznych samodzielnie prowadzących działalność gospodarczą czy spółek cywilnych) w celu zapewnienia osobom fizycznym sprawiedliwej możliwości skorzystania z „drugiej szansy” w zakresie przedsiębiorczości.
- Nadanie większego priorytetu potrzebom rynku pracy oraz rozwojowi procesu decyzyjnego w zakresie określenia równowagi pomiędzy kształceniem ogólnym a zawodowym na poziomie szkolnictwa średniego.

Priorytety i rekomendacje w zakresie polityki (cd.)

Poprawa dostępu do finansowania dla MŚP i przedsiębiorców

- Identyfikacja i walka z barierami w zakresie rozszerzenia zakresu korzystania i dostępności gwarancji oraz pożyczek z uwzględnieniem dobrych praktyk, szczególnie w kształtowaniu programów gwarancyjnych dla MŚP w krajach OECD.
- Wspieranie wzrostu i rozwoju instytucji takich jak fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe oraz fundusze inwestycyjne, które mogą w sposób rozważny dostarczać długoterminowego kapitału dla projektów obarczonych ryzykiem, z preferencjami dla tzw. venture capital.
- Dalszy rozwój branży venture capital oraz tzw. aniołów biznesu w celu wspierania inwestycji na etapie rozpoczynania działalności gospodarczej oraz na wczesnych etapach rozwoju przedsiębiorstw o dużym potencjale wzrostu, np. poprzez zastosowanie zachęt i narzędzi stosowanych często w innych krajach dla ograniczenia dodatkowych ryzyk podejmowanych przez inwestorów prywatnych.
- Zwiększenie zdolności przedsiębiorców do przyciągania zewnętrznego finansowania, w tym poprzez środki ukierunkowane na zwiększenie świadomości korzyści finansowania kapitałowego oraz wzmocnienia kompetencji przedsiębiorców w zakresie rozwoju propozycji finansowania kapitałowego.

Ułatwienie dostępu do rynków

- Wspieranie polityki rządu w zakresie udziału MŚP w zamówieniach rządowych, stworzenie bazy danych MŚP posiadających zdolność składania ofert na kontrakty rządowe (np. prosty system rejestracji dostawców z sektora MŚP) oraz rozwój systemu identyfikacji w celu monitorowania kontraktów przyznawanych MŚP. Dobre praktyki w zakresie rozwoju tych systemów istnieją m.in. w Kanadzie, Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych.
- Rozpoznanie potrzeby zastosowania dodatkowych działań politycznych mających na celu wsparcie wysiłków MŚP w zakresie współpracy w obszarze dostępu do zamówień oraz rozwoju silniejszych powiązań pomiędzy polskimi MŚP a dużymi firmami w celu zwiększenia ich udziału w globalnych łańcuchach dostaw, a przez to, w celu poprawy ich pośredniego dostępu do eksportu i zamówień.
- Zapewnienie wsparcia programowego w celu zachęcenia większej liczby mikroprzedsiębiorstw do poprawy spójności organizacyjnej, wzrostu wydajności oraz powiększenia portfolio klientów, co umożliwiłoby tym przedsiębiorstwom zwiększenie ich rozmiarów.

Stymulowanie innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców

- Rozszerzenie obecnej koncentracji na działalności B+R, innowacjach, nowych produktach oraz nowych działaniach o nowe obszary innowacji w zakresie wydajności, co może zostać osiągnięte poprzez dostosowanie umiejętności, metod organizacyjnych oraz poziomu wydajności polskich przedsiębiorstw do standardów UE i standardów globalnych.
- Rozwój polityki wspierania inkubatorów przedsiębiorczości na poziomie centralnym, określającej standardy funkcjonowania w oparciu o najlepsze praktyki międzynarodowe oraz analizę porównawczą wyników działalności.
- Czynienie stałych wysiłków w celu zbadania efektywności polskich klastrów oraz wyciągnięcia wniosków z doświadczeń polityk i działań klastrów w krajach OECD oraz państwach członkowskich UE jako wkład w rozwój kompleksowych ram polityki klastrowej.
- Wsparcie prawa w zakresie wymiany własności intelektualnej pomiędzy uniwersytetami oraz ich podmiotami typu spin-off, tworzenie prostych zasad regulujących przypadki, w których profesorowie uniwersytetów zakładający podmioty typu spin-off korzystają w tym celu z mienia uniwersytetu.

Zapewnienie warunków promowania postaw przedsiębiorczych i kultury przedsiębiorczości

- Kontynuowanie wysiłków na rzecz wspierania postaw przedsiębiorczych wśród studentów i młodzieży oraz uwzględnianie zagadnień przedsiębiorczości w systemie nauczania.
- Podejmowanie istotnych wysiłków w celu zapewnienia powiązań pomiędzy edukacją w zakresie przedsiębiorczości, a oferowaniem usług wsparcia biznesu absolwentom, którzy chcą założyć własną firmę.

Priorytety i rekomendacje w zakresie polityki (cd.)

- Praca nad identyfikacją luk programowych, szczególnie w zakresie wzmocnienia kultury przedsiębiorczości, budowy potencjału przedsiębiorczości w innowacyjnych działaniach oraz kształtowania w młodych Polakach przeświadczenia, że pozytywne postawy wobec przedsiębiorczości są wspierane przez wiedzę, umiejętności, doradztwo i wsparcie finansowe umożliwiające im przekształcenie ich pomysłów w rzeczywiste przedsięwzięcia.

Dostosowanie do potrzeb lokalnych

- Dostosowanie świadczonych usług do charakterystyki struktury gospodarczej i potencjału innowacyjnego każdego regionu oraz wzrostu opartego na technologii.
- Zdefiniowanie obszarów wsparcia biznesowego na potrzeby sytuacji lokalnej w oparciu o potrzebę elastyczności w zakresie dostosowania się do sytuacji lokalnej (np. rozwój klastrów). Stworzenie jasnych „reguł gry”, których należy przestrzegać na poziomie lokalnym w tych obszarach wsparcia.
- Przegląd „linii demarkacyjnych” dla działań w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalnych Programów Operacyjnych przy współpracy pomiędzy władzami i agencjami regionalnymi i lokalnymi.
- Przeniesienie głównych akcentów z polityk MŚP i przedsiębiorczości na poziomie centralnym w regionie na kwestię budowania zdolności regionów do kształtowania i realizacji wsparcia na poziomie regionalnym i centralnym.
- Stworzenie forum krajowego w zakresie MŚP i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Może to przybrać formę krajowego centrum specjalizacji w tym zakresie wspierającego wymianę dobrych praktyk politycznych oraz próbę koordynacji wysiłków w celu promocji przedsiębiorczości oraz rozwoju przedsiębiorstw na obszarach wiejskich.

Rozdział 1

Sytuacja w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce na dzień dzisiejszy

MŚP posiadają w Polsce znaczący udział w poziomie zatrudnienia, inwestycji oraz wartości dodanej, jak również przyczyniają się do dywersyfikacji gospodarczej. Jednakże sektor ten jest nadal słaby. Charakteryzuje się on nieproporcjonalnie wysokim udziałem mikroprzedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 10 pracowników oraz stosunkowo niewielką liczbą firm o średnich rozmiarach, zwłaszcza podmiotów zatrudniających pomiędzy 10 a 49 pracowników. MŚP w Polsce rzadko angażują się w działalność eksportową, cierpią na brak potencjału, zasobów oraz chęci inwestowania w nowe technologie, a niska jakość ich produktów i procesów czyni je zasadniczo mało konkurencyjnymi na rynkach globalnych. Ponadto zróżnicowanie warunków ramowych znajduje swe odzwierciedlenie w istotnych różnicach regionalnych wyników działalności MŚP oraz wskaźnikach powstawania nowych podmiotów. Zasadnicze bariery rozwoju MŚP obejmują: (i) złożoność środowiska regulacyjnego i koszty administracyjne; (ii) wysokie stopy podatkowe; (iii) nieodpowiedni dostęp do finansowania; (iv) brak wykwalifikowanej siły roboczej oraz (v) braki w wiedzy, umiejętnościach zarządczych oraz konkurencyjności.

Wstęp

Koncepcja „przedsiębiorstwa prywatnego” posiada w Polsce stosunkowo krótką historię, ale szybki wzrost małych, prywatnych przedsiębiorstw wkrótce po zapoczątkowaniu postkomunistycznej transformacji w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia jest uznawany za jeden z największych sukcesów polskich reform gospodarczych (Surdej and Wach, 2007). Restrukturyzacja i modernizacja przemysłu w ostatnich latach wywarła pozytywny wpływ na polską gospodarkę i środowisko biznesowe. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, liberalizacja rynków i sektorów, otwarcie na konkurencję międzynarodową oraz usunięcie kontroli cen surowców i kosztów energii przyczyniło się do przeprowadzenia znacznej modernizacji technologicznej i poprawy wydajności produkcji. Od upadku bloku handlowego COMECON w 1991 r. Polska dokonała reorientacji swej zagranicznej polityki handlowej. Pomimo istniejących wyzwań gospodarczych Polska dokonała w ciągu ostatnich dwóch dekad niewiarygodnego postępu gospodarczego.

W połączeniu z realizacją polityk rządowych stymulujących zachowania przedsiębiorcze, tworzących środowisko wspierające innowacje i zmiany oraz ułatwiających dostęp do rynków, małe¹ i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stały się istotnym komponentem gospodarki polskiej, wywierając wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, konkurencyjność oraz zmiany w strukturach gospodarki. Tworzenie miejsc pracy stało się jednym z najbardziej istotnych celów polityki rządu promującej rozwój MŚP. Od samego początku rząd uznawał, że fala bezrobocia wywołana w następstwie restrukturyzacji i likwidacji przedsiębiorstw państwowych może zostać zaabsorbowana poprzez zakrojony na szeroką skalę rozwój MŚP.

W latach 1995–2000 r. MŚP stworzyły ok. miliona nowych miejsc pracy. Do 2000 r. udział MŚP w zatrudnieniu w sektorze pozarolniczym wynosił 66%, a udział w tworzeniu PKB kształtował się na poziomie 49,4% (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Od 1991 r. liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw wzrosła z mniej niż pół miliona do niemal 3,7 miliona w 2007 r., z czego 48% stanowią przedsiębiorstwa „aktywne”. W 2007 r. MŚP stanowiły ponad 99,8% aktywnych przedsiębiorstw i zatrudniały średnio 3,5 pracownika na przedsiębiorstwo, co łącznie dawało zatrudnienie na poziomie 6,2 miliona pracowników.

Polskie władze uznały, że długoterminowa strategia rozwoju MŚP wymaga skoordynowanych działań w wielu sferach polityki, w tym w zakresie badań i rozwoju (B+R), regulacji rządowych, konkurencyjności, rynku pracy, polityk społecznych oraz reformy finansów. W ciągu ostatnich 14 lat państwo doświadczyło szeregu inicjatyw politycznych oraz środków programowych dążących do stworzenia środowiska operacyjnego bardziej sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw prywatnych i MŚP.

Pierwsza polityka rządu polskiego w zakresie rozwoju MŚP została przyjęta w 1995 r. i określała cel w postaci poprawy warunków funkcjonowania MŚP (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Kolejne wytyczne w zakresie polityki rozwoju MŚP zostały przyjęte w 1999 r. oraz w 2003 r., nadając impetu rozwojowi szeregu inicja-

tyw politycznych, programów oraz środków mających na celu eliminację barier w rozwoju i wroście MŚP, zwłaszcza w obszarach dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, świadczenia usług szkoleniowych i doradczych oraz zmniejszenia obciążenia legislacyjnego i regulacyjnego w zakresie procesu tworzenia nowych przedsiębiorstw oraz rozwoju istniejących MŚP. W 2002 r. rząd przyjął Europejską kartę Małych Przedsiębiorstw i wyraził zgodę na rozwój działań spójnych z dziesięcioma obszarami polityki przedsiębiorczości określonymi w karcie².

W 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Członkostwo w UE zwiększyło otwarcie polskiej gospodarki na nowe pomysły, nową wiedzę oraz nowy kapitał, co przyczyniło się do poprawy wyników działalności gospodarczej kraju poprzez tworzenie nowych firm, większy zakres współpracy gospodarczej, większą skalę bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) głównie w następstwie dostępu do unijnych funduszy strukturalnych oraz inwestycji międzynarodowych. Ogólnie rzecz biorąc, Polska stała się bardziej atrakcyjną lokalizacją dla działalności gospodarczej. Stworzyło to szerokie możliwości dla polskich przedsiębiorstw, ale jednocześnie przyczyniło się do powstania presji na MŚP, aby osiągnąć wyższy poziom konkurencyjności. Odpowiedzią rządu na to ostatnie zjawisko były dalsze reformy strukturalne w celu lepszego przygotowania MŚP na funkcjonowanie w rozwiniętym środowisku handlowym, przy uwzględnieniu większego nacisku położonego na poprawę jakości, nowe technologie, innowacje oraz kompetencje w zakresie eksportu. Najbardziej aktualne ramy polityk MŚP i przedsiębiorczości zostały wpisane w Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007), Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 (Ministerstwo Gospodarki, 2008a), oraz Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006a).

Obecne polityki w zakresie rozwoju MŚP są w głównej mierze ukierunkowane na poprawę innowacyjności, konkurencyjności MŚP oraz na wzrost wydajności i udziału wartości dodanej. Jednym z kluczowych priorytetów polskiego rządu jest dostosowanie polskich MŚP do europejskich standardów jakościowych. W przeciwnym wypadku ich zdolność dostępu do europejskich i innych rynków międzynarodowych zostałaby ograniczona. Finansowanie działań związanych z MŚP odbywa się w znaczącym stopniu poprzez fundusze strukturalne UE, istotnie wspierające realizację priorytetów programów rozwoju MŚP w kraju.

Polityki ukierunkowane na rozwój MŚP są obecnie rozproszone pomiędzy wieloma ministerstwami, agencjami i władzami regionalnymi. Ministrowie i agencje zaangażowane w rozwój i realizację polityk rozwoju MŚP obejmują Ministerstwo Gospodarki (MG), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwo Turystyki i Sportu (MTiS) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), jak również szereg agencji, z których najistotniejszymi są Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), pełniące funkcje wspierające. Ponadto zaangażowane są także Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), sieć Regionalnych Instytucji Finansowych (RFI) oraz pozostałe podmioty regionalne.

Od czasów Kierunków polityki rządu w zakresie MŚP 2003–2006 (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003) nie powstał żaden przejrzysty dokument określający politykę rozwoju MŚP i wskazujący działania w tym obszarze. Brak doku-

mentów określających szczególną politykę/strategię w zakresie MŚP i przedsiębiorczości stanowi potencjalne źródło problemów dla systematycznej koordynacji polityki MŚP i przedsiębiorczości oraz wysiłków programowych.

Niniejszy rozdział przedstawia szczegółowe kwestie związane z obecną sytuacją w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce akcentując strukturę, rozmiary i wkład sektora MŚP i przedsiębiorczości. Dokonuje się rozróżnienia pomiędzy wynikami MŚP związanymi z rozpoczynaniem działalności, przetrwaniem na rynku oraz wzrostem, oraz wynikami w zakresie przedsiębiorczości, związanymi z kształtowaniem potencjalnych przedsiębiorców. Obie te kwestie są ściśle ze sobą powiązane, gdyż potencjalna grupa przedsiębiorców tworzy zakres podmiotów, z którego wyłaniają się nowe i rozwijające się firmy, a wyniki funkcjonowania istniejących MŚP również wpływają na zachowania przedsiębiorcze. Jednakże pomocne jest rozróżnienie pomiędzy tymi dwiema kategoriami, ponieważ oznaczają one odmienne podejścia polityczne. Szczególną uwagę zwraca się zarówno na aspekt jakościowy, jak i ilościowy dotyczący MŚP oraz aktywności przedsiębiorczej, a także na związane z tym powiązania z innowacjami, co stanowi kluczowy czynnik pobudzający wydajność i wzrost gospodarczy. Niniejszy rozdział stara się w możliwie jak najszerszym stopniu dokonać porównania wyników w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i MŚP w Polsce z wartościami porównawczymi o charakterze międzynarodowym, zaznaczając różnice pomiędzy różnymi typami MŚP i przedsiębiorców. Rozdział kończy się podsumowaniem najistotniejszych wyzwań o charakterze strukturalnym oraz na poziomie przedsiębiorstw w Polsce, co pomoże w określeniu zakresu obecnego środowiska politycznego w Rozdziale 2.

Rozmiary i struktura sektora MŚP

Niniejszy rozdział opisuje obecną sytuację sektora MŚP w Polsce pod względem liczby podmiotów, klas wielkości, zatrudnienia, rozkładu sektora oraz struktury prawnej. W Ramce 1.1. zostały przedstawione definicje związane z polskim przedsiębiorstwem wykorzystane w tym oraz w kolejnych rozdziałach.

Ramka 1.1. Definicje związane z przedsiębiorstwem

Przedsiębiorca: „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, posiadająca na mocy odrębnej ustawy zdolność do czynności prawnych, prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek, partnerzy spółki cywilnej w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej” (Rzeczpospolita Polska, 2004).

Przedsiębiorstwa: „obejmują: przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa w posiadaniu kapitału zagranicznego oraz przedsiębiorstwa, których właścicielami są organizacje społeczne i fundacje, spółdzielnie, spółki (akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością, jawne i komandytowe, ograniczone wysokością udziałów, partnerskie oraz spółki prawa cywilnego), jak również samodzielnie prowadzoną działalność gospodarczą” (PARP, 2008).

Mikroprzedsiębiorstwo: przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż dziesięciu pracowników (nie licząc właścicieli i współwłaścicieli) oraz wykazujące roczny obrót netto w wysokości niższej niż równowartość 2 milionów euro lub sumę bilansową nieprzekraczającą równowartości 2 milionów euro.

Małe przedsiębiorstwo: przedsiębiorstwo zatrudniające nie więcej niż 49 pracowników (nie licząc właścicieli i współwłaścicieli) oraz wykazujące roczny obrót netto w wysokości niższej niż równowartość 10 milionów euro lub sumę bilansową nieprzekraczającą równowartości 10 milionów euro.

Ramka 1.1. Definicje związane z przedsiębiorstwem (cd.)

Średnie przedsiębiorstwo: przedsiębiorstwo zatrudniające od 50 do 249 pracowników (nie licząc właścicieli i współwłaścicieli) oraz wykazujące roczny obrót netto w wysokości niższej niż równowartość 50 milionów euro lub sumę bilansową nieprzekraczającą równowartości 43 milionów euro.

Duże przedsiębiorstwo: przedsiębiorstwo zatrudniające co najmniej 250 pracowników (nie licząc właścicieli i współwłaścicieli) oraz wykazujące roczny obrót netto w wysokości wyższej niż równowartość 50 milionów euro lub sumę bilansową przekraczającą równowartość 43 milionów euro.

Działalność innowacyjna: „działalność związana z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, urządzeń, usług, procesów lub metod, przeznaczonych do wprowadzenia na rynek albo do innego wykorzystania w praktyce” (Rzeczpospolita Polska, 2005).

Przedsiębiorstwo innowacyjne: „przedsiębiorstwo, które w ciągu ostatnich trzech lat wprowadziło innowację, tj. pewną nowość w odniesieniu do produktu lub usługi, procesu, marketingu lub organizacji”. (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

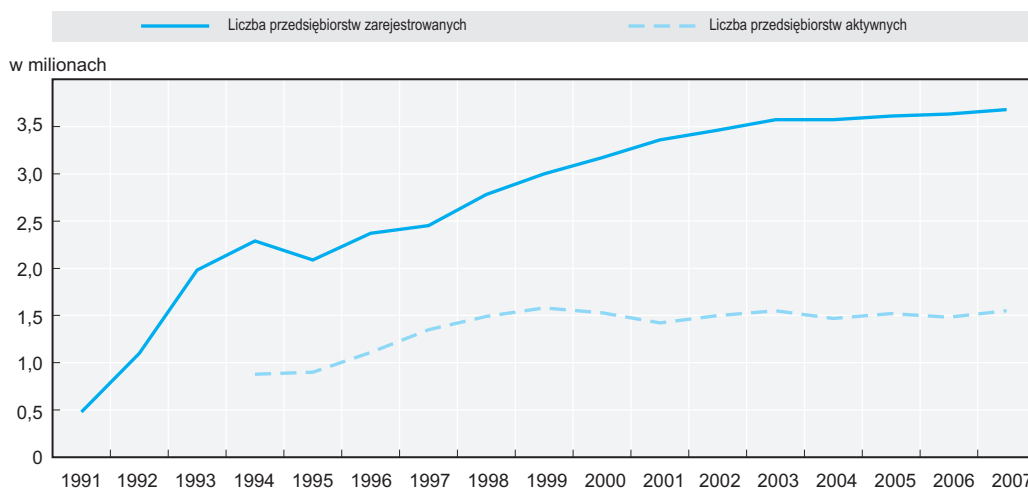
Technostarter: „przedsiębiorstwo, które wykonuje działalność gospodarczą na terenie parku technologicznego lub inkubatora przedsiębiorczości oraz zamierza podjąć działalność innowacyjną zgodnie z biznesplanem opracowanym przez ośrodek KSU [Krajowy System Wsparcia MŚP] w ramach usług objętych wsparciem” (Ministerstwo Gospodarki, 2008b).

Uwaga: polski rząd przyjął unijną definicję MŚP w 2005 r.

Przedsiębiorstwa zarejestrowane a przedsiębiorstwa „aktywne”

Liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych³ w Polsce rośnie stale od 1991 r., z wyjątkiem spadku w 1995 r. (Wykres 1.1). W latach 1991–2007 liczba ta niemal potroiła się osiągnąjąc poziom 3,68 miliona⁴. Jednakże istnieje duża rozbieżność pomiędzy liczbą i tempem wzrostu przedsiębiorstw zarejestrowanych i „aktywnych”⁵. Liczba przedsiębiorstw aktywnych nie wzrasta w tak szybkim tempie, a od 2001 r. stosunek przedsiębiorstw aktywnych do zarejestrowanych waha się na poziomie 47–50% (choć w 1997 r. wskaźnik ten zbliżył się już do poziomu 65%). W 2007 r. liczba przedsiębiorstw aktywnych osiągnęła 1,78 miliona, co oznacza wzrost o prawie 60% w stosunku do 1995 r.

Wykres 1.1. Przedsiębiorstwa zarejestrowane i aktywne, Polska, 2007



Źródło: Dane za okres przed 2001 r. – Surdej A., Wach K. (2007), “Entrepreneurship as the Challenge for Polish Economy in the 21st Century”, conference proceedings of the 6th International Conference, 10–11 October, Faculty of Economics, Miskolc University, pp. 169–176, <http://ssrn.com/abstract=111353>, Wykres 1. Dane za okres 2001–2007 – różne raporty rządu polskiego w oparciu o dane GUS (baza danych REGON).

Udział MŚP w ogólnej liczbie przedsiębiorstw, zatrudnieniu i PKB

MŚP mają istotny udział w liczbie aktywnych przedsiębiorstw i odgrywają kluczową rolę w polskiej gospodarce. W 2007 r. stanowiły one 99,8% ogółu aktywnych przedsiębiorstw, zatrudniały blisko 70% pracowników w sektorze pozarolniczym, a ich udział w tworzeniu wartości dodanej osiągnął poziom 56% (Tabela 1.1). Mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające mniej niż dziesięciu pracowników) stanowią większość przedsiębiorstw nierolniczych (96,4%), zatrudniają 40,1% pracowników tych przedsiębiorstw oraz generują 28% wartości dodanej. Mikroprzedsiębiorstwa stanowią zdecydowanie największą część sektora MŚP (96,6%). Mimo że średnia wielkość zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwie to 2,1 pracownika, przedsiębiorstwa tego typu zatrudniają łącznie blisko 3,6 miliona pracowników (57,8% pracowników MŚP). Ponadto generują one połowę wartości dodanej sektora MŚP.

Tabela 1.1. Struktura aktywnych przedsiębiorstw oraz zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2007

Klasa wielkości (liczba pracowników)	Liczba przedsiębiorstw	Udział w liczbie przedsiębiorstw	Liczba pracowników	Udział w liczbie pracowników	Średnia wielkość firmy	Udział w tworzeniu wartości dodanej
Mikro (0–9)	1 713 194	96,4%	3 592 817	40,1%	2,1	28,0%
Małe (10–49)	45 184	2,5%	1 007 453	11,2%	22,3	10,4%
Średnie (50–249)	15 452	0,9%	1 619 286	18,0%	104,8	18,0%
Suma częściowa	1 773 830	99,8%	6 219 556	69,3%	3,5	56,0%
Duże (250 +)	3 256	0,2%	2 749 746	30,6%	773,5	44,0%
Razem	1 777 086	100,0%	8 969 302	100,0%	5,0	100,0%
Udział mikroprzedsiębiorstw w sektorze MŚP		96,6%		57,8%		50,0%

Uwaga: Dane o zatrudnieniu pochodzące z badania przedsiębiorstw przeprowadzonego przez GUS różnią się od danych Badania Siły Roboczej.

Źródło: Opracowanie PARP na podstawie danych GUS.

W 2007 r. udział MŚP w zatrudnieniu ogółem osiągnął poziom 40,8%⁶, co oznacza wprawdzie nieznaczny, ale jednak wzrost w stosunku do 2002 r. W tym okresie zatrudnienie w MŚP wzrosło o ok. 11,8% (średnie roczne tempo wzrostu na poziomie blisko 2,4%), podczas gdy zatrudnienie ogółem wzrosło o 10,6% (średnie roczne tempo wzrostu nieco ponad 2,1%).

W porównaniu ze średnią dla państw członkowskich UE struktura przedsiębiorstw w Polsce jest w decydującym stopniu zdominowana przez mikroprzedsiębiorstwa stanowiące 96,4% przedsiębiorstw w Polsce w porównaniu z 91,9% dla UE-27 (Tabela 1.2). [Proszę zauważyć, że dane dla Polski ujmują w kategorii mikroprzedsiębiorstw firmy niezatrudniające pracowników]. W Polsce występuje szczególnie niski odsetek małych przedsiębiorstw (jedynie 2,5% przedsiębiorstw polskich w stosunku do 7,0% w UE to małe przedsiębiorstwa), chociaż średnia wielkość zatrudnienia małego przedsiębiorstwa w Polsce jest większa aniżeli średnia unijna, podobnie jak ma to miejsce w przypadku średniej wielkości średniego przedsiębiorstwa. Z drugiej strony, duże firmy europejskie zatrudniają znacząco więcej pracowników aniżeli ich polskie odpowiedniki. Udział polskich MŚP w generowaniu wartości dodanej jest na podobnym poziomie co w UE, natomiast w subkategorii mikroprzedsiębiorstw udział ten w Polsce przekracza udział charakteryzujący UE.

Tabela 1.2. Struktura przedsiębiorstw oraz zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, UE-27, 2007

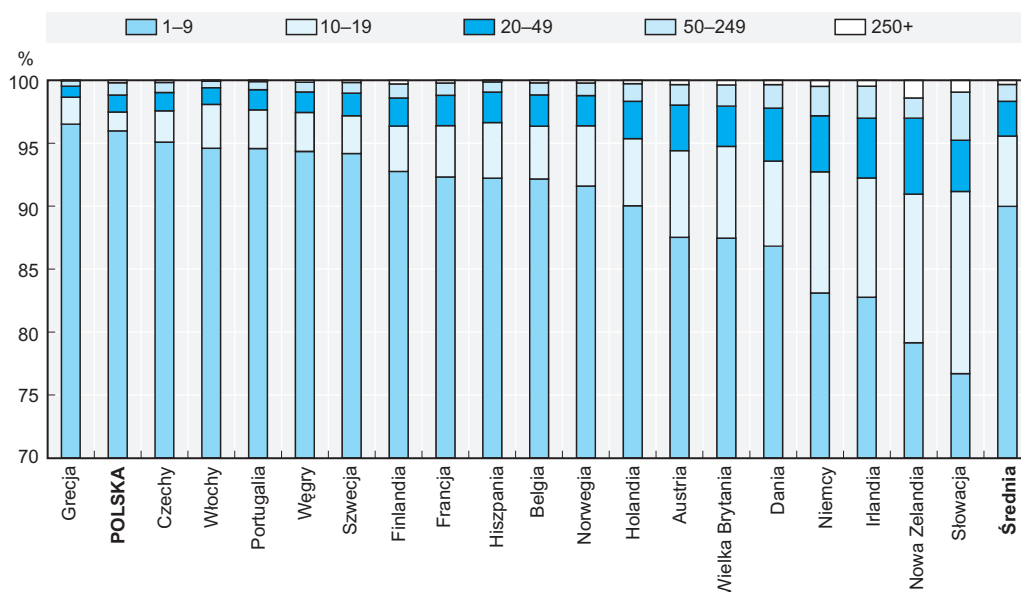
Klasa wielkości (liczba pracowników)	Liczba przedsiębiorstw (w tys.)	Udział w liczbie przedsiębiorstw	Liczba pracowników (w tys.)	Udział w liczbie pracowników	Średnia wielkość firmy	Udział w tworzeniu wartości dodanej
Mikro (0–9)	18 778	91,9%	38 890	29,7%	2,1	21,0%
Małe (10–49)	1 402	6,8%	27 062	20,7%	19,3	18,9%
Średnie (50–249)	220	1,1%	21 957	16,8%	99,8	17,8%
Suma częściowa	20 409	99,8%	87 909	67,2%	4,3	57,0%
Duże (250 +)	43	0,2%	42 895	32,8%	997,6	42,3%
Razem	20 452	100%	130 804	100%	6,4	100%
Udział mikroprzedsiębiorstw w sektorze MŚP		92%		44,2%		36,4%

Źródło: Audretsch, D. et al. (2009), "First Section of the Annual Report on EU Small and Medium-sized Enterprises", Commissioned by the European Commission, Directorate General Enterprise and Industry, EIM Business and Policy Research, Zoetermeer, Netherlands, January, Tabele 10 i 11. Dane dotyczące przedsiębiorstw niefinansowych.

Podobna różnica pomiędzy Polską i krajami OECD jest również dostrzegalna w strukturze przedsiębiorstw według ich liczby i wielkości zatrudnienia. Z wyjątkiem Grecji, Polska charakteryzuje się najwyższym odsetkiem mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw spośród 20 krajów członkowskich OECD (Wykres 1.2). Średni udział mikroprzedsiębiorstw w ogóle przedsiębiorstw zatrudniających pracowników wynosi dla grupy tych 20 państw 90%, podczas gdy dla Polski odsetek ten kształtuje się na poziomie 96%.

Spśród 20 krajów członkowskich OECD Polska posiada czwarty co do wielkości odsetek udziału zatrudnienia w mikroprzedsiębiorstwach zatrudniających pracowników (39%), plasując się za Grecją (59%), Włochami (47%) i Portugalią (42%) (Wykres 1.3).

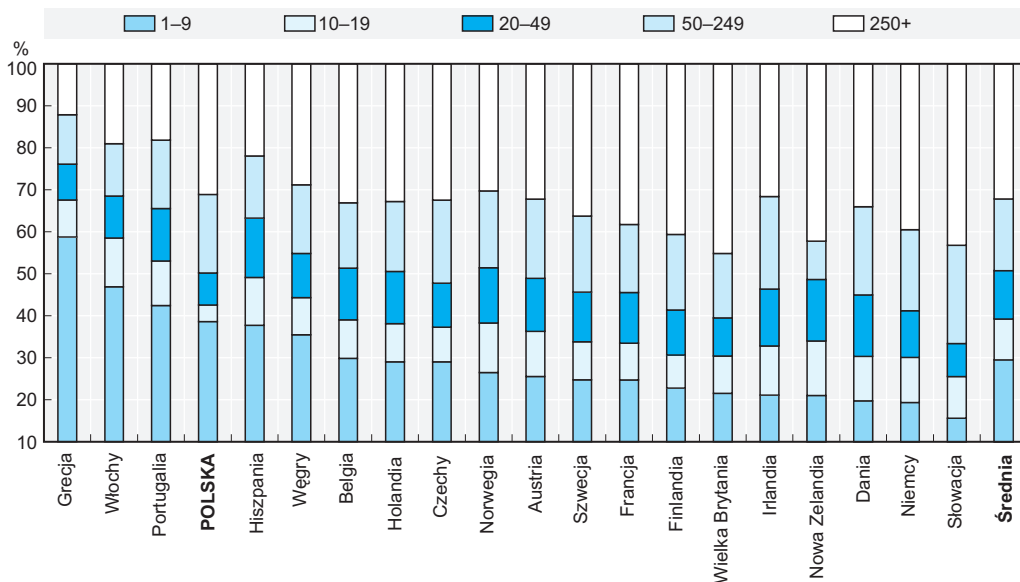
Wykres 1.2. Struktura przedsiębiorstw według klasy wielkości zatrudnienia, państwa członkowskie OECD, 2006



Źródło: Eurostat and OECD Structural and Demographic Business Statistics, Business by Size Class Database.

Małe przedsiębiorstwa (10–49 pracowników) posiadają szczególnie niski udział w zatrudnieniu w Polsce (6%) w porównaniu z pozostałymi wyżej wymienionymi państwami OECD (średnia 11%). Z drugiej strony, udział dużych firm w zatrudnieniu w Polsce (31%) jest bardzo bliski średniej OECD dla tej kategorii przedsiębiorstw.

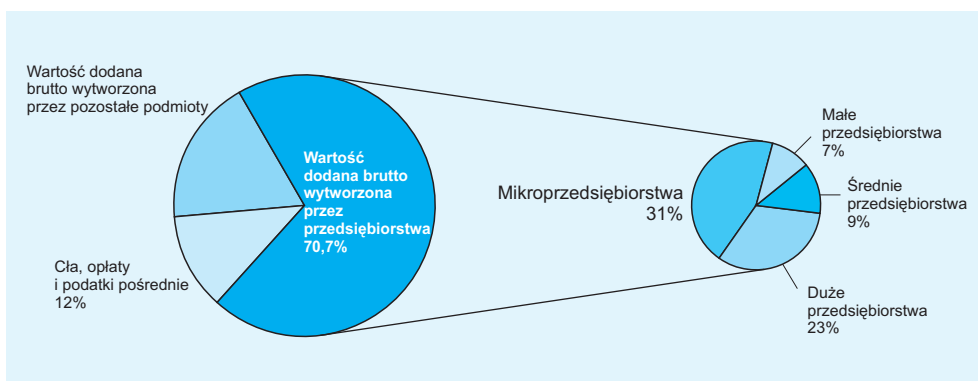
Wykres 1.3. **Struktura zatrudnienia według klasy wielkości przedsiębiorstwa, państwa członkowskie OECD, 2006**



Źródło: Eurostat and OECD Structural and Demographic Business Statistics, Business by Size Class Database.

Udział MŚP w tworzeniu PKB wyniósł w 2007 47,4% (Wykres 1.4). W ostatnich latach pozostawał on na stosunkowo stabilnym poziomie, chociaż można było zaobserwować drobne wahania w dół z poziomu 48,5% w 2000 r. (PARP, 2003). Dane te obejmują również działalność MŚP w szarej strefie. W tym względzie Polska znajduje się daleko w tyle za UE, gdzie MŚP generują blisko dwie trzecie PKB (Komisja Europejska, 2004).

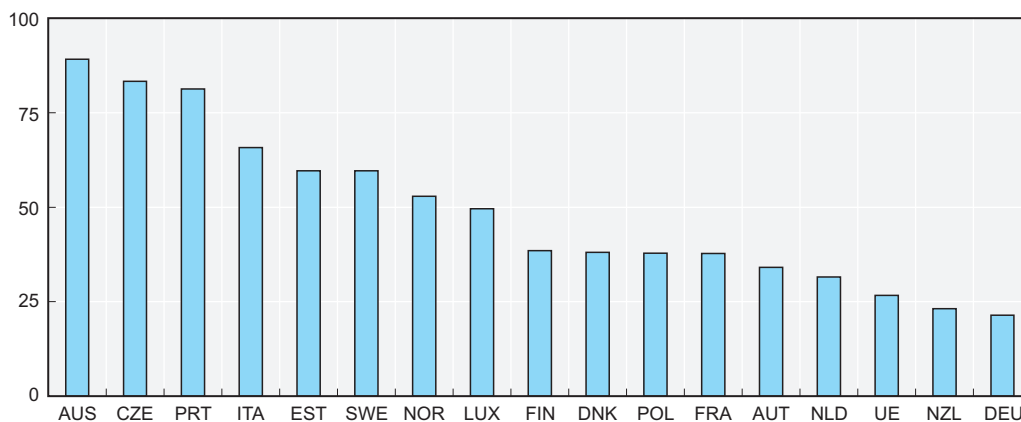
Wykres 1.4. **Wkład MŚP w tworzenie PKB w Polsce, 2007**



Źródło: PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa.

Gęstość występowania MŚP na 1 000 mieszkańców kształtuje się w Polsce nieco poniżej średniej dla krajów OECD, dla których dostępne są dane porównawcze. Gęstość występowania MŚP w Polsce wynosi 38 na 1 000 mieszkańców, podczas gdy średnia dla wszystkich krajów objętych badaniem wynosi ok. 50 na 1 000 mieszkańców (Wykres 1.5).

Wykres 1.5. **Gęstość występowania MŚP w niefinansowych sektorach gospodarki, 2006**
Liczba MŚP na 1 000 mieszkańców



Źródło: OECD, Structural and Business Statistics. Dane za 2006 r.

Struktura sektorowa MŚP oraz zatrudnienia w MŚP

W 2007 r. większość pozarolniczych MŚP w Polsce funkcjonowało w obszarze sektora handlu i napraw (32%), za którym plasował się sektor usług (połączenie usług związanych z nieruchomościami, prowadzeniem działalności gospodarczej oraz pozostałych usług) (39%). Około 10% MŚP prowadziło działalność w sektorze przemysłowym (Tabela 1.3). Udział sektora przemysłowego w strukturze MŚP utrzymywał się na stabilnym poziomie, ale od 2001 r. zaznaczyła się nieznaczna tendencja spadkowa, a znaczny wzrost zanotował udział sektora usług. Udział MŚP, w sektorze pozostałych usług, wzrósł drastycznie z 4,9% w 2001 r. do 22% w 2007 r.

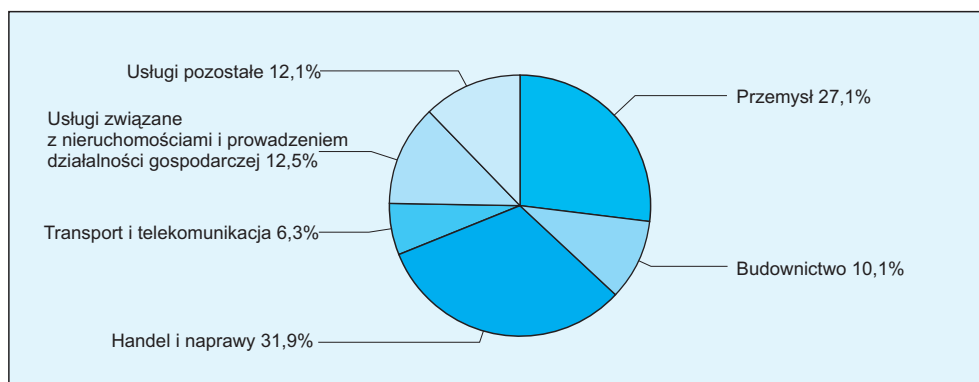
Tabela 1.3. **Struktura sektorowa MŚP nieprowadzących działalności rolniczej, Polska, 2007**

Sektory	Aktywne MŚP (% ogółu)	
	2006	2007
Przemysł	11,5	10
Budownictwo	10,0	11
Handel i naprawy	35,7	32
Transport i telekomunikacja	8,4	7
Usługi związane z nieruchomościami i prowadzeniem działalności gospodarczej	16,0	17
Pozostałe usługi	18,4	22
Razem	100	100

Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007” Warszawa; PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa.

Największy udział w strukturze zatrudnienia MŚP posiada sektor handlu i napraw (31,9%) przed sektorem przemysłu (27,1%) (Wykres 1.6). W porównaniu z 2001 r. spadek udziału w strukturze zatrudnienia MŚP zanotowano we wszystkich sektorach, za wyjątkiem sektora usług związanych z nieruchomościami i prowadzeniem działalności gospodarczej oraz sektora pozostałych usług.

Wykres 1.6. **Struktura sektorowa zatrudnienia w MŚP nieprowadzących działalności rolniczej, Polska, 2006**



Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, Warszawa.

Struktura prawna MŚP

Większość polskich MŚP prowadzi działalność w formie prawnej „osób fizycznych” lub też, jak to się zwykle określa, firm jednoosobowych bądź spółek cywilnych. W tej formie prawnej funkcjonuje 92,5% polskich MŚP (Tabela 1.4). Jednakże zależnie od wielkości podmiotów można dostrzec istotne różnice pomiędzy poszczególnymi MŚP. Ponad 50% małych oraz ponad 80% średnich przedsiębiorstw jest zarejestrowanych jako „osoby prawne”, podczas gdy ponad 94% mikroprzedsiębiorstw funkcjonuje jako „osoby fizyczne”. Sugeruje to, że z postępującym rozwojem polskich przedsiębiorstw wzrasta również tendencja do zmiany formy prawnej na spółki komandytowe lub z ograniczoną odpowiedzialnością.

Tabela 1.4. **Formy prawne MŚP w Polsce, 2007**

Kategoria	Razem	Osoby fizyczne		Osoby prawne	
		Liczba	%	Liczba	%
Mikroprzedsiębiorstwa	1 713 194	1 618 372	94,5%	94 822	5,5%
Małe przedsiębiorstwa	45 184	20 235	44,8%	24 949	55,2%
Średnie przedsiębiorstwa	15 452	2 493	16,1%	12 959	83,9%
Razem MŚP	1 773 830	1 641 100	92,5%	132 730	7,5%

Źródło: Opracowania PARP.

„Szara strefa”

W każdej gospodarce występuje zjawisko działalności nierejestrowanej, ale jego skala znacząco się różni zależnie od poziomu rozwoju gospodarczego kraju. Schneider (2009)

szacuje, że „szara strefa” stanowiła w Polsce w latach 2006/07 ok. 26,5% PKB w porównaniu z 29,3% w latach 2004/05⁷. Jednakże Główny Urząd Statystyczny oszacował wielkość szarej strefy w Polsce w 2007 r. na poziom ok. 14,7% PKB.

Oficjalne dokumenty polskie nie podają liczby przedsiębiorstw działających w gospodarce nierejestrowanej⁸ (ani liczby przedsiębiorstw w „szarej strefie”), więc nie jest łatwo określić rozmiarów tego zjawiska oraz czy liczba tych podmiotów wzrasta, czy też maleje. Ale pewnym wydaje się, że „szara strefa” przeważa w grupie mikroprzedsiębiorstw działających w pewnych sektorach. Takie sektory jak budownictwo, mała gastronomia, handel detaliczny oraz przetwarzanie żywności wydają się być najbardziej podatne na ukrywanie działalności gospodarczej.

Zatrudnienie nieformalne jest stosunkowo niskie, ale wzrasta. Szacuje się, że liczba nieformalnie zatrudnionych („bez rejestracji”) pracowników wyniosła w 2006 r. 439 000 (wzrost o 8,4% w porównaniu z 2004 r.)⁹. Stanowi to 5,1% zatrudnienia w przedsiębiorstwach pozarolniczych oraz 7,3% w zatrudnieniu ogółem MŚP¹⁰. Co siódmy pracownik zatrudniony w małych firmach budowlanych znajdował się w sferze nierejestrowanej (15,3%); co ósmy w sektorze handlu detalicznego oraz sektorze drobnych napraw (12,7%); oraz co jedenasty w sektorze przetwórstwa przemysłowego (9,1%). W innych sektorach, gdzie odnotowano istnienie „szarej strefy”, nieformalne zatrudnienie stanowiło 6% ogólnej liczby pracowników zatrudnionych w małych przedsiębiorstwach (PARP, 2008).

Pozostałe istotne aspekty nieformalności to praktyka unikania płacenia podatków – działalność nierejestrowana prowadzona przez podmioty działające w sposób legalny. Według Badania Przedsiębiorstw przeprowadzonego przez Bank Światowy w Polsce za 2005 r. 43,9% wszystkich firm nie wykazuje całości swej sprzedaży ze względów podatkowych (Bank Światowy, 2009). Jest to więcej aniżeli w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Wśród głównych czynników wpływających na wzrost „szarej strefy” w Polsce należy zaliczyć: skomplikowany charakter przepisów prawnych i regulacji, wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej oraz wysokie podatki od wynagrodzeń (klin podatkowy). Mimo że koszty pracy kształtują się w Polsce na poziomie, który trudno porównywać z innymi państwami członkowskimi UE, można stwierdzić, że koszty pracy niezwiązane z wynagrodzeniem (w tym składki na ubezpieczenia społeczne) oraz podatki pośrednie i bezpośrednie są wysokie. W rzeczywistości klin podatkowy w Polsce należy do największych w całej Unii Europejskiej (Ministerstwo Gospodarki, 2008c).

Wyniki działalności sektora MŚP

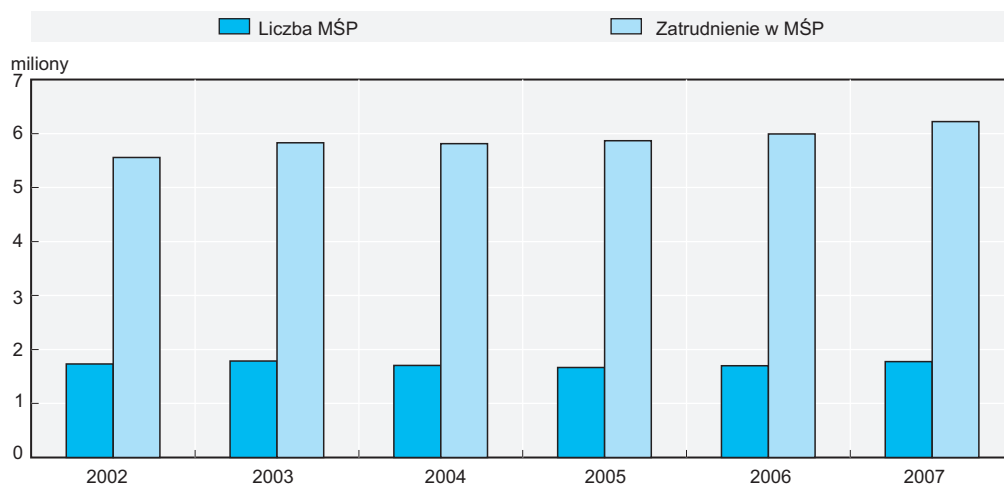
Niniejszy rozdział zajmuje się analizą trendów wzrostowych w zakresie wyników działalności MŚP, w tym kwestiami związanymi ze wskaźnikami powstawania, likwidacji oraz przetrwania przedsiębiorstw, poziomem wydajności oraz wkładem w generowanie miejsc pracy, obrotu, wartości dodanej, eksportu oraz działalności innowacyjnej.

Wzrost MŚP oraz zatrudnienia w MŚP

W okresie od 2002 do 2007 r. liczba MŚP wzrosła z 1,73 miliona do 1,77 miliona (Wykres 1.7), a populacja MŚP zwiększyła się per saldo o 2,4% (średnie roczne tempo wzrostu na poziomie 0,5%, czyli nieco ponad 8 000 MŚP rocznie). Zatrudnienie MŚP

rosło szybciej, bo w tempie 11,8% (średnie roczne tempo wzrostu na poziomie ok. 2,4%). Jednym z efektów netto tego zjawiska był wzrost średnich rozmiarów MŚP z 3,2 pracowników w 2002 r. do 3,5 pracowników w 2007 r.

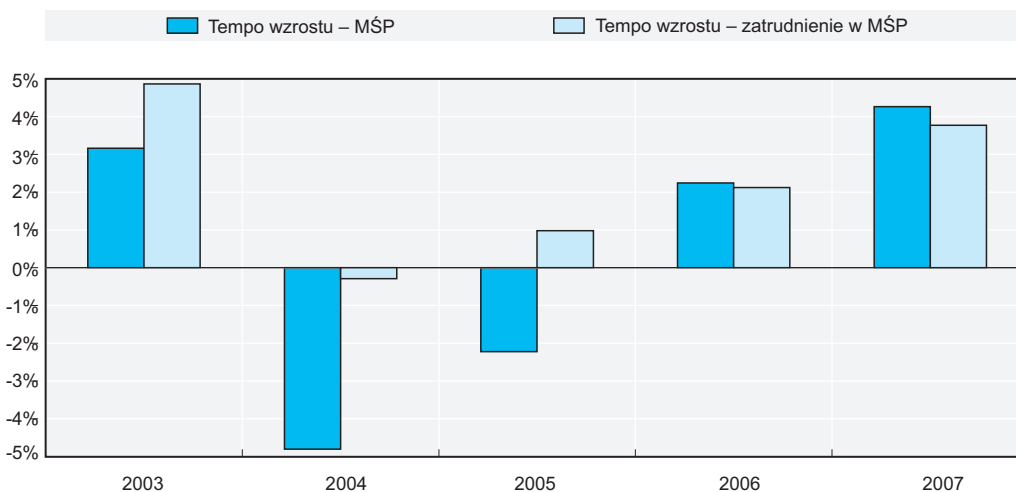
Wykres 1.7. Wzrost liczby MŚP i zatrudnienia w MŚP, Polska, 2002–2007



Źródło: Dane opracowane przez różne polskie źródła oficjalne na podstawie danych GUS.

Wzrost per saldo był bardzo powolny i sporadyczny. W 2004 r. zanotowano wzrost ujemny w zakresie liczby MŚP oraz zatrudnienia w MŚP w 2004 r., który dopiero stopniowo powraca do poziomu z 2003 r. (Wykres 1.8).

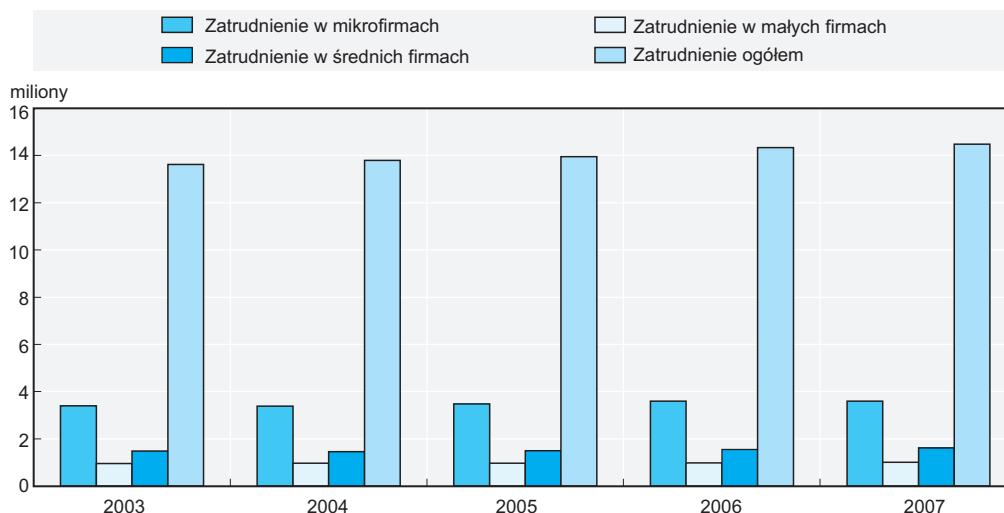
Wykres 1.8. Roczne tempo wzrostu liczby MŚP i zatrudnienia w MŚP, Polska, 2003–2007



Źródło: Dane opracowane przez różne polskie źródła oficjalne na podstawie danych GUS.

Zatrudnienie w ujęciu per saldo wzrasta w ostatnich latach w powolnym tempie we wszystkich grupach MŚP (Wykres 1.9). Jednakże od 2003 r. wzrost zatrudnienia był szybszy w grupie średnich przedsiębiorstw (2,4% rocznie) aniżeli w przypadku mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw (1,4% rocznie). Ponieważ zatrudnienie ogółem rosło w tempie ok. 3% rocznie, udział MŚP w zatrudnieniu ogółem nie zmienił się istotnie w okresie pomiędzy 2003 a 2007 r. – wahając się pomiędzy 41 a 43%.

Wykres 1.9. Wzrost zatrudnienia w MŚP według wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2003–2007



Uwaga: Rokiem bazowym jest 2003 ponieważ przed tą datą dane strony polskiej zawierały sumę dla przedsiębiorstw małych i średnich.

Źródło: Różne raporty PARP za 2004, 2007 oraz 2008 r.

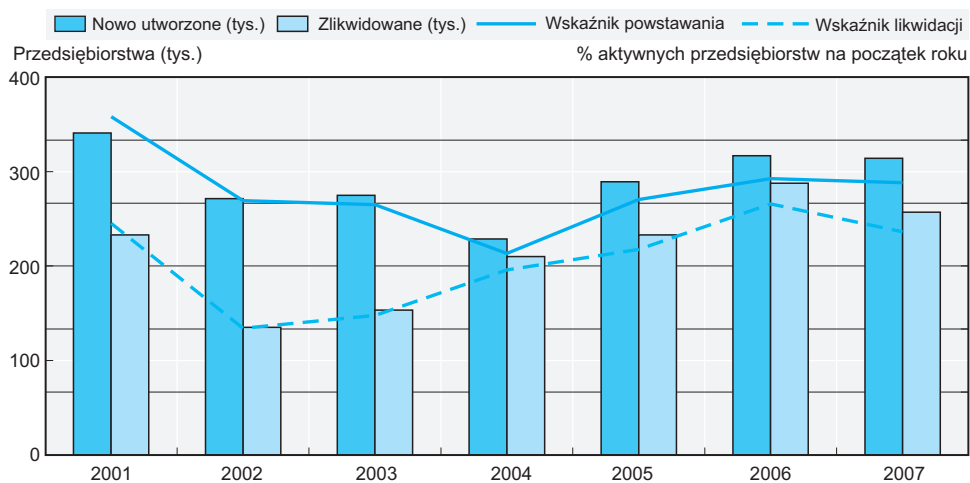
Roczna liczba nowo tworzonych i likwidowanych przedsiębiorstw

Wzrost liczby przedsiębiorstw w gospodarce jest w znaczącym stopniu różnicą pomiędzy liczbą nowo tworzonych przedsiębiorstw w ciągu roku a liczbą likwidowanych podmiotów, tj. wskaźnikami powstawania i likwidacji przedsiębiorstw. W Polsce informacja ta przyjmuje formę liczby podmiotów nowo zarejestrowanych oraz „wykreślonych” z Rejestru REGON.

Wskaźniki powstawania i likwidacji przedsiębiorstw stanowią wielkość obrazującą poziom dynamiki rozwoju sektora przedsiębiorstw. Mogą one także wskazywać na warunki funkcjonowania w danej gospodarce. W 2007 r. w Rejestrze REGON zostało zarejestrowanych 314 091 nowych przedsiębiorstw, a jednocześnie 257 060 podmiotów zostało wykreślonych (zlikwidowanych), co odzwierciedla wskaźnik powstawania nowych przedsiębiorstw na poziomie 8,6% oraz wskaźnik likwidacji na poziomie 7,1% (w oparciu o liczbę przedsiębiorstw zarejestrowanych na początku roku). Wykres 1.10 przedstawia liczbę przedsiębiorstw nowo utworzonych i zlikwidowanych w ciągu roku oraz odpowiadające tym wielkościom roczne wskaźniki powstawania i likwidacji przedsiębiorstw na przestrzeni lat¹¹. Średni wskaźnik powstawania przedsiębiorstw w latach 2001–2007 r. wynosił 8,4%, mimo że na przestrzeni lat wskaźnik ten ulegał wahaniom od maksymalnego poziomu 10,7% w 2001 r. do minimum w wysokości 6,4% w 2004 r. Liczba nowo

utworzonych mikroprzedsiębiorstw rośnie od 2004 r., podczas gdy trend spadkowy jest obserwowany od 2005 r. w odniesieniu do małych, średnich i dużych przedsiębiorstw (PARP, 2009). Ponad 90% nowych przedsiębiorstw stanowią firmy jednoosobowe. Średni wskaźnik likwidacji w okresie 2001–2007 wyniósł 7%, wahając się od minimalnego poziomu w wysokości 4% w 2002 r. do maksimum na poziomie 8% w 2006 r. Średnie wskaźniki powstawania i likwidacji przedsiębiorstw dla 23 państw europejskich w 2006 r. wyniosły odpowiednio 9,8% i 7,9%, co sugeruje, że sektor przedsiębiorstw w Polsce może być nieco mniej dynamiczny pod tym względem aniżeli sektor przedsiębiorstw w przeciętnym kraju członkowskim UE (Eurostat, 2006).

Wykres 1.10. Roczna liczba nowo utworzonych i zlikwidowanych przedsiębiorstw, Polska, 2001–2007



Uwaga: Obliczenia wskaźników powstawania i likwidacji przedsiębiorstw opierają się na liczbie przedsiębiorstw zarejestrowanych w bazie danych REGON na początek każdego roku.

Źródło: Dane dla nowo utworzonych przedsiębiorstw przedstawione przez PARP (2003), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2001–2002”, Warszawa; PARP (2004), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2002–2003”, Warszawa; PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa.

Wskaźniki powstawania i likwidacji przedsiębiorstw są bardzo interesujące, ponieważ nie tylko odzwierciedlają one wpływ wymiernych czynników wzrostu gospodarczego (np. PKB), ale również czynników niewymiernych związanych z nastrojami inwestorów i oczekiwaniami co do możliwości zarządzania przedsiębiorstwem. W Polsce liczba nowo tworzonych przedsiębiorstw powoli, ale systematycznie maleje od 2001 r. po okresie silnego wzrostu obserwowanego w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, któremu towarzyszył silny wzrost PKB. Po spadku dynamiki wzrostu PKB (z 4% w 2000 r. do 1% w 2001 r.) liczba nowo tworzonych przedsiębiorstw spadła o 18,7% w 2002 r. (PARP, 2007). Wraz z ponownym okresem poprawy tempa wzrostu PKB w 2003 r. wskaźnik powstawania przedsiębiorstw ponownie wzrósł w 2005 r.

Łączny wskaźnik powstawania i likwidacji przedsiębiorstw ukształtował się w 2007 r. na poziomie 15,7% (Tabela 1.5), co wskazuje na istotną dynamikę rozwoju sektora przedsiębiorstw. Jednakże różnica pomiędzy wskaźnikiem powstawania i likwidacji przedsiębiorstw zmalała od 2002 r., co doprowadziło do wolniejszego wzrostu populacji przed-

siębiorstw per saldo. Najistotniejszym faktem w tym zakresie jest to, że różnica ta jest dodatnia na korzyść liczby nowo tworzonych przedsiębiorstw. Istotne zróżnicowanie regionalne ma miejsce w rozkładzie geograficznym nowo powstałych przedsiębiorstw w kraju oraz w strukturze geograficznej wskaźników powstawania i likwidacji przedsiębiorstw (co zostanie dalej omówione w Rozdziale 4).

Tabela 1.5. **Dynamika powstawania i likwidacji przedsiębiorstw, Polska, 2001–2007**

	Odsetek						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wskaźnik powstawania plus wskaźnik likwidacji	18,1	12,1	12,4	12,3	14,6	16,7	15,7
Wskaźnik powstawania minus wskaźnik likwidacji	3,4	4,1	3,5	0,5	1,6	0,8	1,6

Źródło: Obliczenia autora na podstawie danych z Wykresu 1.10.

Zdolność do przetrwania nowych przedsiębiorstw

Pierwszy rok funkcjonowania stanowi największe wyzwanie dla polskich przedsiębiorstw. Średnio ok. jedna trzecia nowo utworzonych polskich przedsiębiorstw nie jest w stanie przetrwać pierwszego roku istnienia, przy czym nieco większe szanse na przetrwanie posiadają firmy zatrudniające pracowników (Tabela 1.6). Pod koniec okresu czterech lat na rynku nadal istniało mniej niż 30% polskich przedsiębiorstw utworzonych w 2003 r., ale wskaźniki przetrwania dla firm zatrudniających pracowników kształtowały się na znacznie wyższym poziomie, sięgając poziomu blisko 53%. Pomimo że wskaźniki przetrwania pierwszego roku wydają się wzrastać, są one w Polsce nadal znacznie niższe aniżeli dla nowo utworzonych firm zatrudniających pracowników w państwach OECD¹².

Tabela 1.6. **Wskaźnik przetrwania nowych firm, Polska, 2008**

Rok utworzenia	Wskaźnik przetrwania pierwszego roku		Wskaźnik przetrwania do 2008 r.	
	Wszystkie nowe firmy	Firmy zatrudniające pracowników	Wszystkie nowe firmy	Firmy zatrudniające pracowników
	2003	64,4	69,8	29,8
2004	61,6	67,7	35,4	47,5
2005	66,7	71,6	42,0	55,5
2006	67,5	73,3	55,2	69,4
2007	70,8	72,9	70,7	72,9

Źródło: GUS (2009b), Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2003–2007, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa.

Wskaźniki przetrwania różnią się zależnie od sektora, formy prawnej nowo utworzonego przedsiębiorstwa oraz tego, czy przedsiębiorstwo zatrudnia pracowników, a także zależnie od czynników leżących po stronie właściciela, takich jak płeć, wiek, wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe. Przedsiębiorstwa charakteryzujące się niższymi wskaźnikami przetrwania występują częściej w sektorze turystyki oraz handlu i są na ogół zarejestrowane jako „osoby fizyczne” lub podmioty niezatrudniające żadnych pracowników poza właścicielem. Z powyższego wynika, że szanse na przetrwanie są znacznie większe w przypadku przedsiębiorstw zarejestrowanych jako „osoby prawne” posiadających od początku pracowników oraz kapitał założycielski (PARP, 2008).

Wpływ powstawania nowych przedsiębiorstw na tworzenie miejsc pracy

Od 2003 r. GUS prowadzi statystykę powstawania nowych przedsiębiorstw w ujęciu rocznym i rejestruje dane dotyczące szeregu wymiarów, w tym w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy. Nowe przedsiębiorstwa utworzone w latach 2003–2007, będące nadal aktywnymi przedsiębiorstwami w 2008 r., przyczyniły się do powstania 1,83 miliona miejsc pracy (Tabela 1.7). W 2008 r. stanowiło to ok. 16% zatrudnienia w sektorze prywatnym¹³. Średnia liczba miejsc pracy utworzonych przez młode przedsiębiorstwo kontynuujące działalność wynosi 3,5.

Tabela 1.7. Wpływ nowych i kontynuujących działalność przedsiębiorstw na tworzenie miejsc pracy, Polska, 2003–2008

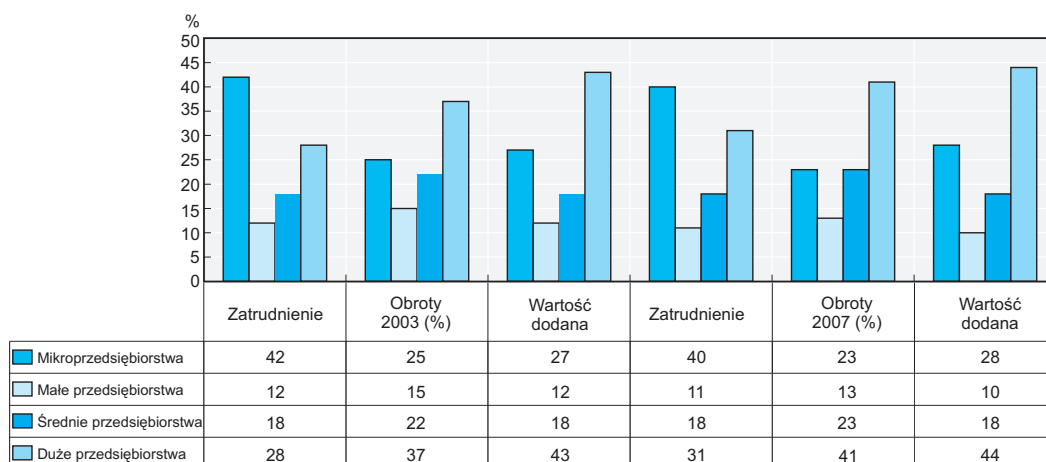
Rok	Liczba nowych przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwa aktywne w 2008 r.	Liczba zatrudnionych w 2008 r.	Średnia liczba miejsc pracy utworzonych przez przedsiębiorstwo
2003	176 867	52 636	205 169	3,9
2004	186 684	66 072	333 730	5,1
2005	211 142	88 600	407 326	4,6
2006	241 352	120 990	407 184	3,4
2007	273 579	193 332	474 851	2,5
Razem	1 089 624	521 630	1 828 260	3,5

Źródło: GUS (2009b), „Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2003–2007”, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa.

Trendy w kształtowaniu się udziału MŚP w wielkości zatrudnienia, obrotów i wartości dodanej

Do 2007 r. MŚP odpowiadały nie tylko za prawie 70% całkowitego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, ale również generowały 59% obrotów oraz 56% wartości dodanej. Poziom udziału MŚP w tych kategoriach podlegał pewnym zmianom w okresie od 2003 do 2007 r. Zasadniczo udział dużych firm w tych wymiarach uległ zwiększeniu (Wykres 1.11). Jeśli chodzi o sektor MŚP, wyniki działalności przedsiębiorstw sektora pogorszyły się w każdym z powyższych obszarów. Z drugiej strony, mimo że udział mikroprzedsiębiorstw w zatrudnieniu jest nadal zdecydowanie dominujący, to jednak uległ on zmniejszeniu z 42% do 40%; także ich udział w obrotach nieco się zmniejszył, ale już udział w generowaniu wartości dodanej zanotował zauważalny wzrost do 28%. Średnie przedsiębiorstwa zasadniczo utrzymały swój udział w wielkości zatrudnienia, obrotów oraz wartości dodanej w okresie 2003–2007 r.

Stopy wzrostu za okres czterech lat w zakresie zatrudnienia, obrotów i wartości dodanej wynoszą odpowiednio 10,2%, 48% oraz 49,3% (Tabela 1.8). Największy wzrost zanotowano w sektorze przedsiębiorstw. W sektorze MŚP największy wzrost w wielkości zatrudnienia i obrotów zanotowały średnie przedsiębiorstwa, podczas gdy mikroprzedsiębiorstwa w największym stopniu zwiększyły swój udział w generowaniu wartości dodanej. Interpretując te wielkości, należy pamiętać, że średnie i duże przedsiębiorstwa stanowią jedynie ok. 1% wszystkich polskich przedsiębiorstw.

Wykres 1.11. **Udział MŚP w zatrudnieniu, obrotach i wartości dodanej, Polska, 2003 i 2007**

Uwaga: Kategoria zatrudnienia obejmuje także pracowników samozatrudnionych; wielkości obrotów i wartości dodanej opierają się na kwotach wyrażonych w mln PLN.

Źródło: Opracowania PARP z 2009 r.

Tabela 1.8. **Wzrost zatrudnienia, obrotów i wartości dodanej, Polska, 2003–2007**
Odsetek

Klasa wielkości	Zatrudnienie	Obroty	Wartość dodana
Mikroprzedsiębiorstw	5,8	35,1	55,1
Małe przedsiębiorstwa	5,6	27,0	20,4
Średnie przedsiębiorstwa	9,5	54,4	51,9
Suma częściowa MŚP	6,7	39,8	46,9
Duże przedsiębiorstwa	19,0	61,7	52,4
Razem	10,2	48,0	49,3

Źródło: Obliczenia autora na podstawie danych PARP.

Wydajność MŚP

Polskie duże przedsiębiorstwa są bardziej wydajne aniżeli MŚP, co jest również zauważalne w innych krajach. Zasadniczo, im większa firma, tym większa jest wartość dodana przez nią wygenerowana w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, co wiąże się z korzyściami skali i wydajności. Zjawisko to zachodzi również w Polsce. Mikroprzedsiębiorstwa są najmniej wydajne, a bezpośrednio za nimi plasują się pod tym względem kolejno małe, średnie i duże przedsiębiorstwa (Tabela 1.9).

Jednakże w polskich firmach zauważalny jest również trend wzrostowy w zakresie wydajności. Od 2003 r. wartość dodana na jednego zatrudnionego wzrosła o 21 500 PLN (35%). Poprawa wydajności w średnich i dużych przedsiębiorstwach przekroczyła średnią dla całej gospodarki narodowej w ujęciu absolutnym (PLN), natomiast największy procentowy wzrost wydajności, w badanym okresie, nastąpił w sektorze MŚP (38% wzrostu), w dużej mierze w wyniku 47% wzrostu wydajności w grupie mikroprzedsiębiorstw, gdzie wartość dodana na jednego zatrudnionego wzrosła z 39 000 PLN w 2003 r. do

57 300 PLN w 2007 r. Dla porównania, wzrost wydajności w sektorze dużych przedsiębiorstw wyniósł zaledwie 28%.

Tabela 1.9. Wartość dodana na jednego zatrudnionego według klasy wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2003–2007
w PLN

Klasa wielkości przedsiębiorstwa	2003 (tys.)	2004 (tys.)	03-04 (%Δ)	2005 (tys.)	04-05 (%Δ)	2006 (tys.)	05-06 (%Δ)	2007 (tys.)	06-07 (%Δ)
Mikroprzedsiębiorstwa	39,0	48,2	23,6	46,4	-3,7	57,2	23,2	57,3	0,1
Małe i mikroprzedsiębiorstwa	43,9	50,4	14,8	49,4	-2,1	58,1	17,7	60,0	3,3
Średnie przedsiębiorstwa	60,1	68,1	13,4	67,3	-1,2	74,2	10,3	83,3	12,2
Średnia dla MŚP	52,2	61,0	16,8	59,9	-1,8	68,3	14,0	72,2	5,6
Duże przedsiębiorstwa	93,0	109,8	18,1	108,0	-1,6	111,6	3,3	119,0	6,6
Razem	60,8	70,7	16,3	69,7	-1,3	77,1	10,5	82,3	6,8

Źródło: Obliczenia autora na podstawie danych PARP.

Działalność inwestycyjna MŚP

W 2007 r. niemal połowa polskich przedsiębiorstw nie wydatkowała żadnych środków na inwestycje, przy czym najgorsza sytuacja miała miejsce w przypadku mikroprzedsiębiorstw. Mikro- i małe przedsiębiorstwa wydatkują mniej niż 5% swych przychodów ogółem na działalność inwestycyjną (jedynie 2,7% w przypadku mikroprzedsiębiorstw). Wydatki na środki trwałe dokonane przez MŚP rosną od 2002 r., ale w dalszym ciągu znajdują się na poziomie niższym w ujęciu absolutnym od wydatków inwestycyjnych zanotowanych w 2000 r., przy czym w przypadku dużych firm wydatki na inwestycje w 2006 r. osiągnęły najwyższy poziom od początku transformacji (PARP, 2008). W 2007 r. średnie wydatki kapitałowe na inwestycje przypadające na jedno przedsiębiorstwo wyniosły 81 200 PLN: odpowiednio 10 700 PLN w przypadku mikroprzedsiębiorstw, 350 000 PLN – małych przedsiębiorstw, oraz 2,2 mln PLN – średnich przedsiębiorstw. Jednakże największy wzrost wydatków inwestycyjnych miał miejsce w grupie mikro- i małych przedsiębiorstw – odpowiednio 24,7% oraz 20,6% (PARP, 2009).

MŚP wskazują następujące ograniczenia w prowadzonych przez nich działaniach inwestycyjnych w latach 2006 i 2007: brak dostępu do kapitału na inwestycje (33%); wysokie ryzyko zmian prawnych oraz związanej z tym niestabilności (27%); brak popytu rynkowego (24%) (PARP, 2008). Sugeruje to, że przedsiębiorcy mogliby zostać zachęceni do przeprowadzenia inwestycji poprzez niższe koszty inwestycji (wyższa zyskowność), niższy poziom ryzyka inwestycyjnego oraz większy popyt na wytwarzane produkty i świadczone usługi.

MŚP prowadzące działalność eksportową

Pomimo znaczącej poprawy tempa wzrostu eksportu w ostatnich latach stosunek polskiego eksportu w PKB (41,3% w 2007 r.) oraz wartość eksportu *per capita* pozostają na znacznie niższym poziomie aniżeli w większości państw członkowskich UE (Ministerstwo Gospodarki, 2008c)¹⁴. W 2007 r. duże polskie przedsiębiorstwa generowały 78% wartości eksportu, średnie przedsiębiorstwa – 18%, a małe przedsiębiorstwa – 4% (Ministerstwo Gospodarki, 2008c)¹⁵, wyraźnie wskazując, że duże firmy posiadają większą

zdolność konkurowania na rynkach międzynarodowych. Przedsiębiorstwa przemysłowe, które z reguły są zdominowane przez duże przedsiębiorstwa, generują 85% wartości eksportu towarów i usług. Jednakże 87,1% eksporterów to MŚP (14 262 spośród ogółu 16 182 przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową w 2008 r.), przy czym małe przedsiębiorstwa stanowią nieco ponad połowę eksporterów w sektorze MŚP (PARP, 2009)¹⁶.

Udział sprzedaży eksportowej w przychodach netto charakteryzuje się powolnym wzrostem we wszystkich grupach wielkości przedsiębiorstw w okresie ostatnich siedmiu lat (Tabela 1.10). Najniższy stosunek sprzedaży eksportowej do przychodów w 2007 r. występował w małych (7%) oraz średnich przedsiębiorstwach (12%), a MŚP wydawały się koncentrować swą działalność na rynkach lokalnych. Stopa wzrostu sprzedaży eksportowej jest zasadniczo zbieżna z tempem wzrostu przychodów z działalności ogółem. Ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw we wszystkich grupach wielkości, chociaż sprzedaż eksportowa w dużych przedsiębiorstwach w ujęciu rocznym rośnie szybciej aniżeli przychody.

Tabela 1.10. Wartość eksportu według wielkości firmy, Polska, 2001–2007

Klasa wielkości przedsiębiorstwa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Udział sprzedaży eksportowej w przychodach netto (%)							
Suma dla zatrudnienia powyżej 9 pracowników	11,0	12,0	14,8	16,0	16,0	17,0	18,0
10-49	4,0	6,0	7,3	8,0	8,0	8,0	7,0
50-249	7,0	9,0	11,9	12,0	12,0	13,0	12,0
Ponad 249	14,0	16,0	18,9	20,0	21,0	23,0	23,0
Tempo wzrostu przychodów z działalności ogółem (%)							
Suma dla zatrudnienia powyżej 9 pracowników	100,8	101,0	107,9	116,3	103,9	113,1	114,4
10-49	101,8	98,2	100,3	116,7	101,1	109,3	112,0
50-249	97,9	99,2	109,4	118,0	101,8	111,5	113,7
Ponad 249	102,1	103,0	109,7	115,6	105,9	115,1	115,1
Tempo wzrostu sprzedaży eksportowej (%)							
Suma dla zatrudnienia powyżej 9 pracowników	102,9	122,6	131,2	125,0	105,5	119,7	114,0
10-49	109,4	209,8	121,6	107,8	92,0	115,7	105,9
50-249	102,9	144,5	143,9	112,2	103,6	114,4	115,0
Ponad 249	100,5	120,1	126,1	130,2	107,0	121,2	114,3

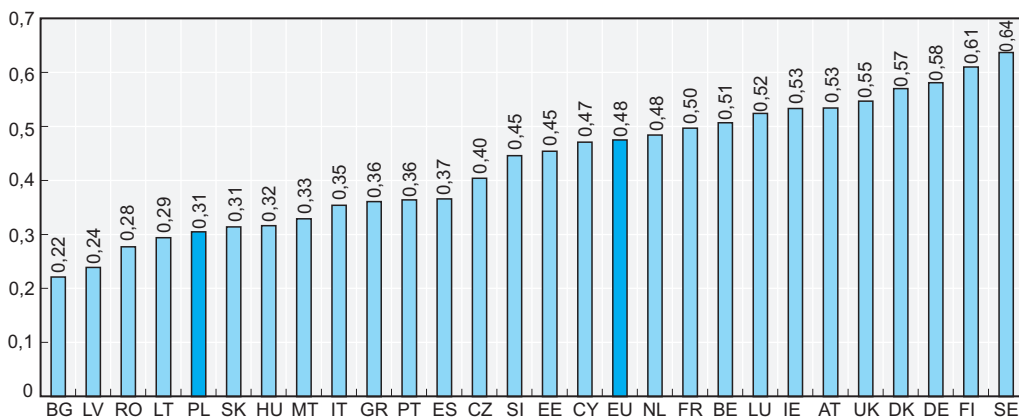
Źródło: Ministerstwo Gospodarki (2008c), „Przedsiębiorczość w Polsce”, Departament Analiz i Prognoz we współpracy z Departamentem Rozwoju Gospodarczego, Departamentem Regulacji Gospodarczych oraz Departamentem Instrumentów Wsparcia, Tabela 15, Warszawa, sierpień.

Innowacje MŚP

W 2008 r. w ramach Europejskiej Tablicy Wyników, przeprowadzono badanie wśród 27 państw europejskich. W dziedzinie Innowacji Polska uplasowała się na 23. pozycji (Wykres 1.12), co umiejscawia ją w grupie krajów „doganiających” i odzwierciedla szereg braków w środowisku innowacyjnym w Polsce w porównaniu ze średnią unijną (Komisja Europejska, 2008). Wśród najgorzej wypadających wskaźników znajduje się poziom publicznych i prywatnych wydatków na B+R; udział innowacji wewnętrznych MŚP oraz wprowadzanie innowacji różnego typu (np. marketingowych, organizacyjnych, pro-

duktowych lub procesowych); oraz liczba rejestracji patentów i wspólnotowych znaków i wzorów towarowych (patrz Tabela 1.11). Jednakże Polska znajduje się daleko w tyle za UE w większości wymiarów innowacji.

Wykres 1.12. Ranking państw według Europejskiej Tablicy Wyników w dziedzinie Innowacji 2008



Uwaga: Oś pionowa odzwierciedla wyniki Sumarycznego Indeksu Innowacyjności (SII).

Źródło: European Communities (2009), "European Innovation Scoreboard 2008: Comparative Analysis of Innovation Performance", przygotowane przez Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=437&parentID=51.

Tabela 1.11. Porównanie wybranych wskaźników innowacyjności dla Polski i UE-27, 2007–2008

Wskaźniki Europejskiej Tablicy Wyników w dziedzinie Innowacji	Polska (2007)	Polska (2008)	UE-27 (2008)
Wydatki przedsiębiorstw na B+R (% PKB)	0,18	0,18	1,17
Wydatki publiczne na B+R (% PKB)	0,39	0,38	0,65
Wydatki na innowacje inne niż B+R (% obrotów)	---	1,03	1,03
Innowacje wewnętrzne MŚP (% ogółu MŚP)	13,8	17,2	30,0
Innowacyjne MŚP współpracujące z innymi podmiotami (% ogółu MŚP)	9,1	9,3	9,5
MŚP wprowadzające innowacje marketingowe i organizacyjne (% ogółu MŚP)	19,3 ¹	29,1	40,0
MŚP wprowadzające innowacje produktowe lub procesowe (% ogółu MŚP)	---	20,4	33,7
Venture capital (% PKB)	---	0,017	0,107
Sprzedaż nowych produktów dla rynku – w tym produktów nowych i zmodernizowanych (% obrotów ogółem)	8,10	4,56	8,60
Sprzedaż nowych produktów dla firm (% obrotów ogółem)	5,40	5,55	6,28
Patenty EPO na milion populacji	4,2	3,0	105,7
Nowe wspólnotowe znaki towarowe na milion populacji	24,7	33,2	124,6

1. Europejska Tablica Wyników w dziedzinie Innowacji 2007 dotyczy jedynie innowacji organizacyjnych, podczas gdy edycja z 2008 r. dotyczy zarówno innowacji organizacyjnych, jak i marketingowych, z tego względu dane te nie są porównywalne.

Źródło: European Communities (2008), "European Innovation Scoreboard 2007: Comparative Analysis of Innovation Performance", przygotowane przez Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=275&parentID=51; European Communities (2009), "European Innovation Scoreboard 2008: Comparative Analysis of Innovation Performance", przygotowane przez Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=437&parentID=51.

Poziom inwestycji innowacyjnych w Polsce jest niski w porównaniu ze średnią dla państw europejskich, zwłaszcza w sektorze MŚP (Komisja Europejska, 2008). Dane statystyczne dla 2006 r. pokazują, że duże polskie firmy wydają prawie trzykrotnie więcej na B+R aniżeli MŚP. Tylko ok. 1% polskich MŚP jest zainteresowanych inwestycjami w B+R realizowanymi wewnątrz lub zakupem prac B+R od firm zewnętrznych. Mikroprzedsiębiorstwa w szczególności nie dostrzegają potrzeby inwestowania. Jedynie 5% MŚP posiada wydzieloną jednostkę zajmującą się B+R. MŚP mają trudności w nawiązaniu stosunków z polskimi zespołami badawczymi, nawet w przypadku niewielkiej grupy MŚP, które podejmują ten trud. Zaledwie ok. 4% MŚP współpracowało w latach 2007–2008 z jednostkami badawczymi.

Także polskie przedsiębiorstwa napotykać na problemy z przyciągnięciem specjalistów posiadających niezbędne umiejętności w zakresie zarządzania projektami innowacyjnymi pomimo istotnego wzrostu liczby absolwentów kierunków naukowych i technologicznych od 2005 r. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku większości MŚP, wysokie składki na ubezpieczenia społeczne oraz podatki wydają się mieć wpływ na poziom innowacyjności polskich firm, gdyż stanowią one istotne obciążenie finansowe dla pracodawców (Komisja Europejska, 2008). Firmy innowacyjne wymagają dostępu do venture capital, który nie jest obecnie należycie rozwinięty.

W konsekwencji ponad trzy czwarte polskich MŚP nie prowadzi żadnej działalności ukierunkowanej na rozwój lub wprowadzenie nowych bądź istotnie ulepszonych produktów/usług, a jedynie 16% planuje dokonać istotnych zmian produktowych w przyszłości. Oprócz wpływu sektora i wielkości przedsiębiorstwa, niska innowacyjność polskich przedsiębiorstw wynika z ich słabej kondycji finansowej oraz ograniczonego zainteresowania w podejmowaniu działalności B+R, charakteryzującej się wysokim ryzykiem niepowodzenia (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

Tabela 1.12 wskazuje, że małe przedsiębiorstwa są w znacznie mniejszym stopniu zaangażowane w działalność związaną z innowacjami aniżeli średnie i duże przedsiębiorstwa. Znacznie większy udział dużych firm to podmioty innowacyjne o znacznie większych inwestycjach ogółem w działalność innowacyjną.

Ponadto MŚP inwestują mniej środków w nowe technologie. Jedynie 3% polskiego eksportu i 9% importu dotyczy produktów zaawansowanych technologicznie, co jest niezmiennym poziomem obserwowanym w ciągu ostatnich 10 lat. Dane porównawcze dla UE za 2006 r. wynoszą 16,7% dla eksportu oraz 19,5% dla importu (Ministerstwo Gospodarki, 2008c).

Wiele barier utrudnia MŚP wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań: wysokie koszty wprowadzenia działań innowacyjnych przekraczające zasoby finansowe przedsiębiorców w środowisku, gdzie finansowanie zewnętrzne nie jest łatwo dostępne; słabo rozwinięta infrastruktura w zakresie wsparcia procesu komercjalizacji B+R oraz wysokie ryzyko podejmowania inwestycji w nowe technologie.

Tabela 1.12. Wkład MŚP w innowacyjność według wielkości przedsiębiorstwa, Polska, 2006–2007

Przedsiębiorstwa przemysłowe (według klasy wielkości zatrudnienia)	10–49	50–249	10–249	Ponad 249	Rok
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych ¹	13,9	37,4	20,6	65,5	2007
Wydatki na działalność innowacyjną (mln PLN)	1 283,0	4 189,1		12 369,0	2006
Udział przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną	11,6	32,3	17,5	59,2	2006
Przedsiębiorstwa otrzymujące wsparcie publiczne w zakresie innowacji	27,2	29,9		20,5	2006
Udział przedsiębiorstw współpracujących z innymi podmiotami w zakresie działalności innowacyjnej (% ogółu przedsiębiorstw innowacyjnych)	34,9	47,9		69,2	2006
Przedsiębiorstwa usługowe (według klasy wielkości zatrudnienia)	10–49	50–249	10–249	Ponad 249	Rok
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych	16,9	34,8	20,2	53,5	2007
Wydatki na działalność innowacyjną (mln PLN)	1 037,6	1 002,4		6 229,1	2006
Udział przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną	14,9	31,3	17,8	48,6	2006
Przedsiębiorstwa otrzymujące wsparcie publiczne w zakresie innowacji	14,7	17,2		10,5	2006
Udział przedsiębiorstw współpracujących z innymi podmiotami w zakresie działalności innowacyjnej (% ogółu przedsiębiorstw innowacyjnych)	46,0	5,2		71,0	2006

1. Liczba przedsiębiorstw innowacyjnych, które wprowadziły lub ulepszyły co najmniej jeden nowy produkt oraz/lub proces w analizowanym okresie jest określana jako odsetek wszystkich przedsiębiorstw w danym sektorze (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

Źródło: Opracowania PARP na podstawie raportów GUS i badań przedsiębiorstw.

Przedsiębiorczość w Polsce

Przedsiębiorczość może zasadniczo dotyczyć ludzi i ich przedsiębiorczych zachowań w odróżnieniu od podmiotów stanowiących przedsiębiorstwa. OECD definiuje przedsiębiorców jako „te osoby (właściciele przedsiębiorstw), które starają się generować wartość poprzez podejmowanie lub rozszerzanie działalności gospodarczej, identyfikowanie i eksploatację nowych produktów, procesów lub rynków” (OECD, 2008). Rozwój przedsiębiorczości w społeczeństwie lub gospodarce wymaga zwrócenia uwagi na to, jak (i które) osoby angażują się w proces przedsiębiorczości określony jako proces, „w ramach którego osoby stają się świadome, że posiadanie przedsiębiorstwa stanowi opcję lub wartościową alternatywę, rozwijają pomysły na prowadzenie działalności, uczą się procesu stawania się przedsiębiorcą oraz podejmują wysiłek tworzenia i rozwijania przedsiębiorstwa” (Lundström i Stevenson, 2005). Proces ten obejmuje wszystkie działania prowadzące do samozatrudnienia oraz utworzenia przedsiębiorstwa (np. świadomość, orientacja kariery, szkolenia i nabywanie umiejętności), a także zapewnienia jego przetrwania i wzrostu.

Wspieranie pozytywnych postaw społecznych i indywidualnych w zakresie przedsiębiorczości oraz środowisko sprzyjające przedsiębiorczości stanowią istotne czynniki zwiększania poziomu aktywności przedsiębiorczej w gospodarce. W Polsce potrzeba stymulowania przedsiębiorczości wynika (w coraz większym stopniu) z trudności na rynku pracy oraz stale wysokiego poziomu bezrobocia. Rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie postaw proprzedsiębiorczych stanowią podstawowe elementy, które mogą prowadzić do poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wprowadzenia innowacji.

Jednakże rozwój przedsiębiorczości w Polsce należy rozumieć raczej w kontekście poprawy środowiska biznesowego oraz obniżki kosztów prowadzenia działalności gospodarczej aniżeli z tworzeniem szczególnych specjalistycznych programów związanych z innowacjami z jednej strony, czy też z uruchamianiem innowacyjnych przedsiębiorstw z drugiej, mających na celu otwarcie nowych szans biznesowych dla grup charakteryzujących się przedsiębiorczością. Ostatnio stosowane środki zachęcające do uruchamiania innowacyjnych przedsiębiorstw, zostały wprowadzone w Polsce w ramach ostatniej polityki rozwoju innowacyjności „Kierunki w zakresie zwiększenia innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”. Kursy i moduły przedsiębiorczości są wprowadzane od 2004 r. jako obowiązkowy element systemu kształcenia na niższym i wyższym poziomie kształcenia średniego i zawodowego.

Niniejszy rozdział porusza kwestię potencjalnej przyszłej podaży przedsiębiorców w Polsce oraz poziomu ich aktywności¹⁷. Aby zrozumieć sytuację w zakresie przedsiębiorczości, należy koniecznie uwzględnić czynniki wpływające zarówno na powstawanie nowych przedsiębiorstw, jak i ich ostateczny poziom wzrostu. Czynniki takie jak: warunki ułatwiające proces uruchamiania działalności gospodarczej, w tym środowisko regulacyjne; poziom umiejętności, wiedzy oraz umiejętności przedsiębiorczych społeczeństwa i nowych przedsiębiorców; dostęp do odpowiedniego zaplecza i niezbędnych zasobów, służących zwiększeniu jakości i osiągnięciu większych sukcesów. Aby przyczynić się do wspierania wzrostu gospodarczego, należy położyć nacisk na lepszą jakość procesu zakładania działalności gospodarczej o istotnym potencjale innowacji i wzrostu.

Aby zbadać sytuację w zakresie przedsiębiorczości w Polsce, niniejszy rozdział zajmuje się analizą trendów w zakresie samozatrudnienia, wynikami Polski w ramach Karty Wyników Europejskiego Przeglądu Przedsiębiorczości oraz wskaźników liczby przedsiębiorstw notujących wzrost.

Samozatrudnienie – trendy i demografia

Samozatrudnienie (osoby samozatrudnione prowadzące działalność na własny rachunek, bez zatrudniania innych osób lub jako pracodawcy) jest formą prowadzenia działalności wykorzystywaną w wielu krajach i stanowiącą kluczowy wskaźnik aktywności przedsiębiorczej oraz podstawowy wskaźnik wykorzystywany przez urzędy statystyczne do przedstawiania informacji na temat przedsiębiorczości mężczyzn i kobiet (Giovanelli, Gunnsteinsdottir, Me, 2004). Pod pewnymi względami samozatrudnienie może być postrzegane jako pierwszy krok w kierunku działalności przedsiębiorczej oraz może prowadzić do rozwoju tej działalności w formie małego przedsiębiorstwa, z których niektóre posiadają duży potencjał wzrostu. Ponadto, może ono stanowić podstawę do nabywania umiejętności oraz doświadczenia w zakresie aktywności przedsiębiorczej.

Według przeprowadzonego w 2007 r. badania „Aktywność ekonomiczna ludności Polski” (GUS) ponad 2,9 mln osób to osoby samozatrudnione w wieku co najmniej 15 lat, przy 15,2 mln zatrudnionych w ogóle. Oznacza to, że 19,3% ogółu zatrudnionych prowadzi działalność na zasadzie samozatrudnienia – co stanowi wyższą wartość aniżeli szacunkowy poziom samozatrudnienia w UE jako całości wynoszący ok. 16% (dane Eurostatu za 2005 r.). Jednakże zdecydowana większość osób w Polsce, prowadzących działalność w formie samozatrudnienia, stanowi pracujący na własny rachunek; jedynie ok. co piąty samozatrudniony zatrudnia inne osoby (GUS, 2009c).

Rozsądnym wydaje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy samozatrudnieniem w rolnictwie oraz samozatrudnieniem w pozostałych sektorach ze względu na specyficzny charakter rolnictwa w Polsce. W 2007 r. prawie 1,5 mln osób prowadziło działalność na zasadach samozatrudnienia w sektorach innych niż rolnicze. Udział osób samozatrudnionych w sektorach nierolniczych w zatrudnieniu ogółem utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie; średnio 10% zatrudnionych pracuje na własny rachunek (w porównaniu z 13% ogólnego zatrudnienia w sektorach pozarolniczych w UE jako całości)¹⁸. W odniesieniu do zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, udział samozatrudnionych w Polsce wzrasta do 16,8%, co stanowi istotną wartość.

Wielkość samozatrudnienia w sektorach pozarolniczych w ujęciu absolutnym wzrosła z ok. 1,4 mln w 1997 r. do ok. 1,47 mln w 2007 r. (Tabela 1.13), co odpowiada wzrostowi o 5% na przestrzeni 10 lat wobec 6,9% wzrostu w przypadku pracowników oraz ok. 0,2% wzrostu ogółu zatrudnionych¹⁹. Nie jest to stopa wzrostu, która mogłaby robić wrażenie w ujęciu rocznym (średnio 0,5% rocznie). Możliwym wyjaśnieniem tego faktu jest prawdopodobna wysoka dynamika statystyk w zakresie samozatrudnienia, gdzie w ciągu roku wiele osób rozpoczyna działalność na zasadach samozatrudnienia i również znaczna liczba rezygnuje z prowadzenia takiej działalności, ale w celu dokonania analizy tego zjawiska niezbędne są dodatkowe informacje

Tabela 1.13. **Osoby zatrudnione według statusu zatrudnienia, Polska, 1997, 2002 i 2007**

	1997		2002		2007	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%
Osoby samozatrudnione	3 508	23,1	3 126	22,7	2 932	19,2
Osoby zatrudnione w sektorze rolniczym	2 109	13,9	1 792	13,0	1 464	9,6
Osoby samozatrudnione w sektorach pozarolniczych	1 398	9,2	1 334	9,7	1 468	9,6
Pracownicy	10 880	71,7	9 902	71,8	11 630	76,3
Współpracujący członkowie rodzin pracowników	789	5,2	752	5,5	643	4,2
Zatrudnienie ogółem	15 177	100,0	13 782	100,0	15 240	100,0

Źródło: Obliczenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w oparciu o LFS; opracowania PARP.

Na uwagę zasługuje kilka demograficznych kwestii wpływających na skład grupy samozatrudnionych w ciągu ostatnich 10 lat. Przede wszystkim struktura wiekowa osób samozatrudnionych zmienia się nieco w kierunku wzrostu udziału starszych grup wiekowych w ogóle zatrudnienia. W 1997 r. ok. jedna trzecia osób samozatrudnionych była w wieku powyżej 44 lat. W 2007 r. udział ten wzrósł do 45%, podczas gdy udział tej grupy wiekowej w zatrudnieniu ogółem pozostawał na stosunkowo stabilnym poziomie ok. 33–36%. Wyraźnie wzrosło samozatrudnienie w grupie wiekowej 55–64 lat (z 7,5% w 1997 r. do 12,5% w 2007 r.). Udział grup wiekowych 15–34 lat w samozatrudnieniu ogółem pozostawał na relatywnie stabilnym poziomie wynoszącym ok. 25–27%.

Po drugie samozatrudnieni są w Polsce stosunkowo lepiej wykształceni aniżeli pracownicy. Do 2007 r. ok. 27,3% samozatrudnionych ukończyło studia wyższe, podczas gdy udział osób z wyższym wykształceniem w ogólnej populacji zatrudnionych wyniósł 22,7%, a jedynie 3,3% posiadało wykształcenie średnie niższe, podstawowe lub też pod-

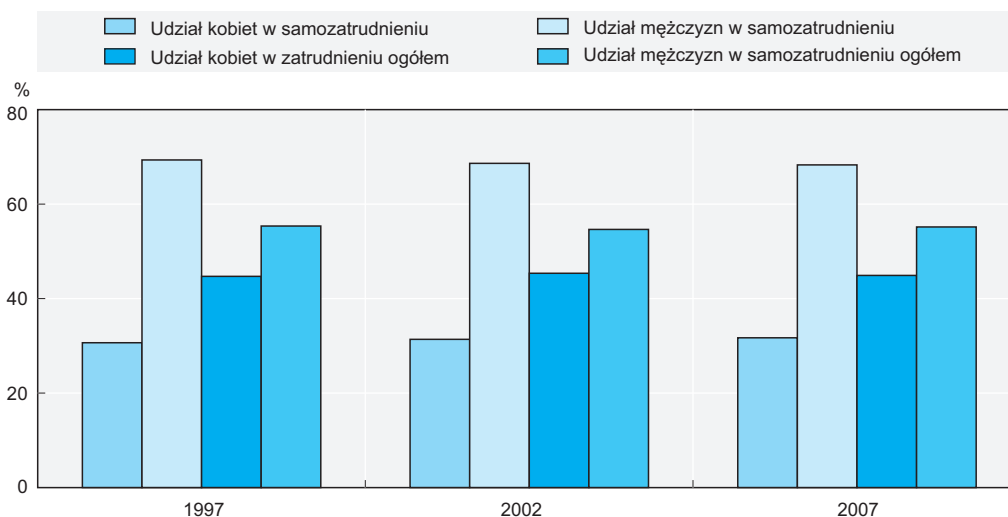
stawowe niepełne (w porównaniu z 9,5% ogółu zatrudnionych). Ponadto zauważa się, że osoby samozatrudnione wywodzą się z lepiej wykształconego segmentu społeczeństwa. W 1997 r. mniej niż 20% osób samozatrudnionych posiadało wykształcenie pomaturalne lub wyższe; podczas gdy do 2007 r. udział tej grupy osób wzrósł do ponad 31%²⁰. W tym samym okresie samozatrudnienie wzrosło wśród osób z wykształceniem średnim zawodowym.

Po trzecie samozatrudnienie jest częściej spotykaną formą prowadzenia działalności na obszarach miejskich aniżeli wiejskich. Trzy czwarte samozatrudnionych mieszka na obszarach miejskich (w stosunku do 62% mieszkańców miast dla całej populacji w wieku produkcyjnym), a jedynie jedna czwarta na obszarach wiejskich. Jednakże udział samozatrudnienia na obszarach wiejskich zanotował wzrost z poziomu poniżej 20% w 1997 r. do 25% w 2007 r., w okresie, kiedy rozkład całkowitego zatrudnienia pozostał na stałym poziomie (przy udziale obszarów wiejskich w zatrudnieniu na poziomie ok. 38%).

Udział kobiet w grupie osób samozatrudnionych

Skład grupy samozatrudnionych według płci nie uległ istotnym zmianom w ciągu ostatnich 10 lat; w 1997 r. kobiety stanowiły ok. 30% osób samozatrudnionych w sektorach pozarolniczych w porównaniu z 31,7% w 2007 r. (Wykres 1.13). Biorąc pod uwagę, że udział kobiet w ogóle zatrudnienia wynosi ok 45%, należy stwierdzić, że są one w zbyt małym stopniu reprezentowane w grupie samozatrudnionych. Stopa samozatrudnienia wśród kobiet (udział liczby kobiet samozatrudnionych w ogólnej liczbie kobiet pracujących) wynosi 6,8%, co stanowi ok. 57% tego wskaźnika dla mężczyzn (11,9%) (Wykres 1.14). Także ta tendencja uległa niewielkim zmianom na przestrzeni ostatnich 10 lat. Powyższe wskaźniki samozatrudnienia są niższe od średniej dla krajów UE, która w 2005 r. wyniosła 11% dla kobiet oraz 19% dla mężczyzn.

Wykres 1.13. Udział kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu oraz samozatrudnieniu w sektorach pozarolniczych, Polska, 1997, 2002 i 2007



Źródło: Obliczenia autora na podstawie danych LFS.

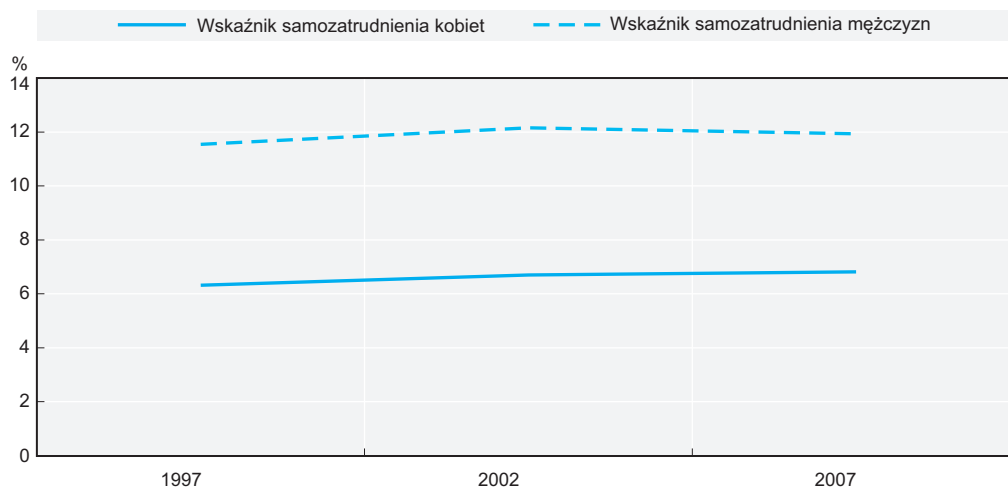
Jak wcześniej wspomniano, że jedynie co piąty samozatrudniony zatrudnia inne osoby, ale kobiety prowadzące działalność na zasadach samozatrudnienia rzadziej niż mężczyźni znajdują się w tej grupie. W 2008 r. kobiety stanowiły 34,5% ogółu samozatrudnionych (uwzględniając sektory rolnicze i pozarolnicze), ale jedynie 29,4% z tych samozatrudnionych kobiet zatrudniało pracowników. Zjawisko to podkreśla także fakt, że tylko 18% samozatrudnionych kobiet zatrudnia pracowników, wobec analogicznego wskaźnika na poziomie 23% w przypadku mężczyzn (obliczenia oparte na danych GUS, 2009c).

Należy zauważyć, że w ostatnich latach kobiety utworzyły ponad jedną trzecią wszystkich nowych przedsiębiorstw w Polsce. 36,5% nowych przedsiębiorstw utworzonych w 2007 r. i kontynuujących działalność w 2008 r. zostało powołanych do życia przez kobiety; 35,8% stanowiły przedsiębiorstwa niezatrudniające pracowników, a 39,1% przedsiębiorstwa posiadające pracowników (GUS, 2009b).

Motywacje i wyzwania stojące przed potencjalnymi przedsiębiorcami i samozatrudnionymi

Obywatele polscy wydają się posiadać predyspozycje do działalności przedsiębiorczej. W ostatnich badaniach przedsiębiorczości ponad połowa Polaków wyraziła wolę bycia samozatrudnionym aniżeli pracownikiem (51% wobec 44%), co jest nieco wyższym poziomem aniżeli średnia dla UE-25 (Gallup Organisation, 2007a)²¹. Osoby te są wyraźnie przekonane, że samozatrudnienie przyniosłoby im więcej niezależności osobistej i samorealizacji, a także lepsze perspektywy zarobkowe²². Osoby preferujące status pracownika szczególnie cenią regularne dochody (43%), stałe godziny pracy (16%) oraz zabezpieczenie społeczne (14%), a także oceniają, że trudnością w byciu samozatrudnionym byłby dla nich brak odpowiednich umiejętności (13%) lub zasobów finansowych (11%), a ponadto obawiają się trudności o charakterze administracyjnym (11%) (Gallup Organisation, 2007a).

Wykres 1.14. Wskaźnik samozatrudnienia mężczyzn i kobiet, Polska, 1997, 2002 i 2007



Źródło: Obliczenia autora na podstawie danych LFS.

Ponadto, w porównaniu ze średnią UE-25 na poziomie 30% (Gallup Organisation, 2007a) prawie 50% Polaków wyraża chęć „samozatrudnienia w ciągu najbliższych 5 lat”. Odsetek Polaków uznających samozatrudnienie za „niepożądane” jest najniższy wśród państw UE-25 – 24,5% w porównaniu ze średnią UE-25 na poziomie 48,9%; w rzeczywistości jest jeszcze niższe aniżeli w przypadku Amerykanów. Prawie połowa Polaków wskazała, że „bardzo” łatwo (10,9%) lub „stosunkowo” łatwo (37,0%) mogłaby podjąć samozatrudnienie w ciągu najbliższych 5 lat, co jest wyższym poziomem aniżeli średnia dla UE-25 wynosząca odpowiednio 9,2% i 22,2% (Gallup Organisation, 2007a)²³. Sugeruje to, że Polska dysponuje dużymi zasobami potencjalnych przedsiębiorców, którzy przy sprzyjającym środowisku i warunkach mogliby przekształcić swe pozytywne postawy i zamiary w realne przedsiębiorstwa. Stworzenie odpowiednich warunków stanowi jedno z wyzwań stojących przed polskim rządem.

Badania nad zagadnieniem samozatrudnienia wskazują na trzy zasadnicze motywacje Polaków do podjęcia samozatrudnienia (Bury, Kowalska i Kalska, 2007)²⁴. Samozatrudnienie jest postrzegane przez osoby posiadające kilka lat doświadczenia na stanowisku pracowniczym jako bardziej rozwijająca forma pracy. Świeżo upieczeni absolwenci postrzegają je jako szansę wejścia, a bezrobotni jako szansę powrotu na rynek pracy. Niewielka grupa uprzednio zatrudnionych osób jest niejako zmuszana do przejścia na samozatrudnienie przez swych pracodawców w celu dalszego świadczenia tych samych usług, ale już zwykle jako firma jednoosobowa.

Samozatrudnieni w Polsce postrzegają swą sytuację inaczej aniżeli sytuację pracowników. Zasadniczo sądzą oni, że bycie samozatrudnionym może prowadzić do wyższych dochodów oraz wyższego szacunku społecznego aniżeli bycie pracownikiem, ale ciąży na nich większa odpowiedzialność, muszą się pogodzić z dłuższym czasem pracy, muszą posiadać wiedzę na temat przepisów prawnych, płacić wyższe podatki oraz ponosić wyższe ryzyko finansowe (Bury, Kowalska i Kalska, 2007).

Poziom aktywności i nastroju w przedsiębiorczości

Udział w Europejskim Badaniu Przedsiębiorczości umożliwia Polsce dokonanie porównań z innymi państwami europejskimi w zakresie aktywności i nastroju w przedsiębiorczości (patrz Ramka 1.2 podająca definicje wskaźników przedsiębiorczości). W Europejskim Badaniu Przedsiębiorczości 2007 r. Polska uzyskała wyniki zbliżone (choć nieco niższe) do średniej dla UE-25, jeśli chodzi o indeks aktywności przedsiębiorczej, ale znacząco poniżej średniej dla UE-25 dla czterech wskaźników indeksu nastroju w przedsiębiorczości, co uplasowało ją odpowiednio na 15 i 21 miejscu (Gallup Organisation, 2007b).

Ramka 1.2. Indeks aktywności przedsiębiorczej oraz indeks nastroju w przedsiębiorczości

Indeks aktywności przedsiębiorczej. Średni wynik w trzech następujących wymiarach:

1. Ogólna działalność przedsiębiorcza: mierzona w kategoriach stopy przedsiębiorczości kraju – odsetek populacji, która kiedykolwiek rozpoczęła własną działalność gospodarczą, prowadzi aktywną działalność lub podejmuje kroki w kierunku rozpoczęcia nowej działalności.
2. Dynamika przedsiębiorczości: średnia wartość znormalizowanych wyników przedsiębiorczości na wczesnych etapach prowadzenia działalności oraz wskaźniki przetrwania przedsiębiorstw – odsetek populacji, która w ciągu ostatnich 3 lat rozpoczęła nową lub przejęła istniejącą działalność gospodarczą nadal prowadzoną, lub która podejmuje kroki w kierunku rozpoczęcia nowej działalności.
3. Profil przedsiębiorczości: stosunek liczby przedsiębiorców podejmujących działalność „z własnej woli” do liczby przedsiębiorców „z przymusu” – uwzględnienie wpływu wykształcenia, zawodu wyuczonego, tolerancji ryzyka, trudności finansowych w rozpoczynaniu działalności gospodarczej oraz wskazanie powodu podjęcia działalności (konieczność lub szansa) w celu skategoryzowania profilu. Przedsiębiorca „z własnej woli” to osoba nisko oceniająca skalę problemów finansowych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej, charakteryzująca się wysoką tolerancją ryzyka oraz wyższym prawdopodobieństwem rozpoczęcia działalności w związku z postrzeganiem jej jako szansy. Przedsiębiorca „z przymusu” to na ogół osoba oceniająca trudności finansowe związane z uruchomieniem działalności gospodarczej jako wysokie, charakteryzująca się niską tolerancją ryzyka oraz wyższym prawdopodobieństwem rozpoczęcia działalności w wyniku zaistniałej konieczności.

Indeks nastroju w przedsiębiorczości. Średnia wartość znormalizowanych wyników następujących czterech wskaźników:

1. Uruchomienie działalności gospodarczej jest trudne – brak wsparcia finansowego, złożone procedury administracyjne, trudno dostępne informacje na temat rozpoczynania działalności gospodarczej.
2. Przedsiębiorcy są postrzegani w negatywny sposób – „myślą tylko o swoim portfelu” oraz „wykorzystują pracę innych”.
3. Przedsiębiorcom, którym się nie powiodło, należy dać drugą szansę – umożliwić założenie nowej działalności gospodarczej.
4. Powód samozatrudnienia: wolność czy przyczyny ekonomiczne – wskaźnik prawdopodobieństwa wybrania wolności jako motywacji do podjęcia samozatrudnienia (czynniki takie jak niezależność osobista, samorealizacja oraz wolność wyboru czasu i miejsca pracy) a przyczyny ekonomiczne (czynniki takie jak perspektywy dochodowe, bardziej sprzyjający klimat gospodarczy oraz szanse w zakresie prowadzenia działalności) jako motywacja do pozostawiania osobą samozatrudnioną.

Źródło: Gallup Organisation (2007b), „Entrepreneurship Survey of the EU25: Secondary Analysis”, Technical Note, Flash Eurobarometer, European Commission, Brussels.

Indeks aktywności przedsiębiorczej

Polacy posiadają stosunkowo bogate doświadczenia w zakresie przedsiębiorczości. Ponad 27% populacji przyznaje się do uruchomienia działalności gospodarczej w przeszłości lub do tego, że obecnie podejmuje kroki w kierunku rozpoczęcia takiej działalności, podczas gdy średnia dla UE-25 wynosi 22,8% (Tabela 1.14). Wyższymi wskaźnikami aktywności charakteryzują się Grecja, Estonia, Cypr, Łotwa, Węgry, Finlandia i Szwecja, co daje Polsce ósmą pozycję w tym rankingu. Polska posiada wyższy wskaźnik przedsiębiorczości seryjnej aniżeli średnio kraje UE, gdyż ponad jedna czwarta osób, które rozpoczęły kiedykolwiek działalność gospodarczą, podjęła próbę uruchomienia kolejnej

działalności na dzień przeprowadzenia badania. Pod tym względem lepiej od Polski wypadła tylko Estonia.

Spośród osób, które nigdy nie podjęły starań w zakresie rozpoczęcia działalności gospodarczej, polscy respondenci w większym stopniu niż respondenci UE (średnio) przyznają, że myślą przynajmniej o uruchomieniu nowej działalności (23,0% wobec 14,3%), a niższy odsetek osób nigdy się nad tym nie zastanawiał (54,7% wobec 61,7%).

Większość polskich przedsiębiorców zostało zmotywowanych do podjęcia działalności gospodarczej, gdyż pojawiła się stosowna ku temu okazja, co jest wyższym wskaźnikiem od średniej UE. Jednakże po korekcie o pozostałe czynniki związane z percepcją trudności finansowych, tolerancji ryzyka oraz charakterystyki profilu (zgodnie z Ramką 1.2), wyniki sugerują, że połowa polskich przedsiębiorców została „zmuszona” do podjęcia własnej działalności (Gallup Organisation, 2007b). Ten fakt, w połączeniu z istotnym wskaźnikiem niepowodzenia w prowadzeniu działalności (drugi co do wysokości wśród krajów UE-25) (ok. 14,4% populacji, która rozpoczęła kiedykolwiek działalność, zanotowała niepowodzenie) sugeruje, że klimat przedsiębiorczości w Polsce nie jest w rzeczywistości sprzyjający.

Tabela 1.14. Wskaźniki aktywności przedsiębiorczej w Polsce, 2007

Wskaźnik aktywności przedsiębiorczej	Polska %	Średnia UE-25 %	Pozycja Polski
Osoby, które rozpoczęły działalność lub podejmują kroki w celu jej uruchomienia	27,5	22,8	8
(jeżeli „nie”):			
Osoby, które myślały o podjęciu działalności lub podjęły w tym celu pewne kroki, ale zrezygnowały	19,8	20,5	5
– osoby, które myślały o podjęciu działalności	23,0	14,3	5
– osoby, którym przyszło na myśl rozpoczęcie działalności	54,6	61,7	3
Osoby, które w ciągu ostatnich 3 lat rozpoczęły (lub przejęły) kontynuowaną działalność	11,3	13,7	19
Osoby, które w okresie wcześniejszym niż ostatnie 3 lata rozpoczęły (lub przejęły) kontynuowaną działalność	24,1	23,1	13
Osoby, które obecnie podejmują kroki w zakresie rozpoczęcia nowej działalności (podstawa: osoby, które kiedykolwiek podjęły działalność)	25,8	18,8	2 (za Estonią)
Osoby, które rozpoczęły działalność, ale już jej nie prowadzą z powodu jej niepowodzenia (podstawa: osoby, które kiedykolwiek podjęły działalność lub podejmują obecnie kroki w kierunku jej podjęcia)	14,4	9,4	24 (przed Hiszpanią)
Osoby, które rozpoczęły działalność, ale już jej nie prowadzą z powodu jej sprzedaży, przekazania lub likwidacji (podstawa: osoby, które kiedykolwiek podjęły działalność lub podejmują obecnie kroki w kierunku jej podjęcia)	17,5	28,1	21
Osoby, które rozpoczęły działalność postrzegając ją jako szansę	60,4	57,7	10
Osoby, które rozpoczęły działalność, gdyż zostały do tego zmuszone (z konieczności)	24,2	27,0	14
– zarówno z konieczności, jak i postrzegając ją jako szansę	12,8	10,4	7

Źródło: Gallup Organisation (2007a), “Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway: Analytical Report”, Flash Barometer, April, European Commission, Brussels.

Indeks nastroju w przedsiębiorczości

Jeśli chodzi o Indeks Nastroju w Przedsiębiorczości (patrz Ramka 1.2), Polacy wyrażają pozytywną postawę wobec przedsiębiorców i wartości ich wkładu we wzrost poziomu zamożności i tworzenie nowych miejsc pracy, ale jednocześnie należą do osób

najczęściej wyrażających negatywne opinie o przedsiębiorcach spośród państw UE-25 (postrzegając ich jako osoby, które „myślą tylko o swoim portfelu” oraz które „wykorzystują pracę innych” (Tabela 1.15). Są to sprzeczne ze sobą poglądy, które plasują Polskę pośrodku w porównaniach europejskich.

Tabela 1.15. Wizerunek przedsiębiorców w Polsce

Wskaźnik klimatu przedsiębiorczości	Polska, %	Średnia UE-25, %	Pozycja Polski
Przedsiębiorczość stanowi podstawę zwiększania poziomu zamożności, przynosząc korzyści nam wszystkim	75,5	72,6	12
Przedsiębiorcy tworzą nowe miejsca pracy	88,2	87,5	15
Przedsiębiorcy myślą tylko o swym portfelu	56,5	45,4	5
Przedsiębiorcy wykorzystują pracę innych	68,8	42,4	2

Źródło: Gallup Organisation (2007a), “Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway: Analytical Report”, Flash Barometer, April, European Commission, Brussels.

Mimo że Polacy jedynie nieznacznie częściej aniżeli przeciętny obywatel UE-25 uważają, że rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej jest trudne, ponad 80% z nich przyznaje, że trudności z tym związane wynikają z braku dostępnego wsparcia finansowego, niemal 75% uważa, że problemem są skomplikowane procedury administracyjne, a blisko 50% za przyczynę podaje dostęp do informacji na temat tego, jak rozpocząć prowadzenie działalności (Gallup Organisation, 2007a)²⁵. Główne ryzyka napawające obawą Polaków w związku z rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej to: możliwość bankructwa (33,7%), niepewność dochodów (22,6%) oraz ryzyko utraty majątku (12,8%) (Gallup Organisation, 2007a).

Europejskie Badanie Przedsiębiorczości wskazuje, że 48% młodych Polaków (w wieku 18–24 lat) wyraża chęć samozatrudnienia (w porównaniu ze średnią dla UE-25 na poziomie 44,6%). Ponad połowa (55%) polskich respondentów będących studentami studiów dziennych przyznała, że uczestniczyła w kursie lub działalności zajmującej się tematyką przedsiębiorczości lub rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej, co stanowi znacznie większy odsetek pozytywnych wypowiedzi aniżeli średnia dla UE-25 na poziomie 34,3% (Gallup Organisation 2007a)²⁶. Ponadto ponad jedna trzecia przyznała, że ich edukacja szkolna wpłynęła na zainteresowanie możliwością zostania przedsiębiorcą²⁷. Fakt, że przedsiębiorczość stanowi obowiązkowy komponent polskiego systemu edukacyjnego od 2004 r., może przynajmniej częściowo tłumaczyć te wypowiedzi. Jednakże osiągnięcie korzyści ze skumulowanego oddziaływania na poziom umiejętności i zdolności przedsiębiorczych może wymagać pewnego czasu. Kluczowe znaczenie będzie miała umiejętność przekształcenia potencjalnych przedsiębiorców, którzy posiadają pozytywne nastawienie do przedsiębiorczości, chęć rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz podstawową wiedzę i umiejętności, w rzeczywistych przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy zorientowani na wzrost

Kolejnym wskaźnikiem sytuacji w zakresie przedsiębiorczości jest odsetek przedsiębiorstw o wysokim tempie wzrostu i „gazeli” – główny przedmiot ostatnich prac OECD²⁸. Przedsiębiorstwa o wysokim tempie wzrostu są kluczowymi graczami na rynku i odgrywają istotną rolę w tworzeniu miejsc pracy w porównaniu z innymi typami przedsiębiorstw. Ponadto firmy o wysokim tempie wzrostu często stają się podmiotami wprowa-

dzającymi i komercjalizującymi radykalne innowacje. Tym samym pośrednio, poprzez swoje wyroby, procesy lub modele prowadzenia działalności wywierają aktywny wpływ na pozostałe przedsiębiorstwa. Szczególną klasę firm o wysokim tempie wzrostu stanowią „gazele”, które są młodymi firmami osiągającymi szybki wzrost w ciągu pierwszych pięciu lat ich istnienia. Ze względu na znaczący wpływ na gospodarkę, wiele rządów dąży do stworzenia dla przedsiębiorców i ich firm, którzy powołali je do życia i nimi zarządzają, odpowiedniego środowiska.

Istnieją różne schematy wzrostu przedsiębiorstw. Podczas gdy wzrost pewnych przedsiębiorstw odbywa się równomiernie w czasie, inne doświadczą nagłego i intensywnego wzrostu w pewnym czasie. Wysoki wzrost może być cechą przedsiębiorstwa na wczesnym etapie rozwoju (np. w ciągu pierwszych pięciu lat istnienia) lub też następować po upływie długiego czasu. Na przykład Acs, Parsons i Tracy (2008) ustalili, że firmy odgrywające dużą rolę w Stanach Zjednoczonych, miały średnio 25-letnią historię funkcjonowania. Wzrost nie jest bezgraniczny. Wiele badań pokazuje, że firmy, które w ciągu ostatnich 3 do 5 lat doświadczyły wysokiego tempa wzrostu, należą do grupy podmiotów o najmniejszym prawdopodobieństwie wysokiego wzrostu w ciągu kolejnych 3 do 5 lat (patrz na przykład Parsley i Halabisky, 2008).

Pomimo że firmy o wysokim tempie wzrostu znajdują się we wszystkich branżach i regionach, ich koncentracja jest dostrzegalna w ograniczonej liczbie sektorów. Struktura sektorowa przedsiębiorstw o wysokim tempie wzrostu zależy od istniejących możliwości, ale występowanie tych przedsiębiorstw jest tak samo możliwe w branżach niskich, jak i w wysokich technologii, a także w sektorze usług czy sektorze przemysłowym.

Jednym z istotnych czynników determinujących wysokie tempo wzrostu jest orientacja przedsiębiorcy, jego potencjał i determinacja do osiągnięcia wzrostu. Niektórzy przedsiębiorcy, poprzez połączenie ich charakterystyki, motywacji, celów i pochodzenia, są bardziej predysponowani do osiągnięcia wzrostu aniżeli pozostali. Wspieranie przedsiębiorców i przedsiębiorstw o dużym potencjale wzrostu stanowi istotny cel polityki prowadzonej przez wiele rządów.

Jest to obszar, w którym Polska może pochwalić się dobrymi wynikami. Mimo że wraz z upływem czasu urzędy statystyczne nie rozwinęły należycie zdolności do śledzenia rozwoju poszczególnych firm, Główny Urząd Statystyczny rozpoczął w 2003 r. długoterminowy program śledzenia rozwoju nowo utworzonych przedsiębiorstw i w niedługim czasie może przedstawić wymierne rezultaty w postaci informacji o tempie wzrostu tych przedsiębiorstw. Badanie pilotażowe dotyczące wzrostu 15 000 firm przemysłowych w Polsce (12 000 firm krajowych oraz 3 000 oddziałów zagranicznych²⁹) stanowi jedyne obecnie dostępne źródło danych na temat przedsiębiorstw o wysokim tempie wzrostu w Polsce (Cieślak, 2007)³⁰. Pomimo ograniczeń badania (np. obejmuje jedynie firmy przemysłowe), pozwala ono na uzyskanie wstępnych informacji o odsetku i wpływie przedsiębiorstw o wysokim tempie rozwoju w Polsce. Aby być uznanym za firmę o wysokim tempie rozwoju, przedsiębiorstwo musiało osiągnąć roczną stopę wzrostu w wysokości co najmniej 20% w zakresie zatrudnienia lub 20% w zakresie przychodów ze sprzedaży w ciągu trzyletniego okresu w latach 2003–2006, pod warunkiem zatrudniania w roku bazowym co najmniej 10 pracowników. Badanie to wykazało, że 7% firm spełniło warunek uznania za firmę o wysokim tempie wzrostu w oparciu o kryterium zatrudnienia, a 15,2% – spełniło kryterium obrotów w ciągu trzyletniego okresu w latach 2003–2006 (Tabela 1.16).

Tabela 1.16. **Odsetek firm o wysokim tempie wzrostu wśród polskich przedsiębiorstw przemysłowych, 2003–2006**

	Firmy krajowe (FK)			Oddziały firm zagranicznych (OFZ)			Razem			Udział firm krajowych w ogóle		
Liczba firm	12 054			3 042			15 096			79,8		
Zatrudnienie (tys.)	1 178,0			654,4			1 832,4			64,3		
Przychody ze sprzedaży ogółem (mld PLN)	354,8			345,5			700,3			50,7		
Sprzedaż eksportowa (mld PLN)	68,9			175,6			244,5			28,2		
Udział eksportu w przychodach ogółem (%)	19,4			50,8			34,9					
	Zatrudnienie			Przychody ze sprzedaży ogółem			Sprzedaż eksportowa ogółem					
Wzrost w oparciu o:	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem			
Liczba firm o wysokim tempie wzrostu	708	353	1 061	1 691	609	2 300	673	618	1 291			
Zatrudnienie (tys.)	97,9	136,0	233,9	218,8	179,9	398,6	182,1	239,5	421,6			
Przychody ze sprzedaży ogółem (mld PLN)	28	75,6	103,6	139,3	109,1	248,3	128,9	162,5	291,4			
Sprzedaż eksportowa (mld PLN)	5,9	47,4	53,3	28,7	69,8	98,6	33,6	96,3	130			
Udział eksportu w przychodach ogółem (%)	21,1	62,7	51,5	20,6	64,0	39,7	26,1	59,3	44,6			
Udział firm przemysłowych o wysokim tempie wzrostu w ogóle przedsiębiorstw												
	Zatrudnienie			Przychody ze sprzedaży ogółem			Sprzedaż eksportowa ogółem					
Wzrost w oparciu o: ¹	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem			
Udział w liczbie firm o wysokim tempie wzrostu (%)	5,9	11,6	7,0	14,0	20,0	15,2	5,6	20,3	8,6			
Udział w zatrudnieniu	8,3	20,8	12,8	18,6	27,5	21,8	15,5	36,6	23,0			
Udział w przychodach	7,9	21,9	14,8	39,3	31,6	35,5	36,3	47,0	41,6			
Udział w sprzedaży eksportowej	8,6	27,0	21,8	41,7	41,7	40,3	48,8	54,8	53,1			
Firmy przemysłowe o wysokim tempie wzrostu, które w przeszłości notowały wysokie tempo wzrostu												
	Zatrudnienie			Przychody ze sprzedaży ogółem			Sprzedaż eksportowa ogółem					
Wzrost w oparciu o:	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem			
Liczba firm o wysokim tempie wzrostu	317	241	558	1016	479	1495	321	394	715			
Zatrudnienie (tys.)	55,9	114,4	170,3	154,1	162,4	316,5	96	184,5	280,9			
Przychody ze sprzedaży ogółem (mld PLN)	16,2	61	77,2	120,9	102,6	223,6	50,8	135,3	186,1			
Sprzedaż eksportowa (mld PLN)	3,8	37,1	40,9	25,9	85,8	91,7	15,9	84,9	100,8			
Udział firm przemysłowych o wysokim tempie wzrostu, które w przeszłości notowały wysokie tempo wzrostu, w ogóle firm o wysokim tempie wzrostu												
	Zatrudnienie			Przychody ze sprzedaży ogółem			Sprzedaż eksportowa ogółem					
Wzrost w oparciu o:	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem	FK	OFZ	razem			
Udział w liczbie firm o wysokim tempie wzrostu (%)	44,8	68,3	52,6	60,1	78,7	65,0	47,7	63,8	55,4			
Udział w zatrudnieniu	57,1	84,1	72,8	70,4	90,3	79,4	53,0	77,0	66,6			
Udział w przychodach	57,8	80,6	74,5	86,8	94,1	90,0	39,4	83,3	63,9			
Udział w sprzedaży eksportowej	64,2	78,3	76,7	90,1	94,2	93,0	47,2	88,2	77,6			

1. Należy czytać w następujący sposób: X ogółu firm notowało ponad 20% roczny wzrost w poziomie zatrudnienia, przychodów ze sprzedaży ogółem lub sprzedaży eksportowej w ciągu 3 lat; firmy te posiadały wyższy udział w zatrudnieniu, przychodach ze sprzedaży oraz sprzedaży eksportowej aniżeli wynikałoby to z ich udziału w ogólnej liczbie przedsiębiorstw.

Źródło: Opracowanie Cieślik, J. (2007), "General Trends and Roles of High-Growth Firms in the Polish Manufacturing Sector 1996-2006", OECD Workshop on the Measurement of the High-Growth Enterprises, Paris, 19 November. Dane pochodzą z danych mikroekonomicznych GUS zebranych w ramach Roczego Badania Przedsiębiorstw.

Cieślik (2007) wyciągnął trzy główne wnioski z dokonanych obserwacji: (i) oddziały podmiotów zagranicznych przodowały w segmencie przedsiębiorstw o wysokim tempie wzrostu, notując większy odsetek firm o wysokim tempie wzrostu aniżeli podmioty krajowe w trzech wymiarach wzrostu; (ii) informacje historyczne dotyczące kwestii wysokiego tempa wzrostu pokazują, że firmy cieszące się wysokim tempem wzrostu jeszcze przed okresem lat 2003–2006 posiadały nieproporcjonalnie duży udział w zatrudnieniu, przychodach ogółem oraz sprzedaży eksportowej w porównaniu z pozostałymi firmami o wysokim tempie wzrostu; oraz (iii) że sprzedaż eksportowa stanowi główny czynnik pobudzający wzrost.

Niezwykle pomocne okazałyby się dodatkowe informacje na temat przedsiębiorców prowadzących krajowe firmy o wysokim tempie wzrostu oraz analiza czynników związanych z zagadnieniami demografii tych podmiotów, ich doświadczeniem i orientacją strategiczną. Pomocne okazałoby się także zbadanie wzorców wzrostowych firm usługowych oraz pozyskanie wiedzy o wieku firm o wysokim tempie wzrostu oraz o odsetku „gazel”. Przeprowadzenie takiego badania pozostaje zadaniem do wykonania. W tym czasie, wyzwaniem dla polskiego rządu jest wstrzyknięcie „hormonów wzrostu” powstającym i istniejącym firmom poprzez takie środki jak szkolenia specjalistyczne czy fundusze wspierające wzrost (Cieślik, 2007).

Zróżnicowanie regionalne i lokalne

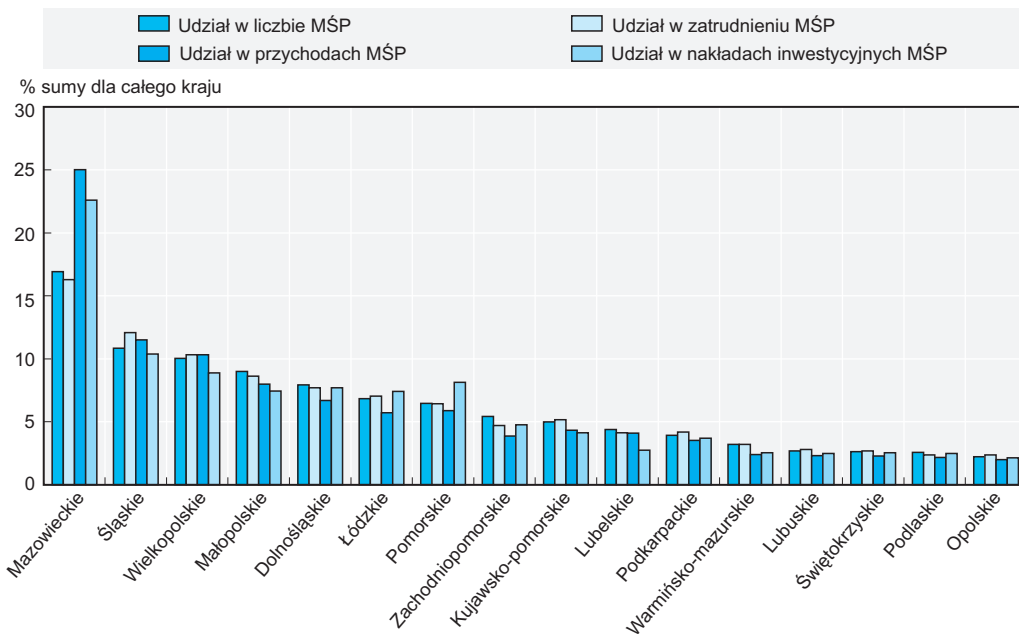
Polskę charakteryzują istotne różnice regionalne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, związane ze znaczącymi rozbieżnościami w wartościach wskaźników dochodu *per capita*, ubóstwa, wykształcenia, bezrobocia itd., nierównomiernie występującym kapitałem fizycznym i ludzkim, a także różnicami w zakresie struktury gospodarczej. Dotyczy to także wyników funkcjonowania MŚP. Zróżnicowanie regionalne w poziomie rozwoju gospodarczego oraz wynikach działalności MŚP zostało szeroko opisane w oddzielnym rozdziale i raporcie przygotowanym w ramach Programu Lokalnego Rozwoju Gospodarki i Zatrudnienia (LEED) OECD. Niniejszy rozdział zaznacza niektóre z najbardziej typowych wskaźników mierzących wyniki działalności MŚP.

Wskaźniki działalności MŚP według regionów

Pomiędzy poszczególnymi regionami Polski widoczne są istotne różnice regionalne w zakresie występowania MŚP, poziomie zatrudnienia w MŚP, generowanych przez nie przychodach oraz ponoszonych nakładach inwestycyjnych (Wykres 1.15).

Można oczekiwać, że w najbardziej zaludnionych regionach występuje największa liczba MŚP, najwyższe zatrudnienie w MŚP, poziom przychodów oraz nakładów inwestycyjnych związanych z liczbą MŚP w danym województwie, ale pomimo to skala tego zróżnicowania jest bardzo duża. Na przykład, w województwie mazowieckim występuje nieproporcjonalnie wysoki udział w generowaniu przychodów oraz w poziomie nakładów inwestycyjnych ogółu MŚP, biorąc pod uwagę udział funkcjonujących tam MŚP w ogólnej liczbie MŚP w Polsce, co wynika zapewne z lokalizacji stolicy państwa w tym właśnie województwie oraz pozostałych bardziej sprzyjających warunków rynkowych i struktur wsparcia. Różnice w strukturze gospodarczej pomiędzy województwami oraz rola dużych przedsiębiorstw tłumaczą znaczącą część różnic regionalnych w funkcjonowaniu MŚP.

Wykres 1.15. Struktura regionalna MŚP, zatrudnienia, przychodów i nakładów inwestycyjnych, Polska, 2007



Źródło: Obliczenia na podstawie GUS (2009d), Aktywność przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 r., Warszawa, styczeń.

Więcej informacji na temat różnic regionalnych można uzyskać poprzez porównania województw pod względem jednego lub dwóch porównywalnych wskaźników: gęstości występowania MŚP oraz gęstości występowania nowo utworzonych MŚP na 1 000 mieszkańców. Na poziomie krajowym na 1 000 mieszkańców przypadało w 2007 r. 47 MŚP oraz 8 nowo utworzonych przedsiębiorstw, ale istniały w tym względzie istotne różnice regionalne (Wykres 1.16). Sześć województw charakteryzuje się większą gęstością występowania MŚP aniżeli średnia dla kraju – na czele znajduje się woj. mazowieckie (58) zlokalizowane we wschodniej części kraju, a następnie woj. zachodniopomorskie (57) na północnym zachodzie Polski. Najniższa gęstość występowania MŚP została zaobserwowana w woj. podkarpackim (33), położonym w najbardziej na południowy wschód wysuniętym regionie kraju, tuż przed woj. świętokrzyskim i woj. lubelskim sąsiadującymi z woj. podkarpackim – po 36 MŚP na 1 000 mieszkańców.

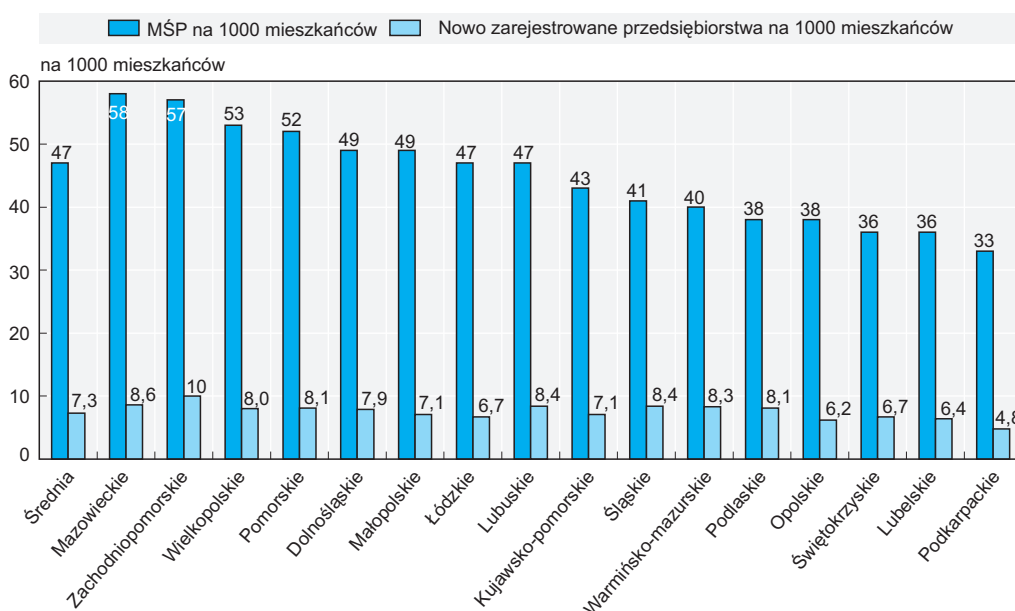
Mimo że nie jest łatwo wyciągać na tej podstawie wnioski ogólne, należy stwierdzić, że województwa położone we wschodniej części Polski wydają się charakteryzować niższą gęstością występowania MŚP aniżeli województwa położone na północnym zachodzie kraju (bardziej zbliżone geograficznie do rynków Europy Zachodniej). Zasadniczo, w bogatszych regionach jest większa koncentracja (gęstość) występowania MŚP, co być może odzwierciedla większe znaczenie działalności rolniczej w regionach uboższych, chociaż istnieją też argumenty wskazujące na to, że MŚP w regionach uboższych przyjmują większe rozmiary.

Regiony o stosunkowo małej ilości zarejestrowanych MŚP charakteryzują się wyższym odsetkiem samozatrudnienia w sektorach rolniczych, co z kolei sugeruje konieczność podjęcia działań mających na celu stymulację rozwoju działalności przedsiębiorczej

w innej formie niż gospodarstwa rolne, w tym te, które mogą powstać ze wsparcia powiązań w tzw. łańcuchach zaopatrzenia oraz klastrach. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w dalszym ciągu znajduje się na wczesnym etapie rozwoju, głównie z powodu braku sprzyjającego środowiska w postaci infrastruktury technicznej, stałego dostępu do rynków oraz braku infrastruktury wspierającej prowadzenie działalności gospodarczej.

Ponadto pomiędzy poszczególnymi województwami istnieją bardzo istotne różnice we wskaźnikach powstawania przedsiębiorstw. Nieproporcjonalnie wysoka (w ujęciu absolutnym) liczba nowych firm powstaje w dwóch województwach: mazowieckim i śląskim, w których to w 2006 r. powstała ponad jedna czwarta wszystkich nowych przedsiębiorstw. W 2007 r. jedynie województwa: mazowieckie, pomorskie i lubelskie zanotowały wzrost liczby nowych przedsiębiorstw w porównaniu do poprzedniego roku (wzrost odpowiednio o 1,7%, 7,1% i 2,7%) (Ministerstwo Gospodarki 2008c). W pozostałych województwach liczba nowych przedsiębiorstw uległa zmniejszeniu w stosunku do 2006 r. Jednakże porównując z liczbą mieszkańców, gęstość występowania nowo utworzonych przedsiębiorstw była w 2007 r. największa w województwach: zachodniopomorskim i pomorskim (ponad 10 na 1 000 mieszkańców), które stanowią odpowiednio drugie i czwarte województwo pod względem ilości zarejestrowanych MŚP. Nasuwa się wniosek jakoby województwo zachodniopomorskie było najbardziej przedsiębiorczym województwem w Polsce. Jednakże pod względem wskaźnika powstawania nowych przedsiębiorstw znajduje się na zbliżonym poziomie, co województwo pomorskie i mazowieckie. Za wyjątkiem województwa małopolskiego, gęstość występowania nowo utworzonych przedsiębiorstw znajduje się na najwyższym poziomie w tych województwach, w których gęstość występowania MŚP przewyższa średnią krajową.

Wykres 1.16. Gęstość występowania MŚP oraz nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na 1 000 mieszkańców regionu, Polska, 2007

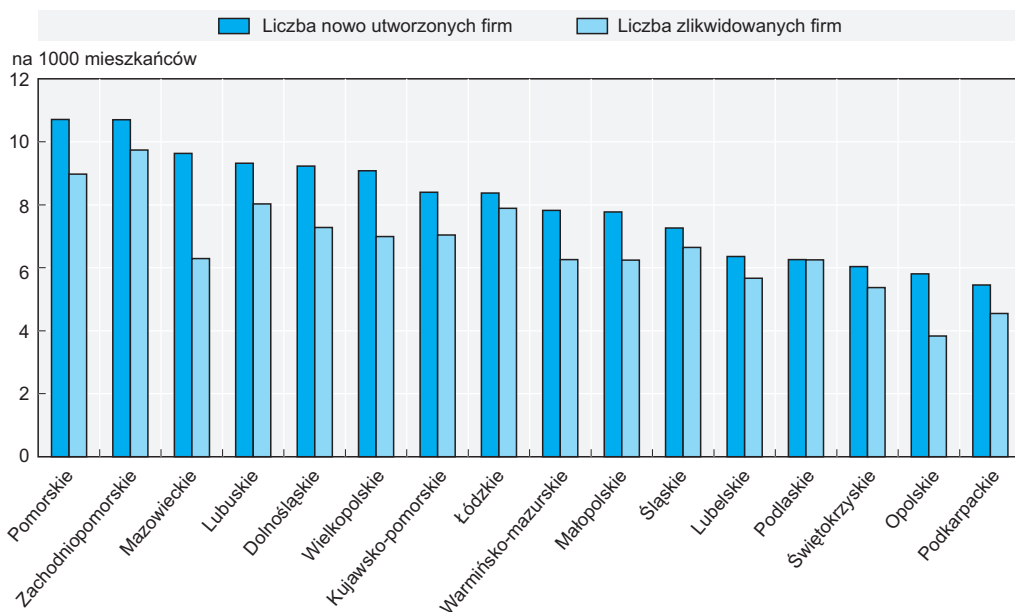


Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, Warszawa – w zakresie gęstości występowania MŚP; PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa - w zakresie gęstości występowania nowo utworzonych przedsiębiorstw; dane GUS.

Wykres 1.17 przedstawia dynamikę sektora MŚP. Charakteryzuje się on kompleksowym spojrzeniem na regionalne wyniki poszczególnych województw zarówno pod względem liczby nowo utworzonych MŚP, jak i liczby podmiotów zlikwidowanych. Pomimo tego, że województwa zachodniopomorskie i pomorskie charakteryzowały się w 2007 r. najwyższą gęstością powstawania i likwidacji przedsiębiorstw, to województwa: mazowieckie i opolskie osiągają najlepsze wyniki pod względem liczby nowo utworzonych przedsiębiorstw per saldo. Województwo opolskie z kolei charakteryzuje się najniższą dynamiką (liczba utworzonych plus liczba likwidowanych przedsiębiorstw). Województwo podlaskie było jedynym województwem, w którym w 2007 r. zasadniczo nie nastąpił przyrost netto liczby przedsiębiorstw, co wiąże się z praktycznie takim samym poziomem nowo utworzonych i zlikwidowanych podmiotów.

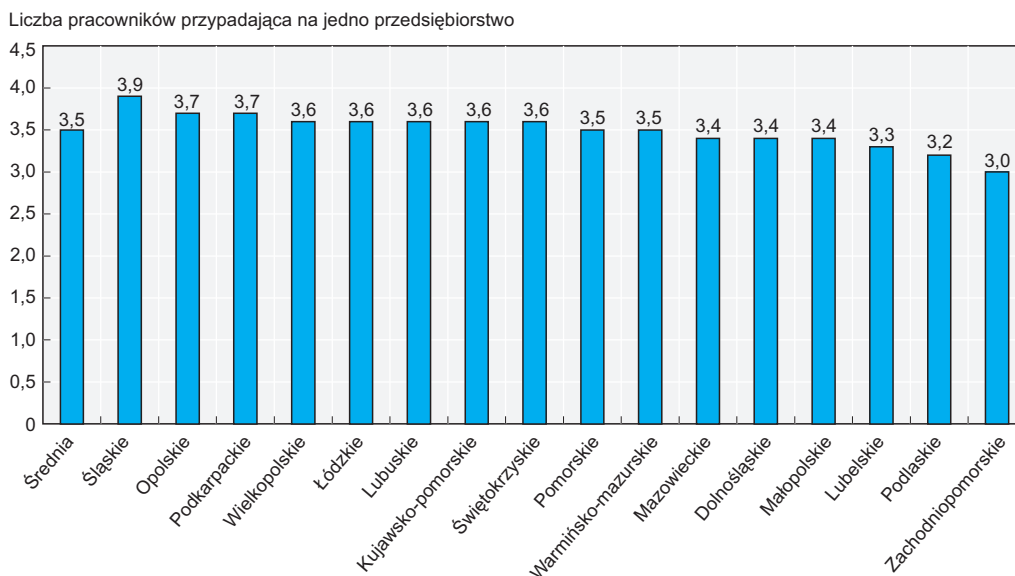
Okazuje się, że dla województw, w których gęstość występowania MŚP jest niższa od wartości dla pozostałych rejonów, MŚP zatrudniają więcej pracowników, niż mogłoby to wynikać ze średniej krajowej (Wykres 1.18). Przykład mogą stanowić województwa: śląskie, opolskie i podkarpackie, gdzie najniższej gęstości występowania MŚP towarzyszy fakt istnienia największych przedsiębiorstw (zatrudniających przeciętnie od 3,7 do 3,9 pracowników na przedsiębiorstwo, w porównaniu ze średnią krajową na poziomie 3,5).

Wykres 1.17. Liczba nowo utworzonych i likwidowanych przedsiębiorstw według regionu, Polska, 2007



Źródło: PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa; dane GUS.

Wykres 1.18. Liczba pracowników w przedsiębiorstwie według regionu, Polska, 2006



Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, Warszawa; dane GUS.

Obserwacji podlega również wysokie zróżnicowanie poziomu przychodów i nakładów inwestycyjnych, przypadających na jedno przedsiębiorstwo w poszczególnych regionach (Tabela 1.17). Okazuje się, że województwa o wyższej gęstości występowania MŚP (z wyjątkiem mazowieckiego i wielkopolskiego), niekoniecznie zarazem charakteryzują się najwyższym średnim przychodem. Podobnie (z wyjątkiem mazowieckiego i pomorskiego), znaczna liczba MŚP w województwie niekoniecznie przekłada się na występowanie wysokiego poziomu średnich nakładów inwestycyjnych, przypadających na jedno przedsiębiorstwo.

Z rankingów opracowanych przez polski rząd a opartych na wielkości indeksu syntetycznego³¹, wynika, że województwem notującym najlepsze wyniki w zakresie MŚP i przedsiębiorczości jest województwo mazowieckie, za którym następnym w kolejności jest województwo pomorskie. Najgorsze wyniki osiągają województwa najsłabiej rozwinięte, czyli regiony rolnicze i najsłabiej zurbanizowane, tj. województwo podkarpackie, świętokrzyskie, opolskie, warmińsko-mazurskie i lubelskie. Na wspomniane różnice składa się wiele czynników, które zarazem mogą stanowić faktyczne uzasadnienie dla konieczności prowadzenia ukierunkowanych polityk, dopasowanych do sytuacji MŚP w każdym z województw. Kwestia zostanie omówiona w Rozdziale 4.

Wyniki działalności MŚP różnią się istotnie w zależności od regionalnego poziomu atrakcyjności inwestycyjnej. W województwach o najwyższym poziomie atrakcyjności, MŚP muszą być w stanie sprostać większej konkurencji³². Konkurencyjne środowisko w efekcie prowadzi do pobudzenia konkurencyjnych zachowań wśród MŚP (np. zbieranie informacji o konkurentach, wykorzystywanie konkurencji jako głównego czynnika napędzającego aktywność w sferze innowacji, a także wykorzystywanie instrumentów służących ochronie przed konkurencją, takich jak patenty, wzorce projektowe czy znaki towarowe). MŚP funkcjonujące w tych województwach posiadają również lepszy dostęp

do kapitału inwestycyjnego; częściej finansują swą działalność ze źródeł zewnętrznych (np. banki, leasing, venture capital czy poręczenia kredytowe), a także częściej wprowadzają innowacje o przełomowym znaczeniu.

Tabela 1.17. **Zróźnicowanie regionalne wyników działalności MŚP w Polsce**

Województwo	Liczba MŚP			Przychody			Nakłady inwestycyjne		
	Razem	Na 1 000 mieszkańców		Razem mln PLN	Na jedno przedsiębiorstwo		Razem mln PLN	Na jedno przedsiębiorstwo	
		Liczba	Pozycja		tys. PLN	Pozycja		tys. PLN	Pozycja
RAZEM	1 773 830	47		1 705 743	962		68 907	39	
Dolnośląskie	140 625	49	5	113 908	810	5	5 307	38	4
Kujawsko-pomorskie	88 518	43	9	73 582	831	8	2 840	32	13
Lubelskie	77 583	36	14	69 510	896	9	1 898	24	16
Lubuskie	47 728	47	7	39 567	829	13	1 702	36	9
Łódzkie	121 268	47	7	97 258	802	7	5 107	42	3
Małopolskie	159 351	49	5	135 889	853	4	5 122	32	13
Mazowieckie	300 087	58	1	426 644	1422	1	15 566	52	1
Opolskie	39 194	38	13	33 718	860	16	1 463	37	7
Podkarpackie	69 606	33	16	60 026	862	11	2 533	36	9
Podlaskie	45 493	38	12	36 921	812	15	1 712	38	4
Pomorskie	114 815	52	4	100 477	875	6	5 602	49	2
Śląskie	192 244	41	10	196 265	1021	2	7 151	37	7
Świętokrzyskie	46 520	36	14	39 064	840	14	1 758	38	4
Warmińsko-mazurskie	56 536	40	11	40 846	722	12	1 748	31	15
Wielkopolskie	178 010	53	3	176 094	989	3	6 123	34	11
Zachodniopomorskie	96 253	57	2	65 973	685	10	3 274	34	11
Współczynnik zróźnicowania	63	17		93	19		82	18	

Źródło: Badanie i obliczenia Ministerstwa Gospodarki na podstawie danych GUS (2009d), „Aktywność przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 r.”, Warszawa, styczeń.

MŚP z siedzibą w dużych miastach posiadają dodatkową przewagę. Częściej prowadzą one działalność B+R; posiadają zdefiniowane strategie rozwoju; zatrudniają pracowników z wyższym wykształceniem, zatrudniają osoby posiadające doświadczenie w pracy dla korporacji zagranicznych, posiadają certyfikaty jakości oraz podejmują decyzję o nabyciu praw w formie patentów, licencji i know-how. Wynika to zapewne w głównej mierze z zaawansowania i większego dostępu do tych czynników oraz usług w głównych ośrodkach miejskich.

Analiza danych za lata 2003–2007 pokazuje zmianę w regionalnym zróźnicowaniu wyników działalności MŚP na przestrzeni lat (Tabela 1.18). Wzrost całkowitej liczby zarejestrowanych MŚP w kraju z 1,72 mln do 1,77 mln (o 2,9%) nie pokazuje istotnych różnic regionalnych. Okazuje się, że na jednym biegunie znajdują się województwa: mazowieckie (+10,2%) i warmińsko-mazurskie (+9,4%), a na drugim śląskie (-12,4%) i świętokrzyskie (-3,0%). W rezultacie wzrósł udział liczby funkcjonujących MŚP w „centrum gospodarczym”, obejmującym m.in. stolicę państwa. Należy zaznaczyć, że we wszystkich trzech regionach wschodnich (województwa: podlaskie, lubelskie i podkarpackie) liczba MŚP zarejestrowanych w badanym okresie również zanotowała wzrost.

Schemat kształtowania się nakładów inwestycyjnych MŚP, przypadających na jedno przedsiębiorstwo w tym samym okresie, wygląda nieco inaczej (Tabela 1.18). W tym przypadku najwyższe tempo wzrostu jest obserwowane w województwie łódzkim (+163%), zachodniopomorskim (+162%) i pomorskim (+145%), podczas gdy średnia krajowa wynosi +86%. Dzięki temu w okresie pomiędzy 2003 a 2007 r. nastąpił pewien proces konwergencji regionalnej pod względem wydatków inwestycyjnych MŚP.

Tabela 1.18. Zmiany w liczbie MŚP oraz nakładach inwestycyjnych MŚP według regionu, Polska, 2003–2007

Województwo	Liczba MŚP (tys.)					Nakłady inwestycyjne razem					Nakłady inwestycyjne na jedno przedsiębiorstwo			
						w cenach bieżących (mln PLN)			% ogółu (03)	% ogółu (07)	w cenach bieżących (tys. PLN)		Δ (%)	Pozycja
	2003	2007	Δ (%)	% ogółu (03)	% ogółu (07)	03	07							
RAZEM	1723,8	1773,8	2,9	100	100	37,03	68,91	86,	100	100	21	39	86	
Dolnośląskie	135,4	140,6	3,9	7,9	7,9	2,56	5,31	108	7	8	19	38	100	6
Kujawsko-pomorskie	83,9	88,5	5,5	4,9	5,0	1,65	2,84	72	4	4	20	32	60	13
Lubelskie	72,5	77,6	7,0	4,2	4,4	,97	1,90	95	3	3	13	24	85	8
Lubuskie	44,5	47,7	7,4	2,6	2,7	,89	1,70	91	2	2	20	36	80	9
Łódzkie	121,0	121,3	0,2	7,0	6,8	1,91	5,11	168	5	7	16	42	163	1
Małopolskie	149,1	159,3	6,9	8,6	9,0	2,91	5,12	76	8	7	20	32	60	12
Mazowieckie	272,4	300,1	10,2	15,8	16,9	8,88	15,57	75	24	23	33	52	58	14
Opolskie	37,0	39,2	5,8	2,1	2,2	,95	1,46	54	3	2	26	37	42	15
Podkarpackie	68,0	69,6	2,4	3,9	3,9	1,41	2,53	80	4	4	21	36	71	10
Podlaskie	44,4	45,5	2,6	2,6	2,6	,70	1,71	145	2	2	16	38	137	4
Pomorskie	111,1	114,8	3,3	6,4	6,5	2,20	5,60	155	6	8	20	49	145	3
Śląskie	219,5	192,2	-12,4	12,7	10,8	4,41	7,15	62	12	10	20	37	85	7
Świętokrzyskie	48,0	46,5	-3,0	2,8	2,6	,82	1,76	113	2	3	17	38	123	5
Warmińsko-mazurskie	51,7	56,5	9,4	3,0	3,2	,93	1,75	88	3	3	18	31	72	11
Wielkopolskie	168,8	178,0	5,5	9,8	10,0	4,57	6,12	34	12	9	27	34	26	16
Zachodniopomorskie	96,8	96,3	-0,5	5,6	5,4	1,27	3,27	157	3	5	13	34	162	2

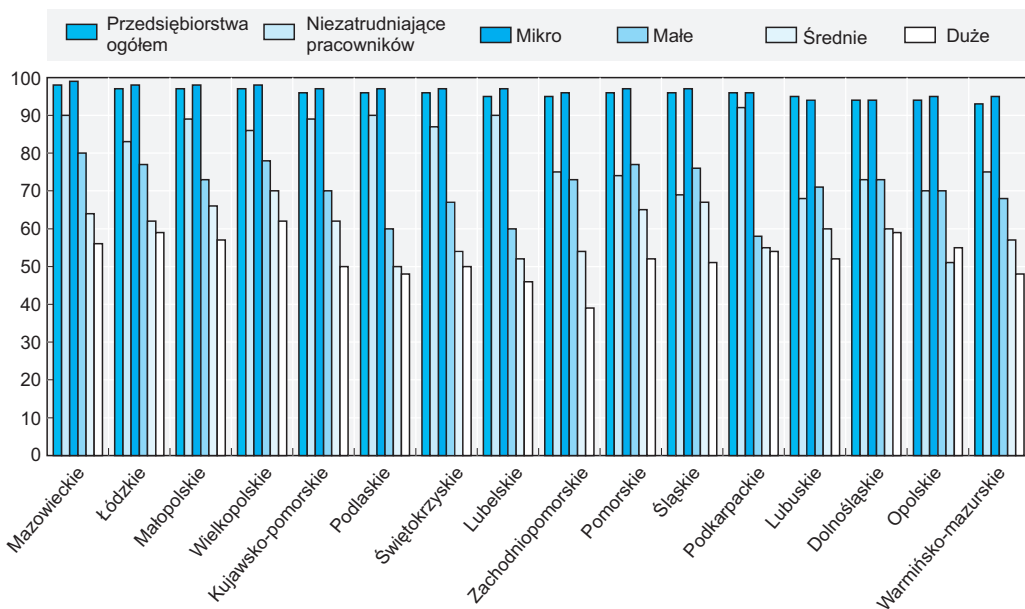
Źródło: Opracowanie DAP MG na podstawie danych GUS.

Jednym z wyzwań stojących przed polskim rządem jest wzmocnienie środowiska MŚP w województwach słabo rozwiniętych. Zadanie to wymaga bardziej skoordynowanych wysiłków politycznych oraz środków programowych w celu dokonania zmian niskiego poziomu gęstości MŚP oraz niskich wskaźników dotyczących powstawania przedsiębiorstw. W literaturze na temat przedsiębiorczości (w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej), istnieją dowody wskazujące na to, że regiony o wysokim lub niskim poziomie aktywności przedsiębiorczej mogą utrzymywać równie wysoki lub niski poziom aktywności w przyszłości (Fritsch and Mueller, 2005). Teoria zależności wskazuje, że interwencje polityczne są niezbędne, aby zmienić „ścieżkę” niskiej aktywności przedsiębiorczej. Jednakże realizacja polityki stymulowania w mało przedsiębiorczych regionach, będzie wymagała cierpliwości i wytrwałości w dłuższym czasie.

Oczekuje się zmian w orientacji i treści regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego z ujęciem potrzeb wynikających z sytuacji w danym regionie. Ustalone priorytety powinno się wprowadzać przy jednoczesnym poszanowaniu idei rozwoju i przedsiębiorczości. Kwestia dotyczy przede wszystkim zadań, które wywierają wpływ na poziom przedsiębiorczości i podnoszą jej poziom. Współpraca centralnych i regionalnych strategii rozwoju gospodarczego stanowi najwydajniejsze podejście, dopóki sprzyja zrozumieniu dysproporcji w regionach i podjęciu odpowiednich kroków zaradczych.

Ponadto interesująco przedstawia się udział sektora prywatnego (w przeciwieństwie do sektora publicznego) w ogóle przedsiębiorstw w każdym z województw. Udział sektora prywatnego w ogólnej liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw kształtuje się we wszystkich regionach na poziomie 93,9–97,6%, mimo to można dostrzec znaczne zróżnicowanie przedsiębiorstw według ich wielkości (Wykres 1.19).

Wykres 1.19. Udział sektora prywatnego w liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw według wielkości i regionu, Polska, 2006



Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, Warszawa; dane GUS, Rozdział 3, Warszawa; dane GUS (2008), „Aktywność przedsiębiorstw niefinansowych w 2006 r.”, Warszawa.

Udział sektora prywatnego w populacji dużych przedsiębiorstw jest znacznie niższy we wszystkich województwach i waha się od 40% w województwie zachodniopomorskim do 63% w województwie wielkopolskim. Przeciętnie, jedynie 60% średnich przedsiębiorstw znajduje się w prywatnych rękach (wskaźnik ten waha się od ok. połowy w województwie opolskim do 70% w województwie wielkopolskim). W pewnych regionach takich jak województwa: podkarpackie, lubelskie i podlaskie (wszystkie zlokalizowane przy wschodniej granicy kraju) udział sektora prywatnego w populacji małych przedsiębiorstw wynosi zaledwie 40%. Stosunkowo wysoki udział sektora publicznego w ogóle przedsiębiorstw może sugerować istnienie barier wejścia dla nowych przedsiębiorstw

z sektora prywatnego, powyżej poziomu mikroprzedsiębiorstwa. Sytuacja ta może z kolei wpłynąć na starania ukierunkowane ku sprywatyzowaniu polskiego rynku, a także na przedsiębiorców i przedsiębiorstwa, jeżeli celem jest również tworzenie szans na rozwój.

Klasy i regiony

Polityka związana z podejściem klastrowym do rozwoju gospodarki jest w Polsce nowym zagadnieniem, ale zainteresowanie tą tematyką wzrasta, zwłaszcza w związku z polityką innowacyjności³³. Tworzące się w Polsce regionalne systemy innowacji wykazują silne podobieństwa do klastrów, w szczególności w sektorach wysokich technologii, a klasteryzację uznaje się za bardzo dobrą metodę wspierania transferu wiedzy i innowacji do gospodarki. Mapowanie i raporty na temat klastrów pokazują, że w Polsce istnieje duży potencjał dla rozwoju konkurencyjnych struktur klastrowych o silnej orientacji regionalnej.

Podczas ćwiczeń w zakresie mapowania klastrów w 2004 r. zidentyfikowano prawie 50 klastrów regionalnych, z czego pięć otrzymało ocenę na poziomie trzech gwiazdek za ich silne oddziaływanie (Ketels and Sölvell, 2006)³⁴: klaster odzieżowy w Łodzi, klastry motoryzacyjne w Katowicach i Wrocławiu, klaster usług finansowych w Warszawie oraz klaster transportowo-logistyczny w Gdańsku. Pozostałe klastry działały w sektorach takich jak sprzęt medyczny (Łódź i Szczecin), wyroby tytoniowe (Lublin), lotnictwo (Rzeszów, województwo podkarpackie), meble i produkty przemysłu drzewnego (Poznań, województwo wielkopolskie), produkty i usługi w zakresie ropy naftowej i gazu (Kraków), szpitalnictwo i turystyka (Wrocław, Łódź, Katowice) itd.

Jednakże istnieje szereg barier w zakresie rozwoju klastrów w Polsce, a zwłaszcza: brak zaufania wśród przedsiębiorców oraz brak chęci współpracy pomiędzy firmami z powodu obawy o kradzież pomysłów; brak zrozumienia znaczenia współpracy; brak zasobów finansowych oraz instytucji wsparcia finansowego; brak informacji gospodarczej oraz informacji o potencjalnych partnerach; brak polityki regionalnej i lokalnej wspierającej klastry; bariery fiskalne (np. wysokie opodatkowanie stowarzyszeń, niskie umiejętności zarządzania rolników i przedsiębiorców indywidualnych, młody sektor MŚP nieposiadający tradycji w zakresie przedsiębiorczości oraz ograniczenia wynikające z braku zainteresowania wysokiego kierownictwa tworzeniem więzi zewnętrznych).

Fundamentalne wyzwania o charakterze strukturalnym oraz na poziomie przedsiębiorstw w Polsce

Sektor MŚP nadal wnosi istotny wkład w poziom zatrudnienia, obrotów, inwestycji, wartości dodanej oraz stopniowej dywersyfikacji gospodarki polskiej. Polacy prezentują pozytywne postawy wobec przedsiębiorczości oraz znaczącą preferencję samozatrudnienia/przedsiębiorczości jako opcji kariery. Mimo że wskaźniki powstawania przedsiębiorstw są stosunkowo wysokie w porównaniu ze średnią dla UE, wskaźniki przetrwania przez przedsiębiorstwo okresu pierwszych trzech lat są stosunkowo niskie w porównaniu z państwami europejskimi. Roczny wzrost netto liczby MŚP oraz osób samozatrudnionych jest marginalny (ok. 0,5% dla obu tych wielkości), a zatrudnienie w MŚP wzrasta w wolniejszym tempie niż zatrudnienie ogółem. Większość MŚP to tradycyjne podmioty typu rzemieślniczego, a nie innowacyjne przedsiębiorstwa.

Analiza cech strukturalnych sektora MŚP odkrywa pewne poważne wyzwania. Istnieje nieproporcjonalnie wysoki odsetek mikroprzedsiębiorstw oraz malejący udział małych przedsiębiorstw. Sugeruje to, że mikroprzedsiębiorstwa nie mają zdolności ani możliwości wzrostu do poziomu małych przedsiębiorstw oraz/lub że małe przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu przechodzą do grupy średnich przedsiębiorstw (co jest mało prawdopodobne).

Bardzo mała liczba MŚP jest zaangażowana w działalność eksportową, funkcjonując przede wszystkim na rynkach lokalnych. MŚP cierpią na brak potencjału, zasobów i chęci inwestowania w nowe technologie oraz podejmowania działań innowacyjnych. Niska jakość produkcji i procesów powoduje, że polski sektor MŚP staje się mało konkurencyjny na rynkach europejskich i globalnych. Polskie MŚP znajdują się daleko w tyle za przeciętnymi unijnymi MŚP pod względem wskaźników innowacyjności oraz poziomu doświadczeń w zakresie prowadzenia działalności innowacyjnej, a poziom wydatków na innowacje w dziedzinie B+R znajduje się na wyjątkowo niskim poziomie (Komisja Europejska, 2008). Odzwierciedla to szereg niedociągnięć o charakterze operacyjnym na poziomie MŚP.

Z badań przeprowadzonych przez PARP wynika, że polskim MŚP brakuje zaawansowanych struktur operacyjnych oraz nie przywiązują należytej uwagi do rozwoju strategii, przechowywania informacji, działań marketingowych oraz innowacji (PARP, 2008, Rozdziały 2, 4 i 5). Większość MŚP doświadcza problemów z jakością zarządzania, strukturami organizacyjnymi, kompetencjami kadry zarządzającej oraz brakiem danych rynkowych o właściwej jakości. Dwie trzecie MŚP koncentruje się raczej na przetrwaniu na rynku i utrzymaniu swej obecnej pozycji aniżeli na działaniach promujących rozwój i wzrost podmiotu.

Mniej niż 3% przedsiębiorstw prowadzi księgi rachunkowe, ale jednocześnie przychody tych przedsiębiorstw stanowią aż 72% ogółu przychodów przedsiębiorstw. Mniej niż połowa MŚP posiada sformułowaną na piśmie strategię rozwoju³⁵, a 47% z nich deklaruje posiadanie strategii, która nie została sformalizowana w formie pisemnej (PARP, 2008). Szczególnie niski stopień wykorzystania planowania i rozwoju strategii przez mikroprzedsiębiorstwa, wskazuje na potrzebę podjęcia działań, mających na celu wzrost odsetka mikroprzedsiębiorstw wykorzystujących bardziej sformalizowane narzędzia.

Polskie MŚP są w gorszym stopniu wyposażone w kapitał i technologię w porównaniu z ich odpowiednikami unijnymi, a ponadto częściej narzekają na problemy wynikające z: braku wykwalifikowanej siły roboczej; biurokratycznego środowiska regulacyjnego i proceduralnego; słabej infrastruktury; wysokich kosztów pracy oraz słabego dostępu do finansowania (Gallup Organisation, 2007c)³⁶. Zaledwie 8% nowo utworzonych w 2007 r. przedsiębiorstw uzyskało dostęp do kredytu bankowego w celu podjęcia działalności gospodarczej (CSO, 2009b). MŚP dostrzegają do pewnego stopnia problemy związane z wprowadzeniem nowych technologii, nowych form organizacji oraz brakiem odpowiedniej jakości zarządzania. Nie odbiega to jednak od normy unijnych MŚP.

Mikro- i małe przedsiębiorstwa istniejące krócej niż dwa lata charakteryzują się niskim uczestnictwem w przetargach na zamówienia publiczne³⁷. Małe rozmiary firmy, skomplikowane procedury administracyjne oraz biurokratyczne stanowią główne czynniki utrudniające udział tych podmiotów w procedurach przetargowych. Posiadanie certyfikatu ISO ułatwia udział w przetargach, ale zaledwie ok. 10% polskich MŚP dysponu-

je jakimkolwiek certyfikatem jakości produktu. Sugeruje to, że konieczne jest podjęcie działań mających na celu edukację MŚP na temat możliwości uczestnictwa w zamówieniach publicznych, wspierania uzyskania certyfikatów jakości oraz zachęcanie do rozwijania współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i konsorcjami w celu ułatwienia wzrostu udziału MŚP w rynku zamówień publicznych.

Najpoważniejszym problemem jest brak zasobów, które można by było zastosować przy modernizacji. Brak kapitału utrudnia inwestycje w nowe technologie, wprowadzanie produktów innowacyjnych oraz rozwiązań rynkowych z powodu wysokich kosztów zakupu licencji i know-how, finansowania B+R, produkowania prototypów itd.

Ogólne wyniki działalności przedsiębiorstw są pochodną wysokiego udziału sektora MŚP w gospodarce. Zwłaszcza przez mikroprzedsiębiorstwa posiadające zwykle jednego menedżera oraz zaledwie kilku lub żadnych pracowników. Przykładowo 81% mikroprzedsiębiorstw, 49% małych przedsiębiorstw oraz ponad 66% wszystkich MŚP działających na rynku lokalnym/regionalnym jest zarządzanych przez jedną osobę. MŚP zarządzane przez jedną osobę posiadają pracowników o niższym poziomie wykształcenia; są mniej zaangażowane w oferowane wsparcie publiczne; nie posiadają jednostki B+R oraz nie planują ekspansji na nowe rynki.

Wiele różnic obserwowanych w zachowaniu i charakterystyce mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (patrz PARP, 2008, Rozdział 4), sugeruje, że aby pokonać ograniczenia każdej z tych grup, konieczne może okazać się zastosowanie polityk indywidualnie dopasowanych do każdej grupy. Naturalnie, różnice te można też tłumaczyć sektorem, rynkiem, na którym powstają MŚP czy też skalą konkurencji oraz poziomem przychodów.

Podobna sytuacja może dotyczyć osób, które właśnie podjęły działalność na zasadzie samozatrudnienia, gdyż skomplikowane przepisy prawne dotyczące podatków i ubezpieczeń, skomplikowane regulacje prawne w zakresie wymogów związanych z rozpoczęciem nowej działalności gospodarczej oraz brak płynności finansowej mogą skłaniać te osoby do działania w szarej strefie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że mimo iż MŚP dominują w strukturze polskich przedsiębiorstw, ich rozwój jest ograniczony słabościami fundamentalnymi i operacyjnymi, co prowadzi do bardzo powolnego tempa poprawy wyników działalności sektora MŚP na przestrzeni lat. Wskazuje to na niedoskonałość rynku, wywołując poważne implikacje dla kwestii tworzenia miejsc pracy, dystrybucji dochodu, konkurencyjności oraz rozwoju regionalnego. Niezbędne są polityki i strategie ułatwiające wzrost liczby średnich przedsiębiorstw, co oznacza rozwijanie potencjału wzrostu mikro- i małych przedsiębiorstw.

Polacy wydają się posiadać bardzo przychylny stosunek do kwestii przedsiębiorczości i deklarują swe preferencje dla samozatrudnienia wobec statusu pracownika oraz dużą chęć zostania przedsiębiorcą w ciągu najbliższych pięciu lat. Stanowi to szansę dla rządu polskiego, aby wprowadzić zachęty stymulujące szersze przekształcenie się tych pozytywnych postaw i zamiarów w nowe przedsiębiorstwa i przedsiębiorców, zwłaszcza o wysokiej skłonności do innowacji oraz o dużym potencjale wzrostu. Może to wymagać odpowiednio dopasowanego wsparcia potencjalnych przedsiębiorców (np. pomoc w wyszukiwaniu atrakcyjnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, rozwoju biznesplanów, pozyskanie kapitału założycielskiego), ograniczenia barier administracyjnych wobec nowych przedsiębiorstw oraz poprawy dostępu do właściwego finansowania. Może też okazać się konieczne podjęcie działań w celu eliminacji barier, z którymi zma-

gają się kobiety, osoby młode i technostartery zamierzające podjąć własną działalność gospodarczą.

Rząd poświęca dużo wysiłku badaniom sektora MŚP zarówno pod względem gromadzenia danych i sprawozdawczości, jak i przeprowadzania rocznych/kwartalnych badań potrzeb i obaw MŚP. Możliwe jest zlecenie Głównemu Urzędowi Statystycznemu zadań w zakresie prezentacji danych umożliwiających terminowe i aktualne śledzenie zmian w sektorze MŚP oraz wyników przedsiębiorstw w nim działających. Jednakże wydaje się, że brak jest danych o MŚP agregowanych według płci (mimo istnienia pewnych danych w zakresie samozatrudnienia), zdolność śledzenia wzrostu firm (w celu identyfikacji firm o wysokim tempie wzrostu i ich charakterystyk) jest na niskim poziomie, a ponadto brakuje też analizy porównawczej pomiędzy regionami kraju. Również rozróżnienie pomiędzy firmami prywatnymi i publicznymi w danych o MŚP jest zbyt mało przejrzyste.

Rozdział 2 opisuje ramowe warunki makroekonomiczne, w których funkcjonują MŚP i przedsiębiorcy, a następnie Rozdział 3 zajmuje się przedstawieniem polityk MŚP i przedsiębiorczości, programów i porozumień w zakresie świadczenia usług w Polsce w celu identyfikacji rozbieżności pomiędzy potrzebami sektora MŚP zaznaczonymi w Rozdziale 1 a obecną polityką w tym zakresie.

Przypisy

- 1 W niniejszym Rozdziale pojęcie MŚP obejmuje również mikroprzedsiębiorstwa, o ile wyraźnie nie wskazano inaczej.
- 2 Europejska Karta Przedsiębiorstwa wymaga sprawozdawczości w zakresie dziesięciu działań priorytetowych: (i) kształcenia i szkoleń w zakresie przedsiębiorczości; (ii) niższych kosztów i prostszych procedur dotyczących zakładania działalności gospodarczej; (iii) lepszego ustawodawstwa i regulacji prawnych; (iv) dostępności umiejętności dostosowanych do potrzeb MŚP; (v) poprawy dostępu w trybie online; (vi) wyjścia poza pojedynczy rynek; (vii) kwestii podatkowych i finansowych; (viii) wzmocnienia potencjału technologicznego małych przedsiębiorstw; (ix) stworzenia odnoszących sukces modeli prowadzenia e-biznesu oraz zapewnienia wsparcia drobnej działalności na najwyższym poziomie; oraz (x) zapewnienia silniejszej i bardziej efektywnej reprezentacji interesów małych przedsiębiorstw na poziomie unijnym i krajowym.
- 3 Przedsiębiorstwa zarejestrowane oznaczają liczbę przedsiębiorstw, które dokonały rejestracji w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), będącym rejestrem administracyjnym prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Główną funkcją, jaką pełni rejestr REGON, jest identyfikacja podmiotów gospodarki narodowej poprzez nadanie rejestrującym się przedsiębiorstwom niepowtarzalnych numerów identyfikacyjnych.
- 4 Spośród 3,68 mln zarejestrowanych przedsiębiorstw 572 stanowiły przedsiębiorstwa państwowe; 18 128 – spółdzielnie; 2 787 650 – osoby fizyczne; a pozostała część stanowiły spółki handlowe (GUS, 2009a).
- 5 Rejestr REGON zapewnia sprawozdawczość w zakresie liczby wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw; wśród nich są także takie, które nigdy nie rozpoczęły w rzeczywistości działalności gospodarczej po dokonaniu rejestracji; część pozostaje nieaktywna jednakże bez zgłoszenia urzędowi rejestrowemu faktu rozwiązania lub zawieszenia działalności gospodarczej; pozostałe podmioty prowadzą aktywną działalność gospodarczą. Liczba aktywnych przedsiębiorstw opiera się na ustaleniach statystycznych pochodzących z badań strukturalnych GUS (PARP, 2004).
- 6 Według danych Badania Siły Roboczej (LFS) dostarczonych OECD przez PARP, zatrudnienie ogółem wyniosło w 2007 r. 15,24 mln osób. Z tego 6,2 mln zatrudnionych przypada na MŚP.
- 7 Stopień działalności nieoficjalnej w Polsce przedstawia się bardzo pozytywnie w porównaniu z 25 innymi państwami znajdującymi się na etapie transformacji, gdzie średni udział szarej strefy w PKB kształtował się w 2006/07 r. na poziomie 39,9%. W rzeczywistości Polska jest krajem zbliżonym pod tym względem do takich państw jak Węgry czy Słowenia.
- 8 W polskich warunkach przedsiębiorstwa nieoficjalne obejmują podmioty, które nie są oficjalnie zarejestrowane, a także te przedsiębiorstwa, które nie wykazują całości swoich obrotów ze względów podatkowych lub też zatrudniają pracowników bez ich rejestracji.

- 9 Na podstawie Roczników Statystycznych GUS za 2004, 2005, 2006. Patrz także: PARP (2008a, str. 29–30). Dane te zostały przeliczone na pełne etaty (wielu pracowników wykonujących pracę w sposób nieoficjalny jest zatrudnionych sezonowo lub w niepełnym wymiarze czasu pracy). Faktyczna liczba pracowników nieoficjalnych rosła w latach 2002–2007 w średnim tempie 4,3–4,8% rocznie (obliczenia GUS, 2009b).
- 10 Zatrudnienie w sektorze prywatnych MŚP wyniosło w 2006 r. 6 mln osób; całkowite zatrudnienie w przedsiębiorstwach pozarolniczych wyniosło 8,5 mln osób.
- 11 Liczba rejestracji oznacza liczbę nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON. Pewne z tych podmiotów dokonały rejestracji, ale nie podjęły działalności operacyjnej. Liczba likwidacji oznacza podmioty usunięte z rejestru REGON, ale część z nich mogła w rzeczywistości zakończyć swą działalność w poprzednim okresie. W związku z powyższym, dokonując interpretacji danych, należy zachować pewną ostrożność.
- 12 W ramach projektu obejmującego 18 państw OECD wskaźniki przetrwania okresu jednego roku dla firm zatrudniających pracowników utworzonych w 2004 r., kształtowały się na poziomie od ok. 60% w Holandii do ponad 90% na Słowacji i Łotwie; w 60% państw wskaźnik przetrwania okresu jednego roku dla nowo utworzonych firm zatrudniających pracowników przekroczył poziom 80% (OECD, 2008).
- 13 Całkowite zatrudnienie w sektorze prywatnym w trzecim kwartale 2008 r. wyniosło 11,6 mln osób (GUS, 2009c).
- 14 Poziom eksportu *per capita* wyniósł w Polsce w 2007 r. 4 399 USD, podczas gdy średnia dla UE-27 wyniosła 4 784 USD. Jednakże wyniki Polski kształtują się na znacznie niższym poziomie aniżeli w przypadku Czech, Estonii, Węgier, Słowacji, Słowenii itd. (WTO, 2008).
- 15 Według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (2006b) w 2001 r. 14 000 MŚP było zaangażowanych w prowadzenie działalności eksportowej – co stanowi poniżej 1% wszystkich MŚP.
- 16 Kryzys gospodarczy wywarł negatywny wpływ na działalność eksportową Polski, a eksport do Rosji spadł o blisko 40%, zaś do Francji i Holandii – o ok. 20% (PARP, 2009).
- 17 OECD (2008) definiuje „aktywność przedsiębiorczą” jako „przedsiębiorczą działalność człowieka mającą na celu generowanie wartości w drodze tworzenia lub ekspansji działalności gospodarczej poprzez identyfikowanie i wykorzystywanie nowych produktów, procesów lub rynków”.
- 18 Sugeruje się, że w Polsce w sektorze rolniczym występuje znacznie większy odsetek samozatrudnienia aniżeli w UE jako całości.
- 19 Zatrudnienie ogółem nie wzrosło istotnie w latach 1997–2007, w którym to okresie zanotowano istotny spadek liczby osób samozatrudnionych w sektorze rolniczym.
- 20 Jednakże równocześnie wzrasta ogólny poziom wykształcenia Polaków i w rzeczywistości udział osób z wyższym wykształceniem prowadzących działalność na zasadach samozatrudnienia przestaje znacząco odbiegać od udziału osób z wyższym wykształceniem w ogóle populacji.
- 21 Polska zajęła 9 miejsce wśród krajów UE-25 pod względem tego wskaźnika. Wartość porównawcza dotycząca odsetka osób preferujących samozatrudnienie wynosi dla Stanów Zjednoczonych 61% populacji.
- 22 Niemal trzy czwarte polskich respondentów preferujących samozatrudnienie wskazało na zalety związane z większym stopniem niezależności osobistej i samorealizacji jaką daje samozatrudnienie, a jedna trzecia podkreśliła lepsze perspektywy dochodowe. Tylko cztery kraje UE-25 osiągnęły wyższy odsetek motywacji w postaci „lepszych perspektyw dochodowych” przy średniej UE-25 wynoszącej 20,6%.
- 23 Odpowiedzi udzielone w badaniach pokazały, że 13,3% polskich respondentów uznało to za „bardzo pożądane”, a 35% za „raczej pożądane”, w porównaniu ze średnią UE-25 wynoszącą odpowiednio 10,8% i 18,9%.
- 24 To badanie blisko 1 000 osób samozatrudnionych wykazało, że 41% z nich podjęło samozatrudnienie, ponieważ jest to forma pracy stanowiąca większe wyzwanie niż zatrudnienie pracownicze; 43,5%, ponieważ pojawiła się szansa na wejście lub powrót na rynek pracy; a mniej niż 10% przyznało, że do tego kroku zmusił ich pracodawca.
- 25 Więcej polskich respondentów zdecydowanie zgodziło się ze stwierdzeniami na ten temat aniżeli średnio w UE-25.
- 26 Jednakże odpowiedzi na to pytanie udzieliło zaledwie 135 polskich respondentów.
- 27 Dwa razy więcej Polaków stanowczo zgodziło się z tym stwierdzeniem aniżeli średnio w UE-25.
- 28 OECD (2008) definiuje „firmę o wysokim tempie wzrostu” jako podmiot o średnim rocznym wzroście zatrudnienia lub obrotów na poziomie ponad 20% w okresie trzech lat oraz zatrudniającym co najmniej dziesięciu pracowników na początku okresu obserwacji. „Gazele” stanowią podgrupę firm o wysokim tempie wzrostu i są określone jako firmy powstałe w okresie nie dłuższym niż pięć lat przed końcem trzyletniego okresu obserwacji, o średnim rocznym tempie wzrostu zatrudnienia lub obrotów wynoszącym ponad 20% w okresie trzech lat oraz zatrudniające co najmniej dziesięciu pracowników na początku okresu obserwacji.

- 29 Oddziały firm zagranicznych zostały zdefiniowane dla celów niniejszego badania jako przedsiębiorstwa z co najmniej 10% udziałem kapitału zagranicznego.
- 30 Dane na temat likwidacji tej grupy firm dotyczą okresu 1996–2006.
- 31 Indeks syntetyczny rządu polskiego został stworzony w celu pomiaru i sklasyfikowania aktywności inwestycyjnej MŚP oraz poziomu przedsiębiorczości w poszczególnych województwach. Indeks ten został objaśniony w PARP (2008a).
- 32 MŚP zlokalizowane w województwach o wyższym poziomie atrakcyjności inwestycyjnej częściej potwierdzają fakt istnienia więcej niż dziesięciu głównych konkurentów funkcjonujących na rynku, a konkurencyjność ich środowiska charakteryzuje się wyższą dynamiką niż w innych regionach (PARP, 2008a).
- 33 Informacje na potrzeby tego rozdziału zostały zaczerpnięte z publikacji Ministerstwa Gospodarki, „Wprowadzenie do rozwoju klastrów w Polsce”, przekazanej OECD przez PARP.
- 34 System ratingu opiera się na miarach: (i) wielkości (zatrudnienie w ujęciu absolutnym); (ii) specjalizacji (udział zatrudnienia w kategorii klastrów); oraz (iii) dominacji (udział zatrudnienia we wszystkich kategoriach klastrów). Polskie klastry są średnich rozmiarów i średniej siły.
- 35 Z tego 40% małych i średnich przedsiębiorstw przyznaje, że nie posiada sformalizowanej strategii rozwoju, przy czym dla samych mikroprzedsiębiorstw wskaźnik ten wynosi aż 95%.
- 36 Niska siła nabywczą klientów również stanowi problem polskich MŚP, ale nie w większym stopniu niż w innych państwach UE.
- 37 Wielkość polskiego rynku zamówień publicznych wzrosła z 23 mld PLN w 2000 r. do 79,6 mld PLN w 2006 r. Należy zauważyć, że prawo o zamówieniach publicznych nie może zagwarantować preferencji żadnemu z uczestników przetargów, tj. nie ma żadnych szczególnych postanowień dotyczących małych firm jak te istniejące w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i niektórych krajach europejskich.

Bibliografia

- Acs Z., Parsons W., Tracy S. (2008), „High-Impact Firms: Gazelles Revisited”, Office of Advocacy, Small Business Administration, Washington, DC.
- Audretsch D. *et al.* (2009), „First Section of the Annual Report on EU Small and Medium-sized Enterprises”, Commissioned by the European Commission, Directorate General Enterprise and Industry, EIM Business and Policy Research, Zoetermeer, Netherlands, January, http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/sme_perf_review/spr_main_en.htm.
- Bury A., Kowalska I., Kalska K. (2007), „Raport na temat potrzeb inwestycyjnych w Polsce”, przygotowany jako część wskazówek i porad dla projektu w zakresie samozatrudnienia, Leonardo Da Vinci Community Vocational Training Action Programme, Second Phase: 2000-06, www.self-employment.ugal.ro/documente.htm.
- Cieślak J. (2007), „General Trends and Roles of High-Growth Firms in the Polish Manufacturing Sector 1996–2006”, OECD Workshop on the Measurement of the High-Growth Enterprises, Paris, 19 November.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (2008), „Aktywność przedsiębiorstw niefinansowych w 2006 r.”, Warszawa.
- GUS (2009a), „Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008”, Warszawa.
- GUS (2009b), „Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2003-2007”, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa.
- GUS (2009c), „Badanie Siły Roboczej w Polsce w III kwartale 2008 r.”, Informacje i opracowania statystyczne, Departament Pracy i Warunków Życia, Warszawa.
- GUS (2009d), „Aktywność przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 r.”, Warszawa, styczeń.
- European Commission (2004), *2003 Observatory of European SMEs*, No. 7, Brussels.
- European Commission (2008), „INNO-Policy TrendChart – Policy Trends and Appraisal Report, Poland”, INNO-Policy TrendChart, Innovation Policy Development Unit, Enterprise and Industry Directorate-General, Brussels.
- European Communities (2008), „European Innovation Scoreboard 2007: Comparative Analysis of Innovation Performance”, prepared by Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=275&parentID=51.
- European Communities (2009), „European Innovation Scoreboard 2008: Comparative Analysis of Innovation Performance”, prepared by Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and

- Technology (UNU-MERIT), www.proinno-europe.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=437&parentID=51.
- Eurostat (2006), "Business Demography Statistics", European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/special_topics/business_demography.
- Fritsch M., Mueller P. (2005), "The Persistence of Regional New Business Formation Activity over Time – Assessing the Potential of Policy Promotion Programs", *Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy*, No. 0205, Max Planck Institute for Economics, Jena.
- Gallup Organisation (2007a), "Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway: Analytical Report", Flash Barometer, April, European Commission, Brussels.
- Gallup Organisation (2007b), "Entrepreneurship Survey of the EU25: Secondary Analysis", Flash Eurobarometer, European Commission, Brussels.
- Gallup Organisation (2007c), "Observatory of European SMEs – Summary", *Flash Barometer Series*, No. 196, European Commission, Brussels.
- Giovanelli C., Gunnsteinsdottir H., Me A. (2004), "The Status of Statistics on Women and Men's Entrepreneurship in the UNECE Region, Statistical Division", UNECE, presented at the Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies, 28-30 January, United Nations Commission for Europe, Geneva.
- Ketels C., Sölvell Ö. (2006), "Clusters in the EU-10 New Member Countries", Pro Inno Europe, European Commission, Brussels.
- Lundström A., Stevenson L. (2005), *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, Springer, New York.
- Ministerstwo Gospodarki (2008a), „Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r., Rzeczpospolita Polska, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008b), „Polska 2008. Raport o stanie gospodarki”, Rzeczpospolita, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008c), „Przedsiębiorczość w Polsce”, Departament Analiz i Prognoz we współpracy z Departamentem Rozwoju Gospodarczego, Departamentem Regulacji Gospodarczych oraz Departamentem Instrumentów Wsparcia, Tabela 15, Warszawa, sierpień.
- Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2003), „Kierunki polityki rządu w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2003-2006 w Polsce”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 lutego 2003, Rzeczpospolita Polska, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006a), „Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015”, Rzeczpospolita Polska, Warszawa listopad.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006b), „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006”, Rzeczpospolita Polska, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), „Innowacyjna gospodarka 2007-2013, Program Operacyjny, „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013”, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, październik.
- OECD (2008), "Measuring Entrepreneurship: A Digest of Indicators", OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme, www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_33715_44016477_1_1_1_1,00.html.
- PARP (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) (2003), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2001–2002”, Warszawa.
- PARP (2004), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2002–2003”, Warszawa.
- PARP (2007), „Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce w latach 2005-2006”, Warszawa.
- PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2007”, Warszawa.
- PARP (2009), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008”, Warszawa.
- Parsley C., Halabisky D. (2008), "Profile of Growth Firms: A Summary of Industry Canada Research", Industry Canada.
- Rzeczpospolita Polska (2004), „Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”, art. 4.1 oraz art. 4.2, Warszawa.

- Rzeczpospolita Polska (2005), „Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej”, Warszawa.
- Schmeimann (2008), *Eurostat Statistics in Focus* 31/2008, s. 4.
- Schneider, F. (2009), “The Size of the Shadow Economy for 25 Transition Countries over 1999/00 to 2006/07: What Do We Know?” Preliminary version, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, Linz-Auhof, Austria, March.
- Surdej A., Wach K. (2007), “Entrepreneurship as the Challenge for Polish Economy in the 21st Century”, Conference Proceedings of the 6th International Conference, 10-11 October, Faculty of Economics, Miskolc University, pp.169-176, <http://ssrn.com/abstract=1113531>, accessed 10 March 2009.
- World Bank (2009), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC.
- WTO (World Trade Organization) (2008), “Trade Profiles”, <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>.

Rozdział 2

Warunki ramowe funkcjonowania MŚP oraz środowisko gospodarcze w Polsce

W celu zapewnienia wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorczości ze strony środowiska biznesowego wiele elementów jego transformacji w Polsce zostało opracowanych w okresie akcesji Polski do Światowej Organizacji Handlu i Unii Europejskiej. Obecnie ramy polityki strategicznej w zakresie wspierania reform strukturalnych oraz rozwoju gospodarczego w Polsce opierają się na Strategii Lizbońskiej (na poziomie Unii Europejskiej) oraz na Strategii Rozwoju Kraju (na poziomie krajowym). Realizacja tej polityki odbywa się poprzez programy operacyjne (PO) Narodowej Strategii Spójności, które determinują alokację i podział funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wynoszących ok. 3% Produktu Krajowego Brutto (PKB) w okresie 2007–2013. To podejście tworzy podstawę do poprawy warunków ramowych, w szczególności poprzez wzmocnienie Reformy Regulacji w obszarach związanych z wymogami w zakresie podatków, kontroli i sprawozdawczości w celu ograniczenia kosztów związanych ze spełnieniem tych wymogów oraz obciążeń administracyjnych. Jednakże aby skutecznie wyeliminować niektóre z tych barier, konieczne będzie utworzenie nowych instytucji oraz przeprowadzenie reformy długoterminowej, w szczególności w obszarach związanych z lepszą adaptacją systemów kształcenia i szkoleń zawodowych do potrzeb gospodarki oraz wzmocnieniem zdolności sektora finansowego do spełnienia potrzeb MŚP oraz firm rozwijających się.

Od transformacji do konwergencji: ramy strategiczne

Od czasów zakończenia okresu planowania centralnego oraz rozpoczęcia procesu transformacji w kierunku gospodarki rynkowej gospodarka polska zmieniła się w niezwykle istotny sposób. Obecnie funkcjonują już podstawowe elementy gospodarki rynkowej, większość działalności gospodarczej stanowi domenę przedsiębiorstw prywatnych i osób prowadzących działalność indywidualną, a Polska staje się coraz bardziej zintegrowana z gospodarką międzynarodową. W rzeczywistości warunki ramowe polskiej gospodarki zależą w dużym stopniu od jej członkostwa w: Unii Europejskiej – w zakresie funkcjonowania na rynku jednolitym; Światowej Organizacji Handlu (WTO) – w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumień o wolnym handlu na poziomie globalnym; oraz w OECD – w związku ze zobowiązaniami do zapewnienia swobodnego przepływu kapitału oraz otwartości wobec inwestycji międzynarodowych.

W wielu istotnych aspektach Polska nadal plasuje się w tyle za większością jej partnerów z UE i OECD. Poziom dochodów jest niski, znacząca część infrastruktury kraju wymaga rozwoju i modernizacji, a skala zróżnicowania regionalnego jest duża. Aby rozwiązać te problemy i nadrobić dystans do bardziej rozwiniętych państw partnerskich, pod koniec 2006 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię Rozwoju Kraju*. Została ona wzmocniona w ramach działań UE poprzez *Strategię Lizbońską*¹. Obie te strategie stanowią konkretne wsparcie dla alokacji 67,3 mld EUR funduszy strukturalnych dostępnych w okresie 2007–2013 w ramach *Narodowej Strategii Spójności* uzgodnionej z Komisją Europejską² (Tabela 2. 1).

Ta alokacja funduszy strukturalnych, obejmująca 20% sumy środków UE, jest bardzo duża. Opiewa ona na kwotę 9 mld EUR w 2009 r., co stanowi ok. 3% produktu krajowego brutto (PKB), a w 2013 r. wzrośnie do poziomu 11 mld EUR. Przewidziane zostało znaczące współfinansowanie przez stronę polską. Będzie to miało konsekwencje makroekonomiczne. Analiza dokonana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, głównego polskiego rozmówcy w kontaktach z Komisją Europejską w zakresie funduszy strukturalnych, sugeruje, że pozytywny wpływ na PKB w okresie 2012–2015 r. wyniesie ponad 9%. Nawet po zakończeniu finansowania ze środków funduszy strukturalnych oczekuje się kontynuacji tego pozytywnego oddziaływania w wysokości szacowanej na ponad 4% (patrz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a, Rozdział 4.3). Wartości te wydają się wysokie i pokazują, jak silne jest oddziaływanie, które fundusze strukturalne wywierają na ogólne środowisko biznesowe. Konieczne jest mądre wydatkowanie tych środków.

Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Polsce odzwierciedla strategiczne wybory polityczne. W tym względzie widoczne są trzy priorytety.

Po pierwsze alokacja 25% funduszy w ramach poszczególnych regionów oraz centralnie zarządzanego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej wskazuje na znaczenie, jakie nadaje się zapewnieniu osiągnięcia korzyści z tytułu wykorzystania tych funduszy przez wszystkie regiony.

Tabela 2.1. Przegląd finansowy Narodowej Strategii Spójności Polski

	2007–2013 razem (mld EUR)	Udział (% wkładu UE)
Program Operacyjny		
<i>Zarządzane centralnie</i>		
Infrastruktura i środowisko	27,9	41,5
Innowacyjna gospodarka	8,3	12,3
Kapitał ludzki	9,7	14,4
Pomoc techniczna	0,5	0,7
Rozwój Polski Wschodniej	2,3	3,4
Europejska współpraca terytorialna	0,7	1
<i>Zarządzane przez regiony</i>		
16 programów regionalnych	16,6	24,7
<i>Memo: udział przypadający na</i>		
Cele Strategii Lizbońskiej	42,5	64
Wsparcie przedsiębiorstw	14,8	22
Korzyści MŚP	11,1	16,5
		(% całości)
Razem wkład UE	67,3	78,6
Polskie środki publiczne	11,9	13,9
Polskie środki prywatne	6,4	7,5
Razem (% PKB w ujęciu rocznym)	85,6 (3,8)	100

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007a), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Narodowa Strategia Spójności przyjęta przez Komisję Europejską, maj.

Po drugie słabości polskiej infrastruktury w obszarach takich jak transport i gospodarka wodna są przedmiotem zainteresowania w ramach szerokiego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Po trzecie stworzenie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy jest postrzegane jako kluczowy element transformacji oraz pomyślnego rozwoju polskiej gospodarki. Co za tym idzie, głównymi elementami dwóch pozostałych programów operacyjnych są inwestycje w zasoby ludzkie i innowacje. Z uwagi na fakt, że pozostałe programy operacyjne powinny wywierać pozytywne oddziaływanie na innowacje, całkowity udział funduszy strukturalnych, jakie zostaną wykorzystane w celu osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej, wynosi ok. 64%.

Ponieważ MŚP i przedsiębiorczość nie stanowią szczególnych celów programu operacyjnego finansowanego z funduszy strukturalnych, powinny one korzystać z wielu indywidualnych projektów i programów. W ujęciu ogólnym 22% całkowitej kwoty funduszy jest przeznaczonych na bezpośrednie i pośrednie wsparcie przedsiębiorstw, a ok. 75% tej kwoty powinno zostać przeznaczonych na wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Oznacza to poziom wsparcia MŚP z samych funduszy UE rządu ok. 0,5% PKB w siedmioletnim okresie do 2013 r., a także ok. 0,64% PKB przeznaczone na ten cel z funduszy polskich.

Kolejny rozdział prezentuje przegląd sytuacji gospodarki polskiej oraz przedstawia główne bariery w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości w Polsce bez uwzględnienia wpływu funduszy strukturalnych. Następujące po nim rozdziały dotyczą ramy polityki określającej główne elementy środowiska biznesowego: umiejętności niezbędne w przedsiębiorczości oraz rozwój zasobów ludzkich; rynki finansowe; ubezpieczenia społeczne i systemy podatkowe; rynki produktowe; prawo gospodarcze i kwestie regulacyjne oraz polityki w zakresie nauki, technologii i innowacji.

Przegląd sytuacji i bariery w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości

Przegląd sytuacji makroekonomicznej

Po okresie trudnego dostosowania gospodarki do nowych warunków funkcjonowania na początku transformacji od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej, ogólna sytuacja gospodarcza Polski jest pod wieloma aspektami dobra: poziom wzrostu gospodarczego przekracza średnią OECD i UE (Tabela 2.2), a inflacja zasadniczo utrzymuje się na poziomie zaledwie nieznacznie wyższym od średniej dla strefy euro, chociaż jeżeli Polska zechce przyjąć euro, konieczne będzie dokonanie dalszych postępów w tym względzie. Do 2007 r. finanse publiczne poprawiły się do tego stopnia, że Komisja Europejska uchylili wobec Polski Procedurę Nadmiernego Deficytu obowiązującą od lipca 2004 r. Wraz z początkiem globalnego kryzysu finansowego poprawa ta nie została jednak podtrzymana. Tym niemniej, osiągając pozytywny wzrost PKB w 2009 r. Polska udowodniła, że lepiej radzi sobie z kryzysem gospodarczym aniżeli większość państw OECD.

Niezależnie od tego, jak duży postęp został poczyniony, poziom aktywizacji siły roboczej, zatrudnienia i wydajności pozostaje na niskim poziomie, dochód *per capita* nadal jedynie nieznacznie przekracza połowę poziomu średniej OECD, istnieje zaskakująco duże zróżnicowanie regionalne, a sektor przedsiębiorstw wykazuje niewiele dynamizmu charakteryzującego większość zaawansowanych gospodarek rynkowych. Do pewnego stopnia może to się wiązać z niedokończonym procesem transformacji, znajdującym swe odzwierciedlenie w uciążliwych czynnościach kontrolnych różnych organów administracji wykonujących czynności nadzorujące oraz nadal występującym dużym udziałem własności państwowej w sektorze przedsiębiorstw, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Oczywiście wydaje się, że wiele jeszcze musi zostać zrobione, aby środowisko biznesowe było sprzyjające dla kształtowania zachowań przedsiębiorczych oraz zwiększenia poziomu innowacji, co jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Rozwoju Kraju.

Wyniki analiz porównawczych pomiędzy poszczególnymi krajami przeprowadzanych przez instytucje międzynarodowe prowadzą do następujących wniosków:

- System wskaźników OECD w zakresie regulacji rynków produktowych wskazuje, że według stanu na początek 2008 r. Polska jest krajem o najwyższym poziomie restrykcji ograniczających wolną konkurencję spośród wszystkich państw członkowskich OECD (Woelfl *et al.*, 2009).
- W najnowszej edycji raportu Banku Światowego *Doing Business 2010*, obejmującego okres od czerwca 2008 r. do maja 2009 r., Polska plasuje się na 72 miejscu na świecie (World Bank, 2009). Oznacza to brak zmian w porównaniu z poprzednim rokiem. Wśród państw OECD Polska zajmuje 26 miejsce na 30 oraz 23 miejsce wśród 26 państw UE objętych badaniem.

- W Globalnym Raporcie Konkurencyjności 2009–2010 Światowego Forum Ekonomicznego Polska plasuje się na 46 miejscu wśród 133 krajów, co oznacza wzrost o siedem pozycji w stosunku do roku poprzedniego (World Economic Forum, 2009). Oznacza to także 24 miejsce wśród państw OECD oraz 18 pozycję na 27 państw UE.
- Informacje uzyskane przez Komisję Europejską w ramach przeprowadzonych badań wskazują, że polskie MŚP częściej niż ich unijne odpowiedniki zgłaszają problemy związane z: brakiem wykwalifikowanej siły roboczej, biurokratycznym środowiskiem regulacyjnym i proceduralnym, słabą infrastrukturą, wysokimi kosztami personalnymi oraz niskim dostępem do finansowania (Gallup Organisation, 2007).

Tabela 2.2. Wybrane wskaźniki działalności gospodarczej, 2008

Wskaźniki	Polska	Strefa euro ¹	U-27	OECD
PKB (mld, ceny bieżące)	1 271,7 PLN	9 272,3 EUR	12 512,1 EUR	40 631,9 ² USD
PKB (mld USD, ceny bieżące)	527,8	13 582,3	18 394,0	40 631,9 ²
PKB (mld USD, wg Parytetu Siły Nabywczej)	673,1	10 913,8	15 247,2	38 834,3 ²
PKB per capita (USD wg Parytetu Siły Nabywczej)	17 660	33 308	30 513	32 752
Stopa wzrostu, 2000–2008 (% rocznie)	4,1	1,7	2,1 ³	2,2
Inflacja ⁴ , 2000–08 (% rocznie)	2,7	2,2	3,1 ³	2,4
Stopa oszczędności gospodarstw domowych (% dochodu do dyspozycji)	4,1 ⁵	8,6 ²	5,2 ²	---
Nakłady na środki trwałe brutto (% PKB)	22,0	21,6	21,1	20,9 ²
Saldo budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3,9	-1,9	-2,3	-3,2
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) ⁶	47,1	69,3	61,5	78,7
Saldo obrotów bieżących (mld USD)	-29	-58,2	-196,5	-601,6
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	-5,5	-0,4	-1,1	-1,4
Stopa bezrobocia (% siły roboczej)	7,1	7,5	7,0	5,9
Stopa bezrobocia (% populacji w wieku produkcyjnym)	59,2	66,1	65,9	66,7 ²
Wskaźnik aktywizacji zawodowej (% populacji w wieku produkcyjnym)	64,8	---	---	73,5
Zatrudnienie ogółem (mln)	15,8	147,9	221,8	541,1
z tego: według sektorów (% ogółu)				
rolnictwo	14,0	3,8	---	---
przemysł	31,9	24,6	---	---
usługi	54,2	71,6	---	---
Poziom wydajności (PKB na godzinę pracy USA = 100)	38,6	85,3	78,1 ⁷	76,2
Wzrost wydajności, 2000–2008 (% rocznie) ⁸	3,2	1,0	1,3 ⁷	---

1. 13 państw OECD.

2. 2007.

3. 2000–2007.

4. Zmiana deflatora PKB.

5. 2006.

6. Definicja Maastricht dla państw UE; zobowiązania ogółem dla OECD.

7. UE-19.

8. Średnia roczna stopa wzrostu wydajności.

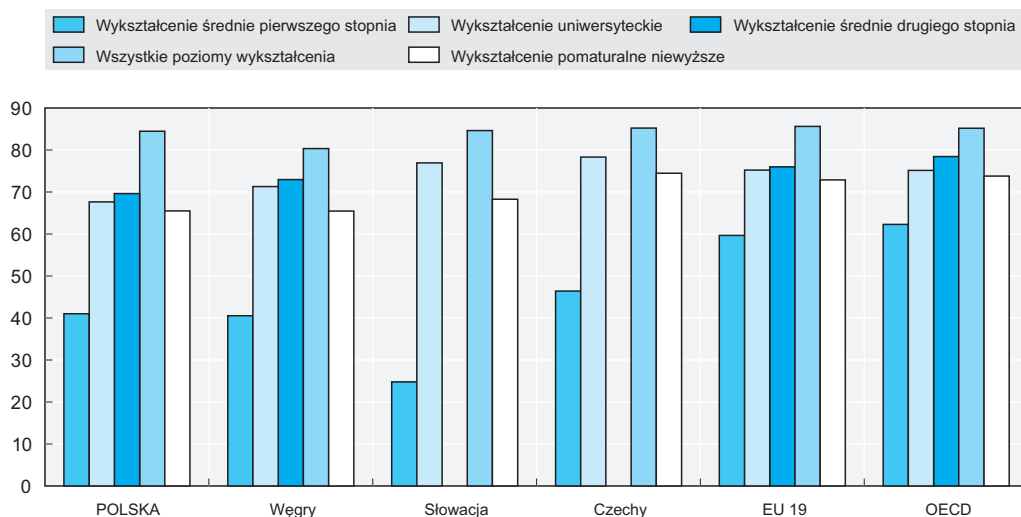
Źródło: Eurostat; IMF (2009a), World Economic Outlook Database, April; OECD (2009a), OECD Economic Outlook, Vol. 2009/1, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2009-1-en; OECD databases; oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Istnieje wiele kwestii metodologicznych, które można wspomnieć w kontekście powyższych badań, jednak stwierdzenie, że Polska plasuje się w tyle za partnerami z UE i OECD pod względem przyjaznego charakteru środowiska biznesowego dla przedsiębiorstw wydaje się posiadać wystarczająco mocne uzasadnienie.

Wyzwania strukturalne

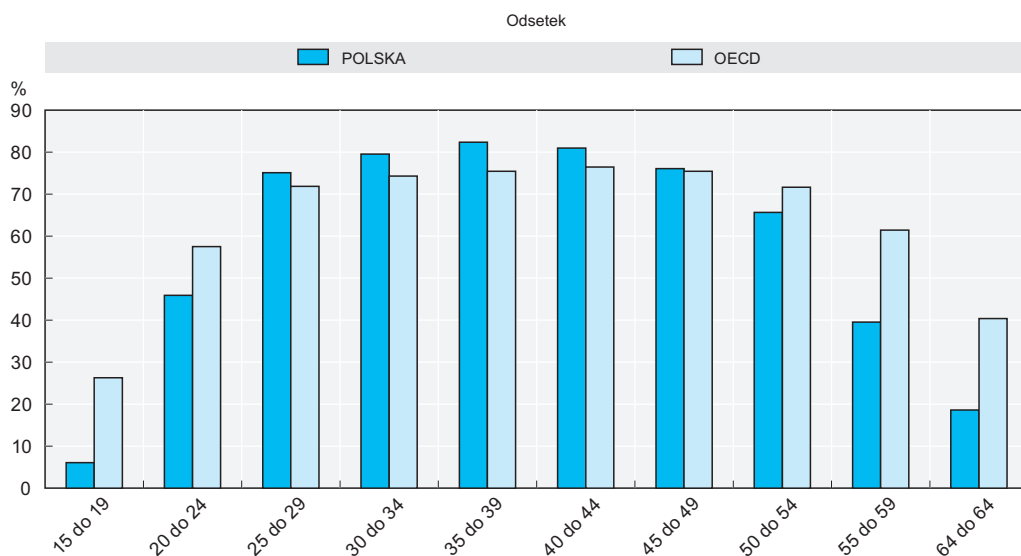
W głównej mierze z przyczyn historycznych Polska znalazła się w obliczu dwóch zasadniczych wyzwań o charakterze strukturalnym, które oddziałują na kształt polityki gospodarczej i społecznej oraz na rozwój przedsiębiorczości i MŚP. Pierwsze z nich polega na zwiększeniu wskaźników aktywizacji zawodowej oraz zatrudnienia, które należą do najniższych w OECD. Niski poziom zatrudnienia stanowi głównie problem grupy osób o niskich kwalifikacjach, gdyż zatrudnienie pracowników o wykształceniu uniwersyteckim kształtuje się zasadniczo na poziomie średnich dla UE i OECD (Wykres 2.1). Jest to szczególnie widoczne w przypadku pracowników starszych, którzy weszli w wiek produkcyjny w okresie centralnego planowania i często napotykać na trudności związane z brakiem umiejętności dostosowania się do zmieniającego się środowiska. Ponadto zatrudnienie pracowników w młodszych grupach wiekowych również znajduje się na niskim poziomie (Wykres 2.2). O ile problemy społeczne związane z niskim zatrudnieniem wśród pracowników w średnim wieku i starszych mogą bezpośrednio nie wpływać na sytuację MŚP i przedsiębiorców, o tyle skuteczne podejście do rozwiązania tego problemu może mieć pozytywny wpływ także na MŚP.

Wykres 2.1. Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia, Polska i wybrane kraje, 2007



Źródło: OECD (2009b), Education at a Glance 2009: OECD Indicators, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.

Wykres 2.2. Wskaźniki zatrudnienia według wieku, Polska i kraje OECD, 2008



Źródło: OECD Labour Force Statistics Database.

Po drugie, jak zauważono wcześniej, w Polsce istnieją bardzo duże różnice regionalne: Warszawa i województwa zachodnie są zasadniczo bogatsze i lepiej rozwinięte niż pozostałe regiony, szczególnie te położone na wschodzie. Różnice widoczne w zróżnicowaniu wyników działalności MŚP w poszczególnych regionach podnoszą istotne kwestie polityczne (Ramka 2.1) oraz wpływają na kształt Strategii Spójności. To z kolei podkreśla znaczenie kwestii zapewnienia spójności zarówno w zakresie kształtowania i realizacji polityk na poziomach regionalnym, jak i centralnym (patrz Rozdział 4).

Bariery dostrzegane przez MŚP i przedsiębiorców

Wniosek o konieczności poprawy ogólnego środowiska biznesowego, szczególnie w obszarach warunkujących łatwość powstawania nowych firm oraz atrakcyjność ekspansji, znajduje potwierdzenie w bardziej szczegółowych informacjach płynących z wyników przeprowadzonych przez polskie władze badań dotyczących barier utrudniających odniesienie sukcesu wśród polskich przedsiębiorców. Badanie MŚP z 2007 r. (Ministerstwo Gospodarki, 2008a) wskazuje, w jaki sposób MŚP o różnych rozmiarach postrzegają bariery swego rozwoju (Wykres 2.3). „Stawki podatkowe” należą do trzech najistotniejszych barier wskazanych przez MŚP niezależnie od ich rozmiarów, a dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw jest to bez wątpienia najpoważniejsza bariera (Tabela 2.3). Jeśli chodzi o średnie przedsiębiorstwa, główną barierą jest znalezienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Skomplikowane przepisy prawne stanowią poważny problem dla MŚP niezależnie od ich rozmiarów, ale więcej trudności nastęrczają one średnim aniżeli mikro- i małym przedsiębiorstwom. Pozostałe bariery odzwierciedlają problemy, z jakimi MŚP mogą sobie, przynajmniej do pewnego stopnia, poradzić same. Konkurencja ze strony dużych przedsiębiorstw stanowi czwartą co do istotności

Ramka 2.1. Dysproporcje regionalne w Polsce

Wyniki działalności MŚP są znacząco zróżnicowane pod względem regionalnym i uzależnione od poziomu atrakcyjności inwestycyjnej regionu. W województwach o najwyższym poziomie atrakcyjności inwestycyjnej MŚP muszą poddać się większej presji ze strony konkurencji (PARP, 2008)¹. To bardziej konkurencyjne środowisko prowadzi do bardziej konkurencyjnego zachowania MŚP (np. zbieranie informacji o konkurentach, traktowanie konkurencji jako głównego czynnika pobudzającego działalność innowacyjną; oraz do wykorzystania instrumentów ochrony przed konkurencją takich jak np. patenty, wzorce projektowe czy znaki towarowe). W tych województwach MŚP posiadają również lepszy dostęp do kapitału inwestycyjnego, częściej finansują swoją działalność z zewnętrznych źródeł (np. banki, leasing, venture capital i poręczenia kredytowe), a także częściej wprowadzają nowe innowacje o przełomowym charakterze.

Ponadto MŚP posiadające siedzibę w dużych miastach posiadają dodatkową przewagę. Częściej prowadzą one działalność badawczo-rozwojową (B+R); posiadają zdefiniowane strategie rozwoju; zatrudniają pracowników z wyższym wykształceniem; zatrudniają osoby posiadające doświadczenie w pracy dla korporacji zagranicznych; posiadają certyfikaty jakości; podejmują decyzję o nabyciu praw w formie patentów, licencji i know-how. Wynika to zapewne w głównej mierze z większego dostępu i zaawansowania tych czynników oraz usług w głównych ośrodkach miejskich.

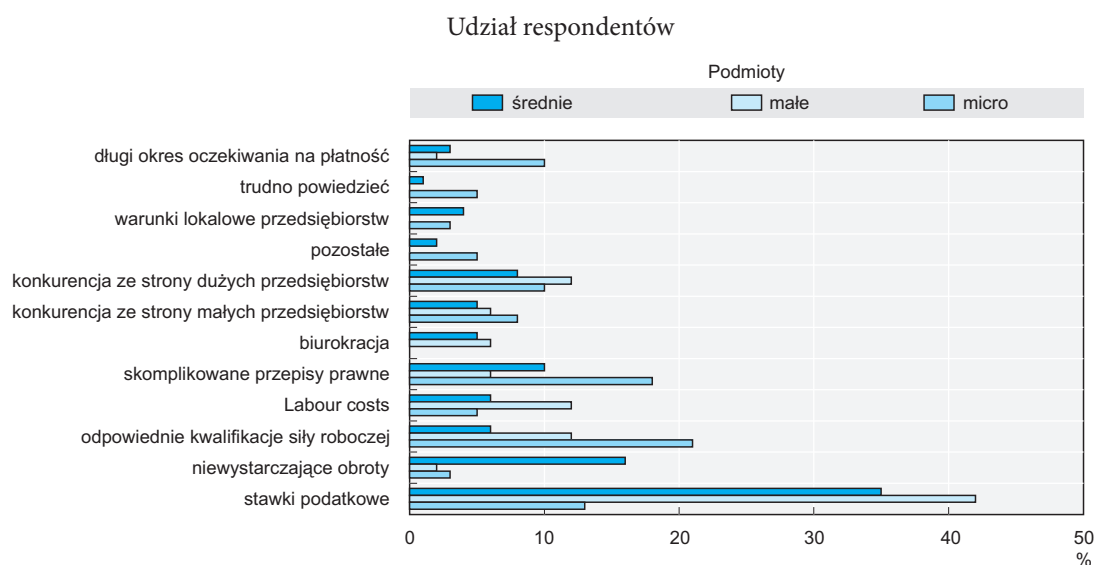
Jednym z wyzwań stojących przed polskim rządem jest wzmocnienie środowiska operacyjnego MŚP w słabo rozwiniętych województwach. Będzie to wymagać bardziej skoordynowanych wysiłków politycznych oraz środków programowych w celu dokonania zmian schematu niskiej gęstości występowania MŚP oraz towarzyszących temu zjawisku niskich wskaźników powstawania przedsiębiorstw. W literaturze na temat przedsiębiorczości istnieją dowody wskazujące na to, że regiony o wysokim lub niskim poziomie aktywności przedsiębiorczej mogą utrzymywać wysoki lub niski poziom aktywności w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej w przyszłości (Fritsch and Mueller, 2005). Ta teoria zależności wskazuje, że interwencje polityczne są niezbędne, aby zmienić „ścieżkę” niskiej aktywności przedsiębiorczej. Jednakże realizacja polityki stymulowania przedsiębiorczości w mało przedsiębiorczych regionach będzie wymagać cierpliwości i konsekwencji w dłuższym okresie.

Regiony o niskiej gęstości występowania MŚP charakteryzują się wyższym odsetkiem marginalnych rozmiarów samozatrudnienia w sektorach rolniczych, co sugeruje konieczność podjęcia środków mających na celu stymulowanie rozwoju działalności przedsiębiorczej w innej formie niż gospodarstwa rolne, w tym środków wspierających powiązania w łańcuchu zaopatrzeniowym oraz klastry. Ponadto występują rozbieżności pomiędzy poszczególnymi regionami, a także między miastem a wsią. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w dalszym ciągu znajduje się we wczesnej fazie rozwoju, głównie z powodu braku sprzyjającego środowiska w postaci infrastruktury technicznej, stałego dostępu do rynków oraz braku infrastruktury wspierającej prowadzenie działalności gospodarczej. W rezultacie powstają różnice w ustaleniu priorytetów dotyczących potrzeb poszczególnych regionów w odniesieniu do rozwoju przedsiębiorczości, co znajduje swe odzwierciedlenie w treści i orientacji planów rozwoju regionalnego. Dotyczy to w szczególności priorytetu, jaki musi zostać ustalony w celu podniesienia poziomu przedsiębiorczości, jak również w celu wywarcia wpływu na charakter tego rozwoju. Powiązanie centralnych i regionalnych strategii rozwoju gospodarczego stanowi optymalne podejście podobnie jak podjęcie kroków w celu pełnego zrozumienia różnic regionalnych, co uzasadnia konieczność zastosowania zróżnicowanych polityk.

1. MŚP zlokalizowane w województwach o wyższym poziomie atrakcyjności inwestycyjnej częściej przyznają się do istnienia więcej niż dziesięciu głównych konkurentów funkcjonujących na rynku, a konkurencyjność ich środowiska charakteryzuje się wyższą dynamiką aniżeli w innych regionach.

barierę w rozwoju wszystkich MŚP. Koszty pracy, obejmujące komponent pozapłacowy, są bardziej istotnym problemem dla małych przedsiębiorstw aniżeli dla mikro- i średnich przedsiębiorstw, a niewystarczająco wysokie obroty powodują większe trudności dla mikroprzedsiębiorstw niż dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Wykres 2.3. Bariery w rozwoju przedsiębiorstw według polskich MŚP, 2007



Źródło: Badania ankietowe sektora MŚP, Ministerstwo Gospodarki, kwiecień 2007 r., według raportu Ministra Gospodarki (2008b), „Raport o stanie gospodarki”, Warszawa.

Tabela 2.3. Bariery w rozwoju polskich przedsiębiorstw według wielkości przedsiębiorstwa i istotności, 2007

Mikroprzedsiębiorstwa	Małe przedsiębiorstwa	Średnie przedsiębiorstwa
1. Stawki podatkowe	1. Stawki podatkowe	1. Odpowiednie kwalifikacje siły roboczej
2. Niewystarczające obroty	2. Odpowiednie kwalifikacje siły roboczej	2. Skomplikowane przepisy prawne
3. Skomplikowane przepisy prawne	3. Koszty pracy	3. Stawki podatkowe
4. Konkurencja ze strony dużych przedsiębiorstw	4. Konkurencja ze strony dużych przedsiębiorstw	4. Konkurencja ze strony dużych przedsiębiorstw
5. Koszty pracy	5. Skomplikowane przepisy prawne	5. Długi okres oczekiwania na płatność
6. Odpowiednie kwalifikacje siły roboczej	6. Biurokracja	6. Konkurencja ze strony małych przedsiębiorstw
7. Biurokracja	7. Konkurencja ze strony małych przedsiębiorstw	7. Warunki lokalowe przedsiębiorstw

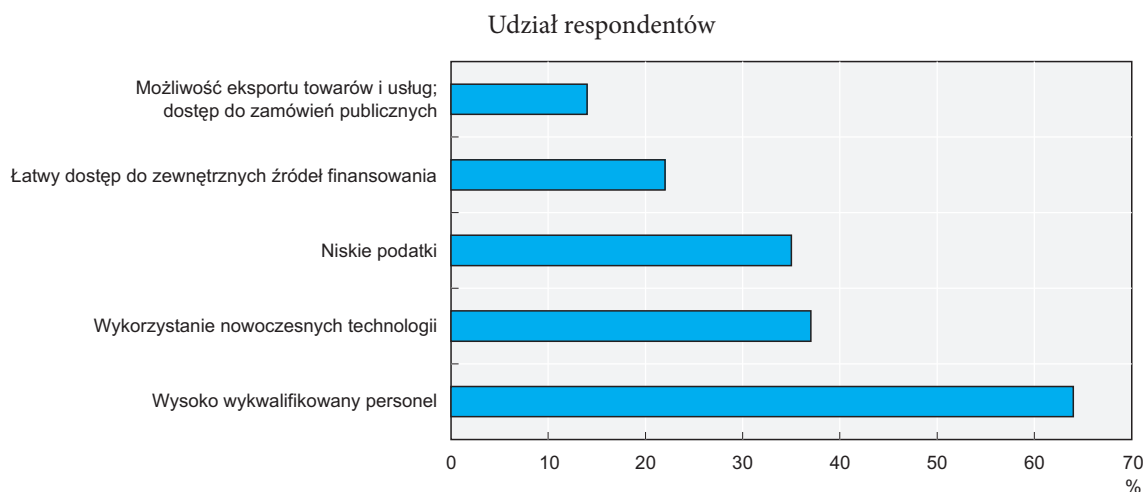
Źródło: Opracowano na podstawie Wykresu 2.3.

Wyniki podobnego badania przeprowadzonego na początku 2008 r. przez Ministerstwo Gospodarki pokazały, że MŚP – zwłaszcza średnie przedsiębiorstwa – miały coraz większe problemy ze znalezieniem nowych pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Połowa MŚP wyraża negatywną opinię o prawie podatkowym, a 40% negatywnie oceniło funkcjonowanie systemu sądowego. W badaniu przeprowadzonym w 2008 r. większość MŚP nie dostrzegła żadnych zmian w zakresie regulacji i procedur w porównaniu z badaniem za poprzedni okres, a te, które przyznały, że zauważyły pewne zmiany w tym zakresie, są zdania, że są to zarówno zmiany oddziałujące na poprawę, jak i na pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej (Ministerstwo Gospodarki, 2008b).

Oddzielne badania zlecone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) przynoszą wyniki zgodne z badaniami przeprowadzonymi przez Komisję Europejską i Ministerstwo Gospodarki. Pozytywnymi czynnikami o najistotniejszym znaczeniu dla

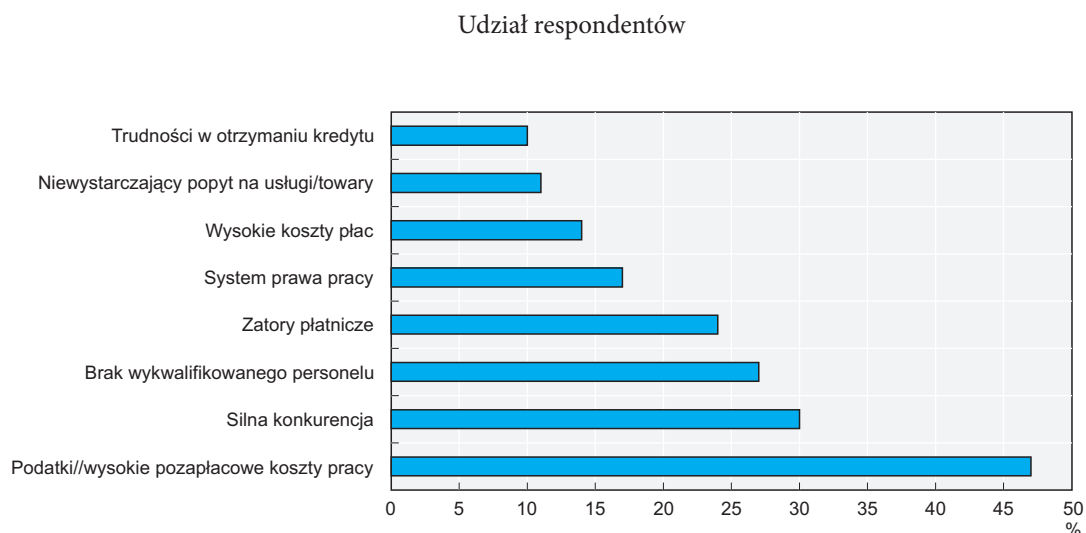
rozwoju MŚP są dostęp do wykwalifikowanego personelu, korzystanie z nowoczesnych technologii, niskie podatki, łatwy dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania oraz dostęp do rynków eksportowych i zamówień publicznych (Wykres 2.4). Czynniki o najbardziej negatywnym wpływie na rozwój MŚP to: podatki i pozapłacowe koszty pracy, konkurencja, brak wykwalifikowanego personelu, zatory płatnicze, system prawa pracy, wysokie pozapłacowe koszty pracy, niewystarczający popyt oraz trudności w dostępie do kredytu (Wykres 2.5).

Wykres 2.4. Czynniki wpływające pozytywnie na rozwój polskich MŚP



Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, rozdział 5.5, Warszawa.

Wykres 2.5. Czynniki wpływające negatywnie na rozwój polskich MŚP



Źródło: PARP (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, rozdział 5.5, Warszawa.

W skrócie, główne bariery w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości według samych MŚP to:

- stawki podatkowe;
- skomplikowane przepisy prawne i koszty administracyjne;
- nieodpowiedni dostęp do finansowania;
- brak podaży wykwalifikowanej siły roboczej;
- braki wiedzy, kompetencji zarządczych i konkurencyjności.

Bariery te mają w dużej mierze charakter zewnętrzny w stosunku do przedsiębiorstwa. Wyjątkiem są kompetencje zarządcze, co znajduje swe odzwierciedlenie w słabościach w dziedzinie marketingu, innowacji, organizacji i jakości, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Niemniej jednak nawet te kwestie wynikają z poziomu edukacji i systemu szkoleń w kraju oraz czynników wpływających na jego zdolność do przyciągnięcia i utrzymania uzdolnionych osób. Jeżeli nie zostaną podjęte kroki w kierunku eliminacji tych barier, wyniki działalności sektora MŚP w obszarach o kluczowym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego Polski nie ulegną w przyszłości poprawie.

Zasoby ludzkie i zdolności przedsiębiorcze

Spośród wspomnianych wcześniej głównych barier w rozwoju MŚP, brak wykwalifikowanej siły roboczej oraz braki wiedzy, kompetencji zarządczych i konkurencyjności odzwierciedlają słabości zasobów ludzkich w Polsce. Zakres umiejętności, niezbędnych w dynamicznej gospodarce charakteryzującej się wysokim odsetkiem powstawania nowych przedsiębiorstw, wykracza poza cechy powszechnie uznane za niezbędne do bycia przedsiębiorczym (np. skłonność do podejmowania niezbędnego ryzyka). Odnosi się to także do bardziej podstawowych umiejętności zarządczych i specjalistycznych, które szybko stają się niezbędne w rozwijającym się przedsiębiorstwie, a obejmują księgowość, finanse oraz wiedzę naukową i techniczną kluczową w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo. Wzmocnienie zasobów ludzkich stanowi zagadnienie długoterminowej poprawy systemów kształcenia formalnego i ustawicznego dorosłych oraz kwestię przyciągnięcia i utrzymania uzdolnionych ludzi w coraz bardziej otwartej i zintegrowanej gospodarce międzynarodowej.

Ramy polityczne oraz fundusze strukturalne UE

Znaczenie wzmocnienia zasobów ludzkich w Polsce zostało w czytelny sposób podkreślone w Strategii Rozwoju Kraju oraz Strategii Lizbońskiej. Nadchodząca Strategia Uczenia się Przez Całe Życie do 2015 roku dostarczy wskazówek strategicznych w tym obszarze. Będzie się ona koncentrować na krajowych standardach kwalifikacji oraz wzmocnieniu powiązań pomiędzy organizacjami odpowiedzialnymi za kształcenie formalne oraz organizacjami wspierającymi nauczanie nieformalne³. Jej celem będzie podniesienie kompetencji zawodowych, jak również innych kluczowych kompetencji zarówno osób młodych, jak i dorosłych, co miałyby prowadzić do wzrostu zatrudnienia przy jednoczesnym ograniczeniu pewnych barier w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości opisanych powyżej.

Znaczenie przypisywane zasobom ludzkim zostało podkreślone uczynieniem zagadnienia kapitału ludzkiego zarówno Celem Strategicznym Narodowej Strategii Spójności,

jak i wyraźnym obszarem szczególnego zainteresowania Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” finansowanego z funduszy strukturalnych UE. Kwoty do wydatkowania na ten cel zostały określone na 9,7 mld EUR ze środków UE wsparte współfinansowaniem przez władze polskie przewidywanym na ok. 1,7 mld EUR⁴, co oznaczałoby wkład UE na poziomie 85% całości środków (Tabela 2.4). Fundusze UE pochodzą z Europejskiego Funduszu Społecznego, a nie z Funduszu Rozwoju Regionalnego, a duża ich część zostanie przeznaczona na kwestie socjalne takie jak opieka zdrowotna (Priorytet 2.3), wsparcie dla osób bezrobotnych w regionach (Priorytety 6.1) oraz unikanie wykluczenia (Priorytet 7.2). Niemniej jednak ok. 20% całości środków, tj. 2,3 mld EUR, będzie stanowić wsparcie bezpośrednie przeznaczone na zakładanie działalności gospodarczej, dla przedsiębiorstw i ich pracowników (części Priorytetów 2, 6 i 8). Pozostałe części będą stanowić bardziej pośrednie wsparcie potrzebne dla zapewnienia bardziej wykwalifikowanej siły roboczej w okresie długoterminowym (Priorytety 2, 3, 4 i 9).

Tabela 2.4. Program Operacyjny Kapitał Ludzki dla Polski: przegląd finansowy, 2006
mld EUR

Oś priorytetowa	Środki UE	Środki publiczne	Środki oficjalne razem
1. Zatrudnienie i integracja społeczna	0,43	0,08	0,51
2. Rozwój zasobów ludzkich i zdolność adaptacji przedsiębiorstw oraz poprawa zdrowia osób pracujących	0,66	0,12	0,78
3. System kształcenia wysokiej jakości	0,86	0,15	1,01
4. Kształcenie wyższe i nauka	0,82	0,14	0,96
5. Dobre zarządzanie	0,52	0,09	0,61
6. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	1,92	0,34	2,26
7. Promocja integracji społecznej	1,32	0,23	1,55
8. Regionalne kadry gospodarki	1,35	0,24	1,59
9. Rozwój edukacji i kompetencji w regionach	1,45	0,26	1,7
10. Pomoc techniczna	0,39	0,07	0,46
PO Kapitał Ludzki razem	9,71	1,71	11,42

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Kształcenie formalne

System kształcenia formalnego, w ramach którego nabywane są umiejętności podstawowe oraz podstawy większości kwalifikacji zawodowych, uległ w Polsce ogromnym zmianom od 1990 r. Zaobserwowano:

- gwałtowny spadek liczby zapisów w rezultacie znaczącego spadku liczby urodzin⁵;
- decentralizację struktury zarządzania na poziomie podstawowym i średnim po 1999 r.;
- bardzo dużą ekspansję szkolnictwa wyższego.

Zasoby przeznaczone na kształcenie formalne znajdują się na poziomie zbliżonym do średniej dla państw OECD w ujęciu jako odsetek PKB (Tabela 2.5). Podobnie rzecz się ma z wynikami na poziomie kształcenia obowiązkowego, a przynajmniej tak to wynika z porównań międzynarodowych osiągnięć dzieci w wieku 15 lat w zakresie czytania, znajomości nauki i matematyki przeprowadzonych w ramach Programu OECS w zakresie

Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA) (Wykres 2.6). Na poziomie szkolnictwa wyższego wzrost zapisów z ok. 400 000 studentów w 1991 r. do ok. 2 mln w 2006 r. zbliżył Polskę do innych państw UE pod względem osiągnięć w zakresie kształcenia.

Tabela 2.5. Wydatki na edukację, Polska i wybrane kraje, 2006

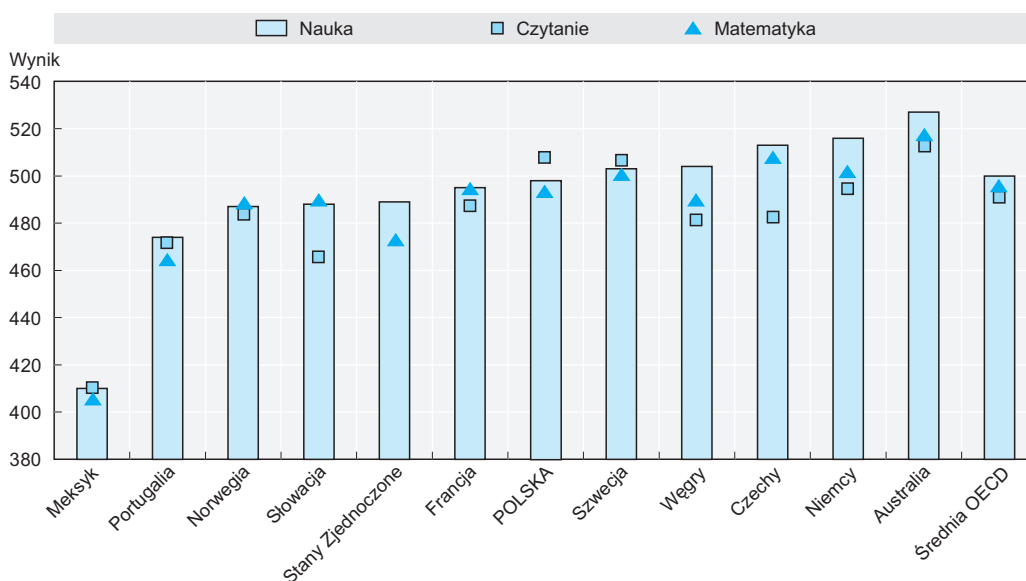
jako odsetek PKB

	Wychowanie przedszkolne	Całość szkolnictwa podstawowego, średniego oraz pomaturalnego niewyższego	Szkolnictwo wyższe	Razem
Australia	0,1	4,0	1,6	5,7
Czechy	0,5	3,0	1,2	4,8
Francja	0,7	3,9	1,3	5,9
Niemcy	0,5	3,1	1,1	4,8
Węgry	0,8	3,4	1,1	5,6
Meksyk	0,6	3,8	1,1	5,7
Norwegia	0,3	3,7	1,2	5,4
Polska	0,6	3,7	1,3	5,7
Portugalia	0,4	3,6	1,4	5,6
Słowacja	0,5	2,7	1,0	4,3
Szwecja	0,6	4,1	1,6	6,3
Stany Zjednoczone	0,4	4,0	2,9	7,4
Średnia OECD	0,5	3,7	1,4	5,7

Źródło: OECD (2009b), Education at a Glance 2009: OECD Indicators, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.

Wykres 2.6. Porównanie poziomu kształcenia, Polska i wybrane kraje, 2006

Średni wynik uzyskany przez uczniów, ogólna liczba uczniów



Źródło: OECD (2007a), PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis, PISA, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040014-en>.

Znaczące zmiany w potrzebach gospodarki stworzyły presję na system wymuszającą dostosowanie się do nowej sytuacji pod wieloma względami. Jedną z istotnych zmian jest wpisanie istotnej koncentracji na kwestiach związanych z przedsiębiorczością w formalny program nauczania. Na niższych poziomach zachęca się do realizacji projektów niezależnych, a uczniowie są wprowadzani w tematykę instytucji o kluczowym znaczeniu dla gospodarki takich jak instytucje kredytowe czy giełdy. Na poziomie szkoły średniej (wiek 15–18 lat) oferta skierowana do uczniów obejmuje Program Powiązany, który stanowi dalsze rozwinięcie tych tematów przy pomocy systemu bankowego. Obecnie rozważa się nadanie temu programowi statusu zajęć obowiązkowych. Na poziomie szkolnictwa wyższego formalne szkolenia w zakresie zarządzania mają charakter intensywny⁶.

Niezależnie od postępów poczynionych w tym zakresie, system zмага się z wyzwaniami związanymi z kontrolą jakości, potrzebami rynku pracy oraz kwestiami finansowania. Jednakże z uwagi na fakt, że kształcenie obowiązkowe i szkolnictwo wyższe doświadczyły przeciwstawnych trendów dotyczących popytu na ich usługi, presje z jakimi się zmagają, mają zupełnie odmienny charakter.

Jeśli chodzi o kształcenie obowiązkowe:

- Po okresie decentralizacji należy dokonać przeglądu zakresu kompetencji kluczowych agencji w celu zapewnienia ich spójności⁷. W szczególności, przeglądem należałoby objąć rolę kuratorów, którzy są co prawda mianowani przez województwa, ale ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie realizacji narodowych polityk w zakresie kształcenia oraz za monitorowanie ich jakości. Należy unikać konfliktów z samorządami odpowiedzialnymi za zapewnienie kształcenia obowiązkowego (gminy i powiaty). Ponadto należy wzmacniać i wyjaśniać zagadnienia autonomii i odpowiedzialności dyrektorów szkół.
- *Karta Nauczyciela*, której historia sięga 1982 r., w odpowiedzi na zmieniający się poziom zapisów do szkół, zmiany w zapotrzebowaniu na program nauczania oraz uwarunkowania regionalne poziomu szkolnictwa, spowodowała, że restrukturyzacja systemu kształcenia stała się większym wyzwaniem niż przed wprowadzeniem karty nauczyciela. Karta nauczyciela określa status zawodowy oraz prawa pracownicze większości nauczycieli na poziomie nauczania obowiązkowego oraz prowadzi do zasadniczo niższych wynagrodzeń, zostawiając niewiele miejsca na zachęty w kierunku poprawy jakości. Jednocześnie wprowadza ona silną ochronę zatrudnienia oraz ogranicza wymiar pracy i możliwości dokonania zmian w zakresie odpowiedzialności. Jej ostatnia modyfikacja z października 2008 r. w ramach Strategii Uczenia się Przez Całe Życie poczyniła pewne zmiany na lepsze w zakresie obowiązków, w szczególności wobec dzieci ze szczególnymi potrzebami.
- Potrzeby i zmiany na rynku pracy powinny wywierać większy wpływ na równowagę między kształceniem ogólnym a zawodowym na poziomie szkolnictwa średniego (patrz Ramka 2.2 dla przykładu tego, co można osiągnąć). Istnieją także możliwości unowocześnienia kształcenia zawodowego w świetle zmian, jakie miały miejsce w przemyśle w ciągu ostatnich lat. W celu ułatwienia przeprowadzenia procesu modernizacji rząd wprowadził w 2007 r. zmiany, które m.in. wprowadziły bardziej

przejrzyste wytyczne w zakresie kwalifikacji zawodowych oraz wzmocniły monitoring braków i nadwyżek siły roboczej według rodzajów zawodów i regionów. Prawdopodobne jest przeprowadzenie dalszych reform w tym zakresie.

Wyzwaniem dla polityki w zakresie szkolnictwa wyższego jest zarządzanie szybkim wzrostem obserwowanym w tym sektorze w sposób zapewniający utrzymanie jakości nauczania przy jednoczesnym poszukiwaniu stabilnych źródeł finansowania.

- Ekspansja sektora szkolnictwa wyższego od 1991 r.⁸ przekroczyła możliwości zapewnienia odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników akademickich. Doprowadziło to do wysokiego popytu na personel wywierając presję na standardy nauczania i zachęcając personel do podejmowania zatrudnienia na kilku etatach w celu zwiększenia stosunkowo niskich poborów. Aby uporać się z tymi problemami, wymagany jest bardziej konkurencyjny międzynarodowo poziom wynagrodzeń oraz struktury zwiększające możliwości budowania karier przy jednoczesnym stosowaniu bodźców zniechęcających do podejmowania ubocznego zatrudnienia odciągającego nauczycieli od nauczania i pracy badawczej na odpowiednim poziomie. Procesy mianowania i promocji powinny być bardziej otwarte i przejrzyste.
- Uwzględniając zróżnicowanie jakości instytucji szkolnictwa wyższego zarówno studenci dokonujący wyboru formy kontynuowania swej edukacji, jak i pracodawcy rozważający zatrudnienie absolwentów tuż po studiach skorzystaliby z lepszego monitoringu standardów, zwłaszcza w nowo powstałych instytucjach prywatnych. Rządowy Komitet ds. Akredytacji, który dokonuje oceny osób określających systemy ocen, powinien wzmocnić swe działania ukierunkowane na poprawę jakości, mierzone w kategoriach wyników, a nie na zapewnienie zgodności z wymogami procesu, oraz na publikacji dokonanych ocen i ich aktualizacji.
- Finansowanie szybkiego wzrostu sektora szkolnictwa wyższego okazało się wyzwaniem zarówno dla studentów, jak i instytucji. Ponieważ korzyści płynące ze szkolnictwa wyższego w znacznym stopniu zapożyczają u samych studentów w postaci wyższych dochodów w przyszłości, uzasadnione wydaje się wprowadzenie opłat w celu pokrycia przynajmniej części kosztów, wspieranych systemem stypendiów dla zapewnienia dostępności nauczania. Instytucje prywatne pobierają opłaty i należy szukać środków mogących zmniejszyć konstytucyjne ograniczenia uniemożliwiające instytucjom publicznym prowadzenie takiej samej polityki w stosunku do studentów studiów dziennych. Fundusze strukturalne uwzględnione w Strategii Spójności, w szczególności w ramach Priorytetów 3 i 4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Priorytetu 13 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko powinny zmniejszyć ograniczenia zasobów, w szczególności w instytucjach publicznych.
- Aby udzielić pomocy studentom w zakresie pokrycia kosztów opłat i kosztów utrzymania, należy przeprowadzić reformę istniejącego systemu kredytów w celu umożliwienia ich spłaty w zależności od uzyskiwanego dochodu, np. w ramach systemu podatkowego z pewnym poziomem założonego ryzyka po stronie państwa.

Ramka 2.2. Kształcenie i szkolenia zawodowe: doświadczenia austriackie

Austria posiada jeden z najlepiej rozwiniętych systemów kształcenia i szkoleń zawodowych wśród państw OECD. Jest on oparty na systemie praktyk i obejmuje największą część uczniów szkół średnich spośród wszystkich państw OECD. Praktyki są skonstruowane w sposób umożliwiający uzyskanie przez młodych ludzi solidnej podstawy przejścia do zasobów siły roboczej z umiejętnościami, które czynią ich konkurencyjnymi w ujęciu międzynarodowym. System ten pomyślany jako zintegrowana całość obejmuje część praktyczną szkoleń, udostępnia odpowiednio dostosowane wyposażenie zgodne z potrzebami oraz stara się być elastyczny na sygnały rynkowe w zakresie ustalenia typów szkoleń, jakie są wymagane (patrz OECD, 2008b).

Większość praktykantów w Austrii rozpoczyna swoje szkolenia po ukończeniu kształcenia obowiązkowego, tj. w wieku ok. 15 lat. W 2007 r. 41% austriackich piętnastolatków uczestniczyło w pierwszym roku praktyk. Czas trwania praktyk jest zmienny, ale większość uczniów kończy swe programy w wieku 17–19 lat. Ok. 80% okresu praktyk to okres szkoleń „on-the-job” w przedsiębiorstwach, których w 2008 r. było ok. 40 000, a resztę czasu pochłania uczęszczanie do niepełnowymiarowych szkół zawodowych. Uczęszczanie do szkół może odbywać się w trybie stałym, raz w tygodniu w okresie praktyki lub też może być zgrupowane w bloki trwające w sumie 8–12 tygodni w ciągu roku.

Należy podkreślić 2 istotne cechy systemu. Po pierwsze, praktyki są opłacane na podstawie standardowych zbiorowych umów pracy zawieranych pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi. Wynagrodzenie za praktykę może być na początku niskie, ale w ciągu trwania praktyki ulega podwyższeniu, a w ostatnim roku sięga zwykle ok. 80% wynagrodzenia pracownika wykwalifikowanego o podobnym profilu. Praktyki są objęte systemami ubezpieczeń zdrowotnych, wypadkowych oraz od bezrobocia, a czas ich świadczenia jest wliczany do stażu pracy wymaganego do nabycia praw emerytalnych. Koszty związane ze szkolną częścią praktyki są pokrywane przez władze publiczne, przy czym każda z władz: federalna, regionalna i lokalna pokrywa swoją część kosztów, a resztę finansuje pracodawca.

Po drugie, praktykanci mają możliwość ukończenia programu z poświadczeniem ich kwalifikacji, co umożliwia im uzyskanie statusu „pracowników wykwalifikowanych”. Wymaga to zdania egzaminu, do którego podchodzi większość uczniów, a odsetek pozytywnych ocen wynosi zwykle 80–90%.

Ogólnie rzecz biorąc, program praktyk stanowi najwyższą formę kształcenia formalnego dla ok. 40% austriackich pracowników. Sukces programu w zakresie nabycia kwalifikacji znajduje swe potwierdzenie w wysokim udziale osób, które ukończyły praktyki wśród menedżerów z sektora przedsiębiorstw: ok. 35% w sektorze korporacji oraz 50% w sektorze MŚP.

Szkolenia i kształcenie ustawiczne dorosłych

Szkolenia i kształcenie po ukończeniu edukacji formalnej, przeznaczone przede wszystkim dla dorosłych w wieku powyżej 24 lat w postaci różnego rodzaju szkoleń, są słabiej rozwinięte niż system kształcenia formalnego. Dostępne informacje porównawcze dla różnych państw pochodzące z okresu akcesji Polski do UE wskazują, że Polska znajduje się w tyle za większością państw OECD pod wieloma względami. Uczestnictwo kształtowało się na niskim poziomie (Tabela 2.6), a korzyści czerpały w głównej mierze osoby młode i dobrze wykształcone (Wykres 2.7), podczas gdy MŚP rzadko odnosiły z tego tytułu korzyści (Tabela 2.7). W tym względzie występuje ponadto znaczące zróżnicowanie regionalne.

Tabela 2.6. Uczestnictwo w nauczaniu dorosłych, Polska i wybrane kraje, 2002

	Skorygowana stopa uczestnictwa ¹
Wielka Brytania	6,9
Dania	6,7
Szwajcaria	6,2
Szwecja	5,5
Finlandia	4,5
Norwegia	4,3
Stany Zjednoczone	3,3
Niemcy	3,3
Kanada	2,9
Holandia	2,9
Austria	2,8
Hiszpania	2,6
Korea	2,4
Portugalia	1,8
Węgry	1,4
Polska	1,4
Meksyk	1

1. Skorygowana stopa uczestnictwa (APR) jest obliczana, aby uwzględnić częstotliwość, z jaką osoby dorosłe uczestniczą w nauczaniu w ramach kursów. Gdyby wszyscy dorośli spędzali na takich kursach 35 godzin tygodniowo przez 52 tygodni w roku, APR wyniosłaby 100.

Źródło: OECD (2005), Promoting Adult Learning, Education and Training Policy, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010932-en>.

Tabela 2.7. Ustawiczne szkolenia zawodowe, Polska i wybrane kraje, 2005

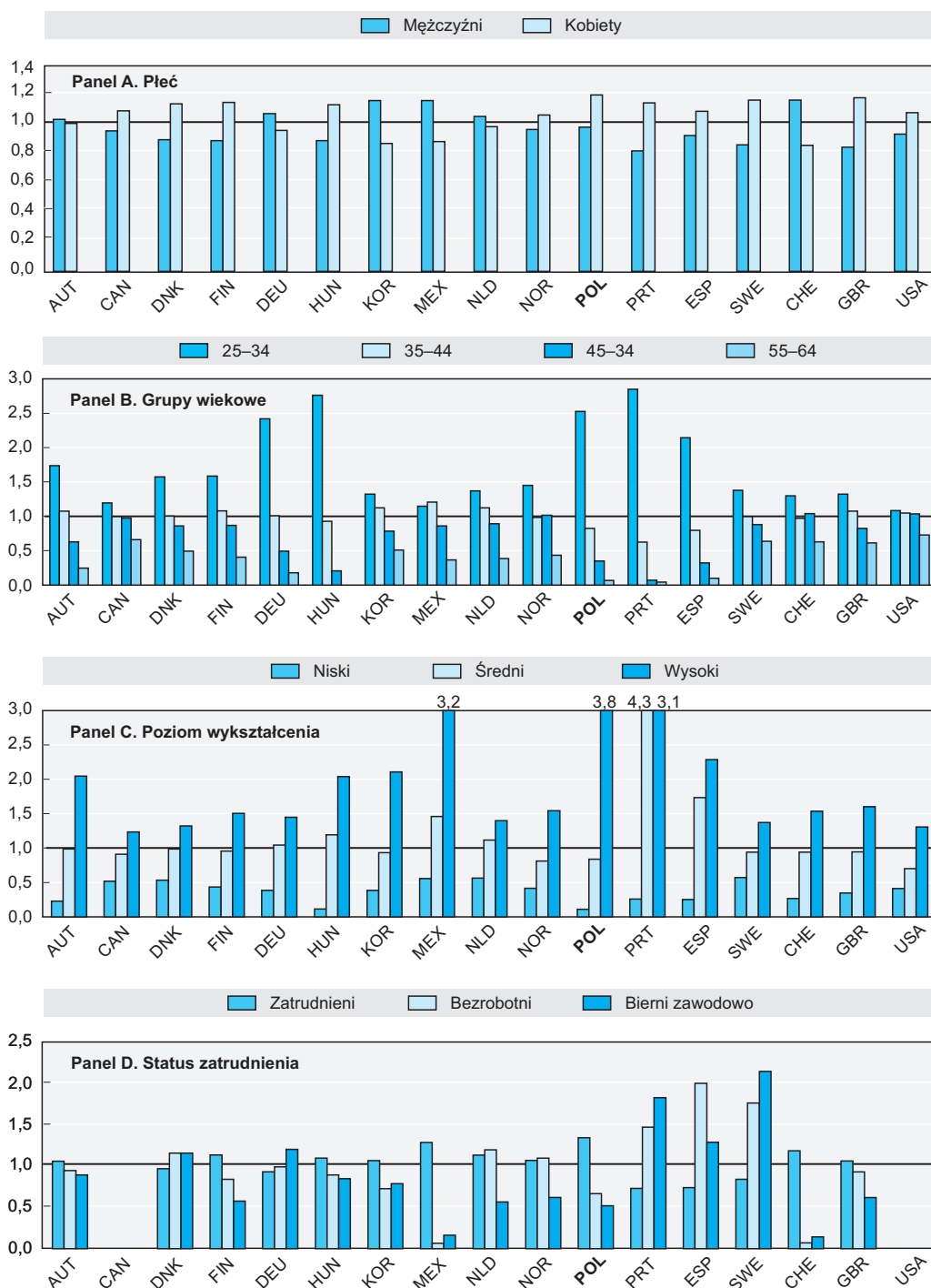
Odsetek wszystkich przedsiębiorstw prowadzących ustawiczne szkolenia zawodowe (według klasy zatrudnienia)

	10–19	20–49	50–249	250+	Razem
Austria	61	68	86	98	67
Czechy	52	63	88	100	63
Dania	76	81	91	98	81
Niemcy	44	57	65	78	54
POLSKA	11	22	43	72	24
Słowacja	30	39	57	80	38
Wielka Brytania	57	69	75	83	67
UE-27	37	53	68	84	49

Źródło: Eurostat (2005), "Continuing Vocational Training Surveys (CVTS3)", Luxembourg.

Wykres 2.7. Stopa uczestnictwa w nauczaniu dorosłych według charakterystyki społeczno-gospodarczej, Polska i wybrane kraje, 2005

Wskaźnik stopy uczestnictwa każdej podgrupy do średniej stopy uczestnictwa w kraju



Uwaga: Wskaźnik powyżej 1 oznacza, że stosunek osób objętych nauczaniem dorosłych w danej kategorii przekracza średnią krajową stopę uczestnictwa; dla wskaźnika pomiędzy 0 a 1 stopa uczestnictwa w danej kategorii jest niższa od średniej krajowej.

Źródło: OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, Education and Training Policy, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010932-en>.

Władze polskie dostrzegają te słabości oraz potrzebę wzmocnienia wysiłków w formie systemu formalnego lepiej dostosowanego do potrzeb gospodarki. Dążą one do zastosowania jednolitego podejścia do zagadnienia, które dotyczy wszystkich zainteresowanych oraz reaguje w bardziej elastyczny sposób na zmiany na rynku pracy. Do istotnych kwestii należą następujące zagadnienia:

- Młode i dobrze wykształcone osoby dorosłe korzystają w większym stopniu ze szkoleń aniżeli starsi i mniej wykształceni robotnicy. Rodzi to pytanie, do jakiego stopnia należy wspierać szkolenia osób najbardziej ich potrzebujących, tj. starszych i niewykwalifikowanych robotników, w odróżnieniu od młodych, wykształconych osób, w przypadku których efektywność szkoleń jest zwykle wyższa.
- Studenci powinni mieć większe możliwości zmiany pomiędzy poszczególnymi kompetencjami. W tym względzie system kształcenia formalnego może odgrywać istotną rolę poprzez stworzenie dobrej bazy ogólnej.
- Podobnie jak w sektorze szkolnictwa wyższego, więcej uwagi należy poświęcić wynikom aniżeli samemu procesowi nauczania.
- Potrzebny jest dobry system potwierdzania kwalifikacji.

Biorąc pod uwagę jak duże sumy pieniędzy są przeznaczone na realizację zadań w tym obszarze w ramach Strategii Spójności, kluczowe znaczenie będzie miała staranna ocena programów pilotażowych w celu identyfikacji programów efektywnych kosztowo w zakresie zwiększania uczestnictwa oraz poprawy umiejętności oraz ułatwiania przechodzenia do nowych zawodów i sektorów.

Migracja międzynarodowa

Migracja międzynarodowa może mieć istotny wpływ na zasoby osób o zdolnościach przedsiębiorczych oraz na dostępność umiejętności zarządczych i wykwalifikowanego personelu mogącego znaleźć zatrudnienie w MŚP. Osoby przedsiębiorcze i wykwalifikowane są często bardziej mobilne w skali międzynarodowej. Wysoka zdolność przyciągnięcia i utrzymania takich osób ma istotne znaczenie dla osiągnięcia przez krajowy sektor MŚP istotnego udziału we wzroście zatrudnienia i wydajności poprzez zakładanie odnoszących sukcesy nowych przedsiębiorstw, zwłaszcza w sferach innowacyjnych stanowiących priorytety Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Spójności.

Akcesja do UE ułatwiła migrację zarobkową pomiędzy Polską a pozostałymi częściami Europy w znacznie większym stopniu aniżeli miało to miejsce przed 2004 r. W szczególności, pozwoliła ona na formalizację nielegalnego wcześniej zatrudnienia polskich emigrantów zarobkowych w krajach UE-15. Między innymi zwiększyły się bardzo istotnie możliwości zakładania nowych przedsiębiorstw przez te osoby. Otwarcie unijnych rynków pracy dla polskich pracowników następuje stopniowo w poszczególnych państwach, ale na obecnym etapie ograniczenia zostały, poza nielicznymi wyjątkami, zasadniczo zniesione⁹. Wraz z usunięciem barier w swobodzie przemieszczania się Polska doświadczyła odpływu siły roboczej (Tabela 2.8), który doprowadził do wzrostu całkowitej liczby obywateli polskich poza granicami kraju szacowanej pod koniec 2007 r. na 2,27 mln osób, z czego ok. 82% przypada na pozostałe kraje UE. Mimo że wystąpiło zjawisko znacznych powrotów do kraju¹⁰, sytuacja ta rodzi pytanie, w jaki sposób migracja wpływa na zachowanie przedsiębiorczych i wykształconych pracowników w Polsce.

Informacje na temat migracji wskazują, że ma ona charakter niejednorodny, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że różne kraje przyciągają różne typy migrantów. Znaczna część migracji Polaków ma charakter tymczasowy, a ok. dwie trzecie polskich migrantów wraca do kraju w ciągu 12 miesięcy od daty wyjazdu. Praca przez nich wykonywana często nie wymaga wysokich kwalifikacji: budownictwo (wiele krajów); prace sezonowe w rolnictwie (Francja, Holandia, Hiszpania, Szwecja oraz pozostałe kraje); hotele i restauracje (Francja, Irlandia, Luksemburg, Hiszpania i Wielka Brytania). Z drugiej strony Irlandia i Wielka Brytania przyciągają migrantów młodszych, głównie mężczyzn, którzy często ściągają swoje rodziny po znalezieniu stabilnego źródła dochodów. W Wielkiej Brytanii ok. 40% pracuje w sektorze administracji, przedsiębiorstw i zarządzania; w Irlandii i Finlandii znaczna liczba pracowników jest zatrudniona w sektorze technologii informatycznych (IT) i komputerów; a ponadto w Irlandii i Luksemburgu wiele osób znajduje zatrudnienie w bankach i instytucjach doradczych. W Niemczech 20 000 polskich migrantów było na tyle przedsiębiorczych, że otworzyło swoje własne przedsiębiorstwa.

Tabela 2.8. Główne europejskie kierunki migracji polskich pracowników, 2005–2007 tys.

Kraj przeznaczenia	2005	2006	2007
Austria	10	11	22
Czechy	13	17	24
Dania	2	7	10
Francja	10	11	14
Niemcy	322	270	235
Irlandia	45	65	80
Włochy	40	49	brak danych
Holandia	26	55	30
Norwegia	24	38	51
Hiszpania	35	48	71
Szwecja	3	4	3
Szwajcaria	4	8	brak danych
Wielka Brytania	127	162	150

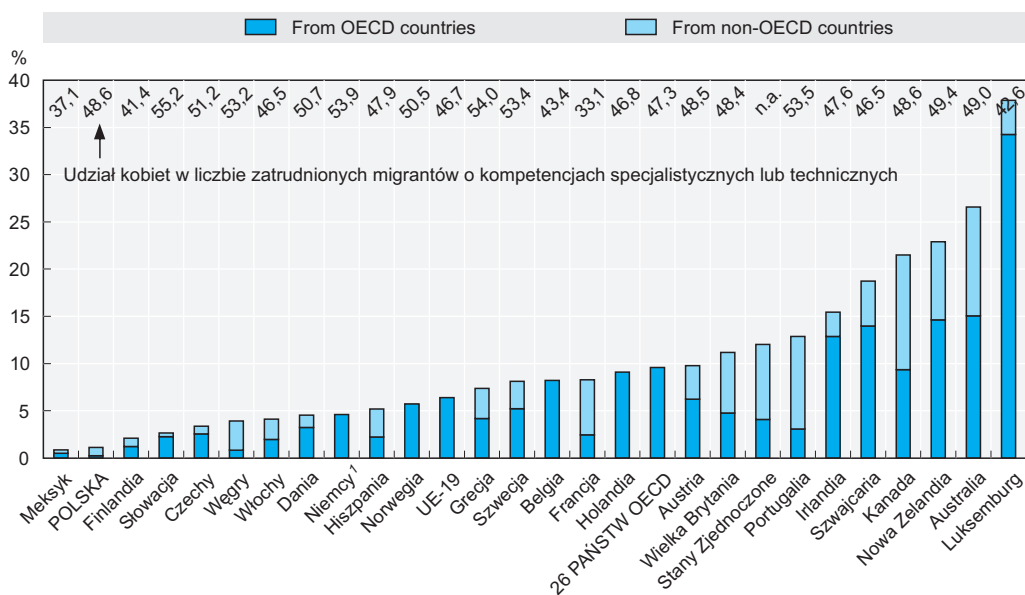
Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2008), „Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w innych państwach EOG i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce”, Warszawa, kwiecień; UK Home Office (2008), „Accession Monitoring Report”, May 2004-March 2008, London, United Kingdom, May.

W Polsce migracja ta miała bez wątpienia pozytywny wpływ na wielkość bezrobocia, a ponadto należy zaznaczyć dużą skalę transferów prywatnych przesyłanych do Polski w wysokości 1,3% PKB w 2006 r. Braki siły roboczej, które dały się odczuć w miarę upływu czasu, występowały często w takich sektorach jak naprawy, budownictwo, usługi medyczne i supermarkety, w których na pierwszy rzut oka znalezienie wykwalifikowanych pracowników może nie wydawać się istotnym problemem dla MŚP. Po znaczącej poprawie warunków w Polsce lepiej wykształcone osoby zdecydowały się na pozostanie w kraju. Na przykład, gdy w 2006 r. Rada Niemiecka usiłowała przeprowadzić rekrutację dużej liczby polskich programistów w celu ich zatrudnienia w Niemczech, oferta została zaakceptowana jedynie przez 200 osób.

Niemniej jednak badania wskazują¹¹ problemy, z jakimi borykają się polskie przedsiębiorstwa w zakresie znalezienia wykwalifikowanych pracowników, zwłaszcza częściowo wykwalifikowanych robotników w sektorze rzemiosła i usług, które zaostrzyły się w okresie poprzedzającym obecny okres spowolnienia gospodarczego. Mimo że wydaje się, iż w chwili obecnej sytuacja ulega uspokojeniu, Ministerstwo Gospodarki uważa, że prawdopodobny jest dalszy odpływ specjalistów takich jak lekarze i personel IT, szczególnie młodych, bezdzietnych mężczyzn pochodzących z mniej zurbanizowanych obszarów.

Obecnie Polska przyciąga stosunkowo skromną grupę migrantów, zwłaszcza w ostatnim czasie, głównie z Ukrainy. Przed przystąpieniem do UE Polska była w stanie przyciągnąć bardzo małą liczbę migrantów o kwalifikacjach zawodowych i technicznych, głównie z państw nienależących do OECD (Wykres 2.8) i brak jest dowodów, które mogłyby wskazywać na zmianę tej sytuacji. W szczególności, przystąpienie do UE takich krajów jak Rumunia i Bułgaria, w których dochody znajdują się zasadniczo na poziomie niższym niż w Polsce, nie wydaje się prowadzić do istotnego napływu osób zarówno wykwalifikowanych, jak i nieposiadających kwalifikacji.

Wykres 2.8. **Zatrudnieni migranci o kompetencjach zawodowych i technicznych według kraju zamieszkania, 2000 lub 2001**
Odsetek całkowitej liczby zatrudnionych specjalistów i techników



1. Bez pracowników, dla których brak jest danych o kraju pochodzenia.

Źródło: OECD (2007b), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2007-en.

Zasadniczo korzyści z tytułu migracji odpływowej polskich robotników przeważają prawdopodobnie koszty z tym związane, chociaż gospodarka polska zapewne odniosłaby korzyści, gdyby była w stanie przyciągnąć i utrzymać wykwalifikowane i międzynarodowo mobilne osoby. Aby to osiągnąć, podjęte zostały następujące kroki:

- System podatkowy został zmodyfikowany oferując bardziej korzystną metodę unikania podwójnego opodatkowania.

- Procedury w zakresie uzyskania pozwolenia na pracę zostały uproszczone, a opłaty za uzyskanie zezwolenia ponoszone przez polskich pracodawców zostały obniżone.

W zakresie, w jakim otwartość polskiego społeczeństwa i polskiej gospodarki czyni międzynarodową mobilność przeszkodą dla bardziej dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości i sektora MŚP w Polsce, stanowi to wskazówkę, że należy uczynić więcej dla zapewnienia, że środowisko biznesowe w Polsce jest bardziej atrakcyjnym miejscem prowadzenia działalności w kontekście międzynarodowych porównań.

Dostęp do finansowania

Transformacja polskiego sektora finansowego dokonała się w ramach przejścia do gospodarki rynkowej. Niemniej jednak nieodpowiedni dostęp do finansowania stał się jedną z głównych barier wspomnianych powyżej sugerując, że nadal wymaga on pewnego czasu, zanim w pełni zaspokoi potrzeby MŚP i firm przedsiębiorczych mających aspiracje szybkiego wzrostu. Problemy, z jakimi boryka się sektor finansowy, są w znacznym stopniu natury instytucjonalnej, ponieważ na tym etapie ramy nadzoru i regulacji są już w istotnym stopniu zharmonizowane z ramami UE oraz właściwymi dyrektywami. W raporcie Banku Światowego *Doing Business 2010* Polska plasuje się przed większością państw unijnych oraz na piętnastym miejscu na świecie pod względem wymiany informacji kredytowych oraz gwarantowanych przez system prawny uprawnień kredytobiorców i kredytodawców w zakresie dostępu do kredytu.

Przegląd struktury polskiego systemu finansowego

Przegląd struktury polskiego systemu finansowego został przedstawiony w Tabeli 2.9. W 2007 r. ok. 70% aktywów znajdowało się w posiadaniu banków komercyjnych, a udział firm ubezpieczeniowych oraz funduszy emerytalnych wyniósł po ok. 10% aktywów systemu. Pod koniec 2007 r. ok. połowa systemu, w tym ok. 80% sektora bankowego, stanowiło własność kapitału zagranicznego. Istniało sześć instytucji finansowych z większościowym udziałem Skarbu Państwa, w tym cztery banki, których udział w ogólnej sumie aktywów wynosił 15%. Obecnie funkcjonują jedynie trzy banki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, w tym jeden z nich stanowi największy bank komercyjny, a drugim jest BGK obsługujący programy wsparcia finansowego dla MŚP. W ocenie Sektora Finansowego w Polsce przez MFW i Bank Światowy w 2006 r. zauważono, że własność państwowa nie prowadziła do zniekształceń, wskazując jednak, że pełna prywatyzacja pozwoliłaby wyeliminować problemy konfliktu interesów pomiędzy rolami właściciela i podmiotu nadzorującego (IMF and World Bank, 2006a).

Rozwój oraz wykorzystanie systemu bankowego nastąpiło szybko, co znajduje swe odzwierciedlenie w fakcie, że duża podaż pieniądza (w rzeczywistości prawie w całości składająca się z gotówki i depozytów bankowych) przekroczyła do końca 2008 r. poziom 53% PKB. Nie jest to dużo w kategoriach zaawansowanych gospodarek rynkowych (57% dla M2 w Stanach Zjednoczonych, 87% dla M3 w strefie euro, 138% dla M4 w Wielkiej Brytanii). Jednakże nie można powiedzieć, że istnieje jakiś „właściwy” poziom tej wielkości. Podaż pieniądza wzrosła znacząco w okresie transformacji i wydaje się odzwierciedlać stały wzrost gotowości do utrzymywania pieniędzy przez społeczeństwo w miarę jak gospodarka staje się bardziej „ubankowiona” aniżeli potencjalną presję inflacyjną. Odpowiedniki po stronie aktywów, które są częściowo finansowane istotnymi kwotami poży-

Tabela 2.9. Ewolucja struktury polskiego systemu finansowego, 1998–2008

Instytucje finansowe	Koniec grudnia, 1998		Koniec grudnia, 2002		Koniec września, 2007		Koniec grudnia, 2008	
	Liczba	Aktywa (mld EUR)	Liczba	Aktywa (mld EUR)	Liczba	Aktywa (mld EUR)	Liczba	Aktywa (mld EUR)
Banki komercyjne	83	74,5	59	110,2	64	193,1	73	237,2
Banki spółdzielcze	1 189	3,3	605	5,8	582	12,6	579	13,6
Kasy oszczędnościowo-kredytowe	220	0,1	120	0,6	67	1,8	brak danych	2,1
Firmy ubezpieczeniowe	54	5,1	70	14,3	65	33,3	64	33,7
Domy maklerskie	46	0,8	38	0,7	51	3,3 ¹	brak danych	2,5
Fundusze inwestycyjne ²	46	0,4	124	5,7	275	37,4	brak danych	17,7
Fundusze emerytalne	0	0	17	7,9	15	36,9	14	33,3
Razem	1 638	84,3	1033	145,2	1119	318,2	brak danych	340,1
Składniki memorandum:								
Udział większościowy rządu	13	35,8	9	32,7	6	47,9	brak danych	brak danych
Udział większościowy kapitału zagranicznego	31	12,9	95	84,2	97	160,5	brak danych	brak danych
Kurs walutowy		4,0925		4,0202		3,7775		4,1535

1. Koniec czerwca.

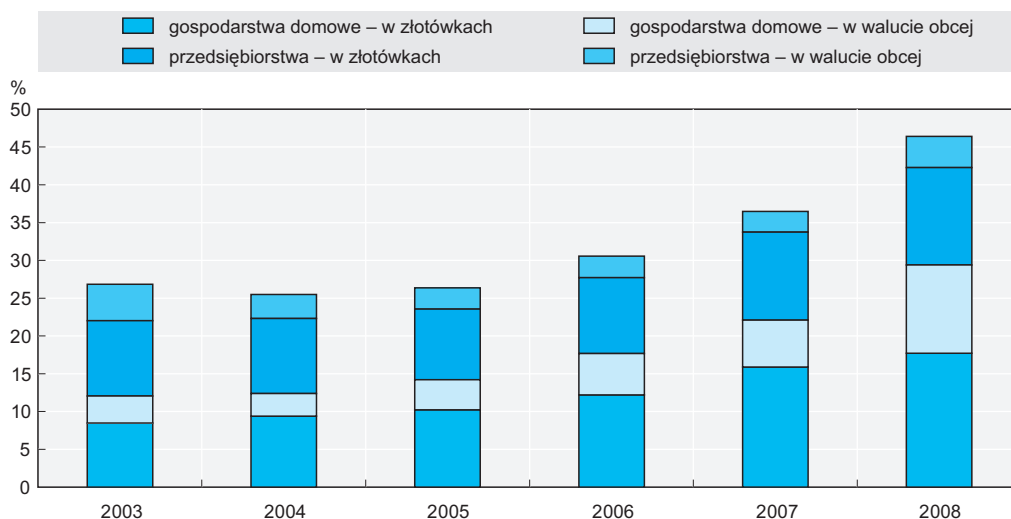
2. Liczba uprawnionych podmiotów: w tym UCITS i inne podmioty.

Uwaga: zakres składników memorandum jest niepełny. Patrz uwagi w materiałach źródłowych MFW

Źródło: IMF (2008) Staff Report for the 2007 Article IV Consultation with Poland kwiecień, Tabela 6, Narodowy Bank Polski KNF (Komisja Nadzoru Bankowego).

czek zaciąganych przez banki z kapitałem zagranicznym u ich podmiotów macierzystych, składają się w głównej mierze ze źródeł finansowania udzielanego sektorowi prywatnemu, gdyż należności netto od sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowią mniej niż 20% należności sektorów krajowych. Kredyty dla gospodarstw domowych, które obejmują znaczne kwoty kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, a także mogą odzwierciedlać pewne finansowanie wykorzystane przez MŚP, zanotowały znacznie szybszy wzrost aniżeli finansowanie dużych przedsiębiorstw i stanowią obecnie ponad połowę finansowania udostępnionego sektorowi prywatnemu (Wykres 2.9).

O ile dokonany już rozwój instytucjonalny robi duże wrażenie, o tyle oczywista wydaje się konieczność jego dalszego rozwoju w związku z ograniczoną rolą instrumentów rynku kapitałowego. Obejmują one niemal wyłącznie dług publiczny i instrumenty kapitałowe (Tabela 2.10). Polski dług publiczny, który w 2007 r. wyniósł blisko 35% PKB, jest w znaczącym stopniu finansowany przez instytucje inne niż banki. Kapitalizacja polskich instrumentów kapitałowych była nieco większa i wyniosła prawie 44% PKB, z czego ponad 40% znajdowało się w posiadaniu inwestorów zagranicznych, a blisko 15% było w rękach Skarbu Państwa. Stosunkowo słabo rozwinięty sektor pozabankowych instytucji finansowych, obejmujący głównie fundusze emerytalne i inwestycyjne, znajdował się w posiadaniu zaledwie 25% ogółu instrumentów kapitałowych. Inne instrumenty rynku kredytowego były wykorzystywane w marginalnym zakresie, a bardzo skromny rynek venture capital był niemal w całości wspierany jedynie przez inwestorów zagranicznych.

Wykres 2.9. Kredyty dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, Polska, 2003–2008
% PKB

Źródło: Narodowy Bank Polski (2009), "Biuletyn Informacyjny", Warszawa; oraz poprzednie wydania.

Tabela 2.10. Akcje i posiadacze instrumentów finansowych w Polsce, Polska, koniec 2007

	Dług Skarbu Państwa	Obligacje komunalne	Obligacje przedsiębiorstw	Instrumenty kapitałowe	Venture capital ¹	Obligacje hipoteczne
Razem jako % PKB	34,6	0,4	2,3	43,9²	0,1	0,2
Posiadacze (% ogółu)						
Fundusze emerytalne	21,8	...	4,6	25,3 ⁵
Firmy ubezpieczeniowe	16,2	1,2	4
Fundusze inwestycyjne	10,5	1,5	17	5	...	5,4
Banki	24,7	83,9	29,6	0	...	63,5
Handel detaliczny	2,7	...	2,1	12	...	0
Przedsiębiorstwa	1,1 ³	0,2	36,1	5,9
Inwestorzy zagraniczni	18,4	12,7	5,5	42	99,9	...
Pozostałe/niezidentyfikowane podmioty	4,5	0,4	1,1	14,7 ⁴	0,1	31,1
Memo: razem w mld PLN	404,5	4,1	26,4	512,6²	1	2,4

1. 2005.

2. Tylko polskie przedsiębiorstwa. Łączna kapitalizacja wynosi 92,5% PKB, tj. 1 080,3 mld PLN.

3. Podmioty niefinansowe.

4. Skarb Państwa.

5. Fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne oraz fundusze zarządzające aktywami.

Źródło: Narodowy Bank Polski (2008); IMF and World Bank (2006b) w zakresie venture capital.

Czy system zaspokaja potrzeby MŚP i przedsiębiorców?

Banki komercyjne wydają się wykonywać dobrą pracę świadcząc usługi zaspokajające potrzeby operacyjne MŚP:

- praktyczny dostęp do kredytów bankowych jest na dobrym poziomie. W drugiej połowie 2007 r. jedna trzecia wszystkich MŚP uzyskała kredyty bankowe, w tym 25% mikroprzedsiębiorstw, 50% małych przedsiębiorstw oraz 60% średnich przedsiębiorstw. Około 20% MŚP korzystało z kredytu w rachunku bieżącym.
- Stopy akceptacji kształtowały się również na wysokim poziomie: 43% dla mikroprzedsiębiorstw, 58% dla małych przedsiębiorstw i 92% dla średnich przedsiębiorstw.
- Średnia stopa oprocentowania wyniosła ok. 10%, co oznacza istotną, ale nie przesadną premię w stosunku do średniej stopy referencyjnej NBP wynoszącej w 2007 r. 5% oraz stopy procentowej kredytów dla dużych przedsiębiorstw na poziomie 6,1%.
- Leasing stanowi wygodną i popularną alternatywę dla kredytów bankowych, zwłaszcza dla MŚP nabywających środki transportu drogowego oraz wyposażenie przemysłowe (28,4 mld PLN, tj. 2,4% PKB w 2007 r.).

Niemniej jednak istnieją pewne obszary wymagające usprawnień, związane w znacznym stopniu z dalszym uproszczeniem ram prawnych i regulacyjnych w zakresie instrumentów zabezpieczających i finansowych innych aniżeli standardowe kredyty bankowe:

- Ministerstwo Gospodarki dostrzega problemy wynikające z braku regulacji systemowych w zakresie leasingu, który dopiero niedawno został prawnie uregulowany w przejrzysty sposób w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2000–2001 (Ministerstwo Gospodarki, 2008a).
- Faktoring i forfajting są dopuszczalne przez polskie prawodawstwo w zakresie umów, ale zagadnienia te nie zostały w sposób przejrzysty uregulowane pod względem prawnym. Faktoring, który może stanowić użyteczny sposób pozyskania kapitału pracującego, jest wykorzystywany jedynie przez niewielką liczbę polskich przedsiębiorstw, gdyż większość firm nie zna jego zasad. Informacje na temat forfajtingu, stanowiącego formę finansowania handlowego, nie są łatwo dostępne, ale finansowanie eksportu przez polskie banki ma charakter marginalny (0,2% finansowania MŚP, 0,1% finansowania dużych przedsiębiorstw).
- Ustawodawstwo umożliwiające sekuratyzację zostało uchwalone w 2004 r., ale pod koniec 2006 r. MFW i Bank Światowy zwróciły uwagę na „trudności regulacyjne utrudniające sekuratyzację” (IMF and World Bank, 2006a).

Z drugiej strony, rynek kapitałowy dostarcza bardziej ograniczonego wsparcia dla MŚP w zakresie finansowania ekspansji. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) rozwija się bardzo dynamicznie (Tabela 2.11), stymulowana prywatyzacją dużych przedsiębiorstw przez państwo, ale w znaczącym stopniu wspiera dojrzałe firmy. Zarówno liczba ofert publicznych, jak i kapitalizacja rynku rosną w szybkim tempie od 2003 r., a liczba pierwotnych ofert publicznych (IPO) wzrosła z mniej niż 10 rocznie w okresie 2001–2003 do ponad 80 w 2007 r. Znaczna część tej działalności przypada na firmy ograniczone, których kapitalizacja wzrosła z zera w 2002 r. do ponad połowy ogólnej kapitalizacji w 2007 r.

Tabela 2.11. **Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, 2000–2007**

	2000	2003	2007
Indeks WIG (2000 =100)	100	117	312
Liczba spółek w obrocie	225	203	351
Liczba IPO	13	6	81
Liczba wycofań	9	19	14
Kapitalizacja rynkowa wszystkich spółek w obrocie mld PLN	130,1	167,7	1 080,3
Kapitalizacja rynkowa spółek krajowych mld PLN	130,1	140	509,9

Źródło: Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, według danych Ministerstwa Gospodarki pochodzących z: *Przedsiębiorczość w Polsce 2008*.

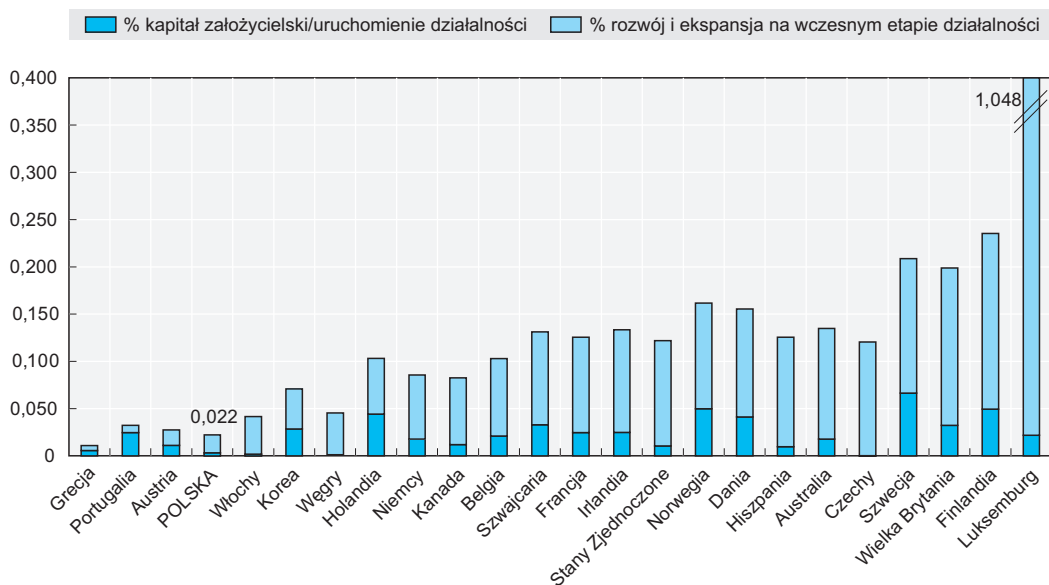
Alternatywny system obrotu New Connect stworzony w sierpniu 2007 r. może posiadać większy potencjał. Funkcjonuje on poza rynkiem regulowanym i stanowi system obrotu dla MŚP o dużym potencjale wzrostu. Z uwagi na fakt, że jego uruchomienie zbiegło się w czasie z wybuchem obecnego kryzysu finansowego, ma on stosunkowo niewielkie doświadczenia w zakresie funkcjonowania w normalnych warunkach i dlatego też wyniki jego działalności muszą być oceniane w sposób ostrożny. Na dzień 12 czerwca 2009 r. na rynku w obrocie znajdowało się 91 spółek o kapitalizacji rynkowej wynoszącej 336 mln EUR, a od początku 2009 r. na New Connect miało miejsce 8 IPO. Kolejny tuzin ofert jest planowany w ciągu roku. Ich wartość jest niewielka – środki pozyskane w ten sposób na warszawskiej giełdzie, włączając w to obrót regulowany, wyniosły 73 mln PLN, tj. 17 mln EUR – ale kwoty te mogą być istotne dla małych spółek, a porównanie z dwoma IPO w Londynie oraz ośmioma IPO w Stanach Zjednoczonych w tym samym okresie jest zachęcające.

O ile spółki private equity i venture capital były w stanie zgromadzić istotne środki w sposób samodzielny (937 mln EUR w 2006 r.), stopień wykorzystania tych środków przez te podmioty na refinansowanie istniejących inwestycji jest bardzo wysoki (94%). Finansowanie ekspansji MŚP wynosi ok. 5% ogółu finansowania, podczas gdy etap zakładania działalności i gromadzenia kapitału załączkowego przyciąga poniżej 1% środków. Jest to bardzo mało w porównaniu z poziomem międzynarodowym (Wykres 2.10). Istnieje nadzieja, że rynek ten będzie się dalej rozwijał. Tymczasem w zakresie wsparcia MŚP Polska polega na programach finansowanych ze środków rządowych i unijnych (Rozdział 3)¹².

Zmiany w przyszłości

Obecny globalny kryzys finansowy doprowadził do zobowiązania podjętego na poziomie szefów rządów Grupy G20 w zakresie dokonania przeglądu i korekty regulacji rynku finansowego oraz przepisów nadzorczych. Nie może to pozostać bez wpływu na Polskę. W Unii Europejskiej zobowiązania G20 oraz Raport De Larosiere (De Larosiere, 2009) wyznaczają zapewne program działań. W miarę wprowadzania zmian niezbędne będzie zapewnienie starań o to, aby plany uproszczenia istniejących ram regulacyjnych, ujęte w Reformie Regulacji Ministerstwa Gospodarki, były przestrzegane i realizowane.

Wykres 2.10. Inwestycje typu venture capital, Polska i wybrane kraje, 2008
jako odsetek PKB



Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

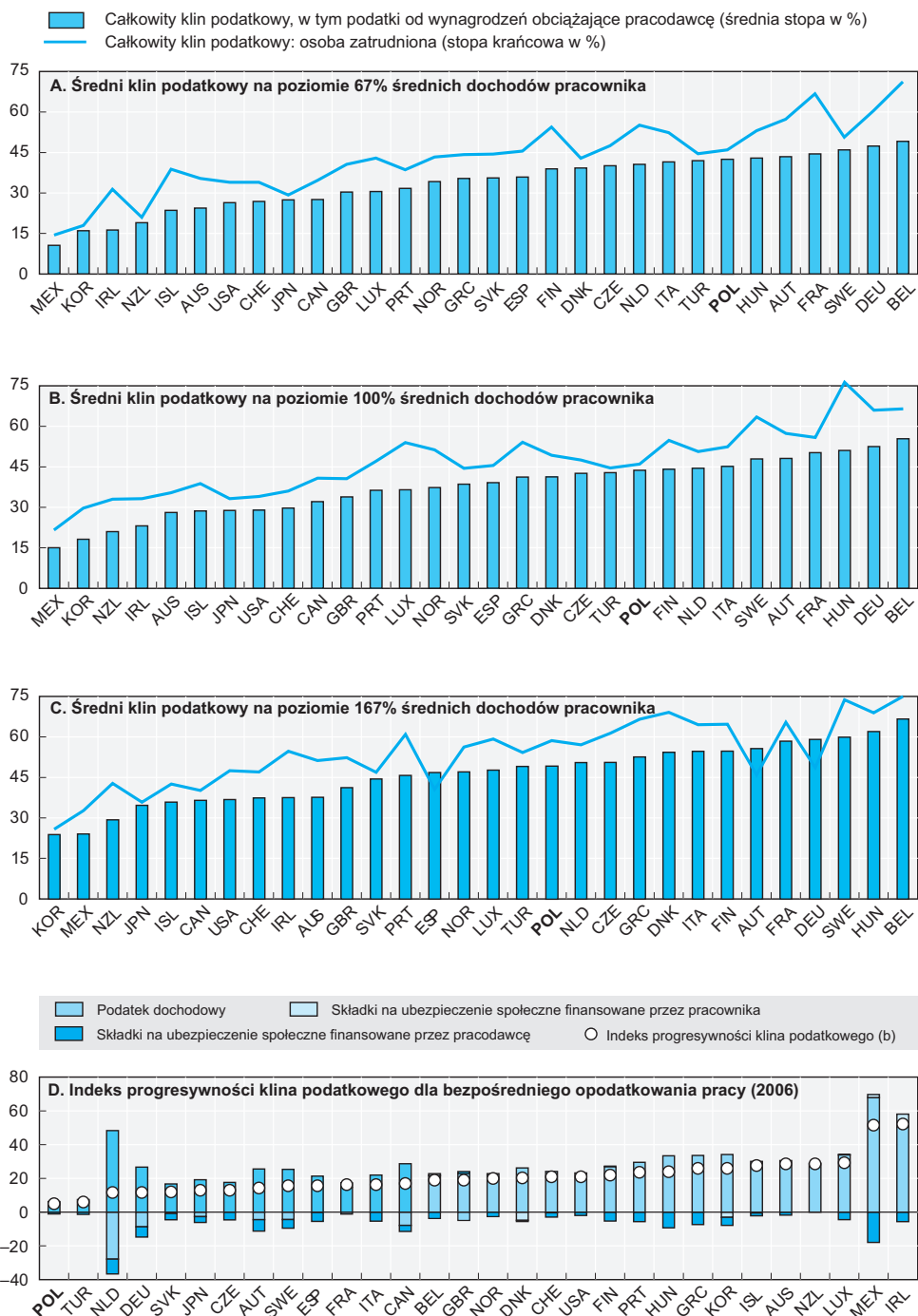
Systemy ubezpieczeń społecznych oraz systemy podatkowe¹³

„Podatki i pozapłacowe koszty pracy” są regularnie podawane jako główny czynnik wywierający negatywny wpływ na rozwój MŚP (Wykres 2.3 i Wykres 2.5). Odzwierciedla to w znaczącym stopniu wysoki poziom składek na ubezpieczenia społeczne, głównie na fundusz zdrowia oraz świadczenia emerytalne, które znajdują się na jednym z najwyższych poziomów w całej UE i OECD. Pozostałe elementy polskiego systemu podatkowego są zasadniczo mniej uciążliwe.

Wpływ opodatkowania i obciążeń socjalnych na ekspansję działalności gospodarczej

„Klin” podatkowy, tj. różnica pomiędzy kosztem zatrudnienia pracownika przez pracodawcę a wynagrodzeniem netto otrzymywanym przez pracownika, wynikający z podatków i składek ubezpieczeniowych, stanowi przeszkodę w zawieraniu porozumień pomiędzy pracodawcami a pracownikami w zakresie warunków zatrudnienia. Zniechęca on w ten sposób do prowadzenia ekspansji gospodarczej z udziałem wzrostu zatrudnienia. W Polsce do niedawna klin podatkowy kształtował się na stosunkowo wysokim poziomie w stosunku do pozostałych państw UE i OECD, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników o niskich dochodach, gdyż podatek dochodowy od osób fizycznych ma w Polsce charakter mniej progresywny niż w wielu innych krajach (Wykres 2.11). Po ostatnich obniżkach składek na ubezpieczenia społeczne, wprowadzeniu nowej ulgi z tytułu wychowania dziecka oraz obniżek stawek podatku dochodowego od osób fizycznych klin podatkowy powinien obniżyć się do poziomu, który nie może być uznany za wysoki w kategoriach UE, chociaż pozostaje wyższy niż w większości państw OECD.

Wykres 2.11. **Klin podatkowy w państwach OECD, 2008**
jako odsetek kosztów pracy brutto dla osoby nieposiadającej dzieci

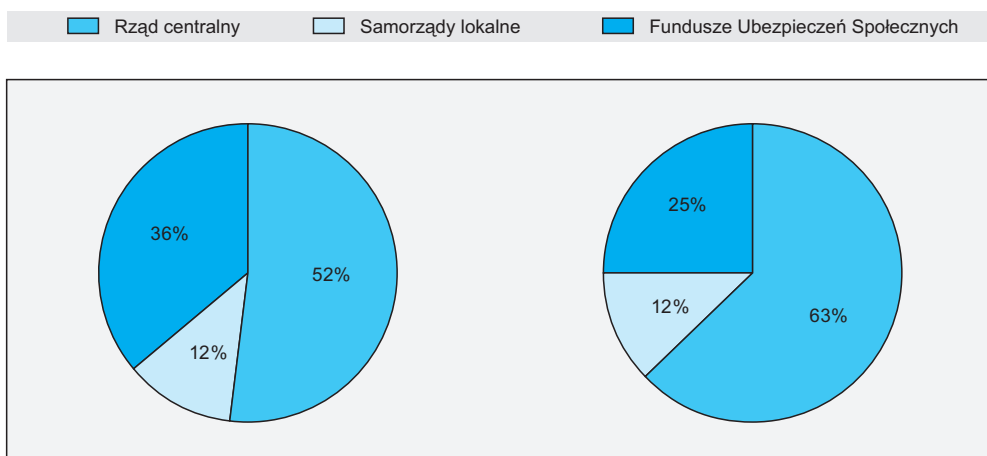


- Średni klin podatkowy jest określony jako udział podatku dochodowego oraz sumy składek na ubezpieczenie społeczne pomniejszonej o świadczenia w ramach kosztów pracy brutto, stawki krańcowe są określone jako stosunek wzrostu podatku oraz całości składek na ubezpieczenie społeczne pomniejszonych o świadczenia w stosunku do związanego z tym wzrostu kosztów pracy brutto.
- Indeks progresywności klina podatkowego jest obliczany jako $(TW_{167} - TW_{67}) / TW_{167}$, gdzie TW_{167} i TW_{67} oznaczają odpowiednio klin podatkowy dla pracowników na poziomie 167% oraz 67% średniej płacy.

Źródło: OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland 2008*, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2008-en; OECD Tax Database.

Ponieważ składki na ubezpieczenie społeczne stanowią w Polsce niezwykle istotną część przychodów państwa (Wykres 2.12), są one głównym czynnikiem wpływającym na wysokość klina podatkowego. Odzwierciedlają one też wysoki poziom wydatków na świadczenia socjalne, które są w znaczącym stopniu, choć nie w całości, finansowane z celowych podatków od wynagrodzeń. Wydatki na te świadczenia spadły po przeprowadzeniu ważnych reform w 1999 r. z maksymalnego poziomu wynoszącego 25% PKB w 1992 r. do 15% PKB w 2007 r. i znacznie przewyższają średnią OECD.

Wykres 2.12. **Podatki według poziomu rządu, Polska i kraje OECD, 2006**
odsetek całkowitych przychodów podatkowych



Uwaga: Rząd centralny obejmuje podatki ponadnarodowe (udział poniżej 0,5%) pobierane w imieniu Unii Europejskiej przez jej kraje członkowskie. Dane OECD stanowią niedoważone średnie dla państw unijnych. Dane te nie uwzględniają transferu przychodów pomiędzy rządem centralnym a samorządami lokalnymi.

Źródło: OECD Revenues Statistics Database.

Bardziej pozytywną cechą polskiego systemu podatkowego z punktu widzenia zachęcania do rozwoju przedsiębiorczości oraz podejmowania ryzyka jest stosunkowe spłaszczenie struktury podatku dochodowego od osób fizycznych. Obejmuje to dwa aspekty:

- Polska opodatkowuje pracę i dochody z kapitału według różnych stawek. Dochody kapitałowe są od 2009 r. opodatkowane według stałej stawki 19%, podczas gdy dochody z pracy podlegają progresywnej strukturze składającej się z dwóch progów podatkowych. Oznacza to, że w zakresie dochód przedsiębiorcy stanowi dochód z kapitału jest on opodatkowany według stosunkowo niskiej stałej stawki. Dla zainteresowanych przedsiębiorców i inwestorów szczególnie istotne jest „wyjście” na korzystnych warunkach w przypadku odniesienia sukcesu.
- Struktura progresywna mająca zastosowanie do dochodów z pracy jest stosunkowo płaska i przewiduje opodatkowanie według niższej stawki 18% oraz wyższej na poziomie 32%. Wyższa stawka kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie nie tylko jeśli chodzi o maksymalny wymiar stawki podatkowej obserwowany w ujęciu międzynarodowym, ale także biorąc pod uwagę fakt, że jej wartość progowa wynosi ok. 2,6 średnich dochodów, co również jest stosunkowo wysoką wartością w kategoriach międzynarodowych oraz nie obejmuje dochodów ponad 93% podatników deklarujących uzyskiwanie dochodów z pracy. Oznacza to, że dochody przedsiębiorców

obejmujące dochody z pracy są opodatkowane według stosunkowo niskiej stawki i podlegają zasadzie progresywności jedynie w ograniczonym zakresie. Oznacza to również, że bilans ryzyka i korzyści pracowników wykwalifikowanych i specjalistów prowadzących działalność w ramach przedsiębiorczych i rozwijających się firm odzwierciedla atrakcyjne stawki podatkowe w ujęciu międzynarodowym.

Dalszy spadek znaczenia podatków i pozapłacowych kosztów pracy jako bariery w rozwoju przedsiębiorczości będzie zapewne wymagać dodatkowych oszczędności w zakresie wydatków na świadczenia socjalne. Obszary, w których dalsze oszczędności mogłyby pomóc w dostosowaniu Polski do praktyk międzynarodowych, obejmują następujące zagadnienia:

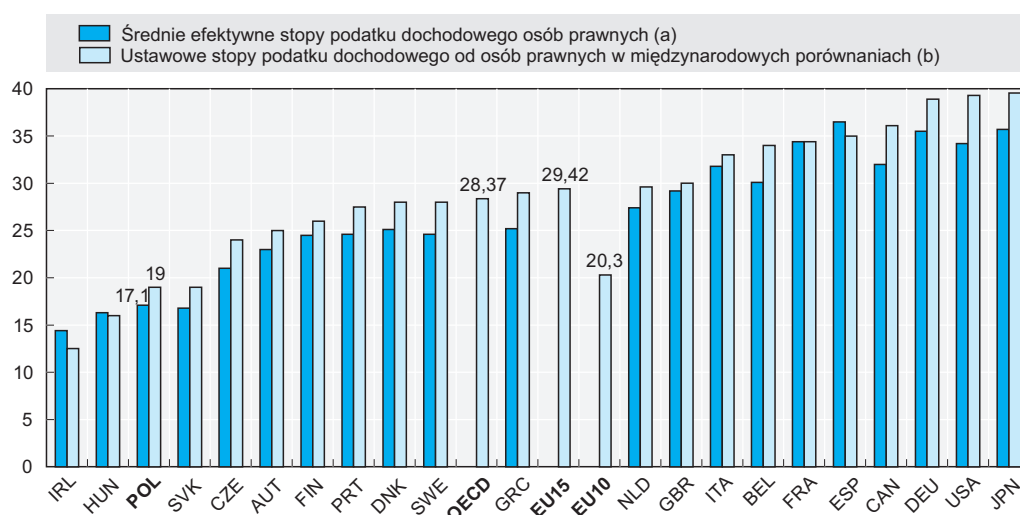
- Kryteria kwalifikowania się do uzyskania świadczeń z tytułu niezdolności do pracy zostały zaostrzone w 1999 r., co doprowadziło do stałego spadku liczby beneficjentów. Przyniosło to istotne oszczędności pozwalające na obniżkę składek na ubezpieczenie społeczne o siedem punktów procentowych i ograniczenie wydatków poniżej 2% PKB. Prawdopodobne jest osiągnięcie dalszych oszczędności, gdyż lista beneficjentów nie zwiększa się w istotny sposób. Większe wysiłki w zakresie integracji ludzi z mniejszym stopniem niezdolności do pracy na rynku pracy mogłyby przynieść dalsze oszczędności, ale rozwiązanie to nie jest obecnie brane pod uwagę.
- Świadczenia przedemerytalne stanowiły w 2005 r. 2,5% PKB, tj. były pięciokrotnie wyższe niżeli poziom 0,5% obserwowany w UE-25. Reforma przeprowadzona w 1999 r. powiązała świadczenia dożywotnie z poziomem składek, przyczyniając się znacząco do ograniczenia praw emerytalnych oraz zachęcając ludzi do pozostania aktywnymi po przekroczeniu ustawowego wieku emerytalnego. Ten obowiązek został jednakże wprowadzony tylko w stosunku do osób urodzonych po 1968 r. Wypłaty tych świadczeń raczej nie powinny się obniżyć do momentu, gdy reformy roku 1999 zostaną przynajmniej częściowo rozszerzone na osoby urodzone przed 1968 r. Ostatnie zmiany ustawodawstwa miały na celu zwiększenie aktywności ludzi w wieku powyżej 50 lat, głównie poprzez eliminację możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury (z wyjątkiem emerytur pomostowych). Może to być pomocne w tym aspekcie, pod warunkiem że oszczędności w zakresie płatności przedemerytalnych przekroczą koszty fiskalne zwolnień ze składek ubezpieczeniowych stosowanych jako zachęty do zatrudniania się.
- Równoległe do głównego systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonuje także specjalny system ubezpieczenia rolników (KRUS). Wprawdzie świadczenia otrzymywane w ramach tego systemu są niższe od świadczeń przysługujących w głównym systemie, ale składki są jeszcze niższe, co zwiększa presję budżetową i zachęca ludzi do pozostawania w sektorze rolnictwa. Ponadto łagodniejsze niżeli w systemie podstawowym są także zasady kwalifikowania się do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Integracja KRUS z głównym systemem mogłaby przynieść oszczędności na poziomie 1% PKB, nie licząc oszczędności kosztów administracyjnych.

Opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw

Podatek dochodowy od osób prawnych w Polsce podlega stałym reformom od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, a zasadniczą ideą tych zmian jest rozszerzenie podstawy opodatkowania i obniżenie (stałej) stawki podatkowej. Jest ona zsynchronizo-

wana ze stawką podatku dochodowego od osób fizycznych (nie tworząc zachęt podatkowych do nabywania osobowości prawnej) na poziomie 19%¹⁴. Należy ona także do jednej z najniższych stawek ustawowych w państwach OECD (Wykres 2.13). Istnieje kilka wyjątków, mianowicie głównie w sektorze rolnictwa, rybołówstwa, portów morskich oraz działalności w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE)¹⁵ do wycofania tych regulacji w 2017 r., a z drugiej strony stosunkowo niewiele rodzajów działalności korzysta ze specjalnych korzyści podatkowych. Na przykład B+R mogą być wydatkowane jako koszty bieżące, ale nie korzystają z żadnych dodatkowych preferencji podatkowych. Straty mogą być przenoszone do rozliczenia w okresie pięciu lat, ale nie więcej niż połowa straty danego roku może zostać rozliczona w ciągu jednego roku podatkowego, a efektywna stopa podatkowa jest zbliżona do stopy ustawowej.

Wykres 2.13. **Opodatkowanie zysków przedsiębiorstw, Polska i wybrane kraje, 2006**



1. Dane za 2005 r. dla Australii, Kanady, Japonii, Norwegii i Stanów Zjednoczonych
2. Podstawowa, połączona centralna i subcentralna (ustawowa) stopa podatku dochodowego od osób prawnych. Sumy stanowią nieważone średnie, a UE-10 obejmuje nowe kraje członkowskie UE.

Źródło: OECD Tax Database, www.oecd.org/ctp/taxdatabase; European Commission (2006), "Structures of the Taxation Systems in the European Union", Enterprise and Industry, Brussels; IMF (2007), International Financial Statistics, IMF, Washington, DC.

Opodatkowanie małych przedsiębiorstw nieposiadających osobowości prawnej i osób samozatrudnionych

Mimo że zasady kształtujące polski system podatkowy wymagają opodatkowania wszystkich przedsiębiorstw w ten sam sposób, istnieje kilka cech uznających zalety prostoty przedsiębiorstw nieposiadających osobowości prawnej oraz osób samozatrudnionych.

- Osoby zatrudnione mogą opłacać składki na ubezpieczenie społeczne za siebie na podstawie zakładanego dochodu stanowiącego odpowiednik 60% średniej płacy w Polsce. Jest to korzystne rozwiązanie w przypadku osiągania średnich lub wysokich dochodów i szczególnie atrakcyjne dla przedsiębiorców, których zyski rosną w szybkim tempie. Oszczędności na składkach przyniosą w zamian obniżenie praw emery-

talnych w przyszłości, ale istnieje też możliwość opłacania wyższych składek w celu ochrony praw emerytalnych. System ten posiada trzy zasadnicze wady: (i) zniechęca on do ekspansji działalności poza formy samozatrudnienia; (ii) zachęca do kontraktowania usług na zasadach fikcyjnie samozatrudnionych pracowników, co ogranicza podstawę opodatkowania; oraz (iii) stanowi dyskryminację osób o niskich dochodach, co może stanowić poważny problem dla potencjalnego wzrostu MŚP we wczesnych stadiach rozwoju, gdy dochody są często niskie lub wręcz ponoszone są straty.

- Dla wielu rodzajów działalności (rolnictwo oraz pewne inne rodzaje działalności podlegają wyłączeniu) istnieje opcja „ryczałtu”. Dotyczy to raczej wysokości obrotów, które nie przekraczają równowartości 150 000 EUR aniżeli wielkości dochodów, co przynosi korzyści w zakresie księgowości i pracy papierkowej. Podatek jest obliczany wówczas według stałej stawki, która różni się zależnie od prowadzonej działalności, ale zazwyczaj znajduje się poniżej standardowej stawki 19%. Na przykład działalność w zakresie dystrybucji jest opodatkowana według stawki 3%, działalność produkcyjna – wg stawki 5%, a usługi – zasadniczo na poziomie 17%. Udział kwalifikujących się MŚP wybierających tę opcję zmniejsza się w ostatnich latach i jest obecnie stosunkowo niski.
- Osoby samozatrudnione posiadają opcję uznania swego dochodu osobistego jako dochodu z kapitału podlegającego opodatkowaniu stawką stałą wynoszącą 19%.
- Inne cechy przynoszące korzyści przedsiębiorcom i MŚP obejmują: (i) amortyzację przyspieszoną; (ii) pewne uproszczenia procedur; (iii) fakt, że mikroprzedsiębiorstwa mogą płacić podatki kartami debetowymi; oraz (iv) to, że MŚP mogą dokonywać wpłat kwartalnych zamiast miesięcznych.

Podatki pośrednie

Podatki pośrednie, a zwłaszcza podatek od wartości dodanej (VAT), podatek akcyzowy oraz podatki od nieruchomości, stanowią istotną część przychodów rządu. W 2008 r. stanowiły one ok. 14,2% PKB, co odpowiada standardom międzynarodowym i, poza pewnymi kwestiami zgodności omówionymi dalej, nie nastrożają istotnych trudności MŚP i przedsiębiorcom. Próg rejestracji dla celów podatku VAT, poniżej którego przedsiębiorstwo nie może odzyskać podatku zapłaconego w cenie zakupu, wynosi 50 000 PLN (ok. 11 000 EUR). Jest to stosunkowo niski poziom w skali międzynarodowej.

Podatki od wzbogacenia i spadków

Polska nie posiada podatku od wzbogacenia, ale posiada podatek od spadków, który może tworzyć presję na likwidowanie odnoszących sukcesy MŚP po śmierci właściciela. System działa na korzyść bliskich krewnych, gdyż opodatkowanie spadków na rzecz dalekich krewnych i osób trzecich jest wyższe aniżeli opodatkowanie spadków na rzecz bliskiej rodziny. Kwota zwolnienia jest bardzo niska, jedynie 9 500 PLN dla bliskich krewnych. Opodatkowanie na poziomie ok. 2% stosowane wobec bliskich krewnych nie powinno tworzyć problemów z kontynuacją działalności, pod warunkiem że spadkobiercy zechcą prowadzić dalej tę działalność. Spadki na rzecz osób trzecich, które mogą być najlepiej przygotowane do kontynuowania działalności, są jednakże opodatkowane na poziomie 20%. Jest to wystarczająco dużo, aby zachęcać do poszukiwania środków na płacenie podatków bez likwidowania działalności.

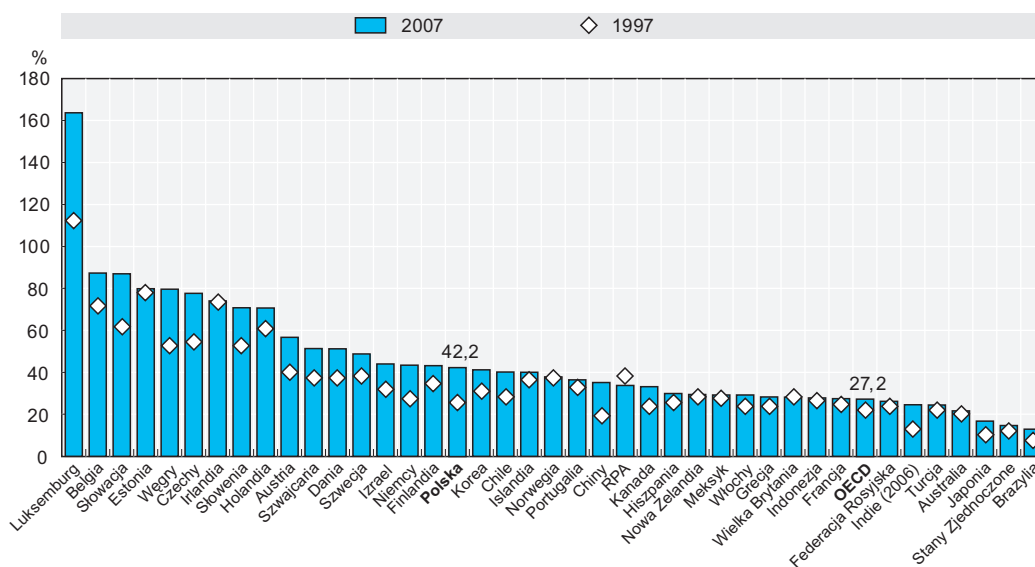
Warunki na rynkach produktowych

Otwartość i dostęp do rynku

Polska jest stosunkowo małą, otwartą gospodarką, której rynki podlegają zasadom obowiązującym na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Ten z kolei w wymiarze międzynarodowym funkcjonuje jako element rynków światowych zgodnie z zasadami WTO. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że główne czynniki polityczne oddziałujące na polskie rynki produktowe mają swe źródło poza granicami Polski. Międzynarodowo uznane zasady prowadzenia handlu oraz wiele sfer polityki w Europie jest przynajmniej częściowo zdeterminowanych na poziomie UE, zwłaszcza w odniesieniu do polityki konkurencji. Mimo że ramy te nie pozostają w pełni wolne od zniekształceń, rolnictwo stanowi wyróżniający się przykład. Oznacza to, że rynki polskie są zasadniczo otwarte i konkurencyjne, a polscy producenci stoją w obliczu niewielu istotnych ograniczeń w dostępie do dużych zintegrowanych rynków międzynarodowych.

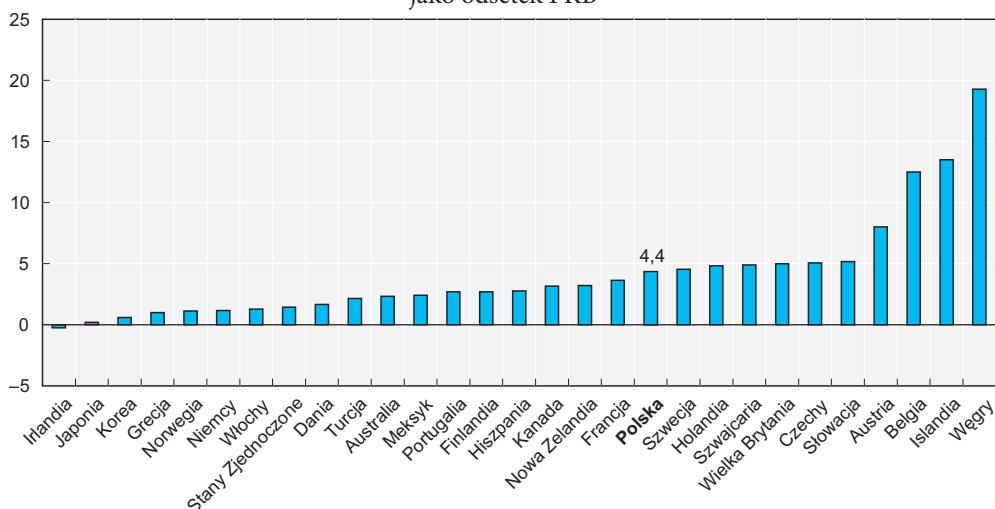
Jednym z rezultatów takiego stanu rzeczy jest to, że rynki produktowe w Polsce stały się coraz bardziej zintegrowane na poziomie międzynarodowym w miarę postępu procesu transformacji do gospodarki rynkowej. Handel zagraniczny stanowi obecnie ponad 42% działalności, co jest wielkością wypadającą korzystnie w porównaniach z wynikami notowanymi przez duże państwa UE oraz znacznie wyższym poziomem niż ten z 1997 r. (Wykres 2.14). Napływające zagraniczne inwestycje bezpośrednie (BIZ), stanowiące przez większość część bieżącej dekady ponad 4% PKB (Wykres 2.15), działały na korzyść integracji polskiego przemysłu z gospodarką międzynarodową, co znajduje swe odzwierciedlenie w wysokim udziale obrotów i zatrudnienia, zwłaszcza w sektorze przemysłowym, związanym funkcjonowaniem oddziałów podmiotów zagranicznych (Wykres 2.16, panele lewy i środkowy). Wysoki poziom integracji handlu, szczególnie w dziedzinie eksportu, stanowi zauważalną cechę tych oddziałów (Wykres 2.16, panel prawy).

Wykres 2.14. Integracja handlu: eksport i import łącznie, Polska i wybrane kraje, 2007
średnia, jako odsetek PKB



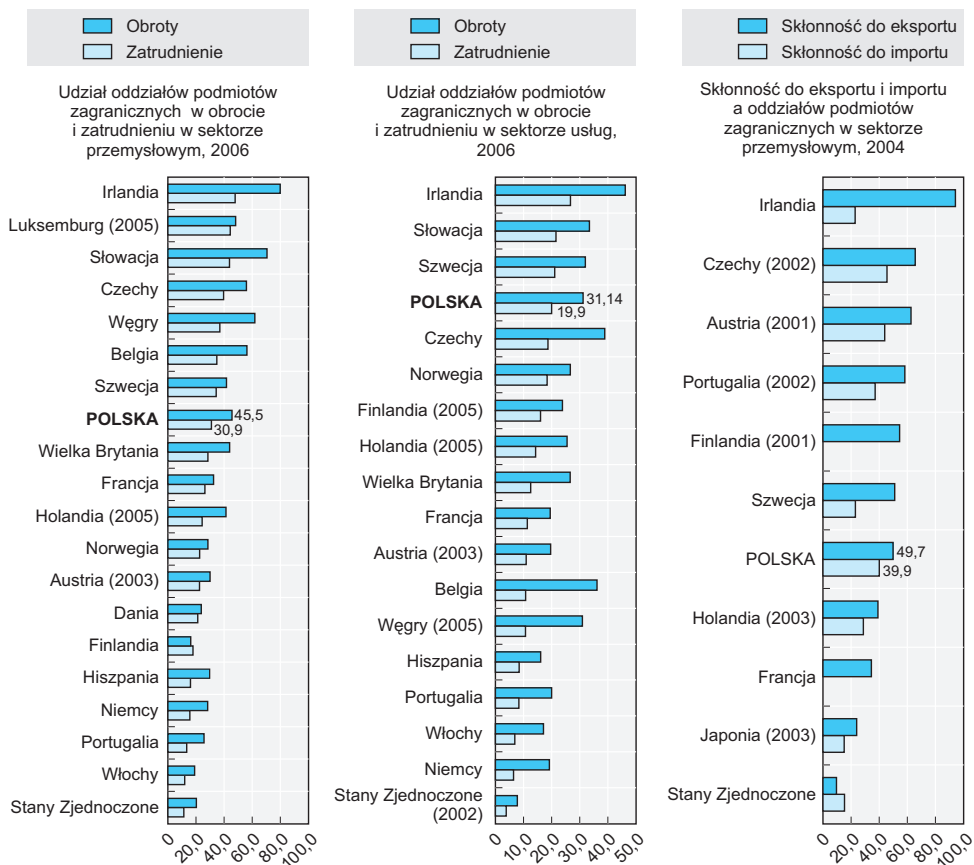
Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.15. Napływ BIZ do krajów OECD, średnia 2003–2008
jako odsetek PKB



Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.16. Działalność spółek zależnych pod kontrolą kapitału zagranicznego, Polska i wybrane kraje, 2004 i 2006
jako odsetek PKB

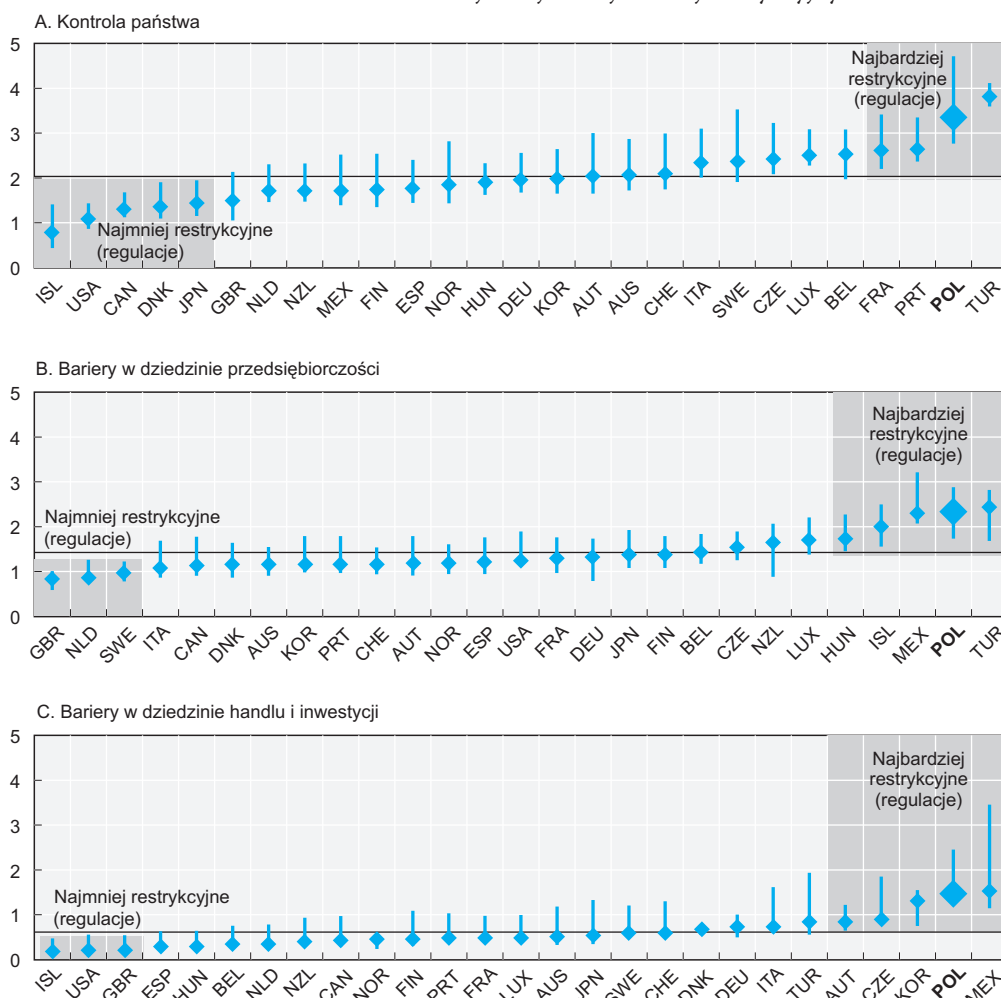


Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en; OECD (2007b), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2007-en.

Niezależnie od powyższych trendów Polska nie wypada dobrze w porównaniach z większością innych państw OECD pod względem ram zapewnienia konkurencji na rynkach produktowych¹⁶. Główną słabością pozostaje w dalszym ciągu stosunkowo duża rola państwa w gospodarce oraz bariery regulacyjne rozwoju przedsiębiorczości. Bariery te, utrzymujące się w zakresie handlu i inwestycji pomimo zobowiązań członkowskich UE i WTO, głównie w zakresie BIZ oraz procedur dyskryminacyjnych, są nadal zasadniczo wyższe aniżeli gdzie indziej (Wykres 2.17).

Wykres 2.17. Wyniki regulacji rynków produktowych według domeny,
Polska i wybrane kraje, 2008

Skala indeksu od 0 do 6 od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



Źródło: Woelfl, A., et al. (2009) "Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2008", OECD Economics Department Working Papers, No. 695, OECD, Paris.

Własność i kontrola państwa

Ministerstwo Skarbu nadal posiada udziały w 1 361 spółkach, w tym udziały resztowe w około 400 przedsiębiorstwach nieprowadzących działalności na zasadach komercyjnych. Z tych 1 361 przedsiębiorstw 740 funkcjonuje w sektorach, z których rząd zamierza się wycofać, przeznaczonych do sprywatyzowania do 2011 r.¹⁷. Pozostałe udziały są

utrzymywane w firmach, które działają w sektorach uznawanych za „strategiczne” – ropa naftowa, gaz i obronność – i udziały te w tych podmiotach będą utrzymywane. Władze lokalne nie odziedziczyły aktywów przedsiębiorstw z okresu centralnego planowania, więc ich rola w sektorze komercyjnym ogranicza się do przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w większości przypadków o niewielkich rozmiarach. W pewnych przypadkach władze lokalne utworzyły spółki typu joint venture we współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi, często w celu realizacji dużych projektów takich jak połączenia transportowe.

O ile kontrola przedsiębiorstw poprzez własność bezpośrednią może mieć ograniczony charakter i zmniejszać swe rozmiary, uprzywilejowania w zakresie praw głosu takie jak „złota akcja” tworzą znaczący obszar do wykorzystywania posiadanych wpływów. Prawa te mogą być realizowane w przypadku propozycji fuzji, zmiany kontroli własności, wyboru zarządzenia lub decyzji zarządczych o znaczeniu strategicznym.

Nie jest jasne, jak dalece własność państwa i kontrola przedsiębiorstw szkodzi konkurencyjności. Regulacje UE w zakresie pomocy państwowej zachęcają do określenia pewnych reguł gry, przeciwdziałając zniekształceniu warunków konkurencji, a liczba sektorów „strategicznych” zdominowanych przez firmy państwowe jest ograniczona. W sektorze MŚP sektor prywatny posiada co najmniej jedną przewagę nad sektorem publicznym, tj. większą elastyczność płac. Ponadto zalety finansowania związane z zaangażowaniem podmiotów publicznych w przedsięwzięcia typu joint venture dla celów infrastrukturalnych prawdopodobnie przeważają nad ewentualnymi wadami wynikającymi z konieczności konkurowania z tymi podmiotami przez przedsiębiorstwa prywatne.

Niemniej jednak, własność publiczna przynosi zwykle korzyści w formie wiarygodności finansowej lub otwartego wsparcia, co z drugiej strony utrudnia konkurencję, zwłaszcza MŚP. Oprócz kontynuacji zaplanowanych procesów prywatyzacji przedsiębiorstw spoza sektorów ropy naftowej, gazu i obronności, władze powinny minimalizować rolę własności publicznej w zakresie świadczenia usług lokalnych, która utrudnia oferowanie usług na warunkach konkurencyjnych oraz zniechęca do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczych. Może to zostać osiągnięte poprzez koncentrację na finansowaniu usług publicznych, które zasadniczo nie muszą być świadczone przez władze publiczne i często mogą być oferowane w bardziej efektywny sposób przez przedsiębiorstwa działające na warunkach rynkowych.

Bariery w dziedzinie handlu i inwestycji

Bariery w dziedzinie handlu i inwestycji w Polsce nie są zbyt uciążliwe, ale istnieją dwa wyróżniające się problemy:

- W pewnych przypadkach istnieją limity prawne dotyczące posiadania określonej liczby lub udziału akcji w publicznie kontrolowanych przedsiębiorstwach przez inwestorów zagranicznych. Ponadto w przypadku nabycia kapitału przez inwestorów zagranicznych mogą być wykonywane wskazane powyżej specjalne prawa głosu przysługujące rządowi.
- Polska cierpi na brak konkretnych przepisów prawnych zezwalających na użycie zasady podejścia narodowego w zastosowaniu regulacji, aby móc zagwarantować brak dyskryminacji firm zagranicznych. Ponadto, mimo że firmy zagraniczne mają możliwość dochodzenia swych praw w przypadku stwierdzenia celowej dyskryminacji w szeregach instancji, nie należą do nich organy rządowe kreujące politykę handlową.

Chociaż kwestie te mogą bezpośrednio nie powodować zbyt wielkich problemów dla MŚP, pośrednio ograniczają one dostęp MŚP do rynków międzynarodowych, gdyż podwykonawstwo dla dużych firm międzynarodowych jest często dla MŚP najbardziej obiecującym sposobem wejścia na te rynki.

Pozostałe kwestie związane z konkurencją

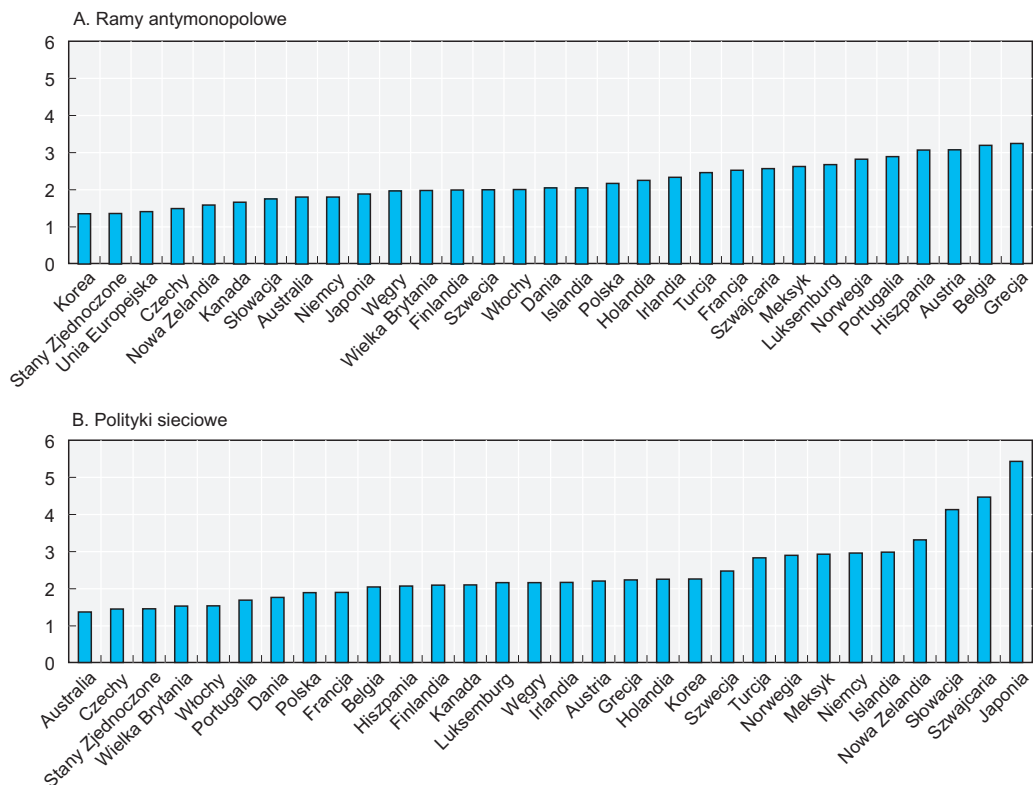
Wprawdzie ogólna polityka konkurencji jest w zasadniczym stopniu określona na poziomie UE, ale władze narodowe zatrzymują dla siebie istotny zakres kompetencji w tym obszarze. Polityki zachęcające do rozwoju konkurencji w wielu branżach, które zostały sprywatyzowane lub poddane istotnej deregulacji, w szczególności w takich branżach sieciowych jak telekomunikacja, kolejnictwo i energetyka, są również rozwijane na poziomie centralnym. W obszarach tych Polska plasuje się ogólnie rzecz biorąc w środku stawki państw OECD (Wykres 2.18). Oto niektóre z zagadnień dotyczących tej kwestii:

- Wiele elementów polityki antymonopolowej w UE pozostaje w gestii władz centralnych. Podejście Polski sprzyja rozwojowi konkurencji, ponieważ nie zawiera ono przepisów ustanawiających szczególne wyjątki lub zwolnienia ze stosowania: (i) ogólnego prawa konkurencji; (ii) ograniczeń dotyczących karteli poziomych; (iii) ograniczeń dotyczących powiązań pionowych oraz nadużywania pozycji dominującej oraz (iv) ograniczeń w zakresie przeprowadzania fuzji.
- W pewnych branżach strategicznych i sieciowych istnieją bariery wejścia (ropa naftowa, gaz, wytwarzanie i dystrybucja energii), a w innych występują z kolei bariery regulacyjne (dostęp do sieci energii elektrycznej i gazu musi być negocjowany, a konkurencja ma charakter ograniczony w sektorach gazu i usług pocztowych, w zakresie dotyczącym listów). Niektóre inne branże są bardziej otwarte (kilka firm posiada system franczyzy w zakresie transportu kolejowego; sektor transportu lotniczego i drogowego jest zasadniczo otwarty i zliberalizowany; usługi pocztowe w części dotyczącej paczek i telekomunikacji są zasadniczo otwarte na konkurencję).
- W pozostałych branżach istnieje kilka formalnych ograniczeń wejścia, ale wiele usług korzysta z ochrony w postaci licencji na wykonywanie zawodu, co oznacza co najmniej częściową wyłączność na świadczenie usług. Dotyczy to księgowości, architektury, inżynierii, prawa oraz pewnych typów dystrybucji detalicznej. Ponadto często wymagane jest odbycie długiej edukacji oraz zdanie stosownych egzaminów. Utrzymanie wysokich standardów ma istotne znaczenie, ale należy zadbać o to, aby nie prowadziło to do zablokowania możliwości rozwoju przedsiębiorczym firmom oraz doprowadzenia do sytuacji wysokich cen i ograniczonej podaży istotnych usług.
- Duży rynek zamówień publicznych w Polsce¹⁸ podlega ustawodawstwu i procedurom mającym na celu dostosowanie Polski do stosownych dyrektyw UE. Zasada równego traktowania wszystkich podmiotów rynkowych wyklucza stosowanie wyraźnych preferencji dla MŚP takich jak przetargi wydzielone dla MŚP. Jednakże środki miękkie, spójne z pozostałym ustawodawstwem polskim dotyczącym MŚP, są wykorzystywane do zmniejszenia barier, na jakie napotykają MŚP w poszukiwaniu kontraktów publicznych. Obejmują one: (i) rozwój infrastruktury doradczej i szkoleniowej; (ii) procedury umożliwiające uczestnictwo MŚP w postępowaniu przetargowym takim jak dzielenie kontraktów na mniejsze części przydzielane kilku wykonawcom; (iii) uproszczone i przejrzyste procedury takie jak opisywanie kontraktów pod względem wymogów funkcjonalnych zamiast specyfikacji technicznych; oraz (iv) ograniczenie

obciążeń finansowych, np. poprzez zezwolenie na stosowanie metod innych niż kasowe takich jak poręczenia bankowe, w celu spełnienia wymogów związanych m.in. z przedstawieniem zabezpieczenia wadium oraz realizacji kontraktu.

Wykres 2.18. **Główne komponenty Wskaźnika Prawa Konkurencji, Polska i kraje OECD, 2007**

Skala indeksu od 0 do 6 od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



Źródło: Hoj, J., et al. (2007), "Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 575, ECO/WKP(2007)35, OECD, Paris.

Prawo gospodarcze i horyzontalne kwestie regulacyjne

Przepisy prawne dotyczące organizacji działalności gospodarczej oraz regulacje horyzontalne mające na celu osiągnięcie celów w zakresie polityki społecznej, środowiskowej, zdrowotnej, bezpieczeństwa oraz w innych obszarach stanowią obciążenie dla funkcjonowania przedsiębiorstw oraz generują koszty, jakie przedsiębiorstwa będą musiały ponieść. Koszty te zostały oszacowane w Polsce przez Komisję Europejską na ok. 4–5% PKB¹⁹. Często stanowią one szczególnie duże obciążenie dla MŚP i przedsiębiorców, którzy odczuwają brak specjalistycznej wiedzy oraz czasu na zarządzanie. W rzeczywistości złożoność regulacji oraz obciążenia administracyjne należały do wspomnianych powyżej najistotniejszych barier w rozwoju MŚP. Aby zminimalizować te koszty, Rada Ministrów przyjęła „Program Reform Regulacji”, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki w sierpniu 2006 r. Program ten, poddany w 2009 r. modyfikacjom w formie programu Reformy Regulacji w celu przyspieszenia jego realizacji, dotyczy zarówno samego procesu, jak i zagadnień merytorycznych.

Proces zapewnienia wysokiej jakości przepisów prawnych i regulacji

Efektywne kształtowanie przepisów prawnych i regulacji wymaga, aby dobre praktyki regulacyjne zostały zinstytucjonalizowane przez sektor publiczny. Praktyki takie obejmują zdolności oceny co do tego, czy i jak należy wprowadzać regulacje w sposób efektywny, przejrzysty, elastyczny, a także zdolności koordynowania polityk pomiędzy agencjami. Zasadniczym elementem tych praktyk jest wykorzystanie oceny skutków regulacji (RIA). Może to przybrać wiele form, ale koniecznym elementem jest wymierne określenie korzyści i kosztów, ich porównanie oraz uwzględnienie alternatywnych sposobów osiągnięcia celów.

- W Polsce nacisk położono na kwestie uproszczenia regulacji. Ministerstwo Gospodarki zleca przeprowadzenie przeglądów, w tym przez niezależnych ekspertów, dotyczących kwestii barier w rozwoju przedsiębiorczości wspomnianych przez przedsiębiorstwa w celu określenia zakresu uproszczeń.
- W 2001 r. wprowadzono system formalnej RIA. Ministerstwo Gospodarki przygotowało „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, które zawierają metodologię obliczania kosztów i korzyści wprowadzenia proponowanych regulacji, obejmującą kwestie środowiskowe oraz obciążenia administracyjne. Proces dokonywania RIA w trybie *ex post* zostanie wprowadzony w celu weryfikacji prawidłowości pierwotnej RIA podjętej na etapie kształtowania regulacji oraz procesu formułowania regulacji. Ponadto zostanie przygotowana baza danych w celu udostępnienia RIA opinii publicznej.
- Ponieważ znaczna część kluczowych przepisów prawnych dotyczących środowiska biznesowego w UE jest zakorzeniona w regulacjach wspólnotowych²⁰, tj. dyrektywach UE wymagających przeniesienia na grunt prawa krajowego, Polska planuje zastosowanie RIA na etapie tworzenia ustawodawstwa w UE. Może to prowadzić do poprawy samej dyrektywy lub stanowić wskazówki dla określenia procesu przeniesienia rozwiązań na grunt ustawodawstwa polskiego.

Mimo że dotychczasowe postępy są obiecujące, niezbędna jest poprawa RIA. Proces będzie wymagał znacznych zasobów oraz przeprowadzenia wielu szkoleń. Pierwszy etap zrealizowany w 2007 r. obejmował szkolenia dla blisko 600 urzędników administracji centralnej zaangażowanych w proces legislacyjny, w tym za przeprowadzenie ocen. W drugim etapie zaplanowanym na lata 2009–2011 ze szkoleń skorzystają urzędnicy i kierownictwo administracji centralnej, a także kolejne 3 000 osób.

Przepisy i regulacje prawne wywierające negatywny wpływ na MŚP i przedsiębiorców

Przejście z etapu gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz dostosowanie do zasad i instytucji UE może robić wrażenie, ale należy zrobić więcej, aby zapewnić, że cel reform strategicznych znajduje swe odzwierciedlenie w codziennym funkcjonowaniu sektora przedsiębiorstw. Tabela 2.12, zawierająca podstawowe informacje na temat „robienia interesów” (*Doing Business*) w Polsce i która posłużyła jako podstawa do sklasyfikowania kraju we wspomnianym wcześniej rankingu Banku Światowego na 72 miejscu wśród 183 państw, przedstawia konkretne trudności, z jakimi zmagają się przedsiębiorstwa. Dla porównania przedstawiono wartości średnie dla OECD. Szereg inicjatyw zwanych *Pakiem na rzecz Przedsiębiorczości* jest podejmowanych w celu poruszenia pewnych kwestii w zakresie uproszczenia prawa handlowego. Poniżej przedstawiono niektóre z obszarów, w których możliwe są usprawnienia.

Tabela 2.12. „Doing Business” w Polsce, 2007–2009

Kolejne lata do maja	Pozycja w 2009 r.		2009	2008	2007	Średnia OECD 2009
Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej	72/183					
1. Rozpoczęcie działalności gospodarczej	117	Procedury (liczba)	6	10	10	5,7
		Czas (dni)	32	31	31	13,4
		Koszt (% dochodu brutto na mieszkańca)	17,9	18,8	21,2	4,9
		Minimalne wymogi kapitałowe (% dochodu brutto na mieszkańca)	15,3	168,8	196,8	15,5
2. Uzyskiwanie pozwoleń budowlanych	164	Procedury (liczba)	30	30	30	15,1
		Czas (dni)	308	308	308	157
		Koszt (% dochodu brutto na mieszkańca)	124,2	137,0	159,8	56,1
3. Zatrudnianie pracowników	76	Wskaźnik utrudnień w zatrudnieniu	11	11		26,5
		Wskaźnik sztywności godzin pracy	33	60		30,1
		Wskaźnik utrudnień w zwalnianiu	30	40		22,6
		Wskaźnik sztywności zatrudnienia	25	37	37	26,4
		Koszty zwolnienia pracownika (jako wielokrotność tygodniowej płacy)	13	13	13	26,6
4. Rejestracja prawa własności nieruchomości	88	Procedury (liczba)	6	6	6	4,7
		Czas (dni)	197	197	197	25,0
		Koszt (% wartości nieruchomości)	0,5	0,5	0,5	4,6
		Wskaźnik zakresu uprawnień	9	8	8	6,8
5. Uzyskiwanie kredytu	15	Wskaźnik zakresu informacji kredytowej	4	4	4	4,9
		Pokrycie rynku przez rejestry publiczne (% dorosłej ludności)	0,0	0,0	0,0	8,8
		Pokrycie rynku przez rejestry prywatne (% dorosłej ludności)	68,3	50,0	51,5	59,6
		Wskaźnik zakresu ujawnień	7	7		5,9
6. Ochrona inwestorów	41	Wskaźnik zakresu odpowiedzialności członków zarządu	2	2		5,0
		Wskaźnik swobody wytaczania powództwa przez udziałowców	9	9		6,6
		Wskaźnik poziomu ochrony inwestora	6,0	6,0	6,0	5,8
		Wskaźnik poziomu ochrony inwestora	6,0	6,0	6,0	5,8
7. Płacenie podatków	151	Płatności (liczba)	40	41	40	12,8
		Czas (godziny)	395	418	418	194,1
		Podatek dochodowy (%)	17,3			16,1
		Podatek od wynagrodzeń i składki ubezpieczeniowe (%)	21,9			24,3
		Pozostałe podatki (%)	3,3			4,1
		Całkowita stawka podatkowa (%)	42,5	40,2	38,4	44,5
8. Obrót międzynarodowy	42	Dokumenty eksportowe (liczba)	5	5	5	4,3
		Czas potrzebny na wyeksportowanie towaru (dni)	17	17	17	10,5
		Koszt eksportu (USD na kontener)	884	884	834	1,089,7
		Dokumenty importowe (liczba)	5	5	5	4,9
		Czas potrzebny na zaimportowanie towaru (dni)	25	27	27	11,0
		Koszt importu (USD na kontener)	884	884	834	1,145,9
9. Dochodzenie należności z umów	75	Procedury (liczba)	38	38	38	30,6
		Czas (dni)	830	830	830	462,4
		Koszt (% roszczenia)	12,0	12,0	12,0	19,2
10. Zakończenie działalności gospodarczej	85	Czas (lata)	3,0	3,0	3,0	1,7
		Koszt (% wartości majątku przedsiębiorstwa)	20	20	22	8,4
		Stopa odzysku (centy z dolara roszczenia)	29,8	29,8	27,8	68,6

Źródło: World Bank (2009), „Highlights of the 2010 edition of Doing Business”, World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org.

Rozpoczęcie działalności gospodarczej

Zespół dużego inkubatora przedsiębiorczości przedstawił perspektywę biznesową postępów w uproszczeniu procesów rozpoczynania działalności gospodarczej²¹. Stwierdzono, że od kilku lat rozważane są plany wprowadzenia okienka przedsiębiorczości w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej. Przed kilku laty założenie działalności gospodarczej wymagało wielu wizyt w urzędzie gminy, zakładzie ubezpieczeń społecznych, urzędzie podatkowym oraz statystycznym. Zostało to zrationalizowane i obecnie konieczna jest jedynie wizyta w urzędzie gminy. Jednakże urząd stosuje stosowne formularze w celu rozpatrzenia wniosków i zwraca je drogą pocztową, co wydłuża cały proces do 3 tygodni. Pomysł okazał się więc dobry, ale praktyka niewiele dała.

Ten przykład może nie być reprezentatywny, ale wpisuje się dobrze w spostrzeżenia Banku Światowego, które stwierdzają, że jeszcze nie tak dawno, bo w 2008 r. proces rozpoczynania działalności gospodarczej wymagał w rzeczywistości spełnienia większej ilości procedur, zajmował ponad dwa razy więcej czasu i kosztował w Polsce niemal czterokrotnie więcej aniżeli średnio w OECD. Minimalne wymogi kapitałowe ponaddziesięciokrotnie przekraczały średni poziom OECD. Inicjatywy podjęte jako część programu Reformy Regulacji, w tym wprowadzenie 11 lipca nowego „okienka przedsiębiorczości”, mające na celu dokończenie realizacji procesu, wydają się poprawiać sytuację. Świadczy o tym istotne ograniczenie liczby procedur i minimalnych wymogów kapitałowych, jakie dokonało się w ciągu ostatniego roku. Jednakże czas wymagany do spełnienia tych wszystkich wymogów wydaje się na razie pozostawać na niezmiennym poziomie.

Postępowanie upadłościowe

Najważniejszą cechą dobrych regulacji w zakresie upadłości jest umiejętność szybkiego, uczciwego i sprawnego rozwiązania problemu. Jeżeli regulacje te są również pożyteczne w stosunku do dłużników, przynosi to korzyści dla przedsiębiorczości poprzez ograniczenie kosztów niepowodzenia oraz zmniejszenia poziomu ryzyka, umożliwiając jednocześnie dłużnikom wyjście z trudnej sytuacji i podjęcie nowych inicjatyw. Jednakże korzyści te należy zestawić ze zjawiskami niepożądanymi w postaci dostępności kapitału w związku ze słabszymi prawami wierzycieli.

Polska nie wypada zbyt korzystnie pod tym względem. Prawo upadłościowe dotyczy osób prawnych, ale nie specyfikuje zasad postępowania w przypadku osób fizycznych z wyjątkiem tzw. upadłości konsumenckiej, nawet gdy działalność gospodarczą prowadzą osoby fizyczne. W przypadku przedsiębiorstw posiadających osobowość prawną prawo upadłościowe koncentruje się na ochronie wierzycieli oraz zachęcaniu do zachowania ostrożności, mimo że sądy starają się wykorzystywać wszelkie sposoby umożliwiające zaspokojenie roszczeń. Dane raportu „*Doing Business*” sugerują, że cel ten nie jest osiągnięty w zadowalający sposób, ponieważ proces trwa niemal dwukrotnie dłużej, kosztuje ponad dwa razy tyle, a ostateczne zaspokojenie roszczeń znajduje się na poziomie niższym niż połowa średniej dla OECD.

Jedyną opcją dla osób fizycznych pozostaje złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości na mocy prawa gospodarczego. Ponieważ postępowanie pozostaje otwarte dopóki potwierdzone roszczenia wierzyciela nie zostaną zaspokojone, proces ten może być długo-

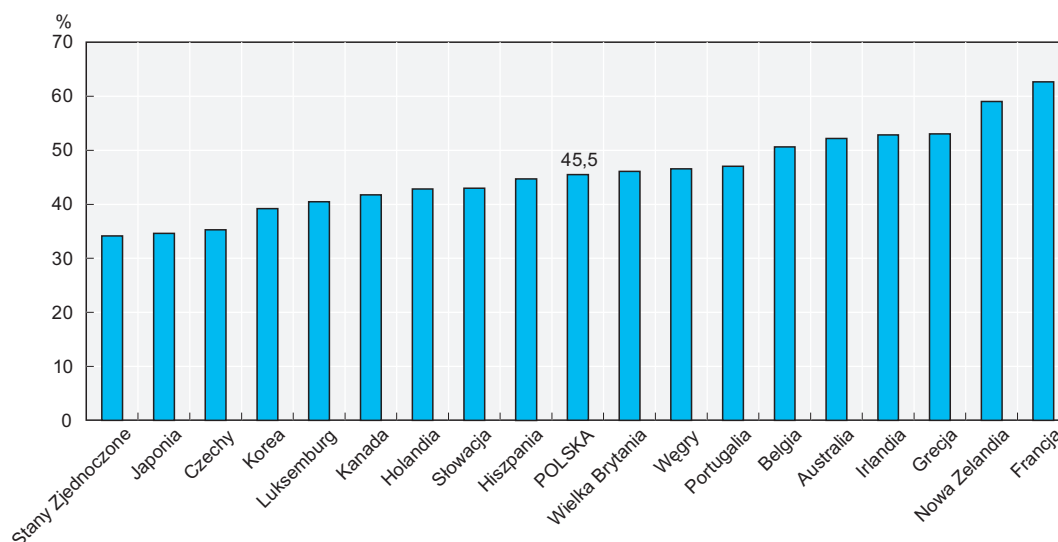
trwały. Jedynie po jego zakończeniu i pod warunkiem że nie zaistniało działalnie w złej wierze osoba w upadłości może rozpocząć nową działalność gospodarczą.

Wynikiem tych postanowień jest jak dotąd stosunkowo niewielka liczba upadłości: w 2008 r. złożono 2 465 wniosków o ogłoszenie upadłości, a w 525 przypadkach postępowanie sądowe zostało zakończone. W przypadku osób prawnych czas, jaki musi upłynąć do uzyskania możliwości rozpoczęcia nowej działalności gospodarczej, wynosi zwykle 3 do 10 lat.

Prawo pracy

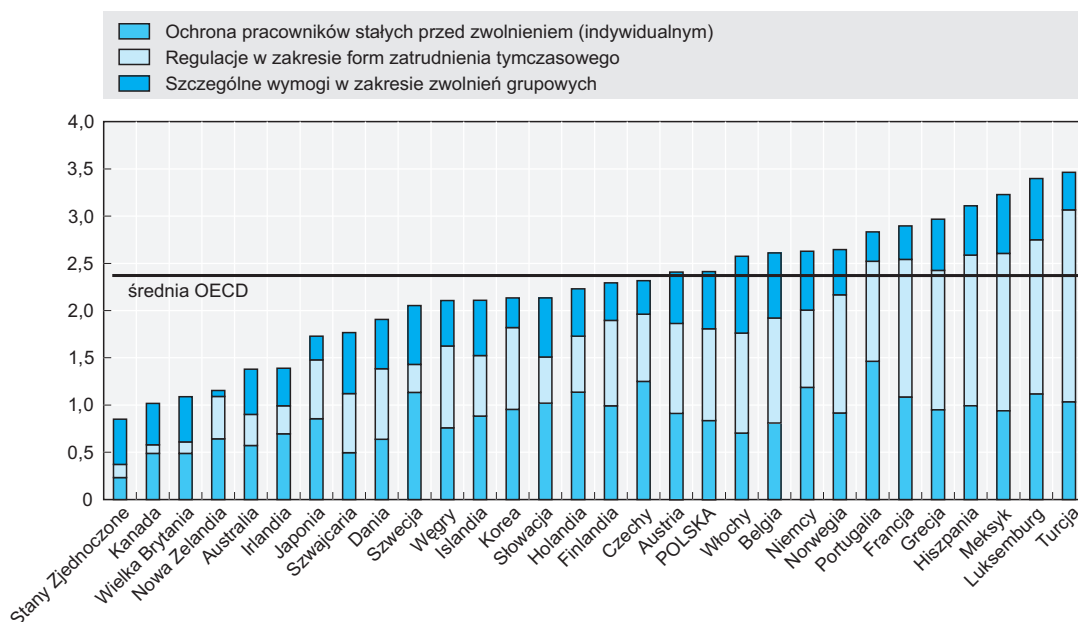
Dwa istotne obszary, w których ustawodawstwo w zakresie prawa pracy wywiera negatywny wpływ na środowisko biznesowe, to płace minimalne oraz ustawodawstwo w zakresie ochrony zatrudnienia (EPL). Wysokie płace minimalne, które w 2008 r. wzrosły o 20% i wynoszą obecnie powyżej 45% średniej płacy, zbiegają się z wysokimi składkami na ubezpieczenie społeczne, co powoduje, że tania siła robocza jest trudno dostępna. Surowe ustawodawstwo w zakresie ochrony zatrudnienia nie tylko ogranicza elastyczność zarządzania, ale w szczególności w przypadku MŚP zniechęca do generowania wzrostu poprzez utrudnienie i uczynienie kosztownymi decyzji o zmniejszeniu zatrudnienia, gdy wymagają tego warunki. Polska nie wypada źle w porównaniach z krajami rozwiniętymi w żadnym z powyższych obszarów (Wykresy 2.19 i 2.20), a ustawodawstwo uchwalone w 2007 r. zapewnia większą elastyczność w zakresie umów tymczasowych oraz umów o dzieło, niemniej jednak poprawa sytuacji w tym zakresie jest w dalszym ciągu możliwa.

Wykres 2.19. Płaca minimalna w stosunku do średniej płacy, Polska i wybrane kraje, 2008



Źródło: OECD Labour Costs Database.

Wykres 2.20. Restrykcyjność ustawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia, Polska i kraje OECD, 2008



Uwaga: OECD stworzył indeks (o skali od 0 do 6 od najmniej do najbardziej restrykcyjnych wartości) w celu pomiaru restrykcyjności ustawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia. Indeks składa się z 3 komponentów: regulacji w zakresie warunków umów zawartych na czas nieokreślony w przypadku zwolnień indywidualnych; dodatkowych przepisów dotyczących zwolnień grupowych; oraz regulacji określających możliwość zatrudnienia na podstawie umów tymczasowych.

Źródło: OECD Employment Protection Database.

Koszty spełnienia wymagań w zakresie podatku od wartości dodanej²²

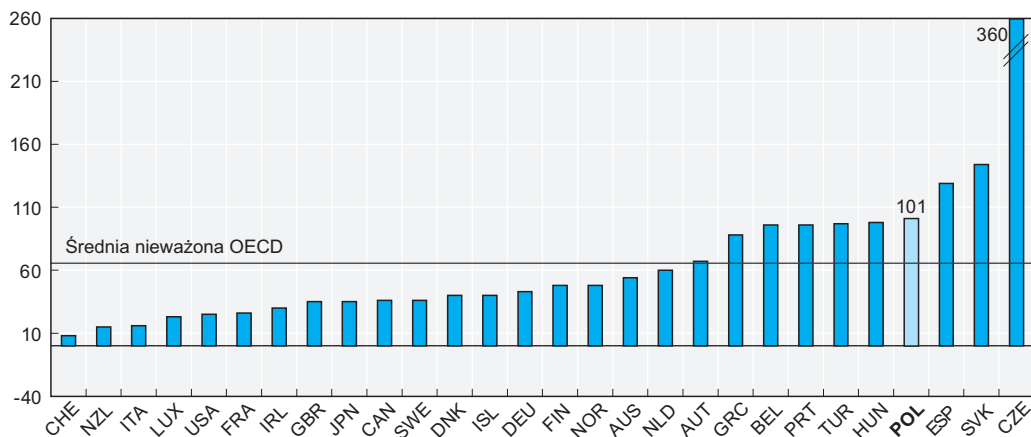
Koszty spełnienia wymagań w zakresie podatku od wartości dodanej wydają się kształtować na nietypowo wysokim poziomie w Polsce. Spełnienie obowiązków w zakresie podatku VAT wymaga więcej czasu aniżeli w większości pozostałych państw UE (Wykres 2.21) (patrz OECD, 2008a), po części z powodu procedur mających na celu usunięcie luk prawnych oraz zabezpieczenie przychodów. Skargi przedsiębiorstw obejmują następujące zagadnienia:

- Koszty administracyjne znajdują się na nieuzasadnionym wysokim poziomie. Przykład: zwrot podatku VAT naliczonego od zakupów można dochodzić jedynie na podstawie faktur wystawionych w tym samym roku. Jeżeli faktury zostały otrzymane w okresach późniejszych, możliwe jest w dalszym ciągu wystąpienie o zwrot podatku naliczonego, ale wymaga to złożenia korekty deklaracji podatkowej. Wydłużenie okresu, w którym możliwe jest rozliczenie podatku VAT od faktur zakupowych ograniczyło formalności.
- Okres pomiędzy złożeniem wniosku o zwrot podatku a faktyczną datą otrzymania zwrotu z tego samego tytułu wynosi do 180 dni, co oznacza, że w rzeczywistości przedsiębiorstwa udzielają władzom podatkowym nieoprocentowanych pożyczek. Okres ten powinien zostać skrócony.
- Praktyki wykorzystywane w innych państwach UE umożliwiające uproszczenie procedur powinny zostać dozwolone również w Polsce. Na przykład zasada odroczone-

go rozliczenia pozwoliłaby na potrącenie podatku VAT zapłaconego z tytułu importu z innego kraju EU w tym samym okresie rozliczeniowym znosząc w całości zobowiązanie podatkowe.

Wykres 2.21. Czas wymagany do wypełnienia obowiązków w zakresie podatku VAT, kraje OECD, 2006

liczba godzin w roku



Źródło: World Bank (2008), Paying Taxes: The Global Picture, World Bank, Washington, DC.

Obciążenia administracyjne: kontrole

Częste i uciążliwe kontrole stanowią cechę polskiego środowiska biznesowego. W okresie ostatnich dziesięciu lat liczba instytucji posiadających uprawnienia do przeprowadzania kontroli wzrosła o połowę i wynosi obecnie ponad 40. Dwie spośród nich wyróżniają się w sposób szczególny:

- Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła w 2007 r. ponad 80 000 kontroli u ponad 60 000 pracodawców. Kontrole te dotyczyły stanu zdrowia, bezpieczeństwa, procedur kontrolnych i nadzoru. Wydano ok. 370 000 decyzji o naruszeniu prawa, głównie w odniesieniu do bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz 12 000 decyzji nakazujących natychmiastowe wstrzymanie pracy.
- Inspektoraty wojewódzkie Państwowej Inspekcji Handlowej przeprowadziły w 2007 r. 24 500 kontrole w zakresie ochrony praw konsumenta. W wyniku tych kontroli do różnych instytucji skierowano ponad 2 000 wniosków oraz nałożono ponad 5 000 grzywien.

W celu ograniczenia obciążeń przedsiębiorstw pewne standardy zostały uregulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.:

- Kontrole wymagają pisemnego upoważnienia, które wskazuje datę rozpoczęcia i datę zakończenia kontroli. Zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli powinno zostać dostarczone co najmniej na 7 dni przed planowaną datą kontroli. Zasadniczo w trakcie kontroli wymagana jest obecność kontrolowanego lub osoby przez niego wyznaczonej.
- Czas trwania wszystkich kontroli przeprowadzanych przez jedną instytucję kontrolną u tego samego przedsiębiorcy nie może przekraczać w ciągu danego roku kalen-

darzowego okresu czterech tygodni w przypadku MŚP oraz ośmiu tygodni w przypadku dużych przedsiębiorstw.

- Zakazano prowadzenia kilku równoczesnych kontroli działalności u tego samego przedsiębiorcy.
- Powyższe ograniczenia nie dotyczą pewnych kwestii podatkowych, rynków kapitałowych i towarowych, działalności bankowej, emerytalnej, ubezpieczeniowej oraz weterynaryjnej. W przypadku wykrycia w trakcie kontroli rażącego naruszenia przepisów, kontrola sprawdzająca przeprowadzona w tym samym roku kalendarzowym nie jest uwzględniana w limicie czasu trwania kontroli.
- Jeżeli kontrola wymaga przedłużenia, wymagane jest stosowne uzasadnienie w formie pisemnej.

Ministerstwo Gospodarki wyraża opinię, że ustawa nie spełniła wszystkich oczekiwań. Organizacje przedsiębiorców wskazują na presję – co potwierdza Ministerstwo (Ministerstwo Gospodarki, 2006a) – w zakresie wyrażenia zgody na przeprowadzenie równoczesnych kontroli oraz na przedłużanie czasu ich trwania powyżej wyznaczonych limitów czasowych. Istnieje zbyt wiele instytucji kontrolnych, których zadania się powtarzają, a kontrolujący często powołują się na sytuacje szczególne, np. zagrożenie dla życia, zdrowia lub środowiska w celu uzasadnienia odstępstw od ustawy. Żądania przedstawienia dokumentów lub materiałów wyjaśniających mogą się ciągnąć miesiącami po formalnym zakończeniu kontroli.

Obciążenia administracyjne: wymogi sprawozdawcze

Ministerstwo Gospodarki ustaliło, że istnieje 6 187 obowiązków informacyjnych wynikających z 482 aktów prawnych (ok. 200 ustaw i 250 zarządzeń). Te wymogi sprawozdawcze obejmują kwestionariusze, wnioski o rozpoczęcie działalności gospodarczej, dokumentację przebiegu procesów w przedsiębiorstwie, zezwolenia, raporty śródk okresowe oraz uczestnictwo w kontrolach. Poszukiwane są środki, które umożliwiłyby zmniejszenie obciążeń administracyjnych w obszarach priorytetowych o 25%.

Ponadto każdy polski podmiot prawny jest zobowiązany do spełnienia swych obowiązków sprawozdawczych dla celów statystycznych. Częstotliwość sporządzania raportów może być różna i obejmować zarówno raporty jednorazowe, jak i sprawozdawczość okresową – roczną, kwartalną lub miesięczną. Rada Ministrów podjęła decyzję o realizacji szerokiego programu badawczego, który może nakładać obowiązki w zakresie sporządzania pełnej i kompleksowej sprawozdawczości w określonych formatach i wyznaczonych terminach. W 2007 r. program ten obejmował 218 zagadnień realizowanych przez służby statystyczne, ministerstwa oraz Narodowy Bank Polski. Duże przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 250 pracowników mają obowiązek sporządzania sprawozdawczości pełnej, posiadającej zasadniczo formę spisu statystycznego, podczas gdy w odniesieniu do MŚP stosowane są procedury wybiórcze. W sumie, przedsiębiorstwa zmagają się z ponad 400 formatami sprawozdawczymi, kwestionariuszami oraz formami badań. Mimo że koszty sprawozdawczości statystycznej są niższe aniżeli koszty związane z wieloma innymi regulacjami i obowiązkami, a rosnący zakres sprawozdawczości w trybie on line może okazać się pomocny, to i tak obowiązki te są dość uciążliwe.

Badania, rozwój i technologia

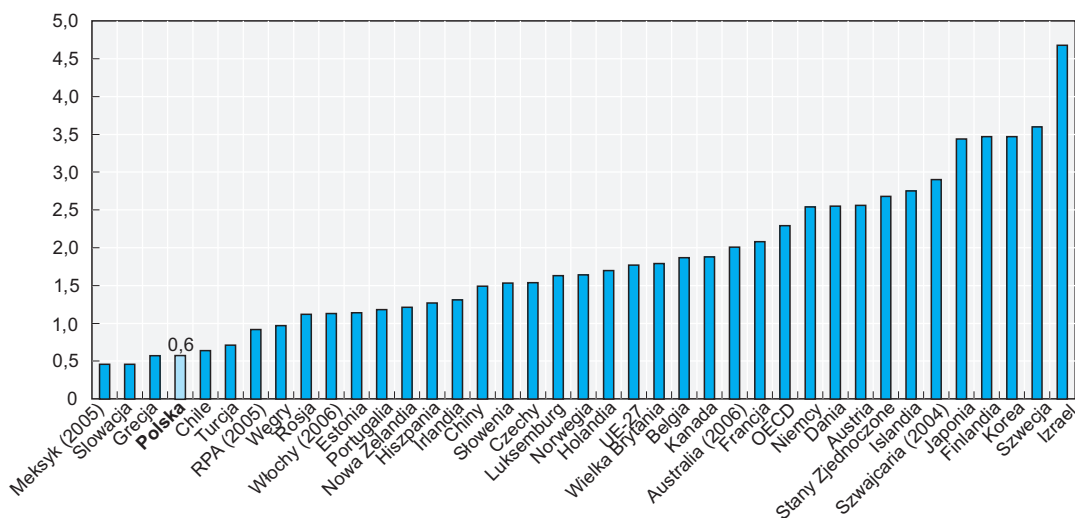
Obecny stan prac

Nauka, technologie i innowacje przynoszące korzyści wynikające z ich komercjalizacji odgrywają istotną rolę w Strategii Lizbońskiej UE przyczyniając się do uzyskania przez Unię Europejską statusu najbardziej konkurencyjnej światowej gospodarki opartej na wiedzy. Pod tym względem Polska znajduje się w tyle za wieloma swymi partnerami z UE oraz pozostałymi państwami członkowskimi OECD w wielu kluczowych aspektach:

- Badania i rozwój odgrywają ograniczoną rolę w polskiej gospodarce. Ich udział w PKB jest niski w kategoriach międzynarodowych (Wykres 2.22), podobnie jak udział sektora przedsiębiorstw w ich finansowaniu i realizacji (Wykres 2.23). Zaledwie 670 przedsiębiorstw prowadzi istotną działalność w zakresie B+R²³, a sformułowane w Strategii Lizbońskiej cele osiągnięcia przez B+R poziomu 3% PKB w UE, gdzie dwie trzecie z tego jest finansowane przez sektor prywatny, są dalekie od realizacji. Nawet osiągnięcie celu krajowego określonego przez Polskę na poziomie 1,5% PKB wymagałoby podwojenia obecnego poziomu wydatków na B+R.
- Zasoby ludzkie w zakresie nauki i technologii, mierzone udziałem zatrudnienia w zawodach specjalistycznych i technicznych (Wykres 2.24), jak i poziomem profesjonalnego personelu badawczego (Wykres 2.25), znajdują się poniżej średnich OECD i UE, a w sektorze przedsiębiorstw niemal w ogóle brak jest pracowników badawczych.
- Powiązania pomiędzy sektorem naukowym a sektorem przedsiębiorstw są słabe, utrudniają komercjalizację nowych pomysłów rozwijanych na uniwersytetach lub przez publiczne organizacje badawcze. Mobilność personelu pomiędzy środowiskiem akademickim a sektorem przedsiębiorstw jest niska podobnie jak współpraca w zakresie innowacji pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP (Wykres 2.26), chociaż finansowanie działalności B+R przez przedsiębiorstwa w pozostałych sektorach znajduje się na istotnym

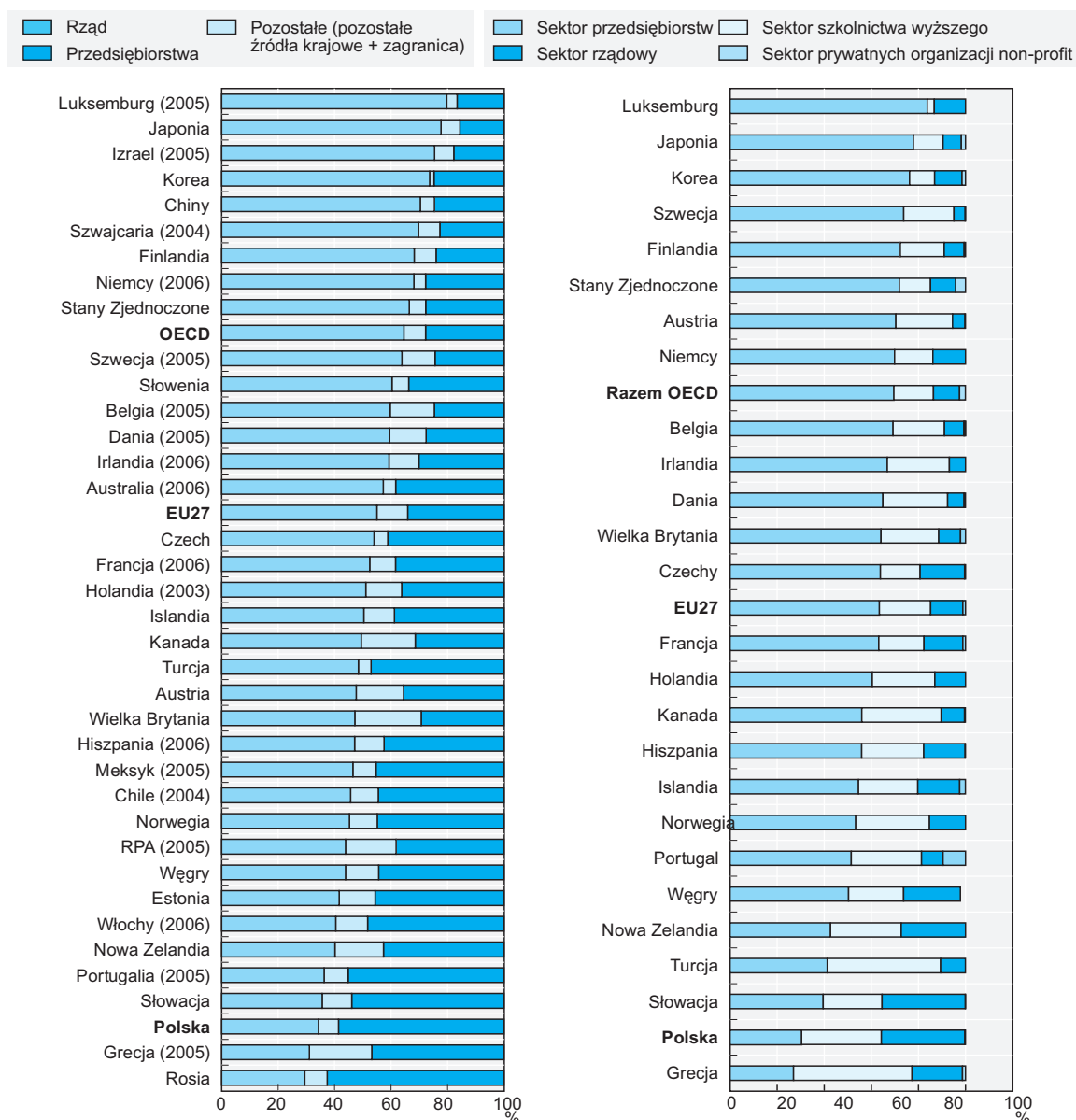
Wykres 2.22. Intensywność wydatków na B+R, Polska i wybrane kraje, 2007

Wydatki krajowe brutto na B+R jako odsetek PKB



Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.23. Wydatki na B+R, OECD i wybrane kraje, 2007
jako odsetek ogółu wydatków na poziomie kraju

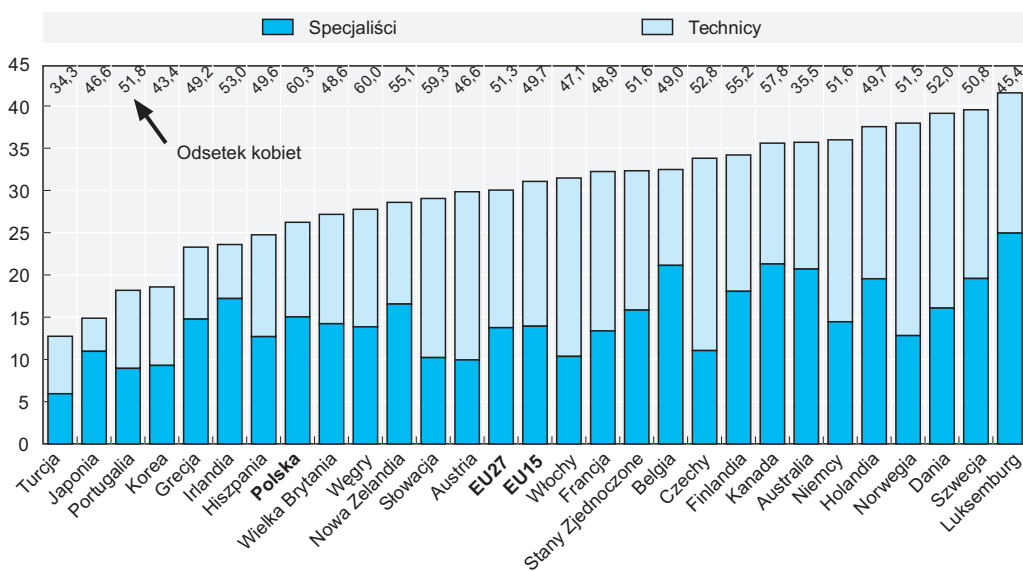


Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

poziomie (Wykres 2.27). Środowisko prawne jest ukształtowane, a także istnieją instrumenty umożliwiające komercjalizację zdobyczy naukowych, jednakże absorpcja nowych rozwiązań wydaje się kształtować na niskim poziomie.

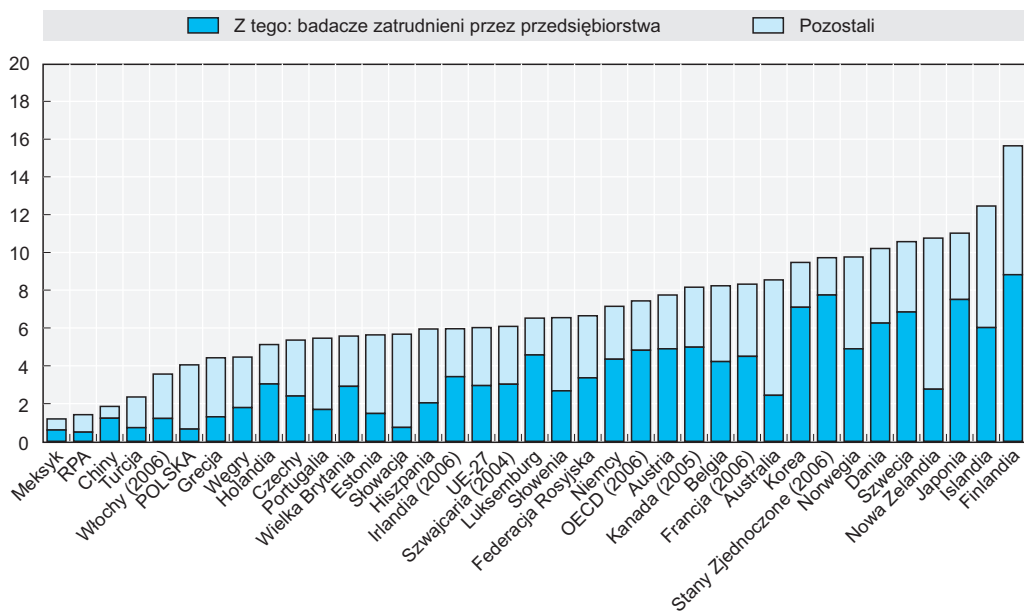
- Dyfuzja technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zwłaszcza Internetu szerokopasmowego, stanowi słabość Polski. Liczba abonentów Internetu szerokopasmowego jest niska, zwłaszcza w przypadku MŚP (Wykresy 2.28 i 2.29). Ponadto istnieją bariery regulacyjne, a także trudności w komunikacji online z administracją centralną.

Wykres 2.24. Zasoby ludzkie w nauce i zawodach związanych z technologiami, OECD i wybrane kraje, 2008 jako odsetek zatrudnienia ogółem



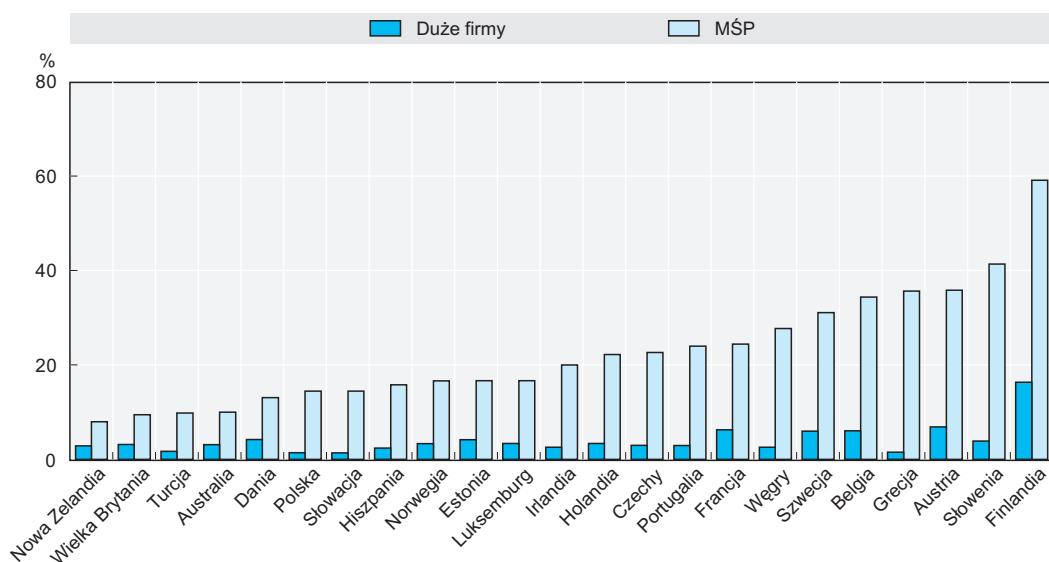
Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.25. Pracownicy zajmujący się badaniami, Polska i wybrane kraje, 2007 na 1 000 ogółu zatrudnionych



Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.26. Firmy współpracujące w zakresie innowacji z instytucjami szkolnictwa wyższego według wielkości, Polska i wybrane kraje, 2004–2006 jako odsetek wszystkich firm

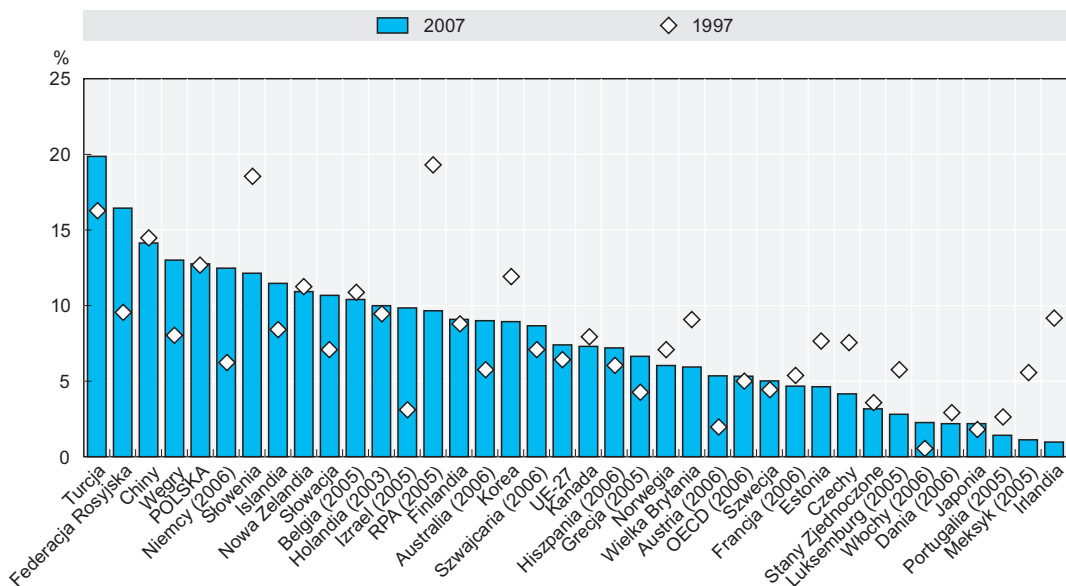


Dla Nowej Zelandii: MŚP: 10–99 pracowników

Dla Francji: jedynie sektor przemysłowy.

Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.27. Wydatki na B+R finansowane przez przedsiębiorstwa w sektorach szkolnictwa wyższego i rządowym, Polska i kraje OECD, 2007 jako odsetek ogółu wydatków na B+R w tych sektorach (w sumie)

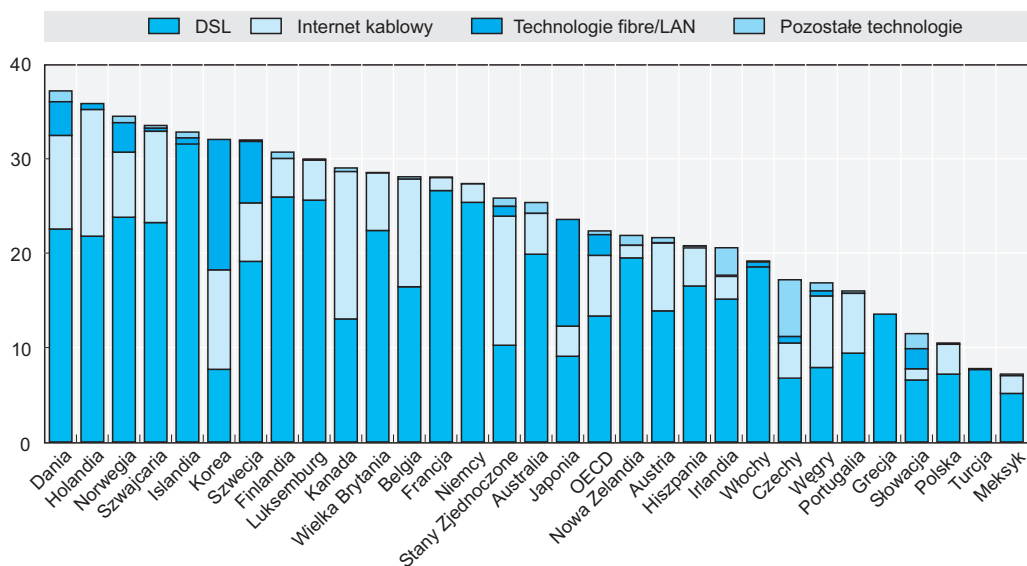


Luksemburg: jedynie wydatki w sektorze rządowym

Szwajcaria: jedynie wydatki w sektorze szkolnictwa wyższego

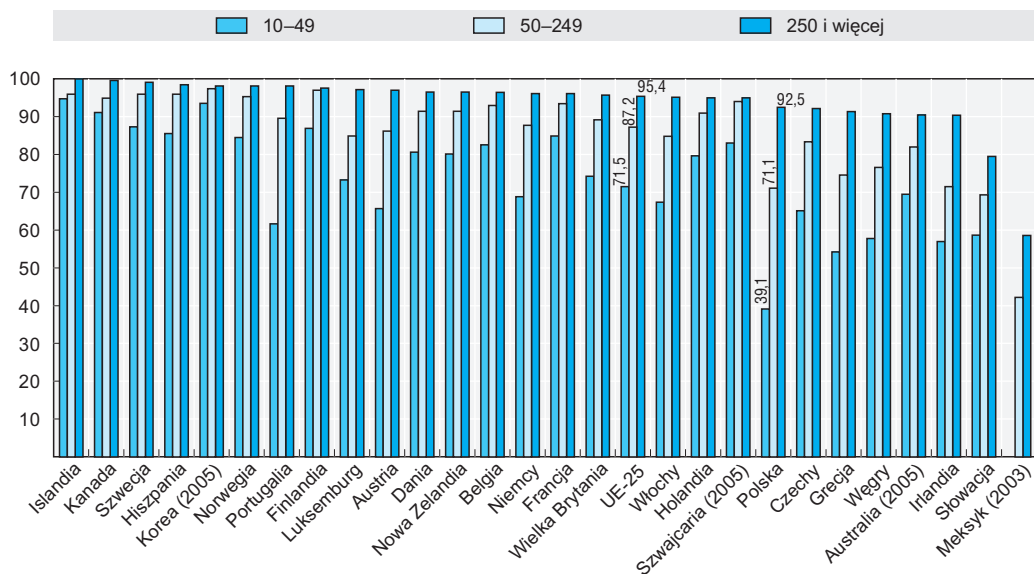
Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.28. **Abonenci Internetu szerokopasmowego na 100 mieszkańców, Polska i kraje OECD, 2008**
według rodzaju technologii, grudzień 2008 r.



Źródło: OECD (2009c), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.

Wykres 2.29. **Rozpowszechnienie Internetu szerokopasmowego według wielkości, Polska i wybrane kraje, 2006**
jako odsetek przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej dziesięciu pracowników



Źródło: OECD (2007b), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2007-en.

Ramy polityczne oraz fundusze strukturalne

Znaczenie, jakie Agenda Lizbońska przypisuje kwestiom „innowacji”, doprowadziło do tego, że polskie władze uznają te kwestie za wysoce priorytetowe w celu zmniejszenia luki pomiędzy Polską a krajami UE-15. W celu realizacji Strategii Lizbońskiej rząd określił oprócz Krajowego Programu Reform na lata 2008–2011 również Strategię zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 (Ministerstwo Gospodarki, 2006b)²⁴.

Głównym środkiem realizacji tej strategii jest Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” stanowiący część Strategii Spójności (Tabela 2.13). Kwoty w nim przewidziane są znaczące: w ciągu 7 lat 8,25 mld EUR zostanie przeznaczony na ten cel przez UE, z czego 95% jest przeznaczony na realizację Strategii Lizbońskiej. Rząd polski zapewni współfinansowanie w wysokości 1,46 mld EUR, co daje łączną kwotę 9,71 mld EUR, tj. blisko 0,5% PKB rocznie. Oczekuje się, że kolejne 2,42 mld EUR zostanie zebrane z innych źródeł. Wsparcie dla bazy naukowej (osie priorytetowe 1 i 2) będzie stanowić ponad jedną czwartą ogółu środków, środki przeznaczone na wzmocnienie komercjalizacji nowych pomysłów (osie priorytetowe 3-6) otrzymają niemal połowę środków, a większość pozostałej ich części będzie przeznaczona na eliminację wskazanych powyżej słabości w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Znaczna część tego wsparcia przyniesienie korzyści przedsiębiorstwom, a MŚP zostaną potraktowane priorytetowo w zakresie alokacji ok. 3,65 mld EUR.

Tabela 2.13. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka: przegląd finansowy, 2007–2013 (mld EUR)

Osie priorytetowe	Środki UE	Środki publiczne	Razem	Pozostałe środki
1. Badania i rozwój nowych technologii	1,1	0,19	1,3	0,17
2. Infrastruktura B+R	1,1	0,19	1,3	0,05
3. Kapitał dla celów innowacji	0,29	0,05	0,34	0,02
4. Inwestycje w przedsięwzięcia innowacyjne	2,92	0,51	3,43	1,7
5. Dyfuzja innowacji	0,34	0,06	0,4	0,03
6. Gospodarka polska na rynku międzynarodowym	0,35	0,06	0,41	0,05
7. Społeczeństwo innowacyjne – stworzenie administracji elektronicznej	0,67	0,12	0,79	0,14
8. Społeczeństwo innowacyjne – wzrost innowacyjności gospodarki	1,2	0,21	1,42	0,27
9. Pomoc techniczna	0,28	0,05	0,33	0
Razem PO Innowacyjna Gospodarka	8,25	1,46	9,71	2,42

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013.

Uzupełnieniem tych działań będą projekty realizowane jako część pewnych pozostałych programów operacyjnych finansowanych przez UE, przede wszystkim w zakresie Rozwoju Polski Wschodniej, 16. Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Ponieważ odpowiedzialność za zarządzanie i realizację tych programów jest raczej rozproszona²⁵, aby zagwarantować efektywną realizację ogólnej strategii niezbędna jest spójna koordynacja i monitoring wzajemnego uzupełniania się różnych części. W tym względzie istnienie przejrzystego dokumentu formułującego strategię odgrywa istotną

rolę w ujednoczeniu różnych elementów ram politycznych oraz, gdzie to konieczne, za-komunikowania ich beneficjentom.

Priorytety w zakresie wzrostu innowacyjności

Ramy polityki innowacyjnej w Polsce zostały ostatnio poddane przeglądowi przez Grupę Roboczą ds. Polityki Innowacyjnej i Technicznej przy Komitecie ds. Nauki i Technologii OECD (OECD, 2007c). Przegląd potwierdził siłę Polski w dziedzinie nauk podstawowych, jednocześnie zwracając uwagę na trudności wynikające z jej socjalistycznej przeszłości, w tym dużą liczbę jednostek B+R („instytuty branżowe”), rozproszenie wsparcia oraz brak mobilności personelu naukowego. Potwierdził on także potrzebę inwestowania w zasoby ludzkie w dziedzinie B+R oraz różne rodzaje infrastruktury i wyposażenia, jeżeli Polska ma dostosować i zintegrować technologie o najlepszych praktykach oraz same praktyki i ograniczyć dystans do państw partnerskich z UE i OECD. Jej kluczowe rekomendacje przekazane polskim władzom obejmują:

- **Wzmocnienie bazy naukowej** poprzez zachęcenie do bardziej konkurencyjnego i skoncentrowanego wsparcia; wykorzystanie wsparcia publicznego do propagowania współpracy i networkingu w instytucjach przynoszących wyniki oraz przez konsolidację instytucji branżowych w celu stworzenia mniejszej liczby silniejszych publicznych instytucji badawczych.
- **Wzmocnienie bodźców do rozwoju działalności B+R i innowacji przedsiębiorstw** poprzez poprawę ram regulacyjnych, uproszczenie systemu podatkowego, wprowadzenie bodźców bezpośrednich i pośrednich oraz poprawę wsparcia w zakresie finansowania przedsięwzięć na wczesnym etapie rozwoju.
- **Wspieranie powiązań między przemysłem a nauką** poprzez zapewnienie większej elastyczności i autonomii w zakresie zarządzania partnerstwem publiczno-prawnym (PPP) w obszarze B+R; racjonalizację liczby instytucji pośrednich w drodze powiązania wsparcia publicznego w większym stopniu z wynikami; kontynuowanie decentralizacji na rzecz podmiotów regionalnych przy jednoczesnym zaznaczeniu wymogów sprawozdawczych oraz niezależnych ocen; tworzenie potencjału w zakresie zarządzania prawami własności intelektualnej na uniwersytetach.
- **Wzmocnienie zasobów ludzkich w zakresie nauki i technologii** poprzez rozwój bodźców finansowych oraz kryteriów badawczych w celu zachęcenia naukowców do większej współpracy z przedsiębiorstwami; poleganie na otwartej rekrutacji i przejrzystych kryteriach promocji w celu zwiększenia jakości i mobilności; rewizję kryteriów promocji w celu przypisania większej wagi do przyjętych działań takich jak transfer technologii; poprawę perspektyw dla młodych naukowców poprzez lepsze powiązanie edukacji zawodowej i wyższej z potrzebami sektora przemysłowego w zakresie poszukiwanych umiejętności.
- **Poprawę nadzoru nad systemem innowacyjności** poprzez wzmocnienie planowania długoterminowego w zakresie badań publicznych; stymulowanie udziału przedsiębiorstw w ustalaniu priorytetów planu nauczania na uniwersytetach; podkreślenie znaczenia oceny jako kluczowego elementu polityki innowacyjnej oraz wzmocnienie zasobu danych w zakresie wyznaczania polityki poprzez rozwój lepszych metod statystycznych oraz powiązanych z nimi analiz.

Wnioski

Niniejszy rozdział przedstawił i omówił informacje dotyczące warunków ramowych oraz środowiska biznesowego MŚP i przedsiębiorczości w Polsce. Ramka 2.3 przedstawia konkretne rekomendacje w zakresie polityki w celu wzmocnienia tych obszarów.

Ramka 2.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji w zakresie warunków ramowych dotyczących MŚP i przedsiębiorczości oraz środowiska biznesowego w Polsce

Zasoby ludzkie i umiejętności przedsiębiorcze

- Dokonanie przeglądu poziomu kompetencji kluczowych agencji odpowiedzialnych za edukację obowiązkową w celu zapewnienia, że są one spójne po przeprowadzeniu decentralizacji. Wzmocnienie i zapewnienie przejrzystości bodźców, autonomii i odpowiedzialności dyrektorów szkół.
- Nadanie większego priorytetu potrzebom rynku pracy oraz rozwojowi procesu decyzyjnego w zakresie określenia równowagi pomiędzy kształceniem ogólnym a zawodowym na poziomie szkolnictwa średniego.
- Poprawa poziomu nauczania w zakresie szkolnictwa wyższego poprzez zapewnienie większej konkurencyjności międzynarodowej wynagrodzeń nauczycieli oraz stworzenie lepszych struktur kariery. Zniechęcanie do zatrudnienia na drugim etapie, co odciąga nauczycieli od pełnej koncentracji na obowiązkach nauczycielskich i badaniach. Zapewnienie większej otwartości i przejrzystości procesów mianowania i promocji.
- Wzmocnienie koncentracji Państwowej Komisji Akredytacyjnej oceniającej programy nadawania stopni naukowych na poprawie jakości nauczania w prywatnych instytucjach szkolnictwa wyższego mierzonej w kategoriach osiąganych rezultatów, a nie zapewnienia zgodności z wymogami procesu.
- Poszukiwanie sposobów na złagodzenie ograniczeń konstytucyjnych uniemożliwiających publicznym instytucjom szkolnictwa wyższego nakładanie opłat w sposób, w jaki czynią to instytucje prywatne, w celu pokrycia przynajmniej części ich kosztów. Stosowanie opłat uzupełniających z systemami stypendiów w celu zapewnienia dostępności studiów.
- Dokonanie reformy systemu kredytów studenckich w celu umożliwienia dostosowania wysokości spłat do poziomu dochodów, być może w ramach systemu podatkowego, przy założeniu pewnego poziomu ryzyka ze strony państwa.
- Wzmocnienie wysiłków dokonywanych w systemie formalnym w celu lepszego dostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb gospodarki. Rozwój dobrego systemu uznawania kwalifikacji.

Dostęp do finansowania

- Wspieranie wzrostu i rozwoju instytucji takich jak fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe oraz fundusze inwestycyjne, które mogą w sposób ostrożny dostarczać rozsądnych kwot długoterminowego kapitału ryzyka, najchętniej typu venture capital.

Systemy ubezpieczeń społecznych oraz systemy podatkowe

- Ograniczenie obciążeń przedsiębiorstw w postaci składek na ubezpieczenia społeczne poprzez ograniczenie wydatków na zabezpieczenie społeczne, finansowanych w znacznym stopniu z tych składek. Dostosowanie poziomu wydatków na wczesne emerytury do poziomu średniej dla UE-25 może stanowić najlepszy sposób na osiągnięcie tego celu.

Warunki rynków produktowych

- Minimalizacja roli własności publicznej w zakresie świadczenia usług lokalnych, która może utrudniać świadczenie usług przez podmioty prywatne i zniechęcać do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczych. Może to zostać osiągnięte poprzez koncentrację na finansowaniu usług publicznych zamiast na ich świadczeniu przez władze publiczne.
- Bardziej przejrzyste zaangażowanie w stosowanie zasady podejścia narodowego w celu uczynienia Polski bardziej przyjaznym miejscem dla inwestorów zagranicznych oferujących MŚP znakomite źródło pośredniego dostępu do rynków eksportowych.

Ramka 2.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji w zakresie warunków ramowych dotyczących MŚP i przedsiębiorczości oraz środowiska biznesowego w Polsce (cd.)

Prawo gospodarcze i horyzontalne kwestie regulacyjne

- Wzmocnienie ram Reformy Regulacji oraz realizacja „Pakietu dla Przedsiębiorczości” w celu zapewnienia efektywności tych instrumentów w zakresie ograniczenia obciążeń regulacyjnych oraz kosztów administracyjnych.
- Zapewnienie odzwierciedlenia intencji dokumentów politycznych i ram wysokiego szczebla w konkretnych warunkach rozwoju przedsiębiorstw i nieograniczanie się do stosowania dobrych zasad. Podatek od wartości dodanej, kontrole i wymogi sprawozdawcze stanowią obszary, w których możliwe jest efektywne poszukiwanie możliwości redukcji kosztów spełnienia wymogów oraz obciążeń administracyjnych.

Badania, rozwój i technologia

- Wzmocnienie bazy naukowej poprzez zachęcenie do bardziej konkurencyjnego i skoncentrowanego wsparcia; wykorzystanie wsparcia publicznego do propagowania współpracy i networkingu w instytucjach przynoszących wyniki oraz przez konsolidację instytucji branżowych w celu stworzenia mniejszej liczby, ale silniejszych publicznych instytucji badawczych.
- Wzmocnienie bodźców do rozwoju działalności B+R i innowacji przedsiębiorstw poprzez poprawę ram regulacyjnych; uproszczenie systemu podatkowego; wprowadzenie bodźców bezpośrednich i pośrednich; oraz poprawę wsparcia w zakresie finansowania przedsięwzięcia na wczesnym etapie rozwoju.
- Wspieranie powiązań między przemysłem a nauką poprzez zapewnienie większej elastyczności i autonomii w zakresie zarządzania partnerstwem publiczno-prawnym (PPP) w obszarze B+R; racjonalizację liczby instytucji pośrednich w drodze powiązania wsparcia publicznego w większym stopniu z wynikami; tworzenie potencjału w zakresie zarządzania prawami własności intelektualnej na uniwersytetach.
- Wzmocnienie zasobów ludzkich w zakresie nauki i technologii poprzez rozwój bodźców finansowych oraz kryteriów badawczych w celu zachęcenia naukowców do większej współpracy z przedsiębiorstwami; poleganie na otwartej rekrutacji i przejrzystych kryteriach promocji w celu zwiększenia jakości i mobilności; rewizję kryteriów promocji w celu przypisania większej wagi przyjętym działaniom takim jak transfer technologii; poprawę perspektyw dla młodych naukowców poprzez lepsze powiązanie edukacji zawodowej i wyższej z potrzebami sektora przemysłowego w zakresie poszukiwanych umiejętności.
- Poprawę nadzoru nad systemem innowacyjności poprzez wzmocnienie planowania długoterminowego w zakresie badań publicznych oraz stymulowanie udziału przedsiębiorstw w ustalaniu priorytetów planu nauczania na uniwersytetach.

Przypisy

1. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006) jest głównym dokumentem określającym ogólne ramy polityczne z krajowego punktu widzenia. Strategia Lizbońska została dla Polski określona w sposób konkretny w Krajowym Programie Reform na lata 2008–2011 (Ministerstwo Gospodarki, 2008c). Narodowa Strategia Spójności uzgodniona z Komisją Europejską i przedstawiająca w sposób szczegółowy alokację funduszy strukturalnych została wpisana w Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a).
2. Obecna Narodowa Strategia Spójności realizuje zakrojony na mniejszą skalę Narodowy Plan Rozwoju, który w latach 2004–2006 zapewnił finansowanie w wysokości 12,8 mld EUR. Wcześniej Polska korzystała ze wsparcia przedakcesyjnego w ramach programu PHARE (program pomocy wspólnotowej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej).
3. Aspekty ekonomiczne polityk edukacji i szkoleń w zakresie wykwalfikowanych zasobów ludzkich w Polsce były przedmiotem przeglądu przeprowadzonego przez OECD (2008a, Rozdział 4). W tym samym czasie, ale niezależnie od powyższego, Komitet Edukacyjny OECD dokonał przeglądu polityk kształcenia wyższego, patrz Fulton *et al.* (2006). Niniejszy rozdział bazuje w znaczącym stopniu na tych przeglądach.
4. Proszę zauważyć, że plany te zostały zrealizowane w 2006 r. przy obowiązujących poziomach kursu walutowego. Dokładne kwoty mogą uwzględniać efekty wahań kursów walutowych.

5. W 1990 r. ok. 700 000 dzieci rozpoczęło edukację w szkołach podstawowych. Liczba ta spadła do 320 000 i nadal spada. Z drugiej strony, każdego roku system edukacyjny opuszcza ok. 400 000–450 000 uczniów.
6. W rzeczywistości pewne polskie władze uznały, że formalne kształcenie na kierunkach zarządzania mogłoby być z pożytkiem ograniczone na rzecz kierunków inżynierskich.
7. Rozdział 4 zwraca uwagę na podobne kwestie w kontekście polityk przedsiębiorczości.
8. Obecnie istnieje ponad 400 instytucji szkolnictwa wyższego, z czego większość to podmioty prywatne. Instytucje prywatne zapisują 30% studentów, a swą historią sięgają 1991 r. Kwestie demograficzne wskazują na to, że ekspansja sektora mogła już osiągnąć swoje maksimum i w kolejnych latach możliwa jest pewna konsolidacja.
9. W pewnych zawodach (*np.* lekarze, pielęgniarki, architekci) kwalifikacje nabyte w jednym z państw UE są automatycznie uznawane w pozostałych krajach członkowskich. W zakresie pozostałych kwalifikacji prawo wspólnotowe stanowi podstawę wspólnego uznawania kwalifikacji imigrantów. Może to oznaczać wymóg upływu okresu adaptacji, zdania egzaminu lub inny dowód posiadanych kompetencji. Patrz www.ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm.
10. W 2008 r. największe grupy powróciły z Niemiec (33%), Wielkiej Brytanii (16%), Włoch (12%) oraz Stanów Zjednoczonych (8%).
11. W badaniach Ministerstwa Gospodarki, Narodowego Banku Polskiego oraz spółek prywatnych takich jak KPMG coraz częściej wspominało problemy ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Patrz Ministerstwo Gospodarki (2008a).
12. Ponadto, MFW (2009b) wskazał, że w przygotowaniu znajduje się linia kredytowa Banku Światowego dla polskich MŚP opiewająca na 500 mln USD.
13. Niniejszy rozdział opiera się w znaczącym stopniu na OECD (2008a), gdzie zawarto przegląd polskiego systemu podatkowego.
14. Dywidendy są opodatkowane zarówno na poziomie osób prawnych, jak i osób fizycznych. W celu wyeliminowania podwójnego opodatkowania podlegają one podatkowi pobieranemu u źródła według stawki podatkowej 19% obowiązującej w zakresie opodatkowania dochodów kapitałowych.
15. Czternaście takich stref zostało utworzonych w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w celu przyciągnięcia inwestycji zagranicznych do regionów o niskich dochodach. W związku z ich niezgodnością z unijnymi wytycznymi w zakresie pomocy publicznej są one stopniowo wycofywane. W Polsce istnieje 15 SSE.
16. Niniejszy rozdział opiera się w dużym stopniu na podstawowych odpowiedziach udzielonych przez polskich respondentów w kwestionariuszu wykorzystanych przez Woelfl, *et al.* (2009).
17. Może to wymagać stosownych rozwiązań ustawodawczych gdyż ograniczenia prawne i konstytucyjne w zakresie sprzedaży udziałów rządowych są szeroko rozpowszechnione, wywierając wpływ na wytwarzanie energii, transport wodny, transport lotniczy, funkcjonowanie infrastruktury drogowej, produkty tytoniowe, metale podstawowe, metalowe produkty gotowe, handel hurtowy, restauracje i hotele oraz instytucje finansowe poza branżą ubezpieczeniową.
18. W 2006 r. wartość ta stanowała 7,6% PKB i prawdopodobnie jeszcze wzrosła od tego czasu. Jest to poziom niższy od średniej UE, gdzie wartość kontraktów publicznych wynosi ok. 16% PKB. W 2007 r. ogłoszenia przetargowe opublikowane przez polskich pracodawców, niemal w połowie będących organami rządowymi, wyniosły 8% sumy dla UE. Obszerna dyskusja na ten temat znajduje się tutaj: Ministerstwo Gospodarki (2008d).
19. Patrz www.reforma-regulacji.gov.pl/english, „Reducing Administrative Burdens”.
20. Badania w Danii, Luksemburgu, Holandii, Wielkiej Brytanii i kilku innych państwach określają wielkość na prawie połowę. Patrz www.reforma-regulacji.gov.pl/english, “Improvements of the EU directives implementation”.
21. Wywiad z AIP Group.
22. Obszerna dyskusja na ten temat znajduje się w Rozdziale 3 OECD (2008a).
23. Wywiad Sekretariatu z PAED i MSHE.
24. Priorytety to: (i) zasoby ludzkie dla nowoczesnej gospodarki; (ii) badania dla gospodarki; (iii) własność intelektualna dla innowacji; (iv) kapitał dla innowacji oraz (v) infrastruktura dla innowacji. Proszę zauważyć, że różnią się one od „Osi priorytetowych” Programu Operacyjnego UE opisanych w tekście, nawet jeśli zasadniczo dotyczą one tych samych kwestii.
25. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działa jako instytucja zarządzająca wszystkimi programami horyzontalnymi, ale 16 Regionalnych Programów Operacyjnych jest zarządzanych na poziomie regionalnym przez Zarządy Województw. Różne ministerstwa narodowe dzielą pomiędzy sobą kompetencje i odpowiedzialność, podczas gdy władze regionalne i lokalne silniej się angażują na etapie realizacji.

Bibliografia

- European Commission (2006), "Structures of the Taxation Systems in the European Union", Enterprise and Industry, Brussels.
- Eurostat (2005), "Continuing Vocational Training Surveys (CVTS3)", Luxembourg.
- Fritsch, M. and P. Mueller (2005), "The Persistence of Regional New Business Formation Activity over Time – Assessing the Potential of Policy Promotion Programs", *Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy*, No. 0205, Max Planck Institute for Economics, Jena.
- Fulton, Oliver, *et al.* (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland 2007*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039131-en>
- Gallup Organisation (2007), "Observatory of European SMEs – Summary", *Flash Barometer Series*, No. 196, European Commission, Brussels.
- Hoj, J., *et al.* (2007), "Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 575, ECO/WKP(2007)35, OECD, Paris.
- IMF (International Monetary Fund) (2007), *International Financial Statistics*, IMF, Washington, DC.
- IMF (2008), "Staff Report for the 2007 Article IV Consultation with Poland", IMF, Washington, DC, April.
- IMF (2009a), "World Economic Outlook Database", April.
- IMF (2009b), "Staff Report for the 2008 Article IV Consultation with Poland", IMF, Washington, DC, July.
- IMF and World Bank (2006a), "Financial Sector Assessment Update, Poland", IMF and World Bank, Washington, DC, December.
- IMF and World Bank (2006b), "Technical Note: Competition and Performance in the Polish Second Pillar", Financial Sector Assessment Program, Republic of Poland, Washington, DC, October.
- Larosiere, J. De, *et al.* (2009), "Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU", European Commission, Brussels, 25 February.
- Ministerstwo Gospodarki (2006a), „Analiza barier regulacyjnych działalności gospodarczej”, Warszawa, marzec.
- Ministerstwo Gospodarki (2006b), „Strategia zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, Warszawa, sierpień.
- Ministerstwo Gospodarki (2008a), „Przedsiębiorczość w Polsce”, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008b), „Raport o stanie gospodarki”, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008c), „Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008d), „Nowe podejście do zamówień publicznych”, Warszawa, kwiecień.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2008), „Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w innych państwach EOG i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce”, Warszawa, kwiecień.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006), „Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015”, Warszawa, listopad.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007a), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Narodowa Strategia Spójności przyjęta przez Komisję Europejską, maj.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007b), „Program Operacyjny: Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013”, Warszawa, październik.
- Narodowy Bank Polski (2008), „Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.”, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski (2009), „Biuletyn Informacyjny”, Warszawa.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, Education and Training Policy, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010932-en>.
- OECD (2007a), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*, PISA, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040014-en>.

- OECD (2007b), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007*, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2007-en.
- OECD (2007c), "Policy Mix for Innovation in Poland, Key Issues and Recommendations", OECD report, www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/69E5CA02-65AD-468C-B16C-BBEB1DA420B1/52549/wersjaANGpodglad_poje-dynczo.pdf.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland 2008*, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2008-en.
- OECD (2008b), "Quality Assurance in Vocational Training and Education", mimeo, OECD, Paris
- OECD (2009a), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2009/1, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2009-1-en.
- OECD (2009b), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>.
- OECD (2009c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, OECD Publishing, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2009-en.
- PARP (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) (2008), „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007”, Warszawa.
- UK Home Office (2008), "Accession Monitoring Report", May 2004 – March 2008, London, United Kingdom, May.
- Woelfl, A., *et al.* (2009) "Product Market Regulation in OECD Countries 1998–2008", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 695, OECD, Paris.
- World Bank (2008), *Paying Taxes: The Global Picture*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2009), Highlights of the 2010 edition of *Doing Business*", World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org.
- World Economic Forum (2009), *Global Competitiveness Report 2009–2010*, World Economic Forum, Davos.

Rozdział 3

Polityki i programy w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce

Polska prowadzi intensywne działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), w tym również przedsiębiorczość, jednak wiele można usprawnić. Możliwa jest m.in.: kontynuacja upraszczania regulacji i procedur administracyjnych wobec przedsiębiorców; wzmocnienie i racjonalizacja systemu poręczeń kredytowych; wykorzystania funduszy pożyczkowych; promowanie korzystania z kapitału własnego; podnoszenie umiejętności menedżerów i pracowników MŚP. Innowacje w sektorze MŚP mogą być wdrażane poprzez politykę inkubatorów przedsiębiorczości. Uproszczenie zasad własności intelektualnej, budowa klastrów przemysłowych, wsparcie rządu i dużych firm, może dodatkowo wpłynąć na poprawę dostępu MŚP do rynku. Więcej uwagi wymagają kwestie szans i barier dla rozwoju przedsiębiorczości, wśród grup bez rozwiniętego przedstawicielstwa, w tym kobiet, bezrobotnych, osób niepełnosprawnych oraz osób młodych. Również podejścia i kultura wobec przedsiębiorczości powinny być systematycznie krzewione. Kolejnym istotnym wyzwaniem jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania struktury spójnej polityki. W Polsce brakuje polityki ujętej w konkretne ramy, dotyczącej sektora MŚP i przedsiębiorczości. Większość działań jest organizacyjnie rozproszonych w kilku resortach lub zostały rozdrobnione pomiędzy liczne programy operacyjne i inne podmioty. Efektem tego jest brak ogólnego projektu, zawilóść systemu, rozdrobnienie inicjatyw oraz brak debaty społecznej.

Wstęp

Niniejszy rozdział zajmuje się badaniem przebiegu ewolucji polityk stosowanych wobec małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz Przedsiębiorczości w Polsce; przedstawia obecnie realizowane podejście; opisuje struktury instytucjonalne i organizacyjne podejmowanych działań, w ramach wdrożonych programów wsparcia; prezentuje główne programy wsparcia i inicjatywy regulacyjne dotyczące MŚP i Przedsiębiorczości (oraz związanych z nimi innowacji); wskazuje również istotne kwestie strategiczne, warte uwagi w niedalekiej przyszłości. Podsumowaniem rozdziału są rekomendacje oceniające polityki i programy w zakresie MŚP i przedsiębiorczości. Kolejne rekomendacje zostały przedstawione w rozdziale 5.

Polska uczestniczy w pracach Grupy Roboczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości OECD (WPSMEE) od momentu przystąpienia do OECD w 1996 r. W 2000 r. Polska przyjęła Kartę Bolońską ws. polityk MŚP wraz z 47 innymi państwami zarówno należącymi do OECD, jak i spoza OECD¹. Polska podpisała również traktat lizboński. W 2002 r. Polska przyjęła Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw, a w 2008 r. nowy dokument unijny „*Small Business Act for Europe*” (SBA). SBA tworzy nowe ramy polityczne oparte o zasady Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw i nowych polityk UE z wykorzystaniem dziesięciu obszarów priorytetowych (Ramka 3.1), w tym zbioru propozycji legislacyjnych zgodnych z zasadą „najpierw myśl na małą skalę”, a także zbioru nowych działań celem realizacji wspomnianych dziesięciu obszarów zgodnie z potrzebami MŚP na poziomie wspólnotowym i państw członkowskich. Głównym celem „*Small Business Act*” jest „poprawa wizerunku polityki przedsiębiorczości oraz trwałe wpisanie zasady „najpierw myśl na małą skalę”, począwszy od chwili opracowywania przepisów, a na funkcjonowaniu administracji publicznej kończąc. Ponadto uprzywilejowanie pomocy dla MŚP w omijaniu barier utrudniających rozwój” (Komisja Europejska, 2008a).

UE stoi na stanowisku, że państwa członkowskie powinny przyjąć cele rekomendowane w „*Small Business Act*” (takie jak wzrost progu rejestracji w zakresie podatku od wartości dodanej [VAT] do 100 000 EUR) oraz podjąć działania w celu eliminacji niedoskonałości rynku w trakcie cyklu życia przedsiębiorstwa, poprzez lepsze wykorzystanie zasad wspólnotowej pomocy publicznej, wspierających rozpoczynanie działalności gospodarczej oraz ożywianie rozwoju MŚP. Państwa członkowskie UE będą indywidualnie realizować dziesięć obszarów priorytetowych w zależności od ich własnych priorytetów, ze szczególnym uwzględnieniem trzech wspólnie ustalonych kwestii: lepsze prawo, dostęp do finansowania oraz dostęp do rynków. Działania Polski w zakresie MŚP i przedsiębiorczości wymagają przeglądu zarówno w świetle nowego SBA, jak również nowych ram polityki UE odnośnie do MŚP.

Ramka 3.1. Dziesięć zasad polityki „Small Business Act” dla Europy, 2008

1. Tworzenie warunków, w których przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa rodzinne mogą dobrze prosperować, a przedsiębiorczość jest nagradzana (np. systematyczne strategie kształcenia przedsiębiorczego na wszystkich poziomach, ułatwienie transferów pomiędzy przedsiębiorstwami oraz wspieranie kobiet i przedsiębiorczych imigrantów).
2. Zagwarantowanie, by uczciwi przedsiębiorcy, których przedsiębiorstwo zostało postawione w stan upadłości, dostali szybko drugą szansę.
3. Opracowywanie przepisów zgodnych z zasadą „najpierw myśl na małą skalę” (np. lepsze prawo, oceny skutków regulacji, wzrost prognozy rejestracji dla celów podatku VAT).
4. Lepsze zrozumienie przez administrację publiczną potrzeb MŚP (np. obniżka opłat z tytułu rozpoczynania działalności gospodarczej, skrócenie czasu zakładania przedsiębiorstwa do mniej niż tygodnia, ograniczenie zakresu stosowania i uproszczenia systemu licencji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, zmniejszenie obciążeń poprzez e-administrację dla najmniejszych przedsiębiorstw, stworzenie jednego punktu kompleksowej obsługi przedsiębiorstw w dostępie do informacji rządowych).
5. Dostosowanie instrumentów polityki publicznej do potrzeb MŚP: ułatwienie MŚP udziału w zamówieniach publicznych oraz lepsze wykorzystanie możliwości pomocy państwa dla MŚP.
6. Ułatwianie MŚP dostępu do finansowania i rozwijanie otoczenia prawnego i biznesowego sprzyjającego terminowym płatnościom w transakcjach handlowych.
7. Pomaganie MŚP w szerszym korzystaniu z możliwości oferowanych przez jednolity rynek (np. poprzez propagowanie informacji, systemy doradztwa w zakresie ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi).
8. Wspieranie działań na rzecz podnoszenia kwalifikacji w MŚP i wszelkich form innowacji.
9. Umożliwienie MŚP przekształcania wyzwań związanych z ochroną środowiska na nowe możliwości.
10. Zachęcanie i wspieranie MŚP w korzystaniu z rozwoju rynków (np. ograniczanie barier handlowych, zachęcanie dużych przedsiębiorstw do szkolenia MŚP w celu umożliwienia ich rozwoju na rynkach międzynarodowych).

Program polityki MŚP i przedsiębiorczości

Pierwsze działania polskiego rządu na rzecz wsparcia sektora MŚP zostały przyjęte w 1995 r. w dokumencie *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce narodowej na lata 1995–1997* (w praktyce do 1998 r.). Wspomniane działania miały na celu poprawę warunków funkcjonowania sektora MŚP oraz wypracowanie metodologii ich wsparcia (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Jednocześnie Rząd Polski powołał Polską Fundację Promocji i Rozwoju MŚP w celu koordynacji działań mających na celu wzrost konkurencyjności MŚP na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych oraz realizację programów rozwoju MŚP. Fundacja ta została przekształcona w 2001 r. w Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

Kolejny pakiet działań dla MŚP został przyjęty w maju 1999 r. w dokumencie *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 r.* Środki z budżetu państwa przeznaczone na realizację tej polityki wynosiły 140 mln PLN. Polityka ta tworzyła podstawy dla działań stymulujących i ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej (dostęp do finansowania zewnętrznego i informacji, usługi doradcze i szkoleniowe dla przedsiębiorców, wsparcie rozwoju eksportu oraz promowanie jakości) oraz ułatwiających warunki tworzenia biznesu, w tym umożliwiających rozwój MŚP (Ministerstwo

Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Głównym celem podjętych działań było osiągnięcie lepszej konkurencyjności wzrost eksportu oraz nakładów inwestycyjnych w sektorze MŚP.

Celem polityki MŚP w 2003 r., sformułowanym w dokumencie określającym kierunki polityki na 2003 r., było „stymulowanie działalności gospodarczej sektora małych i średnich przedsiębiorstw na rzecz wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu konkurencyjności sektora MŚP, w tym wzmocnienia zdolności działania na jednolitym rynku europejskim” (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Cele cząstkowe tej polityki zostały wzmocnione w ramach programu strategicznego, przyjętego przez Radę Ministrów 4 lutego 2003 r. jako *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.* i obejmowały:

- projekty wsparcia promujące rozwój MŚP (np. dostęp do badań naukowych, pomoc techniczna, modernizacja finansowania oraz przepływu informacji);
- poprawę regulacji i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla MŚP, w tym promowanie pozytywnego wizerunku przedsiębiorczości w społeczeństwie (np. zmiany legislacyjne na rzecz poprawy i eliminacji ograniczeń w działalności gospodarczej; przygotowanie rocznych danych statystycznych oraz raportów o statusie sektora MŚP; inicjatywy w zakresie popularyzacji przedsiębiorczości, zwłaszcza wśród młodych ludzi, kobiet, osób niepełnosprawnych i bezrobotnych oraz wspieranie nowych form zatrudnienia i organizacji);
- rozwój środowiska wsparcia instytucjonalnego dla MŚP (np. rozszerzenie sieci punktów konsultacyjnych i doradczych świadczących usługi doradcze, szkoleniowe oraz informacyjne dla przedsiębiorców; wzmocnienie zasobów Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU) oraz Krajowej Sieci Innowacji (KSI) w celu poprawy jakości świadczonych usług; wzmocnienie organizacji i zasobów Regionalnych Instytucji Finansowych (RFI) w celu wykorzystania środków unijnych; tworzenie i promowanie punktów kontaktowych udzielających przedsiębiorcom pomocy w rozwiązywaniu problemów związanych z funkcjonowaniem na wspólnym rynku UE; stworzenie jednolitego systemu funduszy pożyczkowych oraz funduszy poręczeń kredytowych dla MŚP; zapewnienie większego wsparcia kapitałowego dla systemu funduszy kredytowych oraz funduszy poręczeń kredytowych; zwiększenie potencjału PARP oraz kwalifikacji jej pracowników; wsparcie władz lokalnych w zakresie rozwijania infrastruktury promującej rozwój MŚP takiej jak inkubatory przedsiębiorczości, ośrodki innowacyjności, parki technologiczne i przemysłowe; rozwój systemów informacyjnych opartych na Internecie w celu udostępnienia MŚP informacji na temat przepisów prawnych UE, przekazywanie informacji o szansach, zaawansowanych technologiach itd.);
- wspieranie integracji przedsiębiorstw i ich aktywności na forum międzynarodowym (np. promowanie współpracy między MŚP, tworzenie konsorcjów MŚP w celu zapewnienia lepszego dostępu MŚP do unijnego rynku zamówień publicznych oraz wspieranie umiędzynarodowienia MŚP i ich produktów przez udział w targach handlowych i wystawach).

Środki na realizację strategii określonej w dokumencie wytycznym dla polityki MŚP zostały oszacowane na kwotę 2,5 mld PLN i miały pochodzić z budżetu państwa, funduszy strukturalnych UE oraz funduszy łączonych MŚP i przedsiębiorców (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003). Około 80% środków w wysokości 223,4 mln PLN w pierwszym roku zostało wykorzystanych na rzecz realizacji *Programu*

Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Programu Kapitał dla Przedsiębiorczych, przyjętych przez rząd w 2002 i 2003 r. Pozostała część została wykorzystana na promocję eksportu i składkę członkowską udziału Polski w *Wieloletnim Programie dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości* (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003).

Postęp osiągnięto w zakresie uruchomienia i realizacji konkretnych działań w ramach polityki i strategii rozwoju MŚP w latach 2003–2006 przedstawionych w liście zidentyfikowanych projektów w Załączniku A. Obejmują one uchwalenie nowego ustawodawstwa np. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., zmiany dotyczące prawa w zakresie wsparcia finansowego dla inwestycji (stworzenie przedsiębiorcom możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe na realizację nowych inwestycji w parkach technologicznych i przemysłowych), prawa funduszy inwestycyjnych (umożliwiającego zakładanie venture capital), nowego prawa dotyczącego podatku VAT ustanawiającego zwolnienia dla „małych podatników”, nowego prawa upadłościowego i naprawczego oraz przyjęcie Programu Reform Regulacyjnych („Business Deserves Better”). W okresie tym Ministerstwo Edukacji wydało zarządzenia w zakresie wprowadzenia programu nauczania o przedsiębiorczości, traktując tę kwestię jako priorytet pedagogiczny w szkołach podstawowych i średnich, w tym również jako część programu nauczania kwalifikacyjnego dla absolwentów dwuletnich szkół zawodowych. Ponadto uchwalono przepisy określające wymagania i standardy świadczenia usług przez instytucje wspierające przedsiębiorstwa.

Polityka MŚP realizowana w latach 2003–2006 nie miała audytu i aktualizacji pod koniec 2006 r. W jej miejsce Rząd RP zastosował nowe podejście łączące rozwój MŚP we wszystkich politykach, uważając ten obszar za kwestię horyzontalną. W powyższym zakresie zaakcentowano promocję, rozwój sektora MŚP i przedsiębiorczości jako część polityki Rządu RP, w tym również dokumentów strategicznych i programów operacyjnych (PO) UE, których znaczenie zostało omówione w Rozdziale 2 (patrz również Załącznik B).

Narodowy Program Reform na lata 2005–2008 został przygotowany z myślą o przedsiębiorczości, realizowanych w ramach priorytetów 2 i 3, których głównym celem było ograniczenie barier rozwoju przedsiębiorczości. Z kolei podstawą Narodowego Programu Reform na lata 2008–2011 są działania wspierające przedsiębiorczość, innowacje i inwestycje poprzez odpowiednie dostosowanie prawa i środowiska instytucjonalnego (założenie 1) oraz działania wspierające transfer technologii i przyjmowanie innowacji (założenie 2). Priorytetem 1 Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 jest rozwój przedsiębiorczości jako jedno z działań zwiększających wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Ponadto rozwój przedsiębiorczości jest jednym z głównych celów strategicznych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013² i został wzmocniony w ramach Priorytetu 4 jako jeden z obszarów wymagających wsparcia z funduszy strukturalnych UE.

Wydaje się, że obecnie głównymi priorytetami polityki wobec MŚP i przedsiębiorczości jest:

- poprawa i uproszczenie przepisów prawnych (np. reformy regulacyjne w celu stworzenia przyjaznego środowiska prawnego, finansowego i instytucjonalnego na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw),
- rozwój kapitału ludzkiego (np. rozwój pracowników wykwalifikowanych, szkolenia w zakresie przedsiębiorczości i zarządzania),
- kształtowanie postaw przedsiębiorczych i innowacyjnych,

- lepszy dostęp do finansowania (np. opcjonalne instrumenty finansowania dłużnego i kapitałowego),
- ułatwienia w dostępie do nowych rynków,
- poprawa świadczenia usług wsparcia przedsiębiorstw i innowacji, szczególnie związanych z działalnością innowacyjną,
- wzrost poziomu badań i rozwoju (B+R) oraz innowacji,
- stworzenie kultury zaufania i współpracy na rzecz rozwoju B+R, w tym również klastrów i inicjatyw łączonych.

Powyższe priorytety są wymieniane również w innych dokumentach i strategiach oraz politykach sektorowych, jednak nie ma odrębnego dokumentu określającego ramy polityki i strategii w zakresie MŚP i przedsiębiorczości, w tym zidentyfikowanych celów tej polityki (np. udział sektora MŚP we wzroście PKB, wzrost liczby MŚP, wzrost MŚP w proporcji ogółu przedsiębiorstw, wzrost MŚP w ogóle przedsiębiorstw charakteryzujących się szybkim tempem wzrostu, a także udziału nowo rozpoczynanej innowacyjnej działalności gospodarczej itd.), jakie istnieją w wielu państwach UE i OECD. Korzystnym rozwiązaniem dla Rządu RP byłoby wyznaczenie celu dla polityki MŚP i przedsiębiorczości, np. w postaci „podwojenia liczby nowo utworzonych przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej dziesięciu pracowników w ciągu trzech lat”, który wyznaczyłby ogólny kierunek polityk rządowych.

Jednym z argumentów przemawiającym za koniecznością stworzenia przez Rząd RP spójnej polityki MŚP i przedsiębiorczości jest m.in. struktura sektora MŚP (np. bardzo duży udział a zarazem słaby potencjał mikroprzedsiębiorstw, bardzo mała liczba małych przedsiębiorstw, niski wskaźnik przetrwania nowych przedsiębiorstw, powolny wzrost liczby MŚP oraz samozatrudnienia, niski odsetek MŚP prowadzących działalność eksportową) oraz spowolnienie gospodarcze. W przeciwnym razie istnieje ryzyko rozdrobnienia działań, co może negatywnie wpłynąć na rozwój sektora. W tym również na powstawanie wysokiej jakości przedsiębiorstw. Bez konkretnej polityki i strategii trudno jest ocenić stan polityk MŚP i przedsiębiorczości, ponieważ działania w tym zakresie są rozproszone między licznymi dokumentami i strategiami. Ponadto właściwa ocena polityk MŚP będzie istotna dla przeprowadzenia monitoringu z realizacji zasad wymienionych w „*Small Business Act*” dla Europy. Okazuje się, że koordynacja działań rządu w tym zakresie nie należy do łatwych. Tym wszystkim wyzwaniom Ministerstwo Gospodarki chce sprostać, kreując spójną strategię rozwoju MŚP i przedsiębiorczości w ciągu następnych dwóch lat. W celu rozwoju przedsiębiorczości istnieje potrzeba znacznego zaangażowania Rządu RP, szczególnie jeżeli idea sektora MŚP i jego konkurencyjności miałyby się stać kwestią priorytetową.

Spójne ramy krajowej polityki dotyczącej sektora MŚP ułatwią zharmonizowanie działań na rzecz MŚP i przedsiębiorczości między zainteresowanymi stronami, w tym ministerstwami, władzami lokalnymi i regionalnymi, bankami i instytucjami finansowymi, organizacjami pośredniczącymi, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, uniwersytetami oraz podmiotami wspierającymi przedsiębiorstwa, przyczyniając się do większej przejrzystości w tym zakresie.

Struktura polityki MŚP i przedsiębiorczości

W Polsce nie ma rozpoznawalnego mechanizmu koordynacji środków politycznych w zakresie MŚP i przedsiębiorczości. Głównymi uczestnikami na szczeblu centralnym zaangażowanymi w politykę MŚP i przedsiębiorczości są Ministerstwo Gospodarki (MG), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR)³ oraz PARP. Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) również uczestniczą w realizacji niniejszej polityki wg indywidualnych kompetencji, np. edukacją w zakresie przedsiębiorczości, szkoleniami o samozatrudnieniu, rozwojem przedsiębiorstw na terenach wiejskich, komercjalizacją B+R, wspieraniem rozpoczynania innowacyjnej działalności gospodarczej oraz spółek typu spin-off oraz popularyzacją wiedzy naukowej i technologii wśród MŚP i przedsiębiorców. Również Główny Urząd Statystyczny (GUS) odgrywa istotną rolę we wspieraniu rozwoju przedmiotowej polityki poprzez wprowadzenie i gromadzenie danych o sektorze MŚP, w tym również przeprowadzanie regularnych badań nt. MŚP o ich funkcjonowaniu, działaniach oraz potrzebach.

Ministerstwo Gospodarki jest główną instytucją odpowiedzialną za kształtowanie polityk MŚP, przedsiębiorczości i innowacji oraz wdrażanie instrumentów wsparcia. Cztery główne priorytety strategiczne ministerstwa to: (i) wspieranie przedsiębiorczości, innowacji i konkurencyjności; (ii) lepsze regulacje prawne; (iii) partnerstwo dla wzrostu gospodarczego oraz (iv) działalność na rynku międzynarodowym. Do 2006 r. w MG istniał Departament Rozwoju Przedsiębiorczości odpowiedzialny za kształtowanie polityki rządowej wspierającej rozwój przedsiębiorczości, szczególnie rozwój MŚP. W ramach Departamentu zatrudnionych było 30 pracowników w 5 wydziałach zajmujących się m.in. przygotowaniem programów, monitorowaniem realizacji polityk i programów, badaniami, koordynacją systemu instytucjonalnego wspierającego przedsiębiorczość oraz MŚP (fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń kredytowych, venture capital), działaniami promującymi postawy przedsiębiorcze w społeczeństwie oraz sprawozdaniami z realizacji ww. czynności. W następstwie restrukturyzacji MG Departament Rozwoju Przedsiębiorczości został rozwiązany, a zakres obowiązków rozdzielony między nowo powołane jednostki organizacyjne ministerstwa⁴.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest odpowiedzialne za przygotowanie i realizację strategii rozwoju kraju, rozwój regionalny, zarządzanie funduszami strukturalnymi UE oraz administrowanie funduszami strukturalnymi z UE. Zarówno MRR, jak i PARP ponoszą odpowiedzialność za ocenę programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest odpowiedzialne za uniwersytety, badania naukowe oraz B+R, a jego udział w realizacji programu gospodarki innowacyjnej obejmującego programy i inicjatywy wspierające MŚP oraz rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości systematycznie zwiększa się.

Niezbędne jest zapewnienie procesu koordynacji formułowania i realizacji polityki MŚP i przedsiębiorczości. W kwietniu 2008 r. MRR ogłosiło powołanie Grupy Zadaniowej ds. MŚP i Przedsiębiorczości (w ramach struktur Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz Komitetu Koordynacyjnego Strategii Rozwoju Kraju) składającej się z maksymalnej liczby 40 stałych członków reprezentujących wszystkie właściwe ministerstwa, samorząd lokalny i regionalny oraz instytucje wspierające przedsiębiorstwa.

Zgodnie z zakresem kompetencji grupy zadaniowej, jej działania obejmują:

- monitorowanie realizacji polityk MŚP i przedsiębiorczości w ramach programów operacyjnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia;
- analizowanie rezultatów tych polityk w odniesieniu do celów wyznaczonych w osiach priorytetowych;
- wydawanie opinii o zmianach w zakresie finansowania tych polityk w ramach programów operacyjnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz ich przedstawianie Komitetowi Koordynującemu;
- przedstawianie Komitetowi Koordynującemu propozycji zmian umożliwiających osiągnięcie priorytetów określonych w Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia;
- analizowanie i zatwierdzanie raportów na temat postępów w realizacji polityk MŚP i przedsiębiorczości w ramach programów operacyjnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

Nie wiadomo, w jaki sposób wspomniana grupa będzie działała w odniesieniu do koordynacji ogólnego podejścia rządu do polityk MŚP i przedsiębiorczości oraz w jaki sposób będzie odnosić się do tej samej kwestii ujętej poza ramami programów operacyjnych.

Przygotowanie „przewodnika” odnośnie do stosowanych polityk wobec sektora MŚP byłoby pomocnym rozwiązaniem. W ten sposób powstałby schemat dotyczący polityk MŚP i przedsiębiorczości oraz działań, w tym również powiązań między wszystkimi właściwymi inicjatywami i programami, jak również realizowanych w ramach Narodowego Programu Reform, programów operacyjnych i tych realizowanych przez właściwe resorty (np. Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji itd.).

Kwestie strategiczne dotyczące struktury polityki MŚP i przedsiębiorczości

Istnieją przesłanki, by stwierdzić, że w Polsce niewystarczająco koordynowane są działania na rzecz MŚP i przedsiębiorczości, realizowane na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Wraz z regionalnymi funduszami strukturalnymi niektóre z województw tworzą jednostki zajmujące się rozwojem gospodarczym/przedsiębiorczości, co prawdopodobnie może pogorszyć sytuację, jeżeli zabraknie formalnego mechanizmu koordynacji i wymiany informacji. Stworzenie Grupy Zadaniowej ds. Przedsiębiorczości mogłoby być skutecznym rozwiązaniem, jeżeli jej kompetencje rozszerzono by o wszystkie kwestie związane z zagadnieniami polityki MŚP i przedsiębiorczości (poza tymi, które zostały uwzględnione w różnych programach operacyjnych) i prowadzić regularne spotkania.

Biorąc pod uwagę pojawienie się wielu nowych podmiotów w obszarze rozwoju przedsiębiorczości oraz ograniczony potencjał i doświadczenie władz regionalnych i lokalnych w zakresie formułowania i realizacji polityk MŚP i przedsiębiorczości niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów uzupełniających w celu stworzenia potencjału poprzez transfer wiedzy, informacji oraz wymianę dobrych praktyk. Może to przybrać formę połączonej grupy centralno-regionalnej ds. MŚP i przedsiębiorczości pod kierownictwem Ministerstwa Gospodarki, która spotykałaby się dwa razy w roku celem dyskusji we wspomnianym zakresie. Ponadto należy zapewnić istnienie ram polityki MŚP i przedsiębiorczości w celu udzielenia wskazówek podmiotom regionalnym i lokalnym na rzecz realizacji niniejszych działań.

Struktura wsparcia MŚP i przedsiębiorczości

W Polsce istnieje dobrze rozwinięta struktura na rzecz realizacji programów polityki MŚP i przedsiębiorczości. Obejmuje ona szereg organizacji, instytucji i podmioty zaangażowane w realizację różnego rodzaju programów skierowanych do MŚP i przedsiębiorców, w tym również rządowe instrumenty wsparcia. System ten opiera się na współpracy partnerów na trzech poziomach – PARP na poziomie centralnym, regionalnych instytucji finansowych (RFI) na poziomie regionalnym (po jednej takiej organizacji w każdym województwie) oraz niezależnych jednostek Krajowego Systemu Usług (KSU) oraz Krajowej Sieci Innowacji (KSI) na poziomie lokalnym. Ponadto w realizacji projektów ukierunkowanych na sektor MŚP na poziomie lokalnym uczestniczą także regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń kredytowych, władze regionalne, fundacje, stowarzyszenia oraz inne organizacje pozarządowe (NGOs), nie zawsze będące członkami sieci KSU i KSI. Szczegółowe omówienie powiązań między wymiarem centralnym, regionalnym i lokalnym dotyczące struktury wsparcia MŚP zostanie przedstawione w rozdziale 4.

Od momentu uchwalenia Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz Strategii zwiększenia innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013, istnieje wyraźna tendencja do podkreślania innowacyjnych aspektów rozwoju MŚP i przedsiębiorczości. Wpływa to na strukturę wsparcia MŚP i przedsiębiorczości. W niniejszy proces zaangażowanych jest coraz więcej ministerstw oraz organizacji biorących udział w zapewnieniu wsparcia. Struktura wsparcia innowacji zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału. Schemat struktury wsparcia polityk MŚP i przedsiębiorczości oraz innowacji został zilustrowany na wykresie 3.1. Wskazuje on na znaczący zakres powielania programów wsparcia MŚP i przedsiębiorczości oraz innowacji świadczonych przez wiele podmiotów. Choć nie jest to negatywne zjawisko, to uwagę zwraca właśnie ilość organizacji zaangażowanych w realizację programów wsparcia.

Łącznie istnieje ponad 700 podmiotów zajmujących się poszczególnymi działaniami funkcjonowania sektora MŚP. Liczba ta wzrosła ponaddwukrotnie od 2001 r. Według PARP istnieje w sumie 326 ośrodków szkoleniowych i doradczych, 71 funduszy pożyczkowych, 64 fundusze poręczeń kredytowych, 6 funduszy kapitału zaangażowanego, 87 ośrodków transferu technologii, 32 akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, 47 inkubatorów biznesowych i technologicznych oraz 44 parki technologiczne.

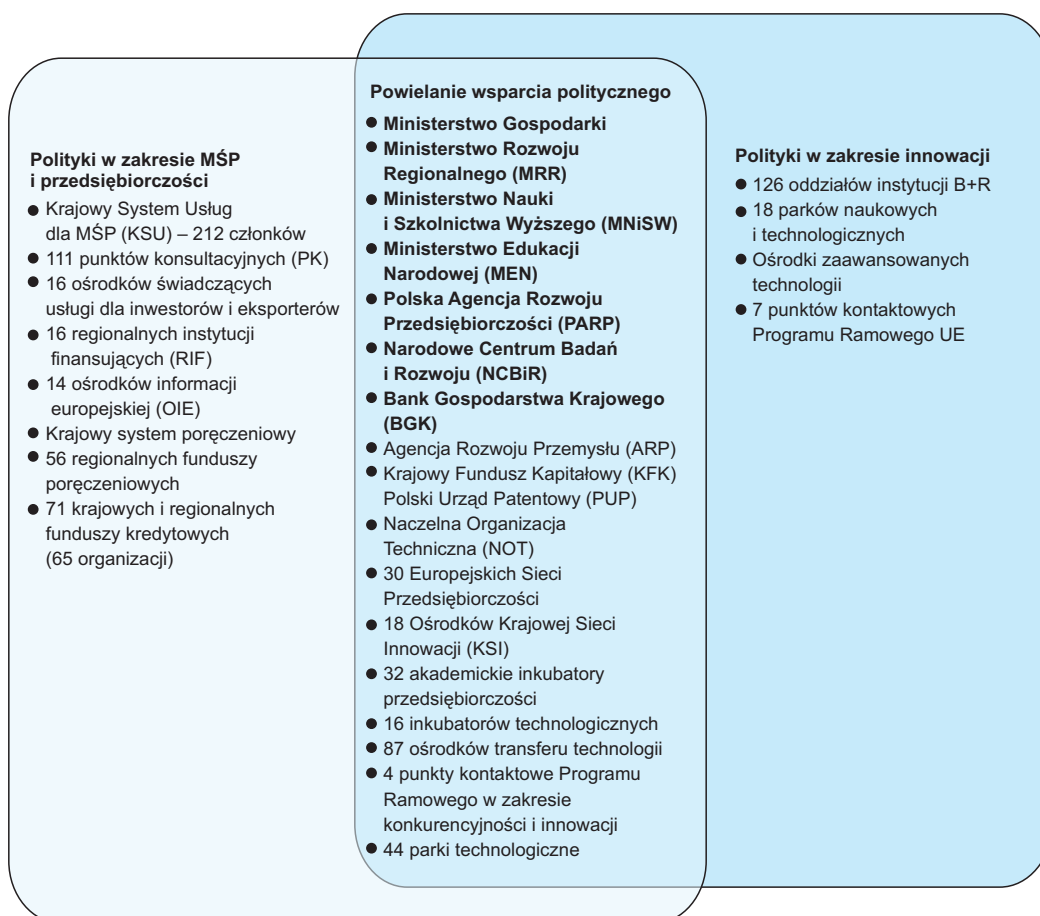
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)

PARP stanowi główną agencję zajmującą się koordynacją usług wsparcia MŚP na poziomie centralnym. Powstała jako agencja rządowa w 2001 r. zastępując Polską Fundację Promocji i Rozwoju MŚP (działającą w latach 1996–2000). Agencja, która zatrudnia obecnie ok. 500 pracowników, początkowo powołana została celem wypełnienia dwóch głównych zadań: (i) jako agencja rządowa zajmująca się rozwojem przedsiębiorczości oraz realizacją zadań wynikających z polityki państwa w zakresie MŚP i rozwoju gospodarczego; oraz (ii) podmiot realizujący programy pomocy wspólnotowej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej (PHARE), szczególnie w obszarze rozwoju sektora MŚP. Powierzono jej także odpowiedzialność za funkcjonowanie ośrodków wsparcia MŚP, realizację procedur świadczenia usług i akredytacji instytucji oraz konsultantów świadczących usługi dla przedsiębiorstw w oparciu o jednolite standardy. Niniejsze zadania

PARP realizuje do chwili obecnej. Ponadto PARP realizuje programy ze szczególnym uwzględnieniem wspierania eksportu MŚP, rozwoju regionalnego, wykorzystania nowych technologii i technik, rozwoju zasobów ludzkich oraz tworzenia nowych miejsc pracy i zmniejszania bezrobocia.

Kompetencje PARP są szerokie i były wielokrotnie rozszerzane w celu uwzględnienia realizacji różnych polityk rządowych, jak np. w zakresie realizacji polityki innowacji. PARP jest także odpowiedzialna za liczne projekty finansowane z funduszy strukturalnych UE. Posiada ona 21 departamentów zajmujących się badaniami i analizami, monitoringiem i oceną, zwiększeniem świadomości i promowaniem przedsiębiorczości, bezpośrednim wsparciem MŚP, w tym innowacji oraz technologii, a także instytucjami wspierającymi przedsiębiorstwa itd. Co roku PARP opracowuje raport na temat warunków funkcjonowania sektora MŚP, który stanowi cenny dokument umożliwiający monitorowanie działalności MŚP oraz wkładu sektora MŚP w gospodarkę.

Wykres 3.1. **Struktura wsparcia MŚP, przedsiębiorczości i innowacji w Polsce na poziomie centralnym, 2009**



Uwaga: Dane oparte na szacunkach pochodzących z różnych polskich raportów.

Budżet PARP na 2009 r. został uchwalony na poziomie 652,3 mln EUR (2,9 mld PLN) i został przeznaczony na realizację działań w ramach Programu Operacyjnego Innowa-

cyjna Gospodarka (PO IG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) oraz innych programów i instrumentów służących rozwojowi przedsiębiorczości i innowacji.

Cele PARP są realizowane poprzez udzielanie dotacji MŚP oraz instytucjom wspierającym ich rozwój, szkolenia i dotacje na rynku pracy, świadczenie usług doradczych i eksperckich; przekazywanie przedsiębiorstwom wiedzy, informacji gospodarczych, badań i analiz oraz organizowanie imprez o charakterze informacyjnym i promocyjnym. PARP pracuje we współpracy z Krajowym Systemem Usług dla MŚP (KSU), którego jest administratorem. Ponadto PARP współpracuje ze związkami pracowników i pracodawców, instytucjami pozarządowymi, organizacjami wspierającymi przedsiębiorstwa, a także administracją centralną i regionalną w zakresie polityki przedsiębiorczości, realizacji instrumentów i kształtowania nowych inicjatyw. PARP jest także aktywna na forum międzynarodowym, współpracując przy wymianie dobrych praktyk, zwłaszcza w zakresie promowania i rozwoju innowacji i przedsiębiorczości.

Regionalne instytucje finansujące

W 2001 r. Rząd RP ułatwił tworzenie RIF we wszystkich województwach na zasadzie partnera regionalnego PARP w zakresie realizacji polityki sektorowej, skierowanej do MŚP w określonych regionach. Są to regionalne agencje rozwoju lub instytucje posiadające odpowiednie doświadczenie w zakresie wspierania MŚP (tj. izby gospodarcze, fundacje, związki). Zakres czynności, na których koncentrują się RIF to: wdrażanie regionalnych instrumentów wsparcia rozwoju przedsiębiorstw oraz administrowanie konkretnymi instrumentami PARP, w zakresie wsparcia sektora MŚP w regionach. Większość RIF dostarcza MŚP bezpłatnych informacji w punktach konsultacyjnych oraz nadzoruje, koordynuje i monitoruje sieć punktów konsultacyjnych w każdym województwie. RIF posiadają istotną wiedzę i środki organizacyjne umożliwiające im świadczenie usług na rzecz MŚP (Fundacja Promocji Przedsiębiorczości, 2007).

Krajowy System Usług dla MŚP (KSU)

Krajowy System Usług dla MŚP (KSU) powstał w 1996 r. w celu stworzenia sieci ochronnej dla ośrodków zaangażowanych we wspieranie przedsiębiorców i przedsiębiorstw. Sieć ta obejmuje NGOs, agencje rozwoju regionalnego, organizacje pracodawców, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze pożyczkowe, szkoły biznesu, stowarzyszenia rzemieślników, fundacje, izby handlowe i przemysłowe itd.; system wspierania MŚP funkcjonuje od ponad 10 lat. Głównym celem prowadzonych działań w ramach KSU jest zwiększenie konkurencyjności polskich MŚP poprzez zaoferowanie wysokiej jakości usług związanych z przedsiębiorczością i efektywnym funkcjonowaniem istniejących MŚP. Sieć ta została dołączona do systemu w 2000 r. wraz z powstaniem ośrodków doradztwa dla przedsiębiorstw w celu świadczenia na rzecz MŚP bezpłatnych usług informacyjnych i doradczych, a później została uzupełniona o punkty konsultacyjne (ośrodki świadczące bezpłatne usługi w zakresie dostarczania informacji gospodarczej na rzecz MŚP i przedsiębiorców). Ośrodki KSU oferują usługi ogólnego doradztwa, usługi doradztwa proinnowacyjnego, usługi informacyjne, usługi szkoleniowe oraz usługi finansowe (tj. udzielanie gwarancji, pożyczek). Sieć posiada ok. 212 jednostek organizacyjnych; w skład KSU wchodzi Zarząd Koordynujący. KSU posiada ponad 1 400 akredytowanych konsultantów i ekspertów. Działania KSU są monitorowane i oceniane przez PARP.

Wszystkie jednostki KSU są zarejestrowane w PARP i muszą zapewniać odpowiedni poziom jakości, aby uzyskać akredytację usługodawcy ds. usług wsparcia. Wymogi te oraz standardy świadczenia usług zostały opisane szczegółowo w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 27 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla MŚP (Dziennik Ustaw, nr 27, pozycja 221). Wszyscy członkowie KSU muszą posiadać zasoby techniczne i finansowe umożliwiające odpowiednie świadczenie usług doradztwa, szkoleniowych, informacyjnych oraz finansowych w zakresie finansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej, zakładania mikroprzedsiębiorstw i MŚP, zapewniające świadczenie usług przez osoby posiadające odpowiednie umiejętności, posiadające system zapewnienia jakości dla świadczonych usług oraz działać zgodnie z zasadami etyki zawodowej. Jednostki KSU posiadają systemy zarządzania jakością zgodne z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001–2001. Nowe jednostki są dołączane do KSU, jeżeli wynik audytu rejestracyjnego jest pozytywny. Głównym kryterium uzyskania akredytacji usługodawcy ds. usług wsparcia jest zdolność świadczenia usług dla MŚP przez ekspertów posiadających odpowiednie umiejętności i doświadczenie w danym obszarze specjalizacji związanej z funduszami pomocowymi.

Sieć KSU obejmuje m.in. punkty konsultacyjne oferujące informacje podstawowe i odwołania do informacji źródłowych, instytucje oferujące usługi finansowe takie jak krajowe fundusze poręczeń kredytowych oraz krajowe fundusze pożyczkowe, RIF, które oferują informacje i dostęp do funduszy UE; oraz ośrodki Krajowej Sieci Innowacji (KSI) oferujące usługi wsparcia w zakresie innowacji (np. uniwersytety, ośrodki technologiczne i inkubatory).

Punkty konsultacyjne (PK)

Lokalne i regionalne punkty konsultacyjne (PK) są jednostkami, w których potencjalni przedsiębiorcy lub firmy rozpoczynające działalność oraz istniejące MŚP mogą uzyskać dostęp do bezpłatnych informacji dotyczących m.in. spraw administracyjnych i prawnych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej, zarządzania korporacyjnego (w obszarze prawa, marketingu, finansów, podatków, produkcji itp.), zasad, jakie należy stosować w opracowywaniu wniosków o pomoc państwową, dostępu do finansowania (oferowanego w formie funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych oraz funduszy venture capital oraz przez pozostałe instytucje finansowe i organizacje wspierające przedsiębiorstwa), podmiotów świadczących usługi doradcze itd. W maju 2009 r. istniało 111 takich punktów, zatrudniając 288 konsultantów pełniących funkcję punktów „pierwszego kontaktu”, świadczących usługi w innych częściach sieci wsparcia MŚP.

Sieć Enterprise Europe Network

W Polsce istnieje 30 aktywnych ośrodków *Sieci Enterprise Europe Network* zgrupowanych w czterech konsorcjach:

- Polska Środkowa – Business Support Network (Polska Środkowa – BSN) – koordynator: PARP (składa się z sześciu członków z czterech województw: mazowieckie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, pomorskie),
- Polska Zachodnia – koordynator: CTT Wrocław,
- BISNEP (Wsparcie Biznesowe i Innowacyjne dla Polski Północno-Wschodniej) – koordynator – CTT Uniwersytet Warszawski,
- BSN Polska Południowa – koordynator: CTT Politechnika Krakowska.

Sieć Enterprise Europe Network oferuje szeroki zakres usług w zakresie wsparcia i doradztwa dla MŚP. Partnerzy sieci dostarczają informacji oraz udzielają pomocy w dostępie do polityk, programów i możliwości finansowania ze strony UE takich jak:

- Pomoc spółkom w identyfikacji potencjalnych partnerów handlowych, w szczególności w innych krajach,
- Pomoc MŚP w rozwoju nowych produktów oraz dostęp do nowych rynków i informowanie ich o działaniach i szansach pojawiających się w UE,
- Doradzanie małym przedsiębiorstwom w kwestiach technicznych (np. prawa własności intelektualnej, standardy i ustawodawstwo UE),
- Działanie w formie „mostu” między przedsiębiorcami a instytucjami kształtującymi politykę UE w celu umożliwienia wymiany opinii pomiędzy stronami.

Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych oraz Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych

Fundusze poręczeń kredytowych stworzyły Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych (KSFP), którego kilku członków stanowi również część KSU. Regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe utworzyły z kolei Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych (PSFP); około połowy jego członków należy także do KSU.

Krajowa Sieć Innowacji (KSI)

Krajowa Sieć Innowacji (KSI) obejmuje jednostki KSU, które specjalizują się w świadczeniu proinnowacyjnych usług doradczych na rzecz MŚP potrzebujących wsparcia w zakresie poprawy istniejącego lub planowanego nowego procesu technologicznego, produktu lub usługi oraz pomocy w stworzeniu warunków dla transferu i komercjalizacji nowych rozwiązań technologicznych. Ośrodki KSI stanowią certyfikowane przez PARP jednostki stosujące procedury wzajemnej współpracy w ramach sieci i współpracujące na bieżąco w sposób formalny z ośrodkami B+R w zakresie świadczenia usług lub prowadzącej działalność jako odrębne jednostki organizacyjne ośrodka B+R.

Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów (COIC)

W 2009 r. Ministerstwo Gospodarki przeznaczyło 78 mln PLN na wsparcie nowej sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów (COIC) (2009–2015). Celem COIC jest ułatwienie dostępu do profesjonalnych i kompleksowych informacji na temat eksportu i inwestycji dla polskich i zagranicznych eksporterów. Usługi wspierania eksportu będą obejmować planowanie i organizację na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność w Polsce i zamierzających eksportować lub inwestować za granicą. Usługi wsparcia eksportu zostaną udostępnione inwestorom międzynarodowym zainteresowanym rozpoczęciem działalności gospodarczej w Polsce, którzy potrzebują informacji na temat zachęt inwestycyjnych i instrumentów wsparcia. Inicjatywa ta jest realizowana w ramach PO IG Poddziałanie 6.2.1 Wsparcie centrów obsługi inwestorów i eksporterów.

NGO (Organizacje pozarządowe)

W procesie wsparcia rozwoju MŚP i przedsiębiorczości uczestniczy również szereg organizacji pozarządowych takich jak Polska Organizacja Pracodawców, Stowarzyszenie

Prywatnych Przedsiębiorców, Business Centres Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Krajowa Izba Handlowa, Fundacja Promocji Przedsiębiorczości oraz Fundacja Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości.

Krajowa polityka innowacji jest kształtowana na poziomie centralnym przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ministerstwo Gospodarki formułuje założenia polityki innowacji oraz opisuje je w dokumentach strategicznych, a Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego monitoruje uniwersytety, instytuty badawcze, jednostki B+R oraz pozostałe ośrodki badawcze. Współpracują one w tworzeniu i finansowaniu pewnych projektów w celu koordynacji i realizacji projektów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki krajowej.

W realizację polityki innowacji zaangażowanych jest kilka podmiotów: PARP, Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP), Urząd Patentowy RP (UPRP), Naczelna Organizacja Techniczna (NOT), Krajowa Sieć Innowacji (KSI), Centra Zaawansowanych Technologii (CZT) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) utworzone w 2007 r.

Główną rolę w zakresie innowacji w sektorze MŚP na poziomie centralnym pełnią PARP i ARP. PARP współpracuje ściśle z Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie rozwoju rozwiązań systemowych i realizacji programów pilotażowych zachęcających do tworzenia nowych przedsiębiorstw, współpracy pomiędzy przedsiębiorcami oraz wykorzystania własności przemysłowej dla wzrostu konkurencyjności (np. bony innowacyjne w celu rozpoczynania współpracy pomiędzy instytucjami B+R oraz mikro- i małymi przedsiębiorstwami, dotacje na przygotowanie zastosowania międzynarodowych programów innowacyjnych w MŚP). PARP zarządza również Krajową Siecią Innowacji oraz prowadzi działania badawcze i ocenę programów i instrumentów przedsiębiorczości i innowacji. ARP wspiera projekty inwestycyjne i doradcze związane ze stworzeniem parków naukowych i technologicznych, parków przemysłowych i inkubatorów technologicznych. Urząd Patentowy RP prowadzi działania mające na celu podniesienie świadomości znaczenia kwestii ochrony praw własności intelektualnej oraz ułatwia proces uzyskiwania patentu.

Naczelna Organizacja Techniczna (NOT) wspiera wykorzystując swoją sieć około 50 oddziałów w kraju, różne przedsiębiorstwa (głównie MŚP) poprzez pomoc w nawiązaniu kontaktów z sektorem B+R oraz w uzyskaniu środków na finansowanie projektów innowacyjnych. NOT posiada umowę z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zarządzanie małymi dotacjami dla MŚP w ramach komponentu PO IG „projekty celowe dla MŚP”.

Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości stanowią sieć inkubatorów przedsiębiorczości (ośrodki rozpoczynania działalności gospodarczej) zlokalizowanych na polskich uniwersytetach, które powstały w 2004 r. Inkubatory te koncentrują się na promowaniu przekazywania wiedzy o innowacjach i przedsiębiorczości, usuwaniu przeszkód w proinnowacyjnym i proprzedsiębiorczym środowisku okołouniwersyteckim, świadczeniu usług doradczych dla studentów, młodych naukowców i personelu akademickiego w zakresie działań, jakie muszą zostać podjęte w celu założenia przedsiębiorstwa i komercjalizacji innowacji, w tym również przyciągnięciu zasobów od instytucji i potencjalnych inwestorów celem stworzenia warunków dla innowacyjnych pomysłów. Inkubatory przedsiębiorczości są związane z doradcami akademickimi wspierającymi początkujących przedsiębiorców swą wiedzą ekspercką. Wsparcie finansowe inkubatorów akademickich

opiera się na rocznych konkursach dla propozycji organizowanych przez Ministerstwo Gospodarki.

Na poziomie regionalnym innowacje MŚP są wspierane przez Centra Zaawansowanych Technologii (CZT), ośrodki transferu technologii, parki technologiczne, inkubatory technologiczne, urzędy patentowe skoncentrowane na transferze technologii oraz ochronie praw własności intelektualnej, sieci Enterprise Europe Network oraz członków KSI. W kraju istnieje ponad 500 niezależnych ośrodków tego typu.

Kwestie o strategicznym znaczeniu dla struktur wsparcia MŚP, przedsiębiorczości i innowacji

KSU jest obecnie uznawany za jedno z najlepszych narzędzi pomocy publicznej w zakresie promowania wzrostu i rozwoju MŚP w Polsce (Stawasz *et al.*, 2007). Stworzenie sieci doprowadziło do poprawy jakości, zakresu usług i informacji dla MŚP oraz lepszej koordynacji realizacji programów rządowych i procesów wsparcia UE. System stale się rozwija, a doświadczenie i umiejętności usługodawców są coraz większe (np. rozwój zawodowy i standardy akredytacji) w celu lepszego zaspokojenia potrzeb przedsiębiorców związanych z zakładaniem i zarządzaniem przedsiębiorstwami prywatnymi.

Jednak duża liczba podmiotów zajmujących się wspieraniem MŚP, przedsiębiorczości i innowacji akcentuje problem nakładania i powielania świadczonych usług i stopnia, w jakim sieć krajowa jest w stanie dotrzymać kroku i współpracować z regionami w zakresie koordynacji tak znaczącego wzrostu liczby instytucji oraz możliwości stworzenia spójnego systemu wsparcia przedsiębiorstw, który koordynowałby proces wspierania przedsiębiorców i MŚP na poziomie regionalnym. Ocena wymiaru centralnego, regionalnego i lokalnego wsparcia MŚP i przedsiębiorczości wskazuje na potrzebę integracji publicznie finansowanych systemów usług dla przedsiębiorstw, w tym również finansowanych ze źródeł centralnych i regionalnych. Kwestie te zostaną szerzej omówione w rozdziale 4.

Fragmentacja wsparcia przedsiębiorstw powoduje, że przedsiębiorcy nie mają adekwatnej wiedzy na temat miejsc, gdzie powinni się zwrócić celem uzyskania odpowiedniego wsparcia. Tymczasem szczególnie istotne jest, aby system był spójny dla jego użytkowników, tj. zarówno dla przedsiębiorców, jak i usługodawców. Zasada okienek pierwszego kontaktu, okienek przedsiębiorczości oraz pojedynczego okienka nie powinna się ograniczać do usług w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, ale powinna mieć również zastosowanie do innych usług biznesowych świadczonych całemu sektorowi MŚP.

Biorąc pod uwagę, że Regionalne Departamenty Rozwoju oraz Urzędy Marszałkowskie posiadają obecnie swoje własne fundusze w ramach regionalnego programu operacyjnego (RPO) w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, ale stosunkowo niewielkie doświadczenie i umiejętności w obszarze polityki rozwoju MŚP i przedsiębiorczości oraz realizacji programu, wymagają one istotnej poprawy własnego potencjału w tym zakresie. Wypracowanie systemu adekwatnego transferu wiedzy i dobrych praktyk do urzędów regionalnych powinno stanowić priorytet dla Ministerstwa Gospodarki.

Polityki, programy i środki wsparcia MŚP i przedsiębiorczości

W rozdziałach 1 i 2 zaakcentowano kilka wyzwań stojących przed poszczególnymi MŚP i sektorem MŚP. Na przykład wskazano, iż sektor MŚP charakteryzuje się nieproporcjonalnie wysokim odsetkiem mikroprzedsiębiorstw, posiada niskie wskaźniki przetrwania nowych przedsiębiorstw, ma niski wzrost liczby MŚP i osób samozatrudnionych netto oraz niską liczbę MŚP prowadzących działalność eksportową, niski poziom konkurencyjności, a także inwestycji w technologię i innowacyjność. Ponadto przedsiębiorcy w sektorze MŚP wskazują na takie wyzwania, jak niewystarczająca podaż wykształconych i wykwalifikowanych pracowników, obciążenia administracyjne i regulacyjne utrudniające rozpoczynanie i szybki wzrost działalności gospodarczej, wysokie opodatkowanie i koszty ubezpieczenia społecznego, a także skomplikowane procedury prawne.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat rząd polski podjął szczególny wysiłek celem wsparcia sektora MŚP. Główny nacisk został położony na poprawę i reformę regulacyjną, udoskonalenie procesu świadczenia wysokiej jakości usług dla przedsiębiorstw, w tym również systemu ich finansowania, ułatwienia w dostępie do rynków, poprawy konkurencyjności MŚP oraz wprowadzenia zagadnienia przedsiębiorczości do programu nauczania na różnych poziomach. Wraz z upływem czasu program polityki MŚP i przedsiębiorczości ulegał zmianom, zaznaczając w coraz większym stopniu działania i środki innowacyjne służące poprawie innowacyjności polskich przedsiębiorstw, w tym również MŚP, poprzez wzmocnienie infrastruktury i usług związanych z innowacjami.

Pomimo że program polityki MŚP i przedsiębiorczości nie jest w pełni przejrzysty (z uwagi na wspomniane powody), analiza dokumentów, programów i środków polityki rządu sugeruje kategoryzację obejmującą osiem obszarów polityki. Niniejszych osiem obszarów polityki zostanie wykorzystanych jako ramy kształtujące dyskusję i przegląd polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce:

- uproszczenie regulacji i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i MŚP,
- poprawa w dostępie MŚP do finansowania,
- zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia biznesowego w celu ułatwienia rozwoju przedsiębiorczości, rozpoczynania działalności gospodarczej i wzrostu MŚP,
- wzmocnienie umiejętności i zdolności menadżerskich MŚP,
- promowanie innowacyjności wśród MŚP i przedsiębiorców,
- ułatwienie dostępu do rynków (zamówienia publiczne, eksport),
- wspieranie grup mniej reprezentatywnych,
- promowanie postaw i kultury przedsiębiorczości.

Kolejny rozdział omawia główne programy i środki związane z ww. celami polityki wobec MŚP i na rzecz przedsiębiorczości (których podsumowanie znajduje się w tabeli 3.1).

Tabela 3.1. Podsumowanie polityk i programów w Polsce w 2009 r. w zakresie MŚP i przedsiębiorczości na poziomie centralnym

Obszar / cel polityki: 1. Uproszczenie regulacji i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla MŚP	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację: Ministerstwo Gospodarki
Programy i środki	
Grupa Zadaniowa ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarki (2006)	
Narodowy Program Reform (2007–2013)	
Cel ograniczenia obciążeń administracyjnych w niektórych obszarach o 25% do 2012 r.	
Pakiet na rzecz Przedsiębiorczości (zestaw aktów prawnych wprowadzonych do procesu legislacyjnego w 2008 r. w celu dokonania rewizji kodeksu handlowego, prawa upadłościowego itd.)	
Ograniczenie minimalnych wymogów kapitałowych wobec spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z 50 000 PLN do 5 000 PLN	
Zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych (w tym wprowadzenie okienek przedsiębiorczości w zakresie procedur związanych z rozpoczynaniem działalności gospodarczej)	
Prawo w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców	
Prawo w zakresie konsolidacji instytucji kontrolnych	
Zmiany ustawy o rachunkowości w zakresie podniesienia progu, poniżej którego przedsiębiorstwa nie muszą stosować zasad pełnej rachunkowości (uproszczenie)	
Uproszczenie stawek podatkowych oraz systemów sprawozdawczości przedsiębiorstw osiągających roczne przychody nieprzekraczające 150 000 EUR	
Zmniejszenie płatności z tytułu ubezpieczeń społecznych dla nowych osób samozatrudnionych w ciągu pierwszych 24 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej	
Wprowadzenie zasady oceny skutków regulacji (OSR) całego nowego ustawodawstwa przy wykorzystaniu testu MŚP	
Wprowadzenie zasady „MŚP przede wszystkim” sformułowanej w „ <i>Small Business Act</i> ” dla Europy (PARP)	
Obszar / cel polityki: 2. Poprawa dostępu MŚP do finansowania	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Programy i środki	
Krajowy System Poręczeń Kredytowych	BGK i inne banki
Lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych	Urzędy Marszałkowskie
Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe	Urzędy Marszałkowskie
Fundusz Pracy (dotacje dla osób bezrobotnych, które podjęły samozatrudnienie)	Fundusz Pracy
Fundusz Kredytu Technologicznego	BGK
Krajowy Fundusz Kapitałowy (w celu stymulowania inwestycji typu private equity w obiecujące nowo powstałe przedsiębiorstwa i MŚP)	KFK/ BGK
Projekt pilotażowy technostarterów (kapitał załączkowy dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność w zakresie technologii o wysokim potencjale)	MNISW
Fundusze kapitału załączkowego	PARP
Finansowanie nowo powstałych sieci aniołów biznesu	PARP
NewConnect – rynek obrotu akcji na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie	
Punkty konsultacyjne dostarczające informacji o źródłach finansowania	PARP
Obszar / cel polityki: 3. Zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia dla przedsiębiorstw w celu ułatwienia rozwoju przedsiębiorczości, rozpoczynania działalności gospodarczej i wzrostu MŚP	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację: PARP
Programy i środki	
Sieć KSU	
Sieć KSI	
Punkty konsultacyjne	
Akredytacja PARP dla konsultantów i doradców pracujących w tych sieciach	

Tabela 3.1. Podsumowanie polityk i programów w Polsce w 2009 r. w zakresie MŚP i przedsiębiorczości na poziomie centralnym (cd.)

Obszar / cel polityki: 4. Wzmocnienie umiejętności i zdolności menadżerskich MŚP Programy i środki	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Szkolenia w zakresie podnoszenia umiejętności oraz zwiększenie pomocy oferowanej MŚP i innym pracownikom (PO KL)	PARP, Urzędy Marszałkowskie
Program poprawy jakości usług szkoleniowych (PO KL)	PARP
Finansowanie usług szkoleniowych oraz usług doradztwa biznesowego dla pracodawców, pracowników i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej (PO KL).	PARP
Program Leonardo da Vinci (kształcenie i szkolenia zawodowe)	MEN
Zakładowy Fundusz Szkoleniowy (pomaga pokryć koszty zakładowych programów szkoleniowych)	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Akademia – program e-learningu dla MŚP	PARP
Obszar / cel polityki: 5. Promowanie innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców Programy i środki	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Instrumenty bezpośredniego wsparcia MŚP	
Bony innowacyjne	PARP
Kredyty inwestycyjne na innowacje	PARP
Fundusz Kredytu Technologicznego	BGK
Ulgi podatkowe z tytułu zakupu nowych technologii	Ministerstwo Gospodarki
Wsparcie inwestycji w „projekty celowe” na innowacje	MNISW (NOT)
Wsparcie tworzenia statusu centrów B+R (przedsiębiorstwa wewnętrzne)	Ministerstwo Gospodarki / PARP
Inicjatywa Technologiczna I oraz InitTech	MNISW (NCBiR)
Zarządzanie własnością intelektualną	PARP
Promocja ochrony i wykorzystania własności intelektualnej	PUP
Wsparcie inkubatorów przedsiębiorczości	PARP, ARP
Instrumenty wsparcia instytucji środowiska biznesowego	
Tworzenie ośrodków innowacyjności	PARP
Krajowy System Przedsiębiorczości Akademickiej	PARP, Ministerstwo Gospodarki
Wspieranie nowych działań innowacyjnych (wspieranie kosztów oceny innowacyjnych pomysłów przedsiębiorców)	PARP
Program Kreator Innowacyjności	MNISW
Program Patent Plus	
Portal Innowacji	PARP
Klub Innowacyjnych Przedsiębiorstw	PARP
Wsparcie klastrów (infrastruktura, konkurencyjność klastrów, polityka B+R, działania klastrów międzynarodowych)	PARP, Ministerstwo Gospodarki
Obszar / cel polityki: 6. Ułatwienie dostępu do rynków Programy i środki	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Zamówienia	
Zamówienia Publiczne dla Przedsiębiorczych – Program Wsparcia MŚP	Ministerstwo Gospodarki, PARP
Uproszczenie procedur w zakresie zamówień, przetargi małej wartości umożliwiające MŚP korzystanie z poręczeń bankowych w celu zabezpieczenia wadium przetargowego	Ministerstwo Gospodarki
Eksport	
Wsparcie w zakresie uzyskiwania certyfikatów produktowych, publikacji materiałów promocyjnych, uczestnictwa w projektach promocji handlu, usługi doradcze w zakresie oceny szans na rynkach eksportowych	Ministerstwo Gospodarki, PARP

Tabela 3.1. Podsumowanie polityk i programów w Polsce w 2009 r. w zakresie MŚP i przedsiębiorczości na poziomie centralnym (cd.)

Usługi w zakresie kredytów eksportowych	Ministerstwo Gospodarki, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych
Program DOKE (program dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych)	
Paszport do Eksportu	PARP
Program Promocji Polskich Produktów	Ministerstwo Gospodarki
Informacje o rynkach eksportowych i kojarzeniu przedsiębiorstw	Ministerstwo Gospodarki
Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów	Ministerstwo Gospodarki
Obszar / cel polityki: 7. Wspieranie słabo reprezentowanych grup	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Programy i środki	
Projekt Kobiety dla Kobiet	PARP
Dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz programy szkoleniowe dla osób bezrobotnych	Lokalne Urzędy Zatrudnienia, Fundusz Pracy
Pożyczki dla osób niepełnosprawnych rozpoczynających działalność gospodarczą	PFRON, Fundusz Pracy
Programy dotacji dla osób mieszkających na terenach wiejskich, którzy zakładają mikroprzedsiębiorstwa w wielu sektorach o potencjale wzrostu zatrudnienia	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Obszar / cel polityki: 8. Promowanie postaw i kultury przedsiębiorczości	Wiodący podmiot odpowiedzialny za realizację, w tym:
Programy i środki	
Edukacja w zakresie przedsiębiorczości	
Przedsiębiorczość jako obowiązkowy przedmiot nauczania w szkołach średnich	MEN
Przedsiębiorczość jako podstawowy element programu nauczania w dwuletnich szkołach zawodowych	MEN
Krajowy System Kształcenia Zawodowego i Szkoleń (moduły szkoleń dla menadżerów przedsiębiorstw oraz właścicieli MŚP)	MEN
Promocja przedsiębiorczości jako jeden z głównych celów kształcenia dorosłych	MEN
Wsparcie Akademii Przedsiębiorczości Leona Koźmińskiego (poziom szkolnictwa wyższego)	MNiSW
Zaangażowanie MNiSW we wprowadzenie zagadnienia przedsiębiorczości do obowiązkowego programu nauczania uniwersyteckiego (w ciągu 5 lat)	MNiSW
Program Edukacji Ekonomicznej Narodowego Banku Polskiego (program szkoleń dla nauczycieli)	Narodowy Bank Polski
Inicjatywy w zakresie promocji przedsiębiorstw	
Konkurs na Polski Produkt Przyszłości	PARP
Konkurs na Biznesplan Przedsiębiorcza Polska	Sponsoring Ministerstwa Gospodarki
Światowy Tydzień Przedsiębiorczości w Polsce	Partnerstwo publiczno-prawne pod kierownictwem Ministerstwa Gospodarki
Europejskie Nagrody Przedsiębiorczości	Ministerstwo Gospodarki
Europejski Tydzień MŚP	Ministerstwo Gospodarki

Uproszczenie regulacji i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i MŚP

W Deklaracji Sтамбуlskiej podpisanej przez Ministrów Państw Członkowskich OECD (OECD, 2004a) zaakcentowano m.in., że nowoczesna, globalna i konkurencyjna gospodarka wymaga polityk i ram instytucjonalnych przyczyniających się do promowania środowiska biznesowego sprzyjającego przedsiębiorczości i ułatwiającego roz-

poczynanie działalności gospodarczej, rozwój przedsięwzięcia, przekazywanie własności przedsiębiorstwa oraz łagodne zakończenie działalności gospodarczej.

Obecna polityka regulacyjna prowadzona przez Rząd RP ma podwójny cel: po pierwsze uproszczenie prawa, po drugie eliminację obciążeń administracyjnych (np. zbędne zezwolenia, licencje, koncesje) w celu umożliwienia dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości. Proces dostosowywania przepisów prawnych i regulacji do potrzeb sektora prywatnego oraz zmniejszenia obciążeń MŚP i przedsiębiorców jest realizowany od ponad dziesięciu lat. Ostatnio przyjęty cel, to ograniczenie do 2010 r. obciążeń administracyjnych w pewnych obszarach o 25% (np. o charakterze środowiskowym, w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego, działalności gospodarczej, prawa pracy). Ministerstwo Gospodarki ponosi odpowiedzialność za realizację Narodowego Programu Reform na lata 2008–2011 r., który określa główne inicjatywy polityczne (Ministerstwo Gospodarki, 2008a).

Pierwszym dowodem na podjęcie przez Rząd RP działań mających na celu ograniczenie barier administracyjnych w zakresie działalności gospodarczej było utworzenie w 1998 r. Rządowej Grupy Roboczej mającej za zadanie przeanalizowanie powyższego problemu. Jednym z najważniejszych rezultatów podjętych działań było uchwalenie w listopadzie 1999 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, obejmującej pakiet ustaw mających na celu ułatwienie działalności przedsiębiorstw prywatnych. W 2002 r. Polska przystąpiła do Inicjatywy UE „*Candidate Countries Business Environment Simplification Task Force (CC BEST)*”, a następnie, tego samego roku, Rada Ministrów zatwierdziła pakiet „*Przed wszystkim Przedsiębiorczość*” stanowiący jeden z fundamentalnych elementów strategii gospodarczej „*Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca*”. Pakiet zawiera listę aktów prawnych, jakie należy wprowadzić, aby: poprawić system prawny dla przedsiębiorców i przedsiębiorstw, usunąć bariery i uprościć procedury administracyjne, wprowadzić bardziej przyjazne procedury legislacyjne i podatkowe; uprościć system ubezpieczeń społecznych (ograniczenie kosztów ubezpieczenia społecznego i stawek podatkowych) oraz wprowadzić bardziej elastyczne regulacje w zakresie prawa pracy (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2003).

Obecne wysiłki na rzecz zmniejszenia obciążeń regulacjami administracyjnymi nałożonymi na przedsiębiorstwa rozpoczęto w 2005 r. w ramach „*Projekt SIGMA*” („*Support for Improvement in Governance and Management*”) (OECD, 2007a). Międzyresortowa grupa robocza (Grupa Zadaniowa ds. Nowoczesnych Regulacji Gospodarki) powstała w 2006 r. w celu uproszczenia prawa. Niniejszą inicjatywą kierowało Ministerstwo Gospodarki, przy czym każdy resort delegował jednego urzędnika odpowiedzialnego za tematykę w tym zakresie. Program Reformy Regulacyjnej został zapoczątkowany w 2006 r. (program „*Business Deserves Better*”) jako pierwsza kompleksowa próba określenia zintegrowanego podejścia wobec polityki zarządzania regulacjami. Narodowy Program Reform na lata 2008–2011 stanowi kontynuację tego przedsięwzięcia.

W okresie od stycznia 2007 r. do października 2008 r. Rząd RP przyjął pakiet ustaw mających na celu uproszczenie prawa handlowego. Prace legislacyjne nad „*Pakiem dla Przedsiębiorczości*” zostały zapoczątkowane w 2008 r. Obejmuje on m.in. zmiany i poprawki do kodeksu pracy, ustawy o praktykach absolwenckich (ułatwienie i zwiększenie korzyści przedsiębiorstw z tytułu zatrudnienia absolwentów), ordynacji podatkowej, kodeksu cywilnego, prawa dewizowego, prawa upadłościowego i naprawczego (celem umożliwienia ogłoszenia upadłości przez osoby fizyczne niezatrudniające pracowników,

w tym również przy rozwiązaniu problemu niewypłacalności), ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych oraz kodeksu spółek handlowych.

Istotną zmianą wprowadzoną do prawa handlowego było ograniczenie wymogów kapitałowych dotyczących założenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z 50 000 PLN do 5 000 PLN oraz w zakresie założenia spółki akcyjnej z 500 000 PLN do 100 000 PLN. Wpłynęło to na poprawę wartości tego wskaźnika w raporcie *Doing Business* w 2010 r. (patrz tabela 2.12 w rozdziale 2).

Pozostałe akty prawne i ich zmiany przyjęte przez Parlament w 2008 r. w ramach „Pakietu dla Przedsiębiorczości” obejmowały następujące środki (patrz także załącznik A za 2008 r.):

- Zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (przyjęte w lipcu i grudniu 2008 r.), wprowadzające nowy instrument umożliwiający przedsiębiorcom zawieszenie działalności gospodarczej na okres do dwóch lat bez konieczności spełniania większości wymogów administracyjnych, jakie muszą być realizowane przez podmioty aktywne (korzyść dla przedsiębiorstw sezonowych) oraz wprowadzenie okienka przedsiębiorczości w zakresie procedur rozpoczynania działalności gospodarczej.
- Przedsiębiorcy są zobowiązani do wypełnienia w miejsce czterech, jednego formularza, w celu dokonania rejestracji nowej działalności gospodarczej, w tym również zniesiono opłatę za złożenie wniosku w wysokości 100 PLN. Trwają prace nad wprowadzeniem możliwości dokonywania rejestracji online – opcja ta ma być wkrótce dostępna.
- Prawo w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców (w trakcie prac legislacyjnych) wyeliminuje z polskiego prawa zbędne pozwolenia i licencje wpływające na działalność przedsiębiorstw, wzmocni zasadę swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz uprości prawo.
- Prawo w zakresie konsolidacji instytucji kontrolnych (w przygotowaniu) zapewni harmonizację wszystkich kontroli przeprowadzanych przez instytucje państwowe lub lokalne, wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej, ma na celu eliminację zbędnych kontroli i skonsolidowanie zadania. Efektem ma być ograniczenie kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców oraz poprawę wydajności.
- Zmiany ustawy o rachunkowości w zakresie podniesienia progu, poniżej którego przedsiębiorstwa nie muszą stosować zasad pełnej rachunkowości z 800 tys. EUR do 1,2 mln EUR rocznych przychodów, co zwiększy liczbę przedsiębiorców mogących skorzystać z uproszczonych zasad rachunkowości.

Ponadto MŚP są traktowane w sposób preferencyjny w niektórych kwestiach podatkowych. Jeżeli roczne obroty przedsiębiorstwa nie przekraczają kwoty 150 000 EUR, przedsiębiorstwo może podjąć decyzję o wyborze liniowej stawki podatkowej wynoszącej 19% i nie jest zobowiązane do prowadzenia ksiąg. System opodatkowania dochodu osób prawnych ma charakter dwustopniowy, a stawki wynoszą 18% i 30%, istnieje też obowiązek prowadzenia ksiąg. Przepis ten jest poddawany krytyce z dwóch powodów: (i) tworzy on sytuację, w której mikro- i małe przedsiębiorstwa unikają prowadzenia ksiąg oraz (ii) progresywnie rosnąca stawka podatkowa dla osób prawnych zniechęca osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą do przekształcenia w osoby prawne. Jest to niezamierzony efekt funkcjonowania wspomnianych zasad, który w rzeczywistości może negatywnie wpłynąć na wzrost mikro- i małych przedsiębiorstw, a w konsekwencji zniechęcić do rozwoju i próby wzrostu, o czym wspomniano w rozdziale 2. MŚP

mogą także stosować amortyzację przyspieszoną, rozliczać podatki przy użyciu kart kredytowych oraz ubiegać się o odroczenie płatności zaliczek na podatek dochodowy przez okres pięciu lat.

Osoby samozatrudnione w Polsce są zobowiązane do opłacania składek na fundusz ubezpieczeń społecznych (fundusz pracy), z którego mogą pobierać świadczenia w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa (co nie jest powszechnym rozwiązaniem w większości państw)⁵. Płacą oni stałą składkę na ubezpieczenie społeczne obliczoną od zadeklarowanej podstawy, nie mniejszą aniżeli 60% średniej płacy w Polsce. W niektórych sytuacjach powyższe czynniki mogą stanowić zachętę dla samozatrudnienia z uwagi na korzystny bilans korzyści i strat.

Rządowy Pakt Stabilizacji i Wzrostu z 2008 r. (przygotowany w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy) zawierał załącznik do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych umożliwiający przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność gospodarczą oraz spółkom o obrotach poniżej 1,2 mln EUR na uwzględnianie w 2009 i 2010 r. nakładów inwestycyjnych do wysokości 100 000 EUR jednorazowo w kosztach (co oznacza wzrost z obecnego progu wynoszącego zaledwie 50 000 EUR rocznie). Celem tej polityki jest zachęcanie nowych i istniejących MŚP do inwestowania w okresie spowolnienia gospodarczego.

W 2001 r. Rząd RP wprowadził zasadę przeprowadzania ocen skutków regulacji (OSR) w stosunku do wszystkich projektów regulacji prawnych (przyjęte w październiku 2006 r. „Wytyczne do oceny skutków regulacji”). Wytyczne dotyczące OSR obejmują ocenę wpływu na poziom kosztów i korzyści w następujących obszarach: finanse publiczne, zatrudnienie, rynek pracy oraz jakość pracy; konkurencyjność, przedsiębiorczość; przepływ handlu i inwestycji; koszty operacyjne i procesy gospodarcze; obciążenia administracyjne przedsiębiorstw; innowacje i badania; oraz rozwój regionalny i sektorowy (Ministerstwo Gospodarki, 2006). Szkolenia w zakresie OSR dla urzędników administracji centralnej zostały zapoczątkowane w 2007 i będą kontynuowane w latach 2009–2011 r. Szkolenia odbędą się ok. 3 500 urzędników państwowych. Ministerstwo Gospodarki wypracowało przewodnik, w którym określono sposoby prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami na temat proponowanych zmian legislacyjnych, w tym również białych ksiąg itd.

Ministerstwo Gospodarki prowadzi obecnie program pilotażowy (z PARP) w zakresie wdrożenia zasady „najpierw myśl na małą skalę”. Ewaluacja wymaganych zmian systemowych w tym zakresie będzie przeprowadzona na początku 2010 r. Program będzie wymagał usystematyzowania dwóch kwestii: po pierwsze systematycznego stosowania zasady „najpierw myśl na małą skalę” po przyjęciu nowego ustawodawstwa, po drugie wiąże się z wprowadzeniem szybkiej procedury legislacyjnej celem wypracowania konkretnych problemów, jak np. Pakiet dla Przedsiębiorczości, który zawiera 22 akty prawne. Obecnie prace w tym zakresie prowadzone są na szczeblu centralnym, w tym również prowadzony jest przegląd wszystkich pozwoleń i licencji, z myślą skatalogowania wszystkich regulacji o zasięgu krajowym oraz regionalnym.

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla uproszczenia środowiska regulacyjnego i administracyjnego

Idea wprowadzenia w Polsce okienek przedsiębiorczości dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą nie jest pomysłem nowym, jednak jak dotąd pomysł ten nie doczekał się skutecznej realizacji. Pomimo że MŚP oraz nowi przedsiębior-

cy mogą dokonać wszystkich formalności w jednym urzędzie (Urząd Miejski), to czas wymagany na przetworzenie złożonych dokumentów i uzyskanie ostatecznej zgody na prowadzenie działalności gospodarczej może wynieść nawet trzy tygodnie. W ramach projektu *Better Regulation* prowadzona jest inicjatywa umożliwiająca założenie biznesu drogą elektroniczną (online). Równolegle na przełomie 2009 r. rozpoczęto prace zmierzające do ograniczenia liczby procedur w omawianym zakresie.

W odniesieniu do przeprowadzonych do chwili obecnej zmian regulacyjnych, kluczową kwestią pozostaje zakres podstawowych barier dla przedsiębiorców, którzy rozpoczynają działalność gospodarczą oraz MŚP (jak np. skomplikowane regulacje dotyczące założenia działalności gospodarczej, wysokie składki na ubezpieczenia społeczne, złożony system podatkowy), szczególnie w świetle informacji o systematycznym wzroście poziomu niezarejestrowanej działalności (rozdział 1). Jak wskazano w rozdziale 2, w Polsce istnieją jedne z najbardziej restrykcyjnych wśród państw OECD regulacje wpływające na przedsiębiorczość. Zwolnienia z podatku od wartości dodanej (VAT) dotyczą tylko przedsiębiorstw o obrotach poniżej 50 000 PLN, co stanowi niską kwotę w porównaniu ze standardami międzynarodowymi i jest czasochłonna pod względem zapewnienia zgodności z wymogami w porównaniu z pozostałymi państwami UE. Nowy „*Small Business Act*” dla Europy zaleca państwom członkowskim UE, aby podniosły próg zwolnienia z podatku VAT do co najmniej 100 000 EUR. Istnieje zatem potrzeba rozważenia przez Rząd RP możliwości podniesienia minimalnego progu dla zwolnienia z podatku VAT.

Istnieje potrzeba usprawnienia oceny wpływu nowego ustawodawstwa i regulacji na MŚP i włączenia ich do testów nad sektorem MŚP jako części systemu OSR. Ministerstwo Gospodarki może skorzystać z doświadczeń w zakresie dobrych praktyk zgromadzonych przez Rząd Wielkiej Brytanii (vide „*Small Business Impact Test*”, www.berr.gov.uk/whatwedo/enterprise/framework/small-firms-ia/page38021.html).

Jak zwrócono uwagę w rozdziale 2, dokonano przeglądu prawa upadłościowego, jednak tylko w odniesieniu do osób prawnych. Tymczasem większość MŚP w Polsce prowadzi działalność zarejestrowaną jako osoby fizyczne, do których prawo upadłościowe nie ma zastosowania. Istnieje potrzeba rewizji prawa w zakresie ochrony upadłościowej dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli faktycznie osoby fizyczne mają otrzymać sprawiedliwą pomoc w postaci „drugiej szansy”.

Zmiany ustawy o rachunkowości podnoszące próg rocznych przychodów dla wymogu prowadzenia pełnej rachunkowości oraz zmiany systemu podatkowego dające przedsiębiorcom możliwość zastosowania liniowej stawki podatkowej (jeżeli roczne przychody są niższe niż 150 000 EUR) bez wymogu prowadzenia ksiąg, były krytykowane przez część interesariuszy i określane jako potencjalnie niekorzystne dla MŚP, z uwagi na wyhamowanie rozwoju systemów sprawozdawczości finansowej niezbędnej do wspierania wzrostu. Jest to przykład, że stosowanie mechanizmu OSR do oceny wpływu zmian legislacyjnych na rzecz MŚP przynosi korzyści. Istnieje zatem uzasadnienie, aby oceny OSR w zakresie zmian legislacyjnych, regulacyjnych i proceduralnych wpływających na MŚP (np. „test MŚP”) wykorzystywać w przyszłości relatywnie często.

Biorąc pod uwagę wszystkie zmiany legislacyjne i regulacyjne, które zostały już przeprowadzone lub są w trakcie realizacji, należy stwierdzić, że istnieje potrzeba informowania MŚP, przedsiębiorców oraz członków sieci doradztwa o istniejących zasadach i procedurach w powyższym zakresie. Obecnie PARP próbuje uzyskać informacje od MŚP odnośnie do preferowanego przez nie sposobu informowania o tych zmianach.

Poprawa dostępu MŚP do finansowania

Poprawa dostępu MŚP do finansowania stanowi priorytet polityki dla większości krajów rozwiniętych i rozwijających się. Zapotrzebowanie na mechanizmy finansowania alternatywnego w zakresie działalności MŚP jest potwierdzone danymi zgromadzonymi przez OECD (OECD, 2006a, 2007b) stanowiąc kwestię priorytetową w wielu krajach OECD w ramach „*OECD Brasilia Action Statement for SME and Entrepreneurship Financing*” (OECD, 2006b). Bez właściwego dostępu do finansowania proces rozpoczynania działalności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorstw jest znacznie ograniczony, podobnie jak proces innowacji.

Biorąc pod uwagę niedoskonałości rynku (w tym różnice w dostępie do informacji) w zakresie alokacji kredytów bankowych w sektorze MŚP oraz brak zdolności MŚP do przedstawiania zabezpieczeń dla kredytów bankowych, poprawa dostępu MŚP do finansowania procesu zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi główny priorytet polityczny Rządu RP. Dotyczy to zarówno finansowania dłużnego, jak i kapitałowego. Istnieją trzy rodzaje programów finansowania ze środków publicznych – poręczenia, fundusze pożyczkowe oraz fundusze kapitałowe/inwestycyjne. Istotnym celem częściowym tych instrumentów finansowania oraz miarą ich skuteczności jest potencjał tworzenia miejsc pracy.

Program poręczeń ze środków publicznych istnieje ponad dziesięć lat. Główny nacisk na ułatwienie dostępu do finansowania miał miejsce w latach 2002–2006, kiedy przyjęto w 2002 r. Program „*Kapitał dla Przedsiębiorczych*”. Celem tego programu było utworzenie sieci lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych oraz funduszy pożyczkowych dla MŚP. W 2007 r. Ministerstwo Gospodarki również wsparło utworzenie Krajowych Punktów Kontaktowych w zakresie Instrumentów Finansowych dla MŚP w partnerstwie ze Związkiem Banków Polskich.

Finansowanie dłużne

Fundusze poręczeń kredytowych. Podstawowym instrumentem polityki Rządu RP na rzecz lepszego dostępu MŚP do tradycyjnego finansowania z banków są poręczenia ze środków publicznych. Poręczenia te są udzielane bankom i służą jako zabezpieczenie pożyczek udzielanych MŚP, jak również promują kredytowanie MŚP, gdyż zmniejszają ryzyko takiego finansowania. Na rynku tym aktywnie działa Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (KFPK) zarządzany przez BGK oraz około 50 lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych. Program Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych został uruchomiony w 1994 r., a w 1995 r. powstały pierwsze lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych. Lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych są finansowane w znacznej mierze przez regionalne programy operacyjne (RPO). Fundusz Rozwój Polski Wschodniej będzie dysponował kwotą 23,5 mln EUR przeznaczoną na udzielanie poręczeń dla MŚP znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju.

Lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych różnią się znacząco pod względem wielkości kapitału od ok. 60 mln PLN do kilkuset mln PLN. W związku z powyższym istnieje bardzo duże zróżnicowanie terytorialne i zakresu poszczególnych funduszy. W 2007 r. około 60% poręczonych kredytów zostało udzielonych przez dziesięć największych i najbardziej aktywnych funduszy. Do chwili obecnej dominowały poręczenia o niewielkiej wartości (50 000 PLN lub mniej), ale w związku ze wzrostem kapitału funduszy poręczeń kredytowych wzrasta także liczba dużych poręczeń (powyżej 500 000 PLN).

Aktywne poręczenia stanowiły w 2007 r. 113% wartości całkowitego kapitału wszystkich funduszy. Jest to niski wskaźnik ryzyka zobowiązań z tytułu poręczeń w stosunku do kapitału funduszy poręczeń kredytowych, który w wielu państwach kształtuje się na znacznie wyższym poziomie. Dobre praktyki wskazują, że w dojrzałym dobrze ukształtowanym systemie poręczeń o należycie zdywersyfikowanym portfelu wskaźnik dźwigni aktywnych poręczeń może sięgnąć poziomu sześć- lub siedmiokrotnie wyższego od kapitału funduszu (Komisja Europejska, 2006).

Banki są głównymi partnerami dostarczającymi funduszy poręczeń kredytowych, na które przypada 89% liczby poręczonych kredytów oraz 96% ich wartości (Ministerstwo Gospodarki, 2008b). Większość poręczonych kredytów dotyczy finansowania kapitału pracującego (71%), a kolejnym przedmiotem poręczeń są kredyty inwestycyjne (24%); wszystkie sektory są reprezentowane.

Opłata manipulacyjna za usługi poręczeń pobierana od polskich MŚP różni się w zależności od systemu, z którego korzystają, tj. z BGK lub jednego z niezależnych funduszy poręczeń kredytowych. Mimo że polskie fundusze poręczeń kredytowych stosują różne praktyki, z reguły opłata wynosi około 3% (co w międzynarodowym zestawieniu może być uznane za poziom wysoki⁶). Przyjęta stawka opłaty od poręczonych kredytów kształtuje się na poziomie około 4%.

W 2007 r. Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych udzielił za pośrednictwem BGK 6 084 poręczeń o wartości 1,384 mld PLN (średnia wartość gwarancji wynosi 227 480 PLN). Większość poręczeń została udzielona mikroprzedsiębiorstwom zatrudniającym do 5 osób (46%) oraz małym przedsiębiorstwom zatrudniającym do 50 osób (40%) (Ministerstwo Gospodarki, 2008b).

W 2007 r. lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych przyznały około 5 132 poręczeń⁷ o wartości blisko 600 mln PLN (około 133 mln EUR) (średnia wartość gwarancji na poziomie 115 000 PLN, tj. około 25 000 EUR), co pozwoliło stworzyć 4 000 nowych miejsc pracy (150 000 PLN na stworzenie jednego miejsca pracy; 0,8 miejsca pracy z tytułu jednego poręczenia⁸). Niemal 70% poręczeń jest udzielanych mikroprzedsiębiorstwom, a ponad 26% małym przedsiębiorstwom (Ministerstwo Gospodarki, 2008b).

W 2007 r. dla MŚP udzielono w sumie nieco ponad 11 000 poręczeń. Oznacza to bardzo niski odsetek MŚP korzystających z poręczeń (około 0,6% z blisko 1,8 mln MŚP). Przy czym wskaźnik tego poziomu uzależniony jest od rozmiaru funduszy poręczeń kredytowych, złożoności warunków poręczeń, kosztów rejestracji i administracyjnych oraz od wskaźnika udzielonych poręczeń do podstawy kapitałowej funduszy poręczeń.

Pakt dla Stabilizacji i Wzrostu przyjęty w 2008 r. w celu złagodzenia skutków globalnego kryzysu finansowego w Polsce objął swym zakresem również system poręczeń dla MŚP. Celem zwiększenia liczby poręczeń Rząd RP zmienił prawo poręczeń (w 2009 r.) na rzecz zwiększenia wartości zabezpieczenia dla poręczeń BGK do 50% wartości kredytu. W ujęciu międzynarodowym wskaźnik poręczenia do kredytu wynosi od 40% do 90% (Komisja Europejska, 2006; OECD, 2009a). W Polsce wspomniany wskaźnik mógłby zwiększyć się z 50% do ok. 70%⁹. Zmiany z 2009 r. rozszerzyły także zakres kredytowania, w tym m.in. o poręczenia depozytowe oraz poręczenia depozytów zabezpieczających umowy o leasing. Następnie Rząd RP dokonał zmiany ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym w celu umożliwienia tworzenia funduszy poręczeń kredytowych w formie spółek prawa handlowego z wykorzystaniem funduszy UE. Również w maju 2009 r. nastąpiła zmiana podstawy poręczeń udzielanych przez BGK. Od tego momentu BGK

może udzielać poręczeń w ramach uproszczonej linii kredytowej dla MŚP na kwoty od 100 000 PLN do 5 mln PLN, w tym również oceniać ryzyko tych kredytów. Poręczenia poniżej kwoty 100 000 PLN będą udzielane z funduszy, których współwłaścicielem są fundusze regionalne.

Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe. Pierwsze fundusze pożyczkowe w Polsce skierowane do mikro- i małych przedsiębiorstw bez wystarczających zabezpieczeń kredytów bankowych pojawiły się w 1992 r. Pod koniec 2008 r. istniało 65 lokalnych i regionalnych organizacji zarządzających 71 funduszami pożyczkowymi o kapitale pożyczkowym w wysokości ok. 950 mln PLN (Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych, 2009 r.). Od początku swojego istnienia fundusze pożyczkowe udzieliły w sumie 152 100 kredytów na kwotę 2,4 mld PLN. Większość kredytów to kredyty o niskiej wartości. Mikro-kredyty do wysokości 10 000 PLN stanowiły ponad dwie trzecie liczby i niemal jedną trzecią wartości wszystkich kredytów. Kredyty dla mikroprzedsiębiorstw wyniosły ponad 96% ogólnej liczby oraz 84% całej wartości kredytów (Ministerstwo Gospodarki, 2008b). Niniejsze fundusze pożyczkowe stanowią więc jedno z głównych źródeł zewnętrznego finansowania dostępnych dla mikroprzedsiębiorstw.

Kapitał funduszy pożyczkowych zwiększył się ponaddwukrotnie od 2004 r. w związku z napływem funduszy strukturalnych z UE. W 2008 r. udzielono 19 600 kredytów na wartość 438,4 mln PLN (średnia wartość 22 367 PLN). Ponad 70% klientów funduszy pożyczkowych oraz 35% wartości wszystkich kredytów wiąże się tylko z jednym podmiotem udzielającym funduszy pożyczkowych (*Fundusz Mikro*). Sugeruje to, że większość funduszy pożyczkowych to fundusze bardzo małe o niskich limitach środków obrotowych i ograniczonym zasięgu klientów.

Tworzenie miejsc pracy jest jednym z wymiernych efektów wsparcia finansowego udzielanego MŚP przez fundusze pożyczkowe. W ciągu ostatnich 15 lat (1992–2007) kredyty o wartości 2,391 mld PLN udzielone 152 100 MŚP przyczyniły się do utworzenia 49 500 nowych miejsc pracy (średnia wartość kredytu to ok. 15 800 PLN; średni koszt utworzenia miejsca pracy to ok. 48 000 PLN).

Pozostałe programy pożyczkowe. Fundusz Pracy oferuje pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla osób samozatrudnionych oraz mikro- i małych przedsiębiorstw z intencją zmniejszania bezrobocia. Od 2005 r. również BGK oferuje kredyty preferencyjne w celu wspierania i tworzenia nowych spółek przez osoby kończące naukę (linia EBI).

BGK odpowiedzialny jest również za funkcjonowanie Funduszu Kredytu Technologicznego mającego na celu wspieranie tych MŚP, które mogą zaoferować produkty innowacyjne.

Fundusze strukturalne także stanowią istotne źródło finansowania działalności gospodarczej MŚP. W zależności od potrzeb, fundusze UE mogą być wykorzystywane na inwestycje w kapitał ludzki, rozwój szkoleń i umiejętności, usługi doradcze, nowe technologie oraz rozwiązania w zakresie zarządzania itd.

Finansowanie przy wykorzystaniu wejścia kapitałowego oraz kapitał załączkowy. Finansowanie ekspansji i wzrostu jest szczególnie istotne dla MŚP na wczesnym etapie ich rozwoju, jak również dla tych MŚP, które dynamicznie rozwijają się (OECD, 2006a; 2007b). Jak już wspomniano w rozdziałach 1 i 2, rynek finansowania wczesnego rozwo-

ju (private equity/venture capital PE/VC) odgrywa niewielką rolę we wspieraniu MŚP i przedsiębiorczości w Polsce. Istnieje luka w finansowaniu ekspansji i wzrostu, szczególnie przedsiębiorstw znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju lub rozpoczynających działalność gospodarczą, gdzie finansowanie PE/VC praktycznie nie występuje. Polskie Stowarzyszenie Inwestorów Kapitałowych (PPEA) liczy 68 członków zarządzających finansami o wartości szacowanej na ok. 15 mld EUR, przy czym większość z tej sumy to środki przeznaczone na wykup przedsiębiorstw¹⁰. Na rynku funkcjonuje zaledwie kilka funduszy finansujących przedsiębiorstwa znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju lub rozpoczynających działalność gospodarczą, stąd obszar ten uznaje się za niewystarczająco rozwinięty (Ministerstwo Gospodarki, 2008b). Większość menedżerów funduszy PE/VC nie posiada doświadczenia w inwestowaniu w przedsiębiorcze firmy. Kapitał PE/VC pochodzi głównie z rynków zagranicznych i od inwestorów instytucjonalnych, przede wszystkim przeznaczony na finansowanie większych transakcji i inwestycji o wartości przekraczającej 4 mln EUR. Stanowi to niekorzystną sytuację dla małych innowacyjnych firm o ambitnych planach rozwojowych. Wspomniana luka kapitałowa w Polsce jest duża, szacowana na 258–1 287 mln EUR (Ministerstwo Gospodarki, 2007). W 2006 r. polskie fundusze PE/VC zainwestowały zaledwie w 46 przedsiębiorstw, ze średnią wartością dla inwestycji na poziomie 6,4 mln EUR (Ministerstwo Gospodarki, 2008b)¹¹. Jednak tylko 0,4% środków zainwestowano w przedsiębiorstwa będące na etapie rozpoczynania działalności gospodarczej i jedynie 0,4% w firmy będące w fazie kapitału załóżkowego.

Krajowy Fundusz Kapitałowy. W 2005 r. Rząd RP zatwierdził decyzję o utworzeniu Krajowego Funduszu Kapitałowego (KFK)¹² na rzecz poprawy poziomu inwestycji prywatnych w przedsiębiorstwach rozpoczynających działalność gospodarczą oraz dla innowacyjnych firm o wysokim tempie wzrostu również znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju. KFK rozpoczął swoją działalność w 2007 r. pod zarządem BGK. Jest to rodzaj funduszu dla funduszy, który inwestuje w prywatne fundusze *venture capital* w Polsce, a jego głównym celem jest usunięcie niedoskonałości rynku kapitałowego w zakresie alokacji kapitału w przedsiębiorstwach znajdujących się na wczesnym etapie działalności (uzupełniając w ten sposób zasoby potrzebnego kapitału) przez promowanie rynku *venture capital* do realizacji inwestycji o wartości nieprzekraczającej 1,5 mln EUR. Pierwotnym celem tej inicjatywy było udzielenie wsparcia finansowego inwestycjom dla ok. 170 MŚP. KFK działa na zasadach konsorcjum publiczno-prywatnego współpracującego z najlepiej zarządzanymi polskimi podmiotami PE/VC, wybieranymi na czas określony w ramach przetargu publicznego.

Działając na zasadzie funduszu dla funduszy, KFK nie inwestuje bezpośrednio w konkretne przedsiębiorstwa, ale finansowo wspiera fundusze PE/VC, które chcą inwestować w MŚP będące na wczesnym etapie działalności, w szczególności w przedsiębiorstwa innowacyjne oraz z branży B+R o obiecującym potencjale wzrostu¹³. Udział KFK w funduszu PE/VC może sięgać do 50% jego kapitalizacji, a pozostała część powinna pochodzić od inwestorów prywatnych.

W 2007 r. dotacje budżetowe dla KFK wyniosły 54,3 mln PLN (Ministerstwo Gospodarki, 2008b). W latach 2007–2015 KFK będzie dysponował kwotą ok. 800 mln PLN pochodzących z funduszy strukturalnych UE (PO IG) oraz 53 mln CHF w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Aby obniżyć ryzyko inwestycyjne funduszy PE/VC, KFK oferuje dotacje na pokrycie części kosztów związanych z zarządzaniem (do 10% wkładu KFK oraz do 65% kosztów

kwalifikowanych), minimalnej stopy zwrotu (nie niższej niż średnia zyskowność dziesięcioletnich obligacji skarbowych) oraz preferencji w podziale zysku z inwestycji. Maksymalny okres trwania inwestycji wynosi pięć lat. Strategia wyjścia Funduszu z inwestycji polega na odsprzedaży posiadanych udziałów w spółce inwestorowi sektorowemu przy założeniu, że wartość inwestycji będzie rosła z upływem czasu. Przychody z udziałów są rozdzielane wśród inwestorów, którzy otrzymują zwrot zainwestowanego kapitału powiększony o zysk.

Decyzje o inwestycjach KFK w poszczególne fundusze PE/VC są podejmowane na zasadzie wieloetapowej procedury przetargu otwartego trwającej około 177 dni (od zaproszenia do składania ofert, do podpisania umów inwestycyjnych). Oferty złożone do KFK są oceniane według trzech kryteriów: (i) profesjonalizmu i dotychczasowego doświadczenia menedżerów, w tym doświadczenia inwestycyjnego funduszu; (ii) odpowiednim wyborze strategii inwestycyjnej funduszy PE/VC oraz (iii) wielkości powstałego funduszu. Pierwsze zaproszenie do składania ofert ogłoszone w 2008 r. zakończyło się złożeniem ofert na utworzenie funduszy kapitału ryzyka dla dwóch podmiotów PE/VC, a pierwszy transfer środków finansowych przekazano w pierwszej połowie 2008 r. Drugie zaproszenie do składania ofert zakończyło się w lipcu 2009 r.; oczekuje się, że w ramach obecnej rundy zainwestowane zostanie 300 mln PLN. KFK zamierza wykorzystać swą kapitalizację do stworzenia portfela 21 wyspecjalizowanych funduszy venture capital.

Fundusze kapitału zaangażowanego na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Projekt pilotażowy dla technostarterów stanowiący element rządowej strategii innowacji, przewiduje specjalny fundusz dla finansowania inwestycji w wysokości do 200 000 EUR w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej o wysokim potencjale technologicznym zapoczątkowanych przez środowisko uniwersyteckie (w ramach MNiSW).

PARP finansuje fundusze kapitału zaangażowanego od 2007 r. Od tego czasu do marca 2009 r. wspomniane fundusze zainwestowały w sumie w 47 projekty na rzecz uruchomienia działalności gospodarczej o łącznej wartości 26 mln EUR, głównie w przedsiębiorstwa usługowe. PARP stworzył także fundusz o budżecie 100 mln EUR, który umożliwi instytucjom znajdującym się we wczesnej fazie rozwoju realizację nowych idei poprzez inwestycje mające na celu stworzenie przedsiębiorstw typu *spin-off* celem objęcia do 49% udziałów w nowym przedsiębiorstwie.

Anioły biznesu. Anioły biznesu (inwestorzy nieformalni) mogą stanowić ważne źródło finansowania dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą oraz dla MŚP znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju. Pomysł sformalizowania działalności aniołów biznesu w Polsce pojawiał się po 2000 r., W 2003 r. Polska Sieć Aniołów Biznesu (POLBAN) rozpoczęła działalność (www.polban.pl) jako członek Europejskiej Sieci Aniołów Biznesu. Członkostwo w POLBAN wymaga od inwestorów wkładu 50 000–500 000 PLN, który są skłonni zainwestować. Własną sieć aniołów biznesu utworzyła również Polska Konfederacja Pracodawców Polskich (Lewiatan Business Angels). Obecnie nie ma wystarczających danych o skali działalności funkcjonujących sieci aniołów biznesu.

Jeden z instrumentów promocji inwestycji aniołów biznesu uwzględniono w PO IG z myślą o wspieraniu powiązań inwestorów nieformalnych z przedsiębiorcami, poprzez finansowanie nowo utworzonych sieci inwestorów, które będą oferować usługi doradcze przedsiębiorcom objętym ich inwestycjami.

Giełdy papierów wartościowych. Utworzona w 1991 r. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) szybko odniosła sukces poprzez olbrzymi wzrost jej wartości, jednak restrykcyjne wymogi w zakresie dopuszczenia do obrotu oraz wysokie koszty pierwotnych ofert publicznych (IPO) ograniczają grupę przedsiębiorstw, które mogłyby uczestniczyć w obrocie giełdowym (Ministerstwo Gospodarki, 2008b).

W 2007 r. w ramach GPW powstał NewConnect jako alternatywny system obrotu (emisje niepubliczne) w celu finansowania i obrotu nowo notowanych firm, w tym MŚP, o dużym potencjale wzrostu (o czym szerzej mowa była w rozdziale 2). Ten nowy rynek o mniej restrykcyjnych regulacjach ma na celu przede wszystkim dopuszczenie do obrotu przedsiębiorstw działających w sektorach zaawansowanych technologii. Do końca lipca 2009 r. emisje 94 spółek, w większości bardzo małych, przyciągnęły kapitał o wartości 100 mln EUR. PARP oferuje instrument umożliwiający pokrycie kosztów poniesionych przez MŚP w związku z przygotowaniem do obrotu na rynku NewConnect (średni koszt wynosi ok. 130 000 PLN). W 2008 r. złożono 15 wniosków, a w pierwszej połowie 2009 r. kolejne 22 wnioski.

W 2009 r. przedstawiono wytyczne porządku korporacyjnego dla rynku NewConnect. Jednym z rozwiązań systemowych koniecznych dla NewConnect jest stworzenie odpowiednio przygotowanej i wykwalifikowanej kadry doradców, którzy współpracowałyby z MŚP w trakcie przygotowania emisji ich akcji i do dopuszczenia do obrotu.

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla poprawy dostępu MŚP do finansowania

W większości przypadków banki komercyjne wolą porzyczać pieniądze już istniejącym MŚP (szczególnie dużym przedsiębiorstwom), nawet jeżeli MŚP są objęte poręczeniami kredytowymi udzielonymi przez rząd. Nowo powstające firmy nie mają wystarczającego dostępu do kredytów bankowych, co stanowi podstawowy problem i niedoskonałość rynku w tym zakresie. Światowy kryzys finansowy spowodował, że polskie banki jeszcze bardziej zacieśniły politykę kredytową ograniczając przedsiębiorcom i tak już utrudniony dostęp do kredytów bankowych (Narodowy Bank Polski, 2009). Jest to problem, na który szczególną uwagę powinny zwrócić podmioty odpowiedzialne za tworzenie polityki w tym zakresie, z uwagi na jego bezpośredni wpływ zarówno na poziom inwestycji, jak i wzrost przedsiębiorstw.

Sektor MŚP nie wykazuje wystarczającego zainteresowania funduszami pożyczkowymi, przy czym nie ma również odpowiedniego zasięgu poręczeń gwarancyjnych. W 2007 r. udzielono ok. 30 000 kredytów z funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych (ok. 1,7% ogółu MŚP). Po części jest to wynik niskiego poziomu kapitalizacji funduszy, nieatrakcyjnych warunków (np. wysokich kosztów, złożonych procesów składania i zatwierdzania wniosków o finansowanie, niskiego wskaźnika udzielonych poręczeń), a także niskiego poziomu świadomości istnienia tego rodzaju źródeł finansowania wśród mikro- i małych przedsiębiorstw. Dalsze utrudnienie i tak już ograniczonego dostępu do funduszy poręczeń kredytowych i funduszy pożyczkowych wynika także z faktu, że w latach 2003–2007 średnia liczba nowo utworzonych przedsiębiorstw wyniosła 218 000 (GUS, 2009). Powyższe kwestie powinny być przedmiotem dalszych badań, w których zostałyby uwzględnione dobre praktyki stosowane w krajach członkowskich OECD i UE, w szczególności w zakresie kształtowania systemów poręczeń dla MŚP.

Dostęp do funduszy pożyczkowych w Polsce nie jest proporcjonalny. Oznacza to, że w niektórych regionach MŚP mają dostęp do kilku funduszy, a w innych dostęp ten jest wyraźnie ograniczony (patrz rozdział 4).

Trudno jest precyzyjnie określić liczbę klientów funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych według podziału na płeć. Szacuje się, że udział kobiet wynosi około 20% w przypadku mikroprzedsiębiorstw, które są klientami funduszy pożyczkowych¹⁴, co stanowi mniejszy odsetek ogólnego udziału kobiet w sektorze MŚP.

Mimo funkcjonowania krajowych stowarzyszeń zarówno w zakresie kredytów poręczeniowych, jak i funduszy pożyczkowych, to jak dotąd nie opracowano standardów funkcjonowania tych funduszy, w tym również nie oszacowano standardowych opłat za świadczone usługi oraz nie stworzono ram regulacyjnych. Również koordynacja funduszy wymaga rozwiązania. W związku z powyższym konieczne jest zapewnienie racjonalizacji i koordynacji funkcjonowania funduszy pożyczkowych, co umożliwiłoby osiągnięcie korzyści skali z pożyczanych środków. Ponadto sieć wymaga zwiększenia bazy kapitałowej w celu zwiększenia liczby korzystających z jej usług klientów sektora MŚP.

Ponieważ KFK działa relatywnie krótko, jest za wcześnie na podsumowanie wpływu strategii rządowej w zakresie stymulowania inwestycji prywatnych w przedsiębiorstwach, które rozpoczynają działalność gospodarczą oraz w MŚP znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju. System obrotu NewConnect jest istotnym uzupełnieniem działalności funduszy PE/VC, gdyż umożliwia inwestorom wdrożenie strategii wyjścia z inwestycji.

Głównym problemem pozostaje nadpłynność rynku PE/VC. Krytyce poddana jest m.in. zbyt duża skala regulacji działalności KFK oraz zbyt restrykcyjny nadzór UE, w tym również w kraju przez Ministerstwo Gospodarki. Wciąż nierozwiązana pozostaje kwestia podejścia do ryzyka (np. brakuje akceptacji dla ryzykownych inwestycji), jak również nie ma konkretnych regulacji w zakresie inwestycji *venture capital* (wykorzystywane jest ustawodawstwo dotyczące funduszy inwestycyjnych). Ponadto niewiele jest przedsiębiorstw zatrudniających od 10 do 50 pracowników, a jeszcze mniej z potencjałem wzrostu. Wydaje się, że *venture capital* wymaga lepszej promocji, większej liczby inwestorów oraz wzmocnienia rynków inwestycyjnych. Rząd RP powinien przeprowadzić analizę możliwości rozwoju dla *venture capital* oraz aniołów biznesu jako instrumentów sprzyjających realizacji inwestycji w przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność gospodarczą oraz firmy o wysokim potencjale wzrostu, znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju. Zachęty powinny przybrać formę np. niższego opodatkowania lub zwolnień z podatku dochodowego od przychodów z kapitału dla inwestorów prywatnych, którzy przyjęli ryzyko inwestycyjne. Takie rozwiązania były często wykorzystywane przez rządy innych państw na wczesnym etapie rozwoju sektora *venture capital*. Dla stworzenia potencjału finansowania kapitałowego przedsiębiorców oraz stworzenia systemu wspierania rozwoju przedsiębiorstw o wysokim potencjale, istotne jest, aby uświadamiać przedsiębiorców o możliwych korzyściach niesionych przez wspomniane finansowanie, w tym również wzmacniać kompetencje przedsiębiorców w opracowywaniu propozycji dotyczących finansowania kapitałowego.

Zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia dla przedsiębiorstw w celu ułatwienia rozwoju przedsiębiorczości, rozpoczynania działalności gospodarczej i wzrostu MŚP

W Polsce system świadczenia usług na rzecz wsparcia MSP obejmuje: (i) usługi świadczone na rzecz poszczególnych sektorów MŚP i przedsiębiorców, (ii) podział organizacji wsparcia biznesowego w polskich regionach, (iii) jakość podmiotów świadczących usługi poprzez pracowników i konsultantów oraz doradztwo i określone usługi. PARP odgrywa wiodącą rolę w zakresie koordynacji sieci usług wsparcia (KSU), utrzymania standardów jakości (kwalifikacje i usługi), podnoszenia kompetencji oraz promocji. Dla realizacji powyższych czynności agencja zasilana jest funduszami strukturalnymi UE (Europejski Fundusz Społeczny).

W rozdziale 4 szczegółowemu omówieniu poddana będzie kwestia systemu wsparcia biznesowego, w tym również wymiar centralny, regionalny, oraz lokalnego niniejszego wsparcia.

Celem polityki wspierającej MŚP jest, m.in. zapewnienie dostępu instytucjonalnego przedsiębiorcom i firmom rozpoczynającym działalność gospodarczą do usług najwyższej jakości w kluczowych obszarach interwencji publicznych¹⁵. Realizacja tego celu odbywa się w ramach dwóch projektów PARP: (i) rozwoju instytucji wsparcia biznesowego oraz ich sieci świadczących usługi w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz (ii) finansowania Sieci Punktów Konsultacyjnych. Wspomniane punkty konsultacyjne stanowią odpowiedź na potrzeby nowo tworzonych i młodych MŚP poprzez udzielanie bezpłatnych informacji o zasadach i regulacjach dotyczących rozpoczynania działalności gospodarczej, źródeł usług doradczych oraz ich finansowania. Celem punktów konsultacyjnych jest świadczenie bezpłatnych usług informacyjnych dla 123 000 przedsiębiorców i podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą.

Działania w ramach projektów finansowanych przez PARP przewidziane na lata 2008–2012 obejmują: utrzymywanie systemów wymiany informacji w ramach sieci KSU (baza danych, zestawy informacji); tworzenie i rozwój powiązań struktur centralnych z regionalnymi oraz struktur tematycznych; koordynację i działania promocyjne na rzecz sieci KSU (spotkania, konferencje, broszury informacyjne, usługi informacyjne); udzielanie informacji o usługach świadczonych przez sieć oraz sposobach wykorzystania tych informacji; audyty procesów rejestracji; utrzymywanie standardów jakościowych; podnoszenie poziomu zasobów ludzkich w systemie (testy wstępne i kompetencyjne); uczestnictwo konsultantów KSU w sesjach informacyjnych i doradczych, badania, analizy; sprawozdawczość w zakresie różnych aspektów rozwoju systemu oraz testowanie nowych usług.

Zróznicowanie ekspertów KSU powoduje, że oferta świadczonych usług jest bardzo szeroka. Każdy przedsiębiorca lub osoba podejmująca działalność gospodarczą może znaleźć ośrodek KSU, który udzieli pomocy w rozwiązaniu problemów związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Jednocześnie część ekspertów KSU specjalizuje się wyłącznie w jednym ściśle określonym obszarze (np. świadczenia usług związanych z konkretnym rodzajem handlu) i tylko w swojej specjalizacji mogą pomóc zgłaszającym się do nich klientom. Dlatego stworzono system informacyjny dla ekspertów KSU wspierający ośrodki KSU w kierowaniu klientów do właściwych jednostek eksperckich. System KSU jest na bieżąco aktualizowany w oparciu o nowe potrzeby klientów, które są następnie zgłaszane do systemu.

Działania systemu KSU, w tym również usługi świadczone przez organizacje stowarzyszone działające w obszarze pomocy publicznej, są monitorowane przez PARP i tematycznie oceniane. Od lipca 2005 r. do września 2008 r. sieć KSU obsłużyła 662 850 klientów (średnio nieco ponad 200 000 rocznie), a Punkty Konsultacyjne udzieliły informacji 83 192 klientom (około 26 000 rocznie). Spośród wszystkich usług świadczonych przez KSU w 2007 r., 24% było skierowanych do przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą, a 76% do istniejących MŚP. Usługi informacyjne stanowiły dwie trzecie usług świadczonych klientom; usługi doradcze i szkoleniowe – 12%; usługi w zakresie finansowania – 2,5%; doradztwo proinnowacyjne – poniżej 0,5%; a pozostałe usługi – 6% (Kłos, 2008). Powyższy podział wskazuje nierównowagę w świadczeniu usług, tj. głównie w zbyt dużym nacisku na świadczenie usług informacyjnych, a nie w wystarczającym wsparciu i pomocy dla nowych przedsiębiorców i MŚP w rozwiązywaniu ich problemów technicznych oraz związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem (np. doradztwo, consulting, diagnostyka itd.).

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla zapewnienia wysokiej jakości usług wsparcia biznesowego

Istnieje potrzeba analizy, czy sieć KSU zapewnia właściwą równowagę między świadczeniem usług informacyjnych i bardziej intensywnymi formami wsparcia MŚP i przedsiębiorców. Możliwe, że przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność gospodarczą oraz funkcjonujące już MŚP potrzebują lepszego wsparcia poprzez inny rodzaj usług, tj. np. doradztwo i diagnostykę. W ramach pomocy publicznej może okazać się, że konieczne jest wprowadzenie nowych rozszerzonych usług, jak np. szkolenia czy doradztwo, w tym również zapewnienie ekspertom KSU odpowiedniego przygotowania merytorycznego celem rozwiązywania problemów i odpowiednich porad.

W rozdziale 4 omówione zostaną m.in. kwestie z zakresu świadczenia usług wsparcia biznesowego.

Wsparcie MŚP w rozwoju umiejętności w zakresie zarządzania

Rozwój kapitału ludzkiego stanowi istotny priorytet polityki Rządu RP, dzięki czemu w ostatnich latach powstało wiele programów na poziomie centralnym w celu lepszego zrozumienia niniejszego zagadnienia¹⁶. Wśród nich najistotniejszym wydaje się być Krajowy Program Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2007–2013, finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Program nakreśla wytyczne, za pomocą których można by w pełni wykorzystać potencjał kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia, poprawę umiejętności w dostosowywaniu się do zmiennych zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników, a także podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, ograniczenie wykluczenia społecznego, a także wspieranie rozwoju struktur administracji państwowej.

Priorytet II PO KL 2007–2015 jest najbliższym związany z rozwojem MŚP („Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących”). Głównym obszarem wykorzystania programu są inwestycje w podnoszenie wiedzy i umiejętności pracowników przedsiębiorstw. Ma to służyć przejściu do gospodarki opartej na wiedzy. W tym celu konieczne jest systematyczne dostosowywanie systemu szkoleniowego do potrzeb rynku pracy, w tym również ofert szkoleniowych do potrzeb MŚP i ich pracowników.

Działania podejmowane w ramach PO KL obejmują finansowanie szkoleń ogólnych i specjalistycznych, a także usług doradczych dla przedsiębiorców oraz personelu przedsiębiorstw, przy wykorzystaniu strategii rozwoju firmy; projekty badawcze, promocyjne, szkoleniowe oraz doradcze; projekty pilotażowe (promocyjne, szkoleniowe oraz doradcze) oparte na wynikach badań i analiz przeprowadzonych przez PARP; promowanie innowacji i przedsiębiorczości oraz wspieranie mobilności między sektorami nauki (B+R) i gospodarki; a także promocję współpracy instytucji wspierających innowacje z przedsiębiorcami. Ponadto PO KL finansuje działania zmierzające do poprawy jakości usług szkoleniowych i doradczych oferowanych przez instytucje i podmioty szkoleniowe.

Cele wyznaczone w ramach PO KL obejmują: wspieranie szkoleń dla 550 000 pracowników w 200 000 przedsiębiorstwach; udzielenie wsparcia biznesowego dla 350 000 przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą oraz dla istniejących przedsiębiorstw za pośrednictwem instytucji wsparcia biznesowego¹⁷; a także przeszkolenie 4 000 instruktorów.

Projekty szkoleniowe PARP dla MŚP oraz organizacji wspierających MŚP. PARP realizuje dwa projekty w ramach priorytetu II PO KL: (i) finansowanie szkoleń oraz usług biznesowych i doradztwa dla pracodawców, pracowników i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz (ii) budowanie potencjału i finansowanie szkoleń dla organizacji i partnerów społecznych funkcjonujących w ramach systemu wsparcia przedsiębiorczości. PARP prowadzi projekty szkoleniowe i doradcze w celu poprawy kwalifikacji i umiejętności personelu zatrudnionego w instytucjach szkoleniowych (trenerzy i wykładowcy) poprzez rozwój programu nauczania, a także szkolenia i świadczenie usług doradczych dla kadry zarządzającej i pracowników przedsiębiorstw. PARP chce również wprowadzić projekt pt.: „Instrument Szybkiego Reagowania” mający na celu minimalizację negatywnych skutków procesów restrukturyzacji, przy wykorzystaniu narzędzi i mechanizmów wspierania usług szkoleniowych dla pracowników zagrożonych zwolnieniem oraz przedsiębiorstw z trudnościami.

Działania uzupełniające są realizowane w ramach priorytetu VIII PO KL, z przeznaczeniem dla pracowników przedsiębiorstw zlokalizowanych w jednym województwie.

Program Leonardo da Vinci jako projekt wspierający poprawę systemu kształcenia i szkoleń zawodowych. Polska uczestniczy w Programie Leonardo da Vinci, którego celem jest usprawnienie systemów kształcenia i szkoleń zawodowych (VET) oraz wspieranie procesu uczenia się przez całe życie. Projekt Mobilność (Wstępne Szkolenia Zawodowe) zachęca do realizacji projektów, które przygotowują beneficjentów do zakładania własnej działalności gospodarczej. W przeszłości MŚP nie były bezpośrednimi odbiorcami większości wsparcia udzielanego w ramach Programu Leonardo da Vinci. MŚP zgłaszały m.in. problemy związane z uzyskaniem poręczeń finansowych niezbędnych dla instytucji niepublicznych uczestniczących w Programie Leonardo da Vinci. Ponadto z uwagi na niewystarczające umiejętności zarządcze szkolenia pracowników w sektorze MŚP nie są popularne. Projekty Transferu Innowacji uruchomione w 2007 r. mają na celu promowanie procesu uczenia się przez całe życie zarówno w sektorze MŚP, jak i w sektorze produkcji. Niniejsze projekty są przeznaczone dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy muszą podnieść swoje umiejętności i wiedzę. Główne obszary objęte tymi projektami prowadzone są przede wszystkim w dziedzinie: produkcji, recyklingu, nowo-

czesnych technologii w systemie kształcenia i szkoleń zawodowych, konkurencyjności między MŚP oraz poprawy kompetencji i umiejętności administracji publicznej.

Zakładowy fundusz szkoleniowy – zwiększenie umiejętności pracowników i pracodawców z sektora MŚP. Zwiększenie kwalifikacji pracowników i pracodawców z sektora MŚP jest jednym z priorytetów Rządu RP¹⁸. W celu eliminacji części istniejących różnic w tym zakresie oraz z myślą o zwiększeniu poziomu inwestycji szkoleniowych Rząd RP wprowadził zakładowy fundusz szkoleniowy (zmiany obowiązują od 1 lutego 2009 r.). W praktyce fundusz stanowi rezerwę finansową stworzoną przez pracodawcę w celu finansowania kształcenia ustawicznego oraz szkoleń pracowników. Tworząc fundusz, pracodawca może otrzymać zwrot do 50% kosztów szkoleń (pracowników lub pracodawców)¹⁹, oraz do 80% w przypadku szkoleń osób w wieku powyżej 45 lat. W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów, zwrot kosztów nie jest uzależniony od obowiązku zatrudnienia szkolonej osoby przez okres przynajmniej jednego roku.

Akademia MŚP – program e-edukacja (e-learning). PARP stworzyła internetową stronę edukacyjną dla MŚP, oferując bezpłatne materiały do e-edukacji (www.akademiaPARP.gov.pl) finansowanej z funduszy UE. Celem Programu *Akademia MŚP* jest stworzenie bezpłatnego dostępu do wiedzy biznesowej dla MŚP i osób planujących rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Kursy PARP są przeznaczone dla przedsiębiorców, którzy chcieliby zdobyć wiedzę w praktyczny i łatwo dostępny sposób. Program *Akademia MŚP* przygotowany przez PARP oferuje usługi e-edukacji od listopada 2006 r. Obejmuje on m.in. kursy: jak rozwijać firmę – systemy zarządzania dla MŚP, jak odzyskać pieniądze od partnerów handlowych oraz syndyka masy upadłościowej, zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie, zarządzanie sprzedażą, marketing w MŚP, prawa własności intelektualnej w MŚP, marketing internetowy i e-handel.

Do końca 2008 r. z materiałów e-edukacyjnych skorzystało około 40 000 osób (około 55% stanowiły kobiety), a 30% z nich zakończyło kursy uzyskując certyfikat. PARP planuje dalszy rozwój i promocję *Akademii MŚP* i znacznie zwiększyć liczbę przedsiębiorców korzystających z programu. Planuje się uruchomienie około 20 nowych kursów dla ok. 20 000 potencjalnych odbiorców²⁰.

Zagadnienia strategiczne z zakresu wzmocnienia umiejętności MŚP w dziedzinie zarządzania

Mimo że cele szkoleń dla przedsiębiorstw i pracodawców pozostają ambitne, to konieczny jest odpowiedni dobór szkoleń oraz utrzymanie ich jakości. Nie ma jednak jasných przesłanek, aby stwierdzić, że potrzeby szkoleniowe dla MŚP zostały podjęte z myślą o konkretnych projektach szkoleniowych, chyba że decyzje były podejmowane na zasadzie: „jakiegokolwiek szkolenie jest lepsze aniżeli jego brak”.

Projekt e-edukacji *Akademia MŚP* został przygotowany pod kątem merytorycznym i stanowi skuteczny sposób na transfer wiedzy do MŚP w sposób dostosowany do ich własnych potrzeb. Wydaje się jednak, że należałoby uzupełnić *Akademii MŚP* o takie szkolenia drogą elektroniczną, które umożliwiłyby ćwiczenia grupowe, w tym także doradztwo w celu faktycznego wykorzystania wiedzy zdobytej podczas szkoleń.

Biorąc pod uwagę niewystarczającą wiedzę właścicieli i menedżerów większości mikro- i małych przedsiębiorstw w zakresie m.in. księgowości, zarządzania finansami oraz

umiejętności menedżerskich (o czym szerzej w rozdziale 1) nie jest jasne, czy istnieją konkretne inicjatywy na rzecz eliminacji wspomnianych problemów. Wydaje się, że powyższe kwestie powinny być przeanalizowane dla ustalenia i stwierdzenia lub odrzucenia ich strategicznego znaczenia szczególnie, że w ramach PO KL dostępne są środki finansowe dla szkoleń pracodawców i pracowników.

Nauka o przedsiębiorczości w szkołach będzie jednym z rozwiązań w przyszłości. Jednocześnie poprawa umiejętności menedżerskich funkcjonujących MŚP stanowi kluczowy warunek, aby MŚP mogły przetrwać oraz poprawić swoją konkurencyjność. Ukierunkowanie jedynie na poprawę potencjału innowacyjnego MŚP bez ich wsparcia w podnoszeniu umiejętności, w tym również w zakresie podstawowych obszarów zarządzania firmą, może nie przynieść oczekiwanych skutków.

Promowanie innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców

W traktacie lizbońskim duże znaczenie przypisano innowacjom, co spowodowało, że polskie władze priorytetowo potraktowały niniejszą kwestię celem zmniejszenia dystansu dzielącego Polskę z UE-15. Oprócz Narodowego Programu Reform na lata 2008–2011 (w oparciu o który realizowane są postanowienia strategii lizbońskiej) Rząd RP określił również strategię zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013. Jedną z części powyższej strategii jest PO IG, który z kolei jest częścią Narodowej Strategii Spójności (o czym mowa w rozdziale 2). Również PO KL wspiera innowacyjne projekty w zakresie kapitału ludzkiego (promowanie postaw proinnowacyjnych, rozwój klastrów oraz podmiotów wspierających innowacje, udzielanie informacji związanych z innowacjami).

Strategia wzrostu innowacyjności w gospodarce oparta jest o cel strategiczny, którym jest wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Tak postawiony cel miałby przyczynić się do utrzymania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy. Dla realizacji powyższych zadań przyjęto 19 strategicznych obszarów ujętych w pięciu osiach: (i) zasoby ludzkie dla nowoczesnej gospodarki, (ii) badania dla gospodarki, (iii) własność intelektualna dla innowacji, (iv) kapitał dla innowacji oraz (v) infrastruktura dla innowacji. Priorytety te zostały przekształcone w działania programowe w ramach dziewięciu osi priorytetowych PO IG (patrz rozdział 2).

Niektóre z celów strategicznych Rządu RP na rzecz wzrostu innowacyjności w sektorze MŚP dotyczą m.in.: (i) podziału ryzyka w działalności innowacyjnej poprzez zachęty do realizacji tych inwestycji (np. dotacje i programy podziału kosztów), (ii) stworzenie sieci powiązań między branżą B+R a sektorem MŚP/przedsiębiorcami, (iii) transfer technologii do MŚP oraz (iv) rozbudowa i wzmocnienie infrastruktury wsparcia innowacyjnych MŚP i przedsiębiorców (np. innowacyjne usługi doradcze, inkubatory, fundusze kapitału zaangażowanego, klastry itp.). Podstawowe działania na rzecz osiągnięcia ww. celów zostały opisane w tabeli 3.6.

Wsparcie w ramach PO IG obejmuje bezpośrednie finansowanie przedsiębiorców, finansowanie oraz pomoc techniczną dla instytucji wsparcia biznesowego i naukowego, które świadczą wysokiej jakości usługi dla przedsiębiorców oraz poprawę systemu instytucjonalnego przyjaznego rozwojowi przedsiębiorców innowacyjnych. Oś priorytetowa 1 – „*Badania i rozwój nowych technologii*” przeznaczona jest m.in. na wsparcie przedsiębiorców inwestujących w obszarze B+R w ramach współfinansowania projektów

obejmujących przedsięwzięcia techniczne, technologiczne i organizacyjne (prace B+R w przemyśle) oraz realizowane przez innych przedsiębiorców, grupy przedsiębiorców i podmioty mogące bezpośrednio zastosować rezultaty badań w praktyce²¹. Działania uzupełniające realizowane w ramach osi priorytetowej 4 wspierają realizację projektów innowacyjnych przez współfinansowanie komercjalizacji wyników badań, a także przez doradztwo i finansowanie przedsiębiorstw przygotowujących wnioski o nadanie statusu ośrodka B+R. Jednocześnie udzielana jest pomoc w realizacji inwestycji w nowe rozwiązania i modele użytkowe, w tym również na zakup nowych i innowacyjnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych wspierających tworzenie nowych miejsc pracy. Obowiązujący system realizacji projektów wymaga od wnioskodawcy złożenia jednego wniosku obejmującego całe przedsięwzięcie, łącznie z etapem jego realizacji.

Mimo że działania w ramach PO IG przeznaczone są dla wszystkich przedsiębiorstw, to sektor MŚP uważany jest za najważniejszego beneficjanta większości działań programu.

W ramach osi priorytetowej 3 „*Kapitał dla innowacji*”, działania mają na celu wspieranie całego procesu innowacji, tj. od pomysłu, przez usługi doradcze w trakcie procesu tworzenia nowego przedsiębiorstwa, do wsparcia kapitałowego dla nowo utworzonego podmiotu. Program ten został uzupełniony możliwym wykorzystaniem instrumentu wsparcia kapitałowego dla działalności innowacyjnej przez *venture capital*, fundusze kapitału zaangażowanego na rozpoczęcie działalności gospodarczej, jak również przez instrument promocji rynku aniołów biznesu.

Rząd RP oferuje dwie kategorie programów wsparcia – instrumenty bezpośredniego wsparcia sektora MŚP oraz instrumenty wsparcia instytucji okołobiznesowych – opisane poniżej.

Instrumenty wsparcia bezpośredniego MŚP

Instrumenty wsparcia w tym zakresie są wprowadzane celem podniesienia poziomu działalności innowacyjnej MŚP. Do niektórych z nich należą: bony innowacyjne (wprowadzone przez PARP); kredyt na realizację inwestycji innowacyjnych (wprowadzony przez PARP); kredyt technologiczny (wprowadzony przez BGK); ulga podatkowa na zakup nowych technologii; wsparcie inwestycji w „*projekty celowe*” na innowacje (sponsored przez MNiSW i realizowane przez NOT); nadanie statusu ośrodka B+R (z ulgą podatkową) przedsiębiorstwom generującym co najmniej 20% przychodów ze sprzedaży usług B+R; finansowanie komercjalizacji działalności B+R (inicjatywa technologiczna 1 oraz program IniTech); działania promujące zarządzanie własnością intelektualną (WI), ochrona praw własności intelektualnej oraz wzorów przemysłowych; usługi szkoleniowe i doradcze mające na celu zachęcenie do realizacji nowych inwestycji o potencjale innowacyjnym (przede wszystkim poprzez usługi świadczone przez inkubatory). Szczegółowe informacje na temat tych działań znajduje się w tabeli 3.6.

Instrumenty wsparcia instytucji środowiska biznesowego

Promowanie działalności innowacyjnej MŚP wymaga większego zaangażowania aniżeli tylko wsparcia bezpośredniego obejmującego podział ryzyka inwestycyjnego. Wymaga to również innych ułatwień infrastrukturalnych i instytucjonalnych oraz inicjatyw wspierających. W Polsce szereg programów finansowanych przez Rząd RP przeznaczonych jest na wzmocnienie potencjału instytucji wsparcia biznesowego w celu świadcze-

nia usług związanych z innowacjami i działalnością B+R sektora MŚP. W większości programy te są firmowane przez PARP, MNiSW oraz Urząd Patentowy RP i skierowane do uniwersytetów, parków technologicznych, ośrodków transferu technologicznego, inkubatorów, instytucji naukowych oraz konsorcjów naukowych i podmiotów przemysłowych (obejmujących także MŚP). Wspomniani partnerzy koncentrują swoje działania na tworzeniu powiązań między instytutami B+R, MŚP, osobami mogącymi rozpocząć działalność gospodarczą w celu komercjalizacji posiadanej wiedzy oraz systemami łączącymi inkubatory, urzędy transferu technologii i parki technologiczne. Dodatkowe informacje na ten temat zostały przedstawione w tabeli 3.6.

Wsparcie finansowe jest udzielane w celu zapewnienia rozwoju i tworzenia potencjału ośrodków innowacji (projekty indywidualne). Beneficjentami są głównie wyspecjalizowane instytucje okołobiznesowe, świadczące usługi wspierające projekty o wysokim potencjale wzrostu i zaawansowanych technologiach, w tym również podmioty zarządzające parkami naukowymi i technologicznymi, inkubatory przedsiębiorczości, ośrodki zaawansowanych technologii, centra na rzecz poprawy produktywności i konkurencyjności oraz inne ośrodki świadczące usługi specjalistyczne dla przedsiębiorców, w tym dla MŚP. Pomoc finansowa dotyczy głównie zwrotu kosztów za usługi konsultingowe w tworzeniu strategii rozwoju centrum innowacji, doradztwo i promocję strategii centrum (np. tworzenie baz danych, szkolenia, łączenie partnerów, szacowanie kosztów realizacji projektów przedsiębiorców, ocena wartości rynkowej wyników działalności B+R), ekspansję lub modernizację istniejącej infrastruktury technicznej oraz działania promocyjne wynikające ze strategii centrum.

Ponadto w ramach PO IG (2007–2013) PARP zarządza programem finansowania instytucji wspierających tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw (np. inkubatory, parki technologiczne). Program przeznaczony jest do finansowania części kosztów potencjalnych przedsiębiorców, w tym na projekty związane z badaniami, oceną innowacyjności pomysłu, prace przygotowawcze niezbędne dla stworzenia nowego przedsiębiorstwa oraz inwestycje kapitałowe, realizowane na wczesnym etapie prowadzenia działalności gospodarczej. Do końca grudnia 2008 r., dzięki programowi sfinansowano 15 projektów na kwotę 174 mln PLN (średnio 11,6 mln PLN na projekt).

W Polsce funkcjonuje ponad 60 inkubatorów przedsiębiorczości i technologii. Inkubatory przedsiębiorczości to instytucje wspierające nowe i młode przedsiębiorstwa w miejscach, które oferują dodatkowe wsparcie bądź usługi (np. elastyczne opłaty za czynsz, doradztwo i konsultacje, pośrednictwo finansowe i kredytowe, dzielenie wyposażenia, kontakty z centrum innowacji itp.). Inkubatory są zlokalizowane głównie na uniwersytetach (np. Akademia Inkubatorów Przedsiębiorczości²²) lub na terenie parków technologicznych. Uzasadnieniem funkcjonowania Akademii Inkubatorów Przedsiębiorczości jest konieczność rozwiązania problemu wysokiego bezrobocia wśród absolwentów uniwersytetów, którzy nie mają wystarczającej wiedzy o przedsiębiorczości, jak również stażu i doświadczenia zawodowego, oraz chęć wyjścia naprzeciw skomplikowanym procedurom i wysokim kosztom rozpoczynania działalności gospodarczej. Podmioty szkolenictwa wyższego mogą wnioskować o kwoty do 15 000 PLN na stworzenie inkubatora akademickiego, w tym na pokrycie kosztów rejestracji, zakup wyposażenia oraz przygotowanie materiałów promocyjnych i szkoleniowych. Brak jest danych o łącznej liczbie nowych przedsiębiorstw stworzonych dzięki temu systemowi²³.

Celem pozostałych programów jest przyspieszenie komercjalizacji wyników działalności sektora B+R, firm akademickich (spin-offs), nowo powstałych przedsiębiorstw innowacyjnych poprzez transfer wiedzy do przedsiębiorców (np. Program Kreator Innowacyjności, Program Patents Plus – patrz tabela 3.6) oraz poprawa współpracy między uczelniami a przemysłem. W celu zwiększenia niskiego poziomu rejestracji patentów polskich przedsiębiorstw i dla ułatwienia MŚP nabywania opatentowanych technologii, dla utrzymania konkurencyjności gospodarki krajowej, Rząd RP oferuje Program Patents Plus. Z myślą o zdynamizowaniu dyskusji oraz rozpowszechnieniu platform informacyjnych w zakresie promocji działań wspierających innowacje, PARP powołała i zarządza działalnością Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw oraz utworzyła Portal Innowacji (patrz tabela 3.6).

Promowanie klastrów

Obecne działania pomocowe na rzecz przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, odgrywają istotną rolę we wspieraniu powiązań i klastrów w Polsce. Zarówno publiczne, jak i prywatne instytucje wspierające MŚP zostały utworzone w celu wspierania działań klastrów takich jak inkubatory przedsiębiorstw, centra transferu technologii i informacji, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze *venture capital* oraz centra wsparcia biznesowego i parki technologiczne. We wszystkich regionach Polski istnieją platformy dialogu i współpracy pomiędzy firmami, których działalność wspierają izby handlowe i przemysłowe, izby dwustronne, izby sektorowe oraz pozostałe stowarzyszenia i organizacje biznesowe. Początek polityki klastrów w Polsce (analiza klastrów w dziedzinie polityki przemysłowej i możliwych instrumentów) sięga 2004 r.

Promocja klastrów w Polsce i rozwój ich działalności są ściśle powiązane z funduszami strukturalnymi UE, które obejmują bezpośrednie wsparcie klastrów w zakresie inwestycji, usług szkoleniowych i doradczych (RPO, PO IG, PO KL oraz PO RPW), współpracy międzynarodowej w obszarze B+R i innowacji (projekt Programu Ramowego), działania promocyjne i powiązania wśród przedsiębiorstw i organizacji wsparcia biznesowego. Wszystkie działania na poziomie centralnym dotyczące klastrów są realizowane przez PARP.

Znaczenie klastrów zostało zaakcentowane w strategii zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013, zawierającej m.in. takie cele, jak wspieranie rozwoju klastrów i platform technologicznych w sektorach zaawansowanych technologii oraz wzmocnienie współpracy między sektorem B+R a biznesem. PO IG obejmuje działania wspierające inwestycje i usługi doradcze na rzecz współpracy i klastrów oraz tworzeniem i rozwojem sieci wsparcia biznesowego w skali ponadregionalnej, świadczących usługi związane z działalnością innowacyjną przedsiębiorców. Współpraca między przedsiębiorcami (w tym na etapie rozpoczynania działalności gospodarczej), pomiędzy firmami a instytucjami wsparcia biznesowego (głównie podmiotami naukowymi), ma na celu stworzenie warunków dla rozwoju i rozpowszechniania nowych rozwiązań (technologicznych, produktowych oraz organizacyjnych), wymianę wiedzy oraz lepsze wykorzystanie zasobów. W ramach PO RPW istnieją dodatkowe działania w zakresie rozwoju klastrów zlokalizowanych w Polsce wschodniej.

PARP uczestniczy w rozwoju kapitału ludzkiego oraz w opracowaniu rekomendacji w zakresie kształtowania efektywnej polityki klastrów w Polsce. Agencja przeprowadziła

badania porównawcze klastrów, działania w zakresie popularyzacji wiedzy o klastrach i ich działalności oraz określiła najlepsze praktyki na poziomie centralnym i międzynarodowym w celu ich wykorzystania na etapie formułowania rekomendacji dla instytucji kształtujących politykę klastrów w Polsce. PARP stworzyła także projekt szkoleń dla klastrów, do którego zadań należy: przeprowadzenie szkoleń i świadczenie usług doradztwa na rzecz 660 przedstawicieli przedsiębiorstw, prowadzących działalność w ramach sieci współpracy; zorganizowanie 12 wizyt studyjnych badających 150 inicjatyw klastrów, zapoczątkowanych zagranicą; przeszkolenie 1 000 przedsiębiorców oraz instytucji biznesowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania klastra; oraz przeprowadzenie szkoleń i świadczenie usług doradztwa dla 150 animatorów (brokerów i promotorów) sieci współpracy.

Istotnym kierunkiem rozwoju klastrów w Polsce jest stymulowanie szerszej orientacji międzynarodowej klastrów poprzez zachęcanie do wzmacniania powiązań z organizacjami badawczymi i podmiotami tworzącymi nowe technologie oraz przyciąganie większej skali zagranicznych inwestycji bezpośrednich (BIZ) w sektorach opartych na wiedzy. Polska podejmuje pewne działania promujące współpracę transnarodową klastrów (np. uczestnictwo w Europejskim Aliansie Klastrów PRO INNO²⁴ w ramach Inicjatywy PRO-INNO Europe; udział Ministerstwa Gospodarki i PARP w programie Baltic Sea Region BSR InnoNet). W 2008 r. Polska została włączona do Programów Pilotażowych dotyczących Systemów Innowacyjnych i Klastrów (PIC) stanowiących podstawę rozwoju wiedzy o kształcie pełnowymiarowego programu dotyczącego innowacji i klastrów, który został zapoczątkowany w 2009 r.²⁵

Polska podejmuje działania mające na celu podniesienie świadomości MŚP o korzyściach wynikających z uczestnictwa w inicjatywach klastrów, oczekując że będzie to miało pozytywny wpływ na innowacyjność polskiej gospodarki.

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla stymulowania innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców

Polska strategia innowacji jest stosunkowo nowa i zawiera szereg inicjatyw mających na celu poprawę innowacyjności MŚP oraz stymulowania zakładania przedsiębiorstw zorientowanych na rozwój nowych technologii w oparciu o komercjalizację działalności B+R i własności intelektualnej.

Wydaje się, że znaczna część priorytetów polityki, inwestycji finansowych dotyczy działań mających na celu promowanie innowacji naukowych oraz innowacyjności MŚP, szczególnie w odniesieniu do B+R, komercjalizacji i przedsiębiorstw typu spin-off. Polska zachęcana jest do przyjęcia szerszego pojęcia „działalności innowacyjnej”, obejmującego także innowacje o charakterze innym niż technologiczny, tj. innowacje procesowe, organizacyjne, społeczne i kulturalne o równie dużym współczynniku wzrostu. Koncentrując się zbyt mocno na innowacjach technologicznych, rząd może utracić potencjał tworzący dobrobyt i wzrost gospodarczy obszaru niskich technologii, jednak zarazem innowacyjnego i przedsiębiorczego (Waasdorp, 2002).

Rozwój inkubatorów stanowi kluczowy komponent polityki przedsiębiorczości i innowacji. Różne doświadczenia państw OECD wskazują, że inkubatory okazują się pomocne zarówno w tworzeniu, jak i rozwoju MŚP, szczególnie przedsiębiorstw innowacyjnych (OECD, 2004b). W Polsce istnieje wiele inkubatorów, ale brak jest narodowej poli-

tyki w tym zakresie, jaka istnieje w wielu krajach. Fundacja Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości znajduje się obecnie na etapie opracowywania standardów działalności inkubatorów w sieci. Realizując to zadanie należałoby uwzględnić najlepsze praktyki międzynarodowe (Ramka 3.2).

Ramka 3.2. Analiza porównawcza wyników działalności inkubatorów przedsiębiorczości

Ocena wyników działalności Programu Inkubatorów w Australii zaleca następujące wskaźniki służące zmierzeniu efektywności i oddziaływania poszczególnych inkubatorów:

- liczba nowych przedsiębiorstw powstałych w inkubatorze w stosunku do okresu funkcjonowania inkubatora,
- liczba niepowodzeń przedsiębiorstw powstałych w inkubatorze w stosunku do liczby przedsiębiorstw utworzonych w inkubatorze z powodzeniem,
- szacunkowa liczba powstałych miejsc pracy w stosunku do liczby funkcjonujących inkubatorów oraz
- miary rzeczywistej i oczekiwanej rentowności operacyjnej inkubatora (miara trwałości).

Analiza zwraca uwagę na cztery istotne kwestie:

- funkcjonujące inkubatory jako prosperujące przedsiębiorstwa,
- adekwatność wyposażenia inkubatora,
- zarządzanie inkubatorem jako fundament jego działania oraz
- na szeroką bazę wsparcia ze strony sponsorów i innych zewnętrznych interesariuszy.

Źródło: Stevenson and Lundstrom (2002, s. 148–149).

Jednostki typu spin-off są popularnym tematem w Polsce. Obecnie istnieje prawo w zakresie podziału własności intelektualnej pomiędzy uniwersytetami oraz ich jednostkami typu spin-off. Konieczne jest przyjęcie prostych zasad regulujących sytuacje, w których profesorowie uniwersyteccy zakładają jednostki typu spin-off korzystając z mienia uniwersyteckiego.

Jak zauważono w Rozdziale 1 Polska posiada pewne dobre praktyki w zakresie klastrów. Jednakże powiązania operacyjne występujące w sieciach klastrów nie zostały w pełni zbadane. Prawdopodobne jest występowanie luk w efektywności ich działań, np. w zakresie dostępności *venture capital* oraz funduszy załączkowych mających na celu wspieranie jednostek typu spin-off, utworzonych przez nowe innowacyjne przedsiębiorstwa. Należy podejmować stałe wysiłki w celu zbadania efektywności polskich klastrów, wyciągnąć wnioski z doświadczeń polityk i działań klastrów w krajach OECD oraz państwach członkowskich UE. Wysiłki PARP w zakresie przeprowadzenia analizy porównawczej funkcjonowania polskich klastrów oraz najlepszych praktyk międzynarodowych opierają się na publikacjach OECD „*Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*” (OECD, 2007c) oraz „*Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*” (OECD, 2005).

Kluczowe wyzwania związane z rozwojem klastrów w Polsce to:

- integracja ośrodków badawczych oraz innych kluczowych organizacji dysponujących wiedzą w celu opracowania polityk klastrowych,

- zastosowanie podejścia oddolnego do tworzenia nowych klastrów (doświadczenia międzynarodowe pokazują, że działania rządów w zakresie tworzenia klastrów nie są zbyt skuteczne),
- stworzenie warunków ramowych sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw, a w szczególności rozwojowi klastrów (regulacje, infrastruktura, nieruchomości, bariery w działalności stowarzyszeniowej),
- wspieranie lokalnych inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego z akcentem położonym na przywództwo sektora prywatnego,
- identyfikacja niedoskonałości rynku i podjęcie stosownych działań korygujących,
- respektowanie faktu, że każdy klastrowy wywołuje różne implikacje polityczne,
- uzyskanie statusu członka międzynarodowej naukowej sieci klastrów,
- profesjonalizacja pośredników klastrowych w zakresie rozwoju ich kompetencji w budowaniu kapitału społecznego.

Ułatwienie dostępu do rynków

Poprawa dostępu MŚP do rynków stanowi istotny cel polityk i programów rządowych w krajach OECD i państwach członkowskich UE. Rząd polski uczynił priorytetem poprawę dostępu MŚP do rynków poprzez zachęcanie do większego uczestnictwa w kontraktach na zamówienia publiczne oraz poprzez zwiększenie poziomu działalności eksportowej MŚP.

Zamówienia MŚP

W grudniu 2002 r. Ministerstwo Gospodarki zatwierdziło dokument pod nazwą „Zamówienia publiczne dla przedsiębiorczych. Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorców – potencjalnych uczestników rynku zamówień publicznych na lata 2003–2005”. Celem było umożliwienie MŚP uzyskania szerszego i pełniejszego dostępu do informacji o systemie zamówień publicznych, w tym informacji o postępowaniu przetargowym; oraz stworzenie i wprowadzenie mechanizmów wsparcia finansowego dla MŚP uczestniczących w procesie przetargów publicznych. W kwietniu 2008 r. rząd podjął decyzję o zwiększeniu udziału MŚP w procesach zamówień publicznych poprzez wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad oraz szkoleń dla MŚP. Obejmowało to działania takie jak uproszczenia proceduralne, udzielanie przetargów na małe wartości oraz zezwolenie MŚP na stosowanie gwarancji bankowych w celu zabezpieczenia ich depozytów przetargowych (Ministerstwo Gospodarki, 2008c).

Jedną z głównych przeszkód jest fakt, że Urząd Zamówień Publicznych nie posiada danych statystycznych o bazie klientów MŚP. Pierwszą rekomendacją jest stworzenie bazy danych MŚP posiadających potencjał składania ofert w ramach kontraktów rządowych (np. poprzez wykorzystanie prostego systemu rejestracji dostawców), a następnie stworzenie systemu monitorowania kontraktów przyznanych MŚP²⁶. PARP rozpocznie badania w tym zakresie w 2010 r. w celu zdobycia wiedzy na temat działań MŚP w zakresie zamówień publicznych, barier w dostępie do zamówień oraz najbardziej skutecznych sposobów poprawy poziomu ich uczestnictwa. Ponadto MŚP i urzędnicy ds. zamówień rządowych uzyskają dostęp do usług doradczych i szkoleniowych w tym obszarze.

Rynki międzynarodowe/eksportowe

Ministerstwo Gospodarki wyraża silne przekonanie, że promowanie eksportu może mieć długotrwałe i wspierające oddziaływanie na poziom wzrostu gospodarczego w Polsce. Niemniej jednak działalność eksportową prowadzi zaledwie niewielki odsetek MŚP (Rozdział 1). Ministerstwo Gospodarki zainwestowało w związku z tym w szereg programów mających na celu wsparcie polskich eksporterów. Aby w możliwie jak najlepszy sposób zaspokoić ich potrzeby, programy podlegają częstym zmianom i poprawkom. Wprowadzone działania polityczne obejmują:

- dotacje na uzyskanie certyfikatów produktowych,
- dotacje na publikację materiałów promocyjnych,
- dotacje na realizację programów promocji handlu,
- dotacje na realizację niektórych form działalności promocyjnej,
- finansowanie usług doradczych w zakresie oceny szans na rynkach eksportowych skierowanych do poszczególnych MŚP,
- usługi kredytowania eksportu,
- informacje przekazywane MŚP na temat rynków eksportowych oraz rynek eksportowym o polskich produktach.

Dotacje na uzyskanie certyfikatów produktowych. Beneficjentami dotacji na uzyskanie certyfikatów produktowych są MŚP, a kwota dotacji pokrywa do 50% kosztów doradztwa, tłumaczeń specyfikacji produktu, transportu i ubezpieczenia próbek produktu, przeprowadzenia testów oraz wydania certyfikatów produktowych. Roczny limit dla dotacji na jedno MŚP wynosi 50 000 PLN. Wsparcie przyjmuje formę pomocy publicznej *de minimis* i może być stosowane do końca 2013 r. na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w Polsce.

Dotacje na publikację materiałów promocyjnych. Celem dotacji publikacyjnej jest wsparcie tworzenia materiałów promocyjnych takich jak katalogi, foldery, magazyny w obcych językach, książki oraz media elektroniczne skierowane do grupy przedsiębiorstw. Ocena projektu opiera się na zawartości materiału, charakteru projektu, jego celu, nakładzie itd. Dotacja pokrywa do 50% kosztów kwalifikowanych, tj. koszt papieru, druku, składu, okładki i stworzenia CD. Pomoc ta jest również udzielana w formie wsparcia *de minimis*. Nie ogranicza się ona jednak tylko do MŚP. Do końca 2013 r. wsparcia można udzielać przedsiębiorstwom prowadzącym działalność gospodarczą w Polsce.

Dotacje na realizację programów promocji handlu. MŚP mają możliwość skorzystania z dotacji pokrywającej do 50% kosztów kwalifikowanych uczestnictwa w imprezach promujących działalność handlową. Program ten jest ukierunkowany na realizację projektów promujących handel zorganizowanych przez grupę co najmniej czterech przedsiębiorstw i musi obejmować realizację co najmniej dwóch imprez promocyjnych, np. pokazy handlowe, wystawy, pokazy próbek produktów, seminaria, pokazy produktów itp. Limit kwoty dotacji wynosi 50 000 PLN dla jednego projektu i 8 000 PLN dla jednego przedsiębiorstwa w ramach danego projektu. Również i ten rodzaj pomocy przyjmuje formę wsparcia *de minimis*, które może być stosowane do końca 2013 r. i nie ogranicza się jedynie do MŚP.

Dotacje na realizację niektórych form działalności promocyjnej. Instrument promocji eksportu jest również dostępny (Ministerstwo Gospodarki) w celu dotowania kosztów seminariów, konferencji, grupowych prezentacji produktów oraz innych imprez promocyjnych. Celem tego instrumentu jest umożliwienie wsparcia poprzez dotacje dla mniej znanych form promocji, np. prezentacji produktów przemysłu obronnego takich jak broń i pojazdy wojskowe. Dotacja pokrywa do 50% kosztów kwalifikowanych związanych z organizacją imprezy i jest udzielana w formie wsparcia *de minimis* do końca 2013 r.

Fundusze Unii Europejskiej są również ukierunkowane – poprzez PO IG – na promowanie eksportu. Ministerstwo Gospodarki nadzoruje i uczestniczy w działaniu wspierającym Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów oraz w działaniu promującym polską gospodarkę, a PARP realizuje działanie „Paszport do Eksportu”.

- Centra Obsługi Inwestorów i Eksporterów: w ramach PO IG środki są alokowane na tworzenie sieci 16 Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów zlokalizowanych w polskich województwach, których zadaniem jest udzielenie przedsiębiorstwom prowadzącym działalność gospodarczą w Polsce informacji o rynkach zagranicznych oraz ułatwienie współpracy z zagranicznymi partnerami biznesowymi. Budżet tego działania wynosi 17,75 mln EUR (uruchomienie projektu ogłoszone przez Ministerstwo Gospodarki w sierpniu 2009 r.).
- Promocja polskich produktów: „Promocja Polskiej Gospodarki” stanowi kompleksowy program, którego celem jest zwiększenie świadomości polskich produktów na rynku globalnym oraz poprawa wizerunku Polski na świecie. Program obejmuje szereg działań, np. kampanię promocyjną, ocenę wizerunku Polski na rynkach docelowych, działania w zakresie promocji przemysłu, stworzenie wszechstronnego portalu internetowego zajmującego się promowaniem eksportu. Wszystkie te działania będą wspierane doradztwem udzielanym przez sekcje promocji handlu i inwestycji polskich ambasad zlokalizowanych na całym świecie. Inicjatywa ta nie jest w szczególności sposobem ukierunkowana na MŚP.
- „Paszport do Eksportu”: Celem „Paszportu do Eksportu” jest promowanie kompleksowego modelu wejścia na rynek zagraniczny z towarami eksportowymi. Program koncentruje się na MŚP zamierzających rozpocząć eksport swych produktów oraz na MŚP, w przypadku których udział sprzedaży eksportowej w sprzedaży ogółem jest niższy niż 30%. „Paszport do Eksportu” finansuje dopasowane usługi doradztwa do konkretnej sytuacji w zakresie oceny możliwości eksportowych oraz imprez promocyjnych wymaganych dla zwiększenia świadomości istnienia eksportowanego produktu na rynku docelowym. Całkowita kwota tego programu opiewa na 121,8 mln EUR, a limit dla jednego przedsiębiorstwa wynosi 210 000 PLN.

Usługi kredytowania eksportu. Polska wykorzystuje także instrumenty finansowe w zakresie promocji eksportu. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych świadczy usługi w zakresie ubezpieczenia kredytów objęte poręczeniami Skarbu Państwa dla rynków i produktów wysokiego ryzyka, w szczególności tych, które nie korzystają ze wsparcia firm ubezpieczających kredyty komercyjne. Korporacja udziela także kredytów na finansowanie kontraktów offsetowych.

Program DOKE jest programem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych dostępnym dla polskich przedsiębiorstw (w tym dla MŚP). Jest to mechanizm stabilizacji oprocentowania kredytów średnio- i długoterminowych, udzielonych przez banki ko-

mercyjne w celu finansowania polskich towarów oraz usług związanych z inwestycjami. Program ten pozwala polskim i zagranicznym bankom na oferowanie kredytów eksportowych o stałym oprocentowaniu z terminem spłaty powyżej dwóch lat bez konieczności ponoszenia ryzyka związanego ze wzrostem stóp procentowych zmiennych stóp procentowych w okresie spłaty. Warunki udzielania kredytów eksportowych o stałej stopie procentowej oferowanych zagranicznym nabywcom polskich towarów i usług są takie same jak w innych państwach OECD.

Informacje o rynkach eksportowych oraz informacje przekazywane rynkom eksportowym o polskich produktach. Kolejnym narzędziem promocji eksportu jest strona internetowa www.eksporter.gov.pl, która dostarcza przedsiębiorstwom bezpłatnych informacji o rynkach, którymi są oni zainteresowani, oraz o ofertach współpracy z zagranicy. Polskie przedsiębiorstwa mogą także przedstawiać swoje oferty, które są następnie przeglądane na stronie internetowej przez społeczność międzynarodową. Podstawowym celem tej strony internetowej jest ułatwienie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami polskimi i zagranicznymi.

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla ułatwienia dostępu do rynków

Struktura MŚP w Polsce kształtuje się niekorzystnie. Mikroprzedsiębiorstwa stanowią niemal 99% ogółu przedsiębiorstw, co oznacza, że większość przedsiębiorstw krajowych posiada ograniczony potencjał w zakresie składania ofert na kontrakty w ramach zamówień publicznych oraz ekspansji na rynkach zagranicznych. Może to stanowić główne ograniczenie strukturalne dla wzrostu udziału MŚP we wzroście rynku.

Dodatkowe działania polityczne mogą być wymagane w celu wsparcia wspólnych wysiłków MŚP w obszarze dostępu do zamówień oraz stworzenia silniejszych powiązań pomiędzy MŚP a dużymi firmami. Mowa o działaniach, które zachęcą do zawierania porozumień o podwykonawstwie w ramach łańcucha dostaw, umożliwiając w ten sposób pośredni dostęp do możliwości w zakresie eksportu i zamówień (Ramka 3.3). Zagadnienie to wymaga bliższego zbadania. Działania takie byłyby zgodne z rekomendacjami dla państw OECD sformułowanymi w dokumencie „*OECD Tokyo Statement on Strengthening the Role of SMEs in Global Value Chains*” (OECD, 2007d).

Ramka 3.3. Dobre praktyki w zakresie inicjatyw przetargowych MŚP

Badania wykazały, że MŚP napotykają na bariery w dostępie do kontraktów na zamówienia rządowe. Barięrami dla MŚP jest nie tylko kosztowny i złożony proces składania ofert w ramach kontraktów na zamówienia rządowe, ale również praktyki w zakresie przydzielania kontraktów na zamówienia rządowe często nie umożliwiają konkurencyjnego uczestnictwa mniejszych przedsiębiorstw w tym procesie. Potencjał w zakresie wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu rozwoju sektora MŚP poprzez zwiększanie szans rozwoju związanych z wielkością rynku i zachęcanie MŚP do wprowadzania innowacji jest olbrzymi. Zasadniczo MŚP potrzebują lepszej informacji o procesach przyznawania kontraktów, umożliwienia im uczestnictwa w procedurach przyznawania kontraktów oraz zapewnienia niskich kosztów tego uczestnictwa (zarówno pod względem złożoności procesu, jak i obciążeń finansowych).

Ramka 3.3. Dobre praktyki w zakresie inicjatyw przetargowych MŚP (cd.)

Łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania nowego „*Small Business Act*” dla Europy. W zakresie proponowanych rozwiązań polskie władze odsyła się do „Europejskiego kodeksu najlepszych praktyk ułatwiającego MŚP dostęp do zamówień publicznych” wydanego przez Komisję Europejską w ramach „*Small Business Act*”. Rządy kilku krajów posiadają istotne doświadczenia w realizacji inicjatyw dotyczących zamówień dla MŚP. Najbardziej zaawansowany charakter posiadają te sformułowane przez US Small Business Administration (SBA) we współpracy z SBA Office of Advocacy (które w rzeczywistości wyznacza prawnie zagwarantowane kontyngenty na kontrakty rządu federalnego przydzielane małym przedsiębiorstwom). Dobre praktyki występują także w Kanadzie, Danii, Korei, Wielkiej Brytanii, Rumunii i wielu innych państwach. Szereg dobrych praktyk europejskich zostało wymienionych w rozdziale „Dostęp MŚP do zamówień publicznych” dokumentu Komisji Europejskiej z 2009 r. zatytułowanego „Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw: Wybór Dobrych Praktyk na 2009 rok” (Komisja Europejska, 2009).

Scenariusze dobrych praktyk pokazują, że istnieje szereg istotnych działań o kluczowym znaczeniu dla zwiększenia udziału MŚP w zamówieniach publicznych:

- uproszczenie dokumentów i procedur;
- wykorzystanie przetargów na małe wartości w wybranych obszarach zamówień publicznych (z uproszczonymi procedurami przetargowymi);
- wprowadzenie systemu rejestracji dostawców MŚP, który również umożliwia wstępną kwalifikację MŚP jako oferentów (np. rozwój standardowych dokumentów wstępnej kwalifikacji do zastosowania w przetargach o małej wartości jako jednorazowego wymogu);
- zastosowanie podejścia w zakresie poprawy dostępu MŚP do informacji o możliwościach uzyskania zamówień publicznych (jak np. poprzez specjalnie w tym celu wykorzystywaną platformę elektroniczną dla obsługi zamówień dla MŚP, partnerstwo z przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami MŚP itd.);
- szkolenia dla urzędników zajmujących się obsługą zamówień publicznych na temat korzyści i niuansów związanych ze współpracą z dostawcami z sektora MŚP (np. poprzez Urząd ds. Zamówień dla MŚP);
- realizacja działań mających na celu zwiększenie świadomości publicznej oraz działań edukacyjnych i promocyjnych w celu uświadomienia MŚP faktu istnienia możliwości uzyskania zamówień rządowych oraz sposobu uczestnictwa w procesach przetargowych (np. seminaria publiczne, pokazy i demonstracje związane z zamówieniami, imprezy zbliżające instytucje przyznające kontrakty i MŚP, specjalne publikacje skierowane do MŚP na temat prowadzenia współpracy z rządem);
- stworzenie systemu informacyjnego w celu śledzenia przyznanych kontraktów według wielkości przedsiębiorstwa i wielkości kontraktu;
- stworzenie mechanizmu monitorowania wyników działalności departamentów rządu w zakresie przyznawania kontraktów dla MŚP;
- stworzenie umów o współpracy pomiędzy władzami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi w celu zapewnienia uczestnictwa wszystkich poziomów rządu w praktykach zamówień stosowanych przez MŚP.

W celu wsparcia agencji przetargowych w zakresie realizacji programów i inicjatyw przetargowych dla MŚP rząd Wielkiej Brytanii opublikował dokument pod nazwą „*Small Business Friendly Concordat: Good Practice Guidelines*” (UK Office of the Deputy Prime Minister, 2004). Dokument określa zasady zapewnienia zgodności z Narodową Strategią Zamówień i zachęca do uwzględniania w przetargach regionalnych i lokalnych praktyk umożliwiających udział większej liczby MŚP w procedurach przetargowych. Rząd Wielkiej Brytanii przyjął następnie wszystkie

Ramka 3.3. Dobre praktyki w zakresie inicjatyw przetargowych MŚP (cd.)

rekomendacje zawarte w „*HM Treasury Report „Accelerating the SME Economic Engine – Through Transparent, Simple, and Strategic Procurement”* (HM Treasury, 2008). Niektóre przedsiębiorstwa mogą rejestrować się (on line) jako wstępnie zakwalifikowani dostawcy produktów i usług kontraktowanych przez rząd i uzyskać dostęp do informacji o przetargach publikowanych przez portal Supply2.gov.uk (zarządzany przez *Department of Business, Innovation and Skills*), który umożliwia mniejszym przedsiębiorstwom i innym organizacjom uzyskanie dostępu do możliwości zawarcia kontraktów z sektorem publicznym. Strona ta koncentruje się na na kontraktach o niższej wartości (zwykle poniżej 100 000 GBP) i otwiera rynek zamówień dla większej grupy dostawców, zwłaszcza MŚP.

Rząd amerykański korzysta z systemu zamówień rządu federalnego w celu zachęcenia małych przedsiębiorstw do eksploracji swego potencjału technologicznego oraz korzystania z komercjalizacji poprzez program „*Small Business Innovation Research Programme*” (SBIR). Wykorzystując 2% federalnych środków przeznaczonych na B+R (pochodzących z 11 departamentów i agencji federalnych) na potrzeby małych przedsiębiorstw SBIR umożliwia małym przedsiębiorstwom konkurowanie na tym samym poziomie, co większe przedsiębiorstwa. SBIR finansuje rozwój przedsiębiorstw na posiadających kluczowe znaczenie etapach rozpoczynania działalności oraz wczesnego rozwoju i zachęca do komercjalizacji technologii, produktu lub usługi, stymulując w ten sposób gospodarkę. Od czasu wejścia w życie w 1982 r. jako część „*Small Business Innovation Development Act*” SBIR pomógł tysiącom małych przedsiębiorstw w zakresie konkurowania o środki federalne na badania i rozwój. Proces przyznawania środków przez SBIR obejmuje trzy etapy. Po złożeniu wniosków agencje przyznają środki SBIR w oparciu o kryteria kwalifikacji jako małego przedsiębiorstwa, stopień innowacji, wartości technicznej oraz potencjał rynkowy. Małe przedsiębiorstwa, które otrzymują środki, rozpoczynają realizację trzyetapowego programu. Etap I to faza rozpoczęcia działalności. Przyznawane zostają środki do wysokości 100 000 USD na okres około sześciu miesięcy wsparcia badań nad wartością techniczną lub możliwością wykorzystania pomysłu lub technologii. Na etapie II przyznaje się do 750 000 USD na maksymalnie dwa lata w celu pogłębienia rezultatów uzyskanych na Etapie I. W tym okresie realizowane są prace B+R, a twórca ocenia potencjał w zakresie komercjalizacji. Etap III stanowi okres przejścia od etapu laboratoryjnego do urynkowienia innowacji poczynionych na Etapie II. W fazie tej nie korzysta się ze środków SBIR, a małe przedsiębiorstwa muszą znaleźć finansowanie w sektorze prywatnym lub ze strony innych agencji korzystających ze środków innych niż SBIR (patrz *sba.gov.aboutsba/sbaprogram/sbir/sbirstir/index.html*).

„*Small Business Technology Transfer Programme*” (STTR), inicjatywa rządu USA w zakresie wykorzystania środków przetargowych na działalność B+R znajdujących się w dyspozycji pięciu departamentów i agencji federalnych, wspiera projekty obejmujące partnerstwo sektora publicznego/prywatnego pomiędzy małymi przedsiębiorstwami oraz instytucjami badawczymi non-profit. Główną rolą STTR jest wspieranie innowacji niezbędnych dla sprostania narodowym wyzwaniom o charakterze naukowym i technologicznym w XXI wieku. Także STTR składa się z trzech etapów. Na etapie rozpoczynania działalności przyznaje się kwoty do 100 000 USD na okres około jednego roku w celu finansowania eksploracji naukowych, technicznych lub gospodarczych możliwości wykorzystania pomysłu lub technologii. Na etapie II środki przyznawane są w wysokości do 750 000 USD na okres dwóch lat dla pogłębienia rezultatów uzyskanych na etapie I. W tym okresie wykonywane są prace B+R, a twórca rozpoczyna badania potencjału komercyjnego. Etap III stanowi okres przejścia od etapu laboratoryjnego do urynkowienia innowacji poczynionych na Etapie II, a małe przedsiębiorstwa muszą znaleźć finansowanie w sektorze prywatnym lub ze strony innych agencji korzystających ze środków innych niż SBIR.

Wspieranie słabo reprezentowanych grup

Rządy wielu krajów OECD i państw członkowskich UE realizują specjalne inicjatywy polityczne mające na celu rozwój potencjału przedsiębiorczego konkretnych grup populacji posiadających słabą reprezentację w działalności przedsiębiorczej oraz własności przedsiębiorstw (w porównaniu ze wskaźnikami krajowymi). Działania te są podejmowane przez rządy z wielu powodów: w celu kapitalizacji potencjału wzrostu gospodarczego, który może zostać osiągnięty poprzez podniesienie poziomu własności przedsiębiorstw wśród tych grup; stworzenia opcji dla integracji na rynku pracy osób bezrobotnych poszukujących zatrudnienia lub w celu promowania włączenia społecznego (Stevenson and Lundström, 2002).

Kilka dokumentów urzędowych w Polsce (np. PO KL, Narodowa Strategia Zatrudnienia oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) zawierają cele i działania polityczne zmierzające do zapewnienia, że słabo reprezentowane grupy oraz grupy marginalizowane stanowią beneficjentów projektów rozwoju gospodarczego i społecznego. W szczególności w odniesieniu do przedsiębiorczości czynione są wysiłki mające na celu promowanie kobiet, osób niepełnosprawnych, bezrobotnych oraz osób zamieszkujących w regionach wiejskich i rolniczych. Cele te mają zachęcić do podejmowania samozatrudnienia oraz działalności przez mikroprzedsiębiorstwa dla wsparcia integracji na rynku pracy i stworzenia nowych miejsc pracy.

Kobiety przedsiębiorcami

Narodowy Plan Działań na rzecz Kobiet 2003–2005 wymieniał wśród swych celów następujące zagadnienia: promowanie i wzmacnianie mikroprzedsiębiorstw oraz nowo powstałych małych przedsiębiorstw kierowanych przez kobiety, a także wspieranie samozatrudnienia kobiet, promowanie i wzmacnianie nowo powstałych małych przedsiębiorstw, których właścicielami są kobiety, realizowanie polityk mających na celu świadczenie usług dla kobiet przedsiębiorców oraz tworzenie równych szans w zakresie realizacji inicjatyw lokalnych oraz promowania przedsiębiorczości kobiet i mężczyzn. W rezultacie opracowania tego planu działań GUS przeprowadził analizę sytuacji kobiet z punktu widzenia szeregu czynników społecznych i ekonomicznych (GUS, 2007), ale raport ten nigdy nie zawierał badania działalności przedsiębiorczej oraz samozatrudnienia kobiet.

W 2009 r. PARP (w ramach sieci Enterprise Europe Network) po raz pierwszy wziął udział w Projekcie Kobiety dla Kobiet, który udziela kobietom usług coachingu w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej. W 2010 r. PARP będzie realizował badania koncentrujące się na przedsiębiorczości kobiet w celu zdefiniowania poziomu przedsiębiorczości wśród kobiet, barier w zakresie jej rozwoju oraz instrumentów wspierania. Pomimo sformułowania celów polityki rządu oraz ostatnio podejmowanych przez PARP wysiłków wydaje się, że istnieje mało działań i instrumentów politycznych, które mogłyby pomóc w rozwiązaniu problemów ograniczających przedsiębiorczość kobiet. Zapewnienie kobietom sprawiedliwych możliwości prowadzenia działalności i uczestnictwa w globalnej gospodarce opartej na wiedzy stało się przedmiotem szczególnej uwagi OECD, a w szczególności WPSMEE (OECD, 2001). Zachęca się Polskę do zapewnienia maksymalnego wykorzystania potencjału związanego z uczestnictwem kobiet w działalności przedsiębiorczej oraz działalności MŚP.

Przedsiębiorczość jako opcja dla osób niepełnosprawnych

Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa przepisy w zakresie udzielania wsparcia przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) dla osób niepełnosprawnych zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej (w tym w formie gospodarstwa rolnego) jako opcję na podjęcie zatrudnienia. Osoby takie mogą otrzymać z PFRON jednorazowo pożyczkę na rozpoczęcie nowej działalności gospodarczej lub współfinansowanie do 50% kosztów odsetek od kredytu bankowego na kontynuowanie działalności (jeżeli nie korzystały z możliwości zaciągnięcia w PFRON lub z Funduszu Pracy pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Osoba może także ubiegać się w PFRON o zwrot części obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne.

Głównym celem tych działań jest umożliwienie aktywizacji zawodowej osobom niepełnosprawnym, które są bezrobotne lub poszukują pracy poprzez zachęcenie ich do podjęcia samozatrudnienia z uwzględnieniem ich niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

Przedsiębiorczość a bezrobotni

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. stwarza możliwości samozatrudnienia dla osób bezrobotnych. Program jest realizowany poprzez sieć powiatowych urzędów pracy (PUP). Te urzędy lokalne oferują szkolenia w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, procedur regulacyjnych i procesu planowania biznesowego, a także udzielają osobom bezrobotnym dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej poprzez Fundusz Pracy²⁷. Odbiorcy tych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej muszą prowadzić swoje przedsiębiorstwa przez co najmniej jeden rok, co stanowi warunek udzielenia wsparcia finansowego, w przypadku niespełnienia którego kwota dotacji musi zostać zwrócona.

Mimo, że działanie w zakresie promocji samozatrudnienia jest wykorzystywane jedynie przez bardzo mały odsetek osób bezrobotnych (nieco ponad 1%) i jest rozwiązaniem stosunkowo kosztownym²⁸, wydaje się ono być jednym z najbardziej skutecznych instrumentów wśród wszystkich działań wspierających zatrudnienie oferowanych przez lokalne urzędy zatrudnienia z punktu widzenia zapewnienia stabilizacji zatrudnienia (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008). Istnieją pewne dane wskazujące na to, że wskaźniki niepowodzeń są stosunkowo niskie, chociaż brak jest dokładnych informacji na ten temat. MPiPS planuje stworzyć system monitorowania skuteczności różnych polityk aktywnego rynku pracy, w tym dotacji na zakładanie własnych przedsiębiorstw.

Mikroprzedsiębiorstwa na obszarach wiejskich

MRiRW jest odpowiedzialne za inicjatywy w zakresie promowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Celem tego programu jest promowanie przedsiębiorczości jako sposobu dywersyfikacji gospodarstw lokalnych i ich rozwoju w kierunku innym niż rolnictwo, tworzenie zatrudnienia oraz uzupełnianie dochodów czerpanych z rolnictwa. Oferta obejmuje pokrycie do 50% kosztów kwalifikowanych przedsiębiorstw i inwestycji związanych z założeniem i rozwojem mikroprzedsiębiorstw w wielu sektorach, w tym w zakresie usług dla gospodarstw rolnych i leśnych, usług domowych, handlu hurtowego i detalicznego, rzemiosła i rękodzielnictwa, budownictwa oraz prac i usług instalacyjnych, usług

turystycznych, przetwarzania produktów rolnych i jadalnych produktów leśnych, magazynowania i przechowywania produktów, produkcji wyrobów energetycznych z biomasy oraz usług księgowych, doradczych i informatycznych (IT). Budżet na to działanie wynosi 2 mld EUR i umożliwia uzyskanie środków w wysokości do 300 000 PLN na przedsiębiorstwo zależnie od liczby tworzonych miejsc pracy (300 000 PLN, jeżeli tworzonych jest co najmniej pięć miejsc pracy, a 100 000 PLN, jeżeli jedynym nowym miejscem pracy jest stanowisko osoby samozatrudnionej).

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla wspierania słabo reprezentowanych grup

Te konkretne grupy docelowe stanowią obszar zainteresowania różnych ministerstw z różnych powodów, ale zasadniczo to promocja przedsiębiorczości, samozatrudnienia i mikroprzedsiębiorstw stanowi kluczowy czynnik stymulujący tworzenie nowych miejsc pracy, integrację rynku pracy oraz dywersyfikację i rozwój obszarów wiejskich.

Polska powinna przeprowadzić kompleksowe badanie (uwzględniające dane w podziale według płci) wyzwań stojących przed przedsiębiorcami i właścicielami MŚP w celu zidentyfikowania szczególnych i bardziej istotnych wyzwań, z jakimi borykają się kobiety oraz luk w dostępie do usług finansowych i niefinansowych.

Korzystne dla Polski mogłoby się okazać przeprowadzenie oceny efektywności programów wsparcia samozatrudnienia jako opcji dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych.

W Polsce brak jest konkretnej strategii rozwoju młodych przedsiębiorców, którą można zaobserwować w wielu państwach jako orientację polityki MŚP i przedsiębiorczości (Stevenson and Lundström, 2002) (Ramka 3.4). Ministerstwo Gospodarki powinno poważnie rozważyć pomysł stworzenia specjalnego Programu dla Młodych Przedsiębiorców.

Ramka 3.4. Polityki i działania ukierunkowane na grupy docelowe w postaci kobiet i młodych przedsiębiorców

Rząd amerykański posiada jedną z najbardziej rozwiniętych polityk wspierania rozwoju kobiet przedsiębiorców. W 1979 r. w ramach Small Business Administration (SBA) utworzone zostało Biuro ds. Kobiet Właścielek Przedsiębiorstw, którego jedynym celem jest wspieranie przedsiębiorczości kobiet. W 1997 r. Kongres uchwalił ustawodawstwo umożliwiające utworzenie Międzyagencyjnego Komitetu ds. Przedsiębiorczości Kobiet mającego na celu realizację zadań na poziomie międzyagencyjnym w celu wspierania wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. Część ram wsparcia publicznego dla kobiet przedsiębiorców stanowi sieć ponad 80 Ośrodków Przedsiębiorczości Kobiet finansowanych przez SBA oferujących usługi szkoleniowe, doradztwa i mentoringu kobietom potencjalnym przedsiębiorcom; specjalny program poręczeń kredytowych dla kobiet przedsiębiorców; finansowane przez SBA środki venture capital na inwestycje w przedsiębiorstwa prowadzone przez kobiety; przepisy prawa zamówień publicznych, zgodne z którymi pięć spośród wszystkich kontraktów rządu federalnego musi być przyznanych firmom stanowiącym własność kobiet oraz kompleksowa sprawozdawczość statystyczna na temat sytuacji przedsiębiorstw stanowiących własność kobiet w kraju.

Rząd kanadyjski realizuje kilka inicjatyw politycznych wspierających rozwój młodych przedsiębiorców. Rozpoczyna się to na poziomie rządu lokalnego poprzez inicjatywy Ministerstwa Edukacji w zakresie uwzględnienia zagadnienia przedsiębiorczości w programie nauczania szkolnego i jest kontynuowane poprzez ofertę Programu Kredytów dla Przedsiębiorczych Studentów zarządzanego przez Business Development Bank of Canada (BDC) oraz rządy lokalne w celu

Ramka 3.4. Polityki i działania ukierunkowane na grupy docelowe w postaci kobiet i młodych przedsiębiorców (cd.)

wspierania letnich przedsiębiorstw studenckich, wspierania Canada Youth Business Foundation świadczącej usługi szkoleniowe w zakresie przedsiębiorczości oraz wsparcia procesu rozpoczynania działalności gospodarczej przez młodzież w grupie ryzyka i młode osoby bezrobotne w całym kraju, specjalne Fundusze Pożyczkowe dla Młodych Przedsiębiorców udostępnione przez regionalne agencje rozwoju i związane z mentoringiem, doradztwem oraz wsparciem szkoleniowym, a także wiele inicjatyw w zakresie promowania modeli młodych przedsiębiorców. Wysiłki te mają na celu stworzenie zintegrowanego systemu wsparcia począwszy od promowania pozytywnych postaw wobec przedsiębiorczości do zwiększenia stosownej wiedzy i umiejętności oferowanych przez system edukacyjny, realizacji dedykowanych programów wsparcia finansowego oraz doradztwa w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, szkoleń i mentoringu dla młodych ludzi.

Źródło: Stevenson and Lundstrom (2002).

Promowanie postaw i kultury przedsiębiorczości

Promowanie kultury przedsiębiorczości i postaw nastawionych pozytywnie do przedsiębiorczości rozumie się jako działania obejmujące wysiłki na rzecz promowania przedsiębiorczości jako alternatywy do zatrudnienia i kariery zarówno jako element kampanii publicznych i medialnych, jak i integracji zagadnienia przedsiębiorczości w systemie edukacyjnym. Nie stanowiło to kwestii politycznej w tradycyjnej polityce MŚP, ale w obecnie realizowanej polityce przedsiębiorczości zagadnienie to uważa się za jeden z filarów polityki.

Edukacja w zakresie przedsiębiorczości

Pomysł wprowadzenia zagadnienia przedsiębiorczości do szerszego programu nauczania szkolnego został uznany w wielu państwach za priorytet polityki przedsiębiorczości (OECD, 2008, 2009b). Polskie Ministerstwo Edukacji oraz MNiSW zapoczątkowały wysiłki mające na celu wprowadzenie zagadnienia przedsiębiorczości do wszystkich poziomów systemu edukacyjnego i szkoleń (Stevenson and Lundström, 2002).

Edukacja w zakresie przedsiębiorczości jako przedmiot nauczania w szkołach średnich pierwszego i drugiego poziomu. Lekcje z zakresu przedsiębiorczości zaczęto wprowadzać do programu nauczania w szkołach średnich pierwszego i drugiego poziomu w 1999 r. (Kowalska, Stelmachowicz-Pawczyńska i Mucha, 2005a). Od 2002 r. edukacja w zakresie przedsiębiorczości i finansów stała się obligatoryjnym elementem ram narodowego programu nauczania w edukacji przedszkolnej i edukacji ogólnej w każdym typie szkoły (ustawa nr 51/458 z 2002 r.). Celem nauczania na tym poziomie jest kształtowanie postaw przedsiębiorczych, przekazanie wiedzy o podstawach rozpoczynania działalności gospodarczej i funkcjonowaniu rynku oraz systemie finansowym i prawnym.

W 2002 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu (MENiS) ustanowiło przedsiębiorczość jednym z celów edukacyjnych oraz zadaniem nauczania w szkołach średnich

drugiego stopnia (w tym w szkołach zawodowych oraz zasadniczych szkołach zawodowych), dającym uczniom możliwość zdobycia wiedzy, umiejętności oraz rozwoju postaw przedsiębiorczych niezbędnych dla aktywnego uczestnictwa w życiu biznesowym (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004).

W 2003 r. MENiS wydało zarządzenie dotyczące nowej podstawy programowej dla kształcenia ogólnego na poszczególnych poziomach szkół średnich pierwszego i drugiego stopnia, zalecając szkołom wprowadzenie przedmiotu pod nazwą „Podstawy przedsiębiorczości” oraz modułu „Wychowanie do aktywnego udziału w życiu gospodarczym” jako jednego z priorytetów nadzoru pedagogicznego. Kolejnym krokiem było przeprowadzenie kontroli w poszczególnych województwach w celu oceny metody realizacji tego programu nauczania. W szkołach średnich istnieją 23 programy nauczania przedmiotu pod nazwą „Podstawy przedsiębiorstwa”.

Nowa podstawa programowa nauczania w zakresie edukacji biznesowej określona w ustawie krajowej nr 4/17 z 2009 r. została w ostatnim czasie wprowadzona w każdym typie szkoły średniej drugiego stopnia. Cele nowego programu nauczania w zakresie edukacji biznesowej na poziomie szkoły średniej drugiego stopnia obejmują rozwój umiejętności komunikacyjnych, umożliwienie uczniom zrozumienia zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa, przygotowania prostego biznesplanu oraz oceny ryzyk związanych z różnymi formami inwestowania, przeprowadzenie samooceny posiadanych silnych stron i słabości z uwzględnieniem analizy rynku pracy oraz poznanie standardów etycznych prowadzenia działalności gospodarczej.

Oprócz obowiązkowego podstawowego programu nauczania w zakresie edukacji biznesowej w szkołach średnich drugiego stopnia jest również prowadzone nauczanie dodatkowego przedmiotu pod nazwą „Gospodarka w praktyce”. Kurs ten ma na celu rozwój umiejętności przedsiębiorczych oraz w zakresie zakładania przedsiębiorstwa. Model nauczania jest w tym przypadku ukierunkowany na proces przedsiębiorczy i dotyczy takich kwestii jak: poszukiwanie pomysłów na prowadzenie działalności gospodarczej, przygotowanie biznesplanu, realizacja biznesplanu oraz ocena jej efektywności.

Edukacja w zakresie przedsiębiorczości w ramach systemu kształcenia zawodowego i szkoleń. Dokument polityczny z 2003 r. pod nazwą Strategia rozwoju kształcenia dorosłych do 2010 r. podkreśliła znaczenie promowania przedsiębiorczości jako jednego z celów kształcenia dorosłych. Programy szkoleniowe Krajowego Systemu Kształcenia Zawodowego i Szkoleń zostały zaktualizowane w obszarach zarządzania własnym przedsiębiorstwem oraz handlu i marketingu, w tym z uwzględnieniem stworzenia 89 nowych modułowych programów kształcenia zawodowego, które okazały się pomocne w przeprowadzeniu szkoleń menedżerów firm oraz osób zarządzających swoimi własnymi przedsiębiorstwami (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004). Jednym z głównych wyzwań był rozwój kompetencji instruktorów dystrybuujących materiały szkoleniowe.

W 2004 r. przedsiębiorczość stała się elementem programu nauczania absolwentów dwuletnich szkół zawodowych oraz przedmiotem egzaminów kwalifikacyjnych (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2004). Polityka władz edukacyjnych w obszarze edukacji przedsiębiorczej w szkołach zawodowych opierała się na poglądzie, że każdy uczeń powinien dowiedzieć się, jak należy się przygotować do prowadzenia działalności przedsiębiorczej oraz podjęcia własnej działalności gospodarczej.

Przedsiębiorczość w instytucjach szkolnictwa wyższego. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości innowacyjnej i ukierunkowanej na wzrost stanowi kluczowe wyzwanie gospodarcze i społeczne, w którego pokonanie znaczący wkład mogą wnieść uniwersytety i szkoły średnie. Publikacja OECD *Szkolnictwo wyższe i przedsiębiorczość* przedstawia pewne doświadczenia w zakresie dobrych praktyk najbardziej przedsiębiorczych uniwersytetów w Ameryce Północnej i Europie oraz obecnie stosowanie praktyki w Europie Środkowo-Wschodniej (OECD, 2008). Publikacja ta dostarcza również informacji o podmiotach kreujących politykę dążąc do poszerzenia wiedzy o właściwych inicjatywach i ramach wsparcia.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska doświadczyła wzrostu liczby nowych prywatnych szkół przedsiębiorczości i biznesu. Po raz pierwszy studenci uniwersytetów mieli możliwość wyboru kursów, a nawet wyboru specjalizacji z zakresu przedsiębiorczości. Jednakże zaledwie około 2% absolwentów szkół biznesu rozpoczyna własną działalność gospodarczą²⁹. Istnieje potrzeba umożliwienia studentom kierunków innych niż biznesowe uczestnictwa w kursach z zakresu przedsiębiorczości.

W 2004 r. stworzenie Inicjatywy Przedsiębiorczości Dynamicznej na Akademii im. Leona Koźminkiego (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania)³⁰ umożliwiło wprowadzenie kursów w zakresie przedsiębiorczości na innych niż biznesowe kierunkach studiów w instytucjach szkolnictwa wyższego. Ten ogólnonarodowy program, uruchomiony przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych UE, został opracowany w celu stworzenia odpowiedniej metodologii oraz narzędzi nauczania przedsiębiorczości na poziomie akademickim w Polsce umożliwiając przyspieszenie wprowadzenia kursów w zakresie przedsiębiorczości na uniwersytetach, politechnikach, szkołach rolniczych oraz w innych instytucjach szkolnictwa wyższego (Cieślik, 2008). Program stworzył platformę sieciową zapewniającą zasoby (np. podręczniki, materiały empiryczne) oraz mechanizmy ułatwiające przyjęcie programu nauczania w zakresie przedsiębiorczości oraz element szkoleń dla wykładowców. Dzięki wsparciu finansowemu ze strony MNiSW w latach 2007–2008 przeszkolono wykładowców i wyposażono w bieżące wsparcie metodologiczne w zakresie uruchomienia kursów przedsiębiorczości. Kursy obejmują wprowadzenie do przedsiębiorczości, informacje o sposobach rozpoczynania własnej działalności gospodarczej oraz o przedsiębiorczości międzynarodowej i technologicznej.

Od lat 2006–2008 w ponad 30 instytucjach szkolnictwa wyższego (głównie innych niż biznesowe) na terenie całego kraju przeprowadzono kursy pilotażowe obejmujące swym zakresem ponad 1 600 studentów (Cieślik, 2008). MNiSW poinformowało, że w ciągu najbliższych pięciu lat kursy z zakresu przedsiębiorczości staną się obowiązkowym elementem programu nauczania uniwersyteckiego.

Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości są zlokalizowane na wielu polskich uniwersytetach i udzielają wsparcia studentom, absolwentom oraz pracownikom akademickim posiadającym pomysł na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub komercjalizację innowacji.

Pozaszkolne inicjatywy w zakresie edukacji przedsiębiorczej. Ministerstwo Edukacji Narodowej jest odpowiedzialne za rozwój krajowego podstawowego programu nauczania dla szkół, w tym elementów wyżej wspomnianej edukacji biznesowej. Jednakże edukacja biznesowa i finansowa znajduje się również w ofercie innych organizacji rządowych, biznesowych i pozarządowych przybierając formę konkursów, warsztatów, przedsię-

biorstw społecznych itd. Na szczególną uwagę zasługują Narodowy Bank Polski³¹, Komisja Nadzoru Finansowego, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Polskie Przedsiębiorstwo Młodzieżowe (JE) oraz Fundacja Forum Rozwoju Obywatelskiego, będące aktywnymi partnerami szkół w zakresie edukacji biznesowej i finansowej. Polskie Przedsiębiorstwo Młodzieżowe powstało w 1998 r. i rozpoczęło swą działalność w wielu miastach (*JADE Gazette*, 2005). Programy nauczania Przedsiębiorstwa Młodzieżowego są często realizowane we współpracy ze szkołami i uniwersytetami i oferują pozaszkolne lekcje i działania z zakresu przedsiębiorczości skierowane do studentów i osób w młodym wieku. W wielu państwach europejskich rządy wspierają rozwój programów typu Przedsiębiorstwa Młodzieżowego w celu zwiększania wiedzy i doświadczenia młodych ludzi w zakresie zakładania i zarządzania przedsiębiorstwem. W rzeczywistości, stworzenie programów wsparcia młodych przedsiębiorców stanowiących kontynuację obowiązkowej edukacji w zakresie przedsiębiorczości w szkołach jest istotne ze względu na pomoc udzielaną młodym ludziom w rzeczywistym uruchomieniu ich własnych przedsiębiorstw. Nie jest jasne, czy w Polsce rzeczywiście istnieją systemowe programy wspierania przedsiębiorczości młodych ludzi.

Programy promocji przedsiębiorczości

Oprócz celu politycznego polegającego na „promowaniu przedsiębiorczości wśród młodych ludzi w Polsce” w sferze publicznej istnieje niewiele widocznych działań z zakresu przedsiębiorczości. Co prawda w 2002 r. powstał Parlamentarny Zespół ds. Przedsiębiorstw mający na celu promowanie koncepcji rozwoju przedsiębiorstw w różnych środowiskach, w szczególności wśród młodych ludzi (Kowalska, Stelmachowicz-Pawyza i Mucha, 2005b), ale niewiele wiadomo o działaniach tego zespołu.

Bieżące inicjatywy warte odnotowania to: „Polski Produkt Przyszłości”, Konkurs na Biznesplan Przedsiębiorcza Polska, Światowy Tydzień Przedsiębiorczości w Polsce, uczestnictwo Polski w Europejskich Nagrodach Przedsiębiorczości oraz w Europejskim Tygodniu Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

- Konkurs „Polski Produkt Przyszłości”: PARP zajmuje się koordynacją tego konkursu co roku od 2002 r. (konkurs odbywa się od 1997 r.). Cele tego projektu mają dwójaki charakter: (i) promowanie proinnowacyjnego podejścia osób fizycznych, spółek oraz jednostek B+R tworzących innowacyjne pomysły oraz (ii) ogólne zachęcanie ludzi do działania w sposób innowacyjny. Konkurs ma na celu w szczególności profilowanie i promowanie osiągnięć pomysłodawców innowacyjnych technik i technologii mających szansę na odniesienie sukcesu na polskim rynku. Istnieją dwie kategorie nagród: „Produkt Przyszłości” oraz „Technologia Przyszłości”. W trzynastoletniej historii konkursu złożono propozycje setek innowacyjnych produktów i technologii w różnych obszarach techniki. Projekty pochodzą od jednostek badawczo-rozwojowych, zakładów produkcyjnych i osób fizycznych. Większość nagrodzonych projektów odniosła sukces komercyjny, a niektóre z nich zostały sprzedane na rynkach zagranicznych. Od 2004 r. nagradzane produkty są prezentowane podczas ekspozycji i wystaw międzynarodowych (*np. The World Exhibition of Innovation, Research and New Technology in Brussels Eureka, the International Exhibition of Inventions, New Techniques and Products of Geneva*). Ten pomysł wydaje się być świetną inicjatywą.

- Konkurs na Biznesplan Przedsiębiorcza Polska: Przedsiębiorcza Polska, stanowiąca część Fundacji Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości, od pięciu lat gości konkurs na biznesplan (sponsorowany przez Ministerstwo Gospodarki). Do konkursu zgłoszono ponad 3 000 propozycji, a warsztaty konkursowe odbyły się przy udziale ponad 10 000 osób zainteresowanych założeniem własnego przedsiębiorstwa. Tego typu konkursy stanowią środek promocji przedsiębiorczości i stymulują rozwój pomysłów biznesowych oraz przekazywanie know-how w zakresie przedsiębiorczości.
- Światowy Tydzień Przedsiębiorczości w Polsce: w 2008 r. Polska stała się partnerem krajowym Światowego Tygodnia Przedsiębiorczości w Polsce (GEW). Polskim Komitetem GEW zrzeszającym partnerów publicznych i prywatnych kierowało Ministerstwo Gospodarki. Od 16 do 22 listopada 2008 r. w całej Polsce odbyło się 1 600 imprez promujących przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw przez młodych ludzi. Imprezy te przyciągnęły blisko 100 000 gości. Spośród 78 państw z całego świata, które zorganizowały Tydzień Przedsiębiorczości Polska znalazła się w gronie liderów pod względem liczby partnerów oraz zaplanowanych imprez.
- Europejskie Nagrody Przedsiębiorczości: od 2006 r. Ministerstwo Gospodarki bierze udział w Europejskich Nagrodach Przedsiębiorczości poprzez organizowanie wstępnej selekcji polskich finalistów. Europejskie Nagrody Przedsiębiorczości identyfikują i wyłaniają najbardziej skutecznych promotorów przedsiębiorstw i przedsiębiorczości w Europie, prezentują najlepsze polityki i praktyki w zakresie przedsiębiorczości, zwiększają świadomość wartości dodanej przedsiębiorczości i zachęcają oraz inspirują potencjalnych przedsiębiorców. Główna nagroda jury jest przyznawana najbardziej kreatywnej i inspirującej inicjatywie w zakresie przedsiębiorczości w Europie. Projekt „Garncarska Wioska” Nidzickiej Fundacji Rozwoju NIDA został finalistą konkursu w 2008 r., zajmując drugie miejsce w kategorii „odpowiedzialnej przedsiębiorczości i promowania włączenia społecznego”, a projekt „Gmina Bieliny – Nasze Miejsce Mocy” (gmina Bieliny) otrzymał specjalną nagrodę jury w kategorii europejskich „inwestycji w umiejętności”. Oba projekty zostały zaprezentowane podczas specjalnych warsztatów z udziałem zaproszonych gości z uczestniczących państw, Komitetu Regionów UE oraz Komisji Europejskiej.
- Europejski Tydzień Małych i Średnich Przedsiębiorstw: Ministerstwo Gospodarki zgłosiło 32 polskie imprezy odbywające się na terenie całego kraju jako część polskiego uczestnictwa w zainaugurowanym przez Komisję Europejską w maju 2009 r. Europejskim Tygodniu Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Imprezy te obejmują seminaria, warsztaty, konferencje, zawody, działania podejmowane w trybie online oraz targi. Europejski Tydzień Małych i Średnich Przedsiębiorstw został przeprowadzony w koordynacji z Dyrekcją Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji Europejskiej, ale większość imprez i działań mających miejsce w ramach Europejskiego Tygodnia Małych i Średnich Przedsiębiorstw zostało zorganizowanych przez organizacje biznesowe, usługodawców, władze regionalne i lokalne oraz pozostałe podmioty z państw uczestniczących. Celem Europejskiego Tygodnia Małych i Średnich Przedsiębiorstw jest promowanie przedsiębiorczości w Europie oraz informowanie przedsiębiorców o wsparciu dostępnym dla nich na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym. Impreza ta umożliwia MŚP uzyskanie dostępu do źródeł informacji, porad, wsparcia oraz pomysłów umożliwiających rozwój ich działalności.

Kwestie o znaczeniu strategicznym dla promowania i edukacji w zakresie przedsiębiorczości

Jak zauważono w Rozdziale 1, niemal połowa młodych ludzi w Polsce (w wieku 18–24 lat), którzy wzięli udział w Europejskim Badaniu Przedsiębiorczości w 2007 r. wskazała chęć podjęcia działalności na zasadach samozatrudnienia. Ponad połowa polskich respondentów będących studentami studiów dziennych przyznała się do uczestnictwa w kursie lub działaniu z zakresu przedsiębiorczości lub do założenia własnej działalności gospodarczej, co stanowi znacznie wyższy wskaźnik aniżeli średnia dla UE-25 na poziomie 34,3% twierdzących odpowiedzi. Ponadto ponad jedna trzecia przyznała, że odbyta przez nich edukacja szkolna zainteresowała ich możliwością zostania przedsiębiorcą. Fakt, że przedsiębiorczość stanowi od 2004 r. obowiązkowy element polskiego systemu edukacyjnego, może przynajmniej częściowo tłumaczyć te wyniki. Należy czynić stałe wysiłki w celu wspierania postaw przedsiębiorczych wśród studentów i młodzieży dla zapewnienia pełnej integracji programu nauczania przedsiębiorczości w ramach systemu edukacyjnego.

Jednakże zanim Polska odnotuje korzyści z tytułu skumulowanego efektu inicjatyw w zakresie edukacji przedsiębiorczej na poziomie ogólnych umiejętności przedsiębiorczych i potencjału przedsiębiorczego społeczeństwa, może jeszcze upłynąć trochę czasu. Kluczowe znaczenie w tym zakresie będzie miało przekształcenie potencjalnych przedsiębiorców, którzy posiadają pozytywną postawę wobec przedsiębiorczości, wyrażają chęć rozpoczęcia działalności gospodarczej, a także dysponują podstawową wiedzą i umiejętnościami w tym zakresie, w rzeczywistych przedsiębiorców. Należy czynić wysiłki mające na celu ocenę wpływu kursów i działań z zakresu przedsiębiorczości na zmiany postaw, poziomu zaufania, wiedzy oraz chęci posiadania pewnego dnia własnego przedsiębiorstwa oraz śledzenie ścieżek kariery studentów kończących edukację w celu ustalenia wpływu odbytych kursów z zakresu przedsiębiorczości oraz tego, czy zwiększają one skłonność studentów do podejmowania własnej działalności gospodarczej w charakterze przedsiębiorcy. Kolejnym obszarem zainteresowania jest to, czy absolwenci, którzy odbyli kursy z zakresu przedsiębiorczości, w szczególności w obszarze dyscyplin naukowych, z większym prawdopodobieństwem będą dążyć do komercjalizacji wyników swoich badań naukowych. Ponadto należy czynić duże wysiłki w celu stworzenia powiązań między nakładami na edukację w zakresie przedsiębiorczości a oferowaniem usług wsparcia biznesowego na rzecz absolwentów wyrażających chęć założenia własnego przedsiębiorstwa.

Raport OECD „*Evaluation of Programmes Concerning Education for Entrepreneurship*” (OECD, 2009b) zawiera wiele pożytecznych dla Polski wskazówek w zakresie podejścia do oceny, w tym matrycę oceny. Raport ten także przedstawia innowacyjne podejścia do edukacji w zakresie przedsiębiorczości w państwach OECD.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że stworzenie uniwersyteckich ośrodków przedsiębiorczości w kampusach instytucji szkolnictwa wyższego stanowi istotny instrument wspierania studentów, którzy decydują się na zostanie rzeczywistymi przedsiębiorcami. Ośrodki przedsiębiorczości mogą zaoferować szeroki zakres pomocy obejmującej takie formy jak doradztwo w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej i planowania biznesu oraz usługi doradcze dla studentów (i pracowników akademickich), inkubacja pomysłów na biznes, wprowadzenie dla mentorów ze środowiska biznesowego, coaching, dostęp do finansowania itd., jak również usługi w zakresie międzyuniwersyteckiej promocji działań przedsiębiorczych. Ta koncepcja wpisuje się aktualnie inicjatywę Aka-

demii Inkubatorów Przedsiębiorczości, która powinna być w pełni wspierana i rozwijana w celu przyspieszenia absorpcji dynamicznej przedsiębiorczości przez absolwentów.

Podmioty polskie mogłyby zrobić więcej dla promowania innowacyjnej przedsiębiorczości poprzez organizowanie corocznych programów przyznawania nagród, większe nagłośnienie medialne przykładów przedsiębiorców, którzy odnieśli sukces i działania o podobnym charakterze.

Wnioski końcowe

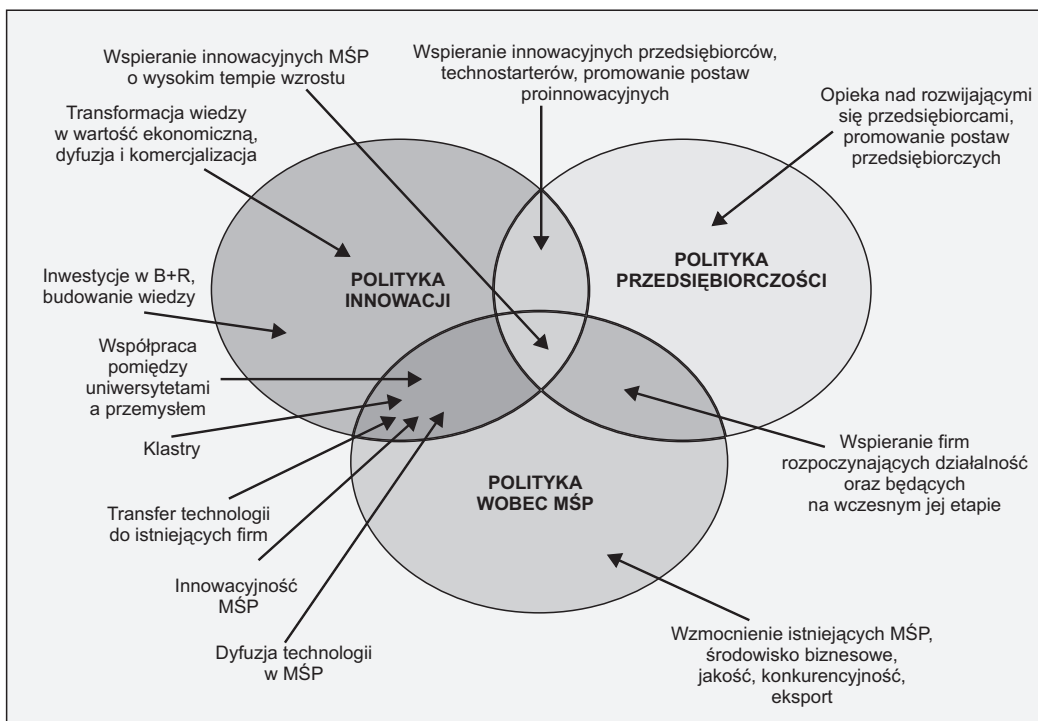
Ocena przeglądu polskich polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości zostanie przedstawiona w Rozdziale 5. W tym miejscu istotne wydaje się zaakcentowanie czterech zasadniczych kwestii.

1. Obecne inicjatywy polityczne są w bardzo dużym stopniu zgodne z priorytetami przedstawionymi w wytycznych polityki MŚP na lata 2003–2006 oraz w „Kierunkach działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.". Od tego momentu rośnie akcent położony na poprawę środowiska regulacyjnego MŚP i przedsiębiorców oraz zachęcenie do zastosowania praktyk i działań ukierunkowanych na innowacje w sektorze MŚP. Jednakże znaczny zakres luki w poziomie konkurencyjności, inwestycji oraz wydajności MŚP w stosunku do poziomu obserwowanego w UE utrzymuje się, a struktura sektora MŚP w znaczącym stopniu pozostaje niezmienną.
2. Biorąc pod uwagę wszystkie działania na poziomie centralnym w ramach wszystkich programów operacyjnych należy stwierdzić, że występuje zdecydowana potrzeba mechanizmu koordynacji polityk i działań w zakresie MŚP i przedsiębiorczości. Grupa Zadaniowa ds. Przedsiębiorczości może okazać się pomocna w tym zakresie, ale nawet jej praca będzie przynosić ograniczone korzyści, jeżeli brak będzie kompleksowych ram politycznych. Jak dotąd nie stworzono mapy polityki MŚP i przedsiębiorczości, która mogłaby być pomocna w świetle fragmentacji polityk MŚP, przedsiębiorczości i innowacji prowadzonych przez wiele ministerstw i programów (PO IG, PO KL, PO RPW, RPO), co tworzy wyzwania dla spójności i koordynacji polityki, jak również luki w prowadzonej polityce.
3. Polityki MŚP, przedsiębiorczości i innowacji znajdują się na etapie znaczącej dezintegracji. Uporządkowanie kwestii powielania polityk MŚP, przedsiębiorczości i innowacji stanowi wyzwanie, przed którym stoi wiele rządów i organizacji międzynarodowych. Wykres 3.2 przedstawia ramy koncepcyjne dla określenia obszarów polityki oraz postrzegania ich integracji. W przypadku Polski szczególnie pomocne byłoby sporządzenie mapy powiązań pomiędzy politykami innowacji a politykami MŚP i przedsiębiorczości.
4. Polska czyni postępy w tworzeniu środowiska bardziej sprzyjającego działalności przedsiębiorczej i MŚP. Jednakże biorąc pod uwagę wielką liczbę programów wsparcia, MŚP i przedsiębiorcy mogą napotkać na trudności w dostępie do rozwiązań zintegrowanych w stosunku do wyzwań, przed jakimi stoją ich przedsiębiorstwa (tj. muszą oni zastosować szereg różnych programów, aby zintegrować całość usług/pomocy niezbędnych do realizacji działań w ramach projektu, co może np. wymagać szkoleń dla pracowników, wsparcia B+R oraz inwestycji).

5. W Polsce istnieje duża potrzeba dokonania aktualizacji ram polityk MŚP i przedsiębiorczości. Wskaźnik własności przedsiębiorstw znajduje się na poziomie niższym od średniej UE, a sektor MŚP jest w przytłaczającym stopniu zdominowany przez mikroprzedsiębiorstwa posiadające niskie umiejętności i niski potencjał wzrostu. Roczny wzrost liczby MŚP (netto) jest niski, wskaźniki przetrwania przedsiębiorstw na wczesnym etapie działalności są bardzo niskie w porównaniu ze standardami międzynarodowymi, a wkład w tworzenie wartości dodanej, innowacje i inwestycje MŚP kształtuje się poniżej średniej UE podobnie jak stopień wykorzystania nowoczesnych technologii przez MŚP. Występują także istotne dysproporcje regionalne w zakresie gęstości występowania i wyników działalności MŚP oraz w poziomie działalności przedsiębiorczej.

Pomimo realizacji bieżących programów rządowych mających na celu wspieranie rozwoju konkurencyjności oraz przeprowadzanie szkoleń dla MŚP, ogólna jakość zarządzania MŚP oraz ich konkurencyjność znajdują się nadal na niskim poziomie. Ponadto istnieje konieczność tworzenia silniejszych i bardziej kompetentnych przedsiębiorstw o większym potencjale zatrudnienia i wzrostu. W szczególności, istotnej poprawy wymagają umiejętności właścicieli mikroprzedsiębiorstw, którzy powinni zwrócić szczególną uwagę na podniesienie swych kompetencji. Oprócz obecnej polityki promowania innowacyjności wśród istniejących MŚP istnieje także miejsce dla bardziej spójnej strategii „podniesienia” poziomu mikroprzedsiębiorstw, które borykają się z bagażem trudności związanych z ich przeszłością i są w znaczącym stopniu niedoceniane jako podmioty generujące wzrost gospodarczy. Z uwagi na strukturę przedsiębiorstw w Polsce (duży udział mikroprzedsiębiorstw), praca z MŚP w klastrach może stanowić efektywny sposób poprawy wyników działalności tych mikroprzedsiębiorstw.

Wykres 3.2. Nakładanie się polityki MŚP, przedsiębiorczości i innowacji



Więcej uwagi należy poświęcić kwestii powiązania MŚP z globalnymi łańcuchami wartości i dostaw, w tym tworzeniu więzi pomiędzy lokalnie działającymi MŚP a działaniami w zakresie zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W tym względzie pomocne mogłoby się okazać szersze zastosowanie zasad klasteryzacji w celu promowania powiązań pomiędzy samymi MŚP, pomiędzy MŚP a dużymi przedsiębiorstwami oraz wspieranie sieci przedsiębiorców.

W świetle globalnej koncentracji na wyzwaniach środowiskowych należy czynić większe wysiłki na rzecz zwrócenia szczególnej uwagi w ramach właściwych obszarów polityk MŚP i przedsiębiorczości na zagadnienie tzw. „zielonego wzrostu” (tj. na poprawę praktyk środowiskowych, wsparcie rozwoju nowych przedsiębiorstw w oparciu o technologie środowiskowe, szanse dla nowych przedsiębiorstw utworzonych w odpowiedzi na potrzeby przezwyciężenia szeregu problemów środowiskowych, takich jak ograniczenie ilości odpadów, recycling itd.). Spełnienie standardów środowiskowych wyznaczonych przez UE i inne bloki handlowe będzie mieć istotne znaczenie dla poszukiwania możliwości rozwoju na rynkach eksportowych przez MŚP.

Rząd polski podjął się realizacji wielu reform w celu poprawy środowiska, w którym funkcjonują MŚP, ale obciążenia regulacyjne i koszty zapewnienia zgodności pozostają w Polsce na wysokim poziomie, a reformy mające na celu uproszczenie i ograniczenie tych utrudnień powinny pozostać priorytetem polityki podobnie jak pełna realizacja „testu SME” jako części systemu RIA.

W Polsce istnieje szeroka sieć organizacji świadczących usługi wsparcia biznesowego na terenie całego kraju (z pewnym zróżnicowaniem regionalnym omówionym w Rozdziale 4). Zapewniona jest zgodność ze standardami jakości w zakresie świadczenia tych usług. Jednakże w świetle danych sugerujących, że sieć ta może nie być w wystarczającym stopniu skoncentrowana na usługach wsparcia i usługach diagnostycznych ułatwiających rozpoczynanie działalności gospodarczej mikro- i małym przedsiębiorstwom oraz pokonywanie ich problemów (w przeciwieństwie do świadczonych głównie usług informacyjnych), świadczenie usług oferowanych przedsiębiorstwom i MŚP przez sieci KSU i KSI, należy poddać głębszej analizie. Aby zachęcić do rozwoju większej liczby firm o wysokim tempie wzrostu, należy wzmocnić działania polityczne w obszarach kapitału zaangażowanego, venture capital, doradztwa, mentoringu, usług diagnostycznych, udzielania posiadających wartość dodaną informacji o technologiach, modelach biznesowych oraz szansach biznesowych i rynkowych (zarówno na rynku krajowym, jak i globalnym). Wyższy stopień absorpcji różnych projektów rządowych do wprowadzania innowacji ma prowadzić do większego wkładu MŚP w poprawę wydajności oraz wyników eksportu. Ocena odpowiedzi przedsiębiorców na te programy będzie pomocna w określeniu niezbędnych działań korygujących dotyczących ich struktury i promocji. Taka ocena może wskazywać na to, że konieczne jest przeprowadzenie zakrojonych na szerszą skalę kampanii uświadamiających lub podjęcie dalszych działań w zakresie ułatwienia dostępu do różnych projektów, np. poprzez powiązanie dobrej pracy wykonanej w obszarze praw własności intelektualnej i ochrony patentowej z inicjatywami dotyczącymi kapitału zaangażowanego i inkubacji (tj. szersze zastosowanie podejścia okienka przedsiębiorczości). Jeśli chodzi o finansowanie, centralne i regionalne fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń kredytowych rozszerzyły w ostatnich latach swój zakres pomagając tysiącom klientów z sektora MŚP. Niemniej jednak MŚP nadal zmagają się z ograniczeniami finansowymi, a co za tym idzie konieczne jest podjęcie dalszych kroków w celu wyeliminowania nie-

doskonałości rynku i informacji. Istnieje szereg dobrych inicjatyw w zakresie promocji eksportu, wyzwaniem jest natomiast wsparcie większej liczby MŚP w uzyskaniu statusu podmiotu gotowego do prowadzenia działalności eksportowej, a następnie do strategicznego umiędzynarodowienia ich działalności.

Poziom i typ kształcenia jest bardzo istotny dla rozwoju MŚP i przedsiębiorczości. W związku z tym sprawą o kluczowym znaczeniu jest podniesienie poziomu wiedzy i poprawa umiejętności, jakości potencjału właścicieli MŚP oraz nowych przedsiębiorców przy jednoczesnym zapewnieniu, że posiadają oni dostęp do odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej, tak aby mogli spełnić oczekiwania nowoczesnej gospodarki. Oprócz inwestycji mających na celu podniesienie ogólnego poziomu wykształcenia społeczeństwa polskiego należy przyspieszyć tempo prac nad włączeniem przedsiębiorczości do programu nauczania szkolnego. Jakość inicjatyw w zakresie edukacji przedsiębiorczej wywiera bezpośredni wpływ na przyszły poziom i jakość działalności przedsiębiorczej, co oznacza, że muszą istnieć silniejsze więzi pomiędzy ministerstwami odpowiedzialnymi za sprawy gospodarcze a Ministerstwem Edukacji Narodowej. Należy kontynuować badania nad możliwościami wspierania uczestnictwa studentów w kursach z zakresu przedsiębiorczości, zdobywania doświadczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej na własny rachunek oraz tworzenia więzi ze światem pracy.

Ponadto większy nacisk należy położyć na wspieranie społeczeństwa przedsiębiorczego w celu zajęcia stanowiska w zakresie sprzecznych postaw, jakie mają Polacy w stosunku do roli przedsiębiorców w społeczeństwie oraz na przyspieszenie absorpcji przedsiębiorczości jako opcji kariery. Jednym z kluczowych zagadnień w przyszłości będzie inwestowanie w rozwój umiejętności przedsiębiorczych młodych ludzi w celu przygotowania dorastającego pokolenia lepiej poinformowanych i bardziej kompetentnych przedsiębiorców poprzez takie środki jak instrukcje i szkolenia studentów kierunków innych niż biznesowe w zakresie umiejętności i zasad postępowania przedsiębiorczego, uzupełnionych praktycznymi programami wsparcia prowadzenia działalności przedsiębiorczej dla studentów i absolwentów.

W świetle powyższych faktów należy stwierdzić, że wyzwania polityki wyższego szczebla w Polsce obejmują:

- wzrost liczby przedsiębiorców i MŚP (w celu przyspieszenia wzrostu ogólnej liczby MŚP),
- poprawę potencjału i jakości nowych przedsiębiorców (aby wpłynąć na tworzenie silniejszych i bardziej skoncentrowanych na wyszukiwaniu możliwości rozwoju nowych przedsiębiorstw o wyższych wskaźnikach przetrwania i potencjale wzrostu),
- ukształtowanie postaw i praktyk innowacyjnych w istniejących przedsiębiorstwach, a w szczególności w mikroprzedsiębiorstwach,
- zwiększenie kompetencji zarządczych oraz konkurencyjności istniejących MŚP,
- ułatwienie szybkiego wzrostu nowych przedsiębiorstw,
- wzrost liczby firm innowacyjnych oraz o wysokim tempie wzrostu.

Bardziej rygorystyczne i systematyczne podejście do oceny polityk i działań w zakresie MŚP i przedsiębiorczości będzie wymagane w celu zmierzenia wpływu ich oddziaływania na poprawę wyników osiąganych przez MŚP oraz w zakresie przedsiębiorczości. Aby wspomóc realizację tego procesu, konieczne będzie także sformułowanie konkretnych celów polityk MŚP i przedsiębiorczości, gdyż jest to obecnie stosunkowo słabo rozwinięty obszar.

Podsumowanie kluczowych rekomendacji zawartych w niniejszym rozdziale zostało przedstawione w Ramce 3.5.

Ramka 3.5. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dotyczących polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce

Dokonanie przeglądu programu polityki oraz struktury wsparcia MŚP

- Zdefiniowanie na nowo wyraźnych ram polityki MŚP i przedsiębiorczości w celu sformułowania wytycznych dla podmiotów działających na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w zakresie realizacji właściwych działań i środków. Ramy te powinny brać pod uwagę nowy „*Small Business Act*” dla Europy oraz ramy polityki UE w zakresie MŚP.
- Stworzenie ogólnorządowej mapy politycznej obejmującej swym zasięgiem wszystkie polityki, programy i działania w zakresie MŚP i przedsiębiorczości z wykazaniem powiązań i relacji.
- Stosowanie mechanizmów służących budowaniu potencjału władz regionalnych i lokalnych w zakresie formułowania i realizacji polityk MŚP i przedsiębiorczości poprzez transfer wiedzy, informacji oraz wymianę dobrych praktyk. Mogłoby to przybrać formę centralno-regionalnej grupy roboczej ds. MŚP i przedsiębiorczości funkcjonującej pod przewodnictwem Ministerstwa Gospodarki, odbywającej spotkania co najmniej dwa razy do roku w celu omówienia kwestii i wyzwań stojących przed polityką.

Uproszczenie środowiska regulacyjnego i administracyjnego dla przedsiębiorców i MŚP

- Szersze zastosowanie RIA zmian legislacyjnych, regulacyjnych i proceduralnych wywierających wpływ na funkcjonowanie MŚP (tj. test MŚP). Podjęcie inicjatyw mających na celu osiągnięcie wymiernej poprawy w zakresie obniżenia ponoszonych przez MŚP wysokich kosztów zapewnienia zgodności z procesem regulacyjnym.
- Biorąc pod uwagę wszystkie dotychczas przeprowadzone lub realizowane zmiany legislacyjne i regulacyjne – zapewnienie, że MŚP, przedsiębiorcy i członkowie sieci doradztwa są w pełni świadomi obecnego stanu zasad i procedur.
- Zbadanie kwestii ochrony upadłościowej przedsiębiorstw prowadzonych przez „osoby fizyczne” w celu zapewnienia, że osoby fizyczne otrzymują sprawiedliwą możliwość skorzystania z „drugiej szansy” w zakresie prowadzenia przedsiębiorczości.
- Wprowadzenie rekomendacji unijnego „*Small Business Act*” w zakresie podniesienia minimalnego progu zwolnienia z podatku VAT.

Poprawa dostępu MŚP do finansowania

- Identyfikacja i eliminacja barier uniemożliwiających szerszą absorpcję i zasięg stosowania funduszy, poręczeń kredytowych oraz funduszy pożyczkowych z uwzględnieniem dobrych praktyk w państwach OECD, szczególnie w zakresie stworzenia programów poręczeń dla MŚP.
- Zbadanie zakresu racjonalizacji i koordynacji funduszy pożyczkowych w celu wykorzystania w większym stopniu korzyści skali z tytułu pożyczania środków oraz zwiększenia potencjału bazy kapitałowej tych funduszy mającego na celu dotarcie do większej liczby klientów z sektora MŚP. Rozwój standardów funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych, funduszy pożyczkowych, w tym instrumentów porównań opartych na dobrych praktykach międzynarodowych.
- Dalszy rozwój branży venture capital oraz aniołów biznesu w celu tworzenia sprzyjających warunków do inwestowania w przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność i znajdujące się na wczesnym etapie jej prowadzenia oraz w przedsiębiorstwa o dużym potencjale wzrostu m.in. poprzez stosowanie projektów publicznych i narzędzi wykorzystywanych często w innych krajach, w celu ograniczenia poziomu dodatkowych ryzyk podejmowanych przez inwestorów prywatnych.
- Wzrost potencjału przedsiębiorców w zakresie przyciągnięcia finansowania zewnętrznego, w tym poprzez działania mające na celu podniesienie świadomości korzyści finansowania kapitałowego oraz wzmocnienie kompetencji przedsiębiorców w zakresie rozwoju propozycji finansowania kapitałowego.

Zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia biznesowego¹

- Zbadanie potrzeb i potencjału w zakresie wprowadzenia nowych usług o rozszerzonym zakresie takich jak coaching czy mentoring poprzez sieć KSU oraz zapewnienie, że personel KSU posiada odpowiednie umiejętności w zakresie wsparcia i doradztwa.

Ramka 3.5. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dotyczących polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce (cd.)

Wzmocnienie umiejętności i zdolności zarządczych MŚP

- Zbadanie kwestii, czy finansowanie programów szkoleń pracodawców i pracowników będzie skutecznym rozwiązaniem problemu braku podstawowych umiejętności większości właścicieli i menedżerów istniejących mikro- i małych przedsiębiorstw w takich obszarach jak umiejętności w zakresie prowadzenia księgowości, zarządzania finansami oraz umiejętności marketingowe.
- Uzupelnienie szkoleń online w ramach programu Akademia o grupowe materiały ćwiczeniowe lub mentoring pomagający MŚP w zrozumieniu i asymilacji wiedzy zdobytej podczas szkoleń.

Stymulowanie innowacji wśród MŚP i przedsiębiorców

- Rozwój polityki wspierania inkubatorów przedsiębiorczości na poziomie centralnym, określającej standardy funkcjonowania w oparciu o najlepsze praktyki międzynarodowe, oraz analizę porównawczą wyników działalności.
- W zakresie kształtowania programów i działań wsparcia – rozszerzenie koncepcji działań innowacyjnych na rzecz zapewnienia pełniejszego wsparcia dla innowacji innych niż technologiczne takich jak innowacje organizacyjne, procesowe, społeczne i kulturalne.
- Wsparcie prawa wymiany własności intelektualnej pomiędzy uniwersytetami oraz ich podmiotami typu spin-off. Tworzenie prostych zasad regulujących przypadki, w których profesorowie uniwersytetów zakładający podmioty typu spin-off korzystają w tym celu z mienia uniwersytetu.
- Czynienie stałych wysiłków w celu zbadania efektywności polskich klastrów oraz wyciągnięcia wniosków z doświadczeń polityk i działań klastrów w krajach OECD oraz państwach członkowskich UE jako wkład w rozwój kompleksowych ram polityki klastrowej w Polsce. Wysiłki PARP w zakresie przeprowadzenia analizy porównawczej funkcjonowania polskich klastrów oraz określenia najlepszych praktyk międzynarodowych opierają się w tym zakresie na publikacjach OECD (np. „*Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*” (OECD, 2007c) oraz „*Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*” (OECD, 2005)).

Ułatwienie dostępu do rynków

- Wspieranie polityki rządu w zakresie udziału MŚP w zamówieniach rządowych, stworzenie bazy danych MŚP posiadających zdolność składania ofert na kontrakty rządowe (np. prosty system rejestracji dostawców MŚP) oraz rozwój systemu identyfikacji w celu monitorowania kontraktów przyznawanych MŚP.
- Rozpoznanie potrzeby zastosowania dodatkowych działań politycznych mających na celu wsparcie wysiłków MŚP w zakresie współpracy w obszarze dostępu do zamówień, rozwoju silniejszych powiązań pomiędzy polskimi MŚP a dużymi firmami w celu zwiększenia ich udziału w globalnych łańcuchach dostaw, a przez to w celu poprawy ich pośredniego dostępu do możliwości eksportowych oraz zdobywania zamówień.

Wspieranie słabo reprezentowanych grup

- Przeprowadzenie badania (uwzględniającego dane w podziale według płci) wyzwań stojących przed przedsiębiorcami i właścicielami MŚP w celu rzeczywistej poprawy zrozumienia roli kobiet przedsiębiorców w gospodarce, identyfikacji szczególnych i bardziej istotnych wyzwań, z jakimi się one borykają oraz dokonania oceny implikacji z tym związanych dla kształtu realizowanej polityki i programu.
- Wzmocnienie bazy statystycznej dla przeprowadzenia uwzględniającej dane w podziale według płci analizy porównawczej oraz długookresowych badań wpływu rozwoju i polityk na przedsiębiorczość kobiet. Ponadto podjęcie wysiłków na rzecz zapewnienia pełniejszej sprawozdawczości danych dotyczących MŚP, uwzględniających podział według płci, w tym danych dotyczących wskaźników korzystania z funduszy poręczeń kredytowych oraz funduszy pożyczkowych, a także usług sieci KSU i KSI przez kobiety i mężczyzn.
- Przeprowadzenie oceny efektywności programów wsparcia samozatrudnienia jako opcji dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych.
- Poważne rozważenie stworzenia specjalnego Programu dla Młodych Przedsiębiorców.

Ramka 3.5. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dotyczących polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce (cd.)

Promowanie postaw i kultury przedsiębiorczości

- Przyspieszenie realizacji wysiłków na rzecz wspierania postaw przedsiębiorczych wśród studentów i młodzieży dla zapewnienia pełnej integracji programu nauczania przedsiębiorczości w ramach systemu edukacyjnego.
- Ocena efektów realizacji kursów z zakresu przedsiębiorczości oraz działań mających na celu ocenę zakresu, w jakim prowadzą one do zmian postaw, poziomu zaufania, wiedzy oraz zamiaru posiadania pewnego dnia własnego przedsiębiorstwa. Realizacja inicjatywy polegającej na śledzeniu ścieżek kariery absolwentów w celu ustalenia wpływu uczestnictwa w kursach z zakresu przedsiębiorczości na fakt zostania przedsiębiorcą i dokonania komercjalizacji wyników swych badań. Wskazówek dotyczących podejścia do oceny programów edukacji przedsiębiorczej można szukać w OECD (2009b).
- Podejmowanie istotnych wysiłków dla zapewnienia powiązań pomiędzy edukacją w zakresie przedsiębiorczości a oferowaniem usług wsparcia biznesu absolwentom, którzy chcą założyć własną firmę.
- Pełne wsparcie i rozszerzanie inicjatywy inkubatorów w celu przyspieszenia tempa absorpcji dynamicznej przedsiębiorczości przez absolwentów.
- Podjęcie większych wysiłków w zakresie promowania innowacyjnej przedsiębiorczości poprzez organizowanie corocznych programów przyznawania nagród, większe nagłośnienie medialne przykładów przedsiębiorców, którzy odnieśli sukces itp. działania.

1. Rozdział 4 bardziej szczegółowo przedstawia rekomendacje w tym obszarze.

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce

Instrumenty wsparcia bezpośredniego MŚP

- **Bony innowacyjne:** instrument bonów innowacyjnych finansowanych przez budżet państwa ma na celu nawiązanie kontaktu pomiędzy mikro- i małymi przedsiębiorstwami a jednostkami B+R, co nie jest zbyt znaną praktyką w Polsce. MŚP (zatrudniające mniej niż 50 pracowników) składają wniosek o przyznanie bonu na wartość do 15 000 PLN w celu nawiązania współpracy z jednostką B+R i uzyskania dostępu do usług doradczych w zakresie B+R umożliwiających za-projektowanie nowych lub usprawnienie istniejących technologii lub produktów. Program ten został zapoczątkowany w połowie maja 2009 r. i jest realizowany przez PARP. Łączny budżet na 2010 r. opiewa na 9,15 mln PLN. Jak dotąd (do czerwca 2009 r.) wydano 22 bony innowacyjne.
- **Kredyty inwestycyjne na innowacje:** kredyty na innowacje są udzielane MŚP w celu wdrożenia wyników prac B+R, zakup zagranicznych licencji i know-how w zakresie technologii, budowę oraz modernizację budynków i zakładów przemysłowych, niezbędnych dla wdrożenia innowacji oraz na zakup usług badawczych w celu wdrożenia innowacji i nowych technologii. Wartość kredytu pokrywa do 75% całkowitych kosztów kwalifikowanych do wysokości nie wyższej niż 2 mln PLN, przez okres nie dłuższy niż dziesięć lat (przy czym zakup usług badawczych nie może przekraczać 15% całkowitych kosztów kwalifikowanych). Kredyty te są wdrażane przez PARP.
- **Fundusz Kredytu Technologicznego:** Od lat 2005–2008 budżet państwa wniósł do Funduszu Kredytu Technologicznego wkład w wysokości 172 mln PLN, co częściowo pokrywa kwotę kredytów udzielonych przedsiębiorstwom na finansowanie inwestycji w innowacje. Instrument kredytu technologicznego jest wykorzystywany przez MŚP od 2007 r., chociaż do 2008 r. udzielono w sumie zaledwie 62 kredyty na łączną wartość 164 mln PLN. Fundusz Kredytu Technologicznego został objęty PO IG w ramach osi priorytetowej 4 i ogranicza się do udzielania

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce (cd.)

wsparcia MŚP, które składają wnioski o udzielenie kredytu do banków komercyjnych zamiast do BGK. BGK zwraca od 50% do 70% kwoty kredytu na rzecz banku, który udzielił kredytu, jeżeli nowa technologia przynosi przychody ze sprzedaży. Fundusz Kredytu Technologicznego, jest wspierany funduszami opiekującymi na około 400 mln EUR (do 4 mln PLN na projekt). Aby kwalifikować się do przyznania kredytu, MŚP muszą posiadać „nową technologię”, której status wymaga uznania przez społeczność naukową. MŚP mogą ubiegać się o przyznanie wsparcia w ramach programu centralnego lub regionalnego. Program centralny dotyczy technologii, które pojawiły się po raz pierwszy na świecie lub mają charakter ogólnosiwiatowy; z kolei program regionalny dotyczy technologii, które pojawiły się po raz pierwszy w kraju lub ograniczają się jedynie do terytorium kraju (wartość programu ograniczona do kwoty 100 000 EUR).

- **Ulga podatkowa z tytułu zakupu nowej technologii:** Ulga podatkowa z tytułu zakupu nowej technologii stanowi kolejne z narzędzi wspierania B+R. Inicjatywa ta nie spotkała się jak dotąd z istotnym zainteresowaniem. W 2007 r. z tej ulgi podatkowej skorzystało zaledwie 19 podatników (na kwotę wynoszącą około 4,4 mln PLN) oraz 117 osób fizycznych (na kwotę łączną 66 000 PLN). W 2008 r. na skorzystanie z ulgi podatkowej zdecydowało się 26 podatników (na kwotę 7,8 mln PLN) oraz jedynie 11 osób fizycznych (na kwotę 51 000 PLN). Duży spadek liczby osób fizycznych korzystających z ulgi wiąże się zapewne ze spowolnieniem gospodarczym. Bardzo mała liczba podatników i osób fizycznych korzystających z ulgi podatkowej na zakup nowej technologii wydaje się wynikać z braku jej promocji oraz informacji wśród przedsiębiorców. W ostatnim badaniu zaledwie 41% przedsiębiorców zadeklarowało wiedzę o istnieniu ulgi podatkowej z tytułu zakupu nowych technologii, również 41% przyznało, że nie posiada żadnej wiedzy na ten temat. Kolejnym powodem niskiego stopnia wykorzystania ulgi jest fakt, że z nowych technologii korzysta jedynie niewielka liczba przedsiębiorstw.
- **Wsparcie inwestycji w „projekty celowe” na innowacje:** W ramach PO IG (2007–2013) MŚP mogą uzyskać finansowanie „projektów celowych”, obejmujących innowacje techniczne, technologiczne oraz organizacyjne, gdzie pomoc w zakresie badań przemysłowych jest świadczona przez jednostki badawcze. Celem polityki jest zachęcanie do tworzenia partnerstwa pomiędzy MŚP a infrastrukturą badawczą. Finansowanie pokrywa zarówno etapy rozwoju, jak i realizacji projektu (do 70% kosztów projektu dla małych przedsiębiorstw; oraz do 50% dla dużych przedsiębiorstw z limitami nałożonymi na wysokość łącznych kosztów projektu zależnie od typu udzielanej pomocy).

Zasady udzielania pomocy dopuszczają możliwość pokrycia ponoszonych przez MŚP kosztów prac B+R związanych z przemysłem takich jak: wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenia zdrowotne osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu badawczego; zakup lub wykorzystanie wyposażenia i urządzeń na cele projektu badawczego; amortyzacja budynków w zakresie, w jakim są one wykorzystywane dla celów projektu badawczego; nabycie aktywów niematerialnych takich jak patenty, licencje, know-how oraz nieopatentowana wiedza techniczna; zakup badań, usług doradczych i innych usług o podobnym charakterze wykorzystywanych wyłącznie dla celów realizacji projektu badawczego oraz inne koszty administracyjne i operacyjne poniesione bezpośrednio w związku z realizacją projektu badawczego do wysokości 20% całkowitych wydatków kwalifikujących się do wsparcia.

Finansowanie dotyczy także innych działań B+R takich jak transformacja przedsiębiorstw w ośrodki B+R; rozwój wzorów przemysłowych lub modeli użytkowych (oraz ich wdrożenie)¹, projekty inwestycyjne obejmujące zakup lub realizację nowych rozwiązań technologicznych w zakresie produkcji i usług (stosowanych na świecie przez okres nie dłuższy niż trzy lata, lub których stopień wykorzystania w danej branży nie przekracza 15%), które doprowadzą do stworzenia nowego lub istotnie usprawnionego produktu lub usługi² oraz realizacja indywidualnych projektów przez nowo powstałe mikro- i małe przedsiębiorstwa (prowadzące działalność gospodarczą przez okres nie dłuższy niż rok) w celu zaoferowania usług w formie elektronicznej oraz, o ile to możliwe, stworzenia produktów cyfrowych niezbędnych do świadczenia takich usług³.

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce (cd.)

MNiSW jest sponsorem Programu Projektów Celowych dla MŚP na lata 2005–2009. Są one realizowane przez NOT. W latach 2001–2008 podpisano blisko 700 kontraktów na projekty o łącznej wartości przekraczającej 131 mln PLN (30 mln EUR) (średnia wartość projektu na poziomie 188 176 PLN). Odbiorcy dwóch programów wsparcia działań B+R MŚP wygenerowali wzrost obrotów poziomie 1,15 mld PLN, wzrost zysku netto w wysokości 171,8 mln PLN oraz utworzyli ponad 1 200 bezpośrednich miejsc pracy na koniec 2008 r. Z punktu widzenia rządu polskiego należy to uznać za sukces.

- **Przyznanie statusu ośrodka B+R:** Przyznanie przedsiębiorstwom statusu ośrodka B+R stanowi instrument mający na celu wspieranie rozwoju prywatnego sektora B+R oraz wzrost popytu na usługi B+R poprzez powiązanie statusu ośrodka B+R z zachętami podatkowymi (tj. ośrodki B+R są uprawnione do złożenia wniosku o zastosowanie ulgi podatkowej). Pierwotnie, z uwagi na obowiązek osiągnięcia określonego poziomu przychodów i wymogi strukturalne, status ośrodka B+R stanowił raczej propozycję dla inwestorów zagranicznych zainteresowanych ulokowaniem swych ośrodków B+R w Polsce, spółek krajowych posiadających status prywatnych instytucji badawczych lub przekształconych i skomercjalizowanych jednostek B+R (ośrodki B+R). Zmiany programu mające miejsce w 2008 r. obniżyły z 50% do 20% wymóg w zakresie „udziału przychodów ze sprzedaży usług B+R w przychodach ze sprzedaży ogółem” dla uzyskania statusu ośrodka B+R, co powinno zwiększyć stopień wykorzystania programu.
- **„Inicjatywa Technologiczna 1”:** „Inicjatywa Technologiczna 1” jest realizowana przez MNiSW za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) od 2007 r. Wspiera ona działania w zakresie badań, innowacji i przedsiębiorczości w celu wdrożenia nowych innowacyjnych technologii w przemyśle i dąży do poprawy osiągnięć Polski w zakresie komercjalizacji wyników działalności B+R. Ponadto ma ona także na celu poprawę wskaźników innowacyjności Polski w ramach Europejskiej Karty Wyników w dziedzinie Innowacji, stymulowanie procesu tworzenia nowych przedsiębiorstw innowacyjnych, promowanie kultury innowacyjnej, pobudzanie rozwoju współpracy przez konsorcja, wprowadzenie dobrych praktyk w dziedzinie funkcjonowania instytucji transferu technologii oraz popularyzację dobrych praktyk w zakresie regulacji dotyczących współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi i podmiotami gospodarczymi. Program przewiduje roczne wydatki na poziomie 100 mln EUR (średnie finansowanie projektu w wysokości 1 mln PLN przez okres trzech lat).

MŚP oraz pozostali przedsiębiorcy koncentrujący się na innowacjach, jednostki badawczo-naukowe współpracujące z partnerami z sektora przemysłu mogą ubiegać się o uzyskanie finansowania w ramach konkursu. Głównym celem programu jest wspieranie powiązań i współpracy pomiędzy społecznością naukową i światem przemysłu, zwiększanie transferu wiedzy oraz stymulowanie tworzenia nowych technologii i rozwiązań produktowych, opartych na polskich osiągnięciach naukowych i technologicznych.

Podstawowym warunkiem podjęcia pozytywnej decyzji w sprawie udzielenia finansowania dla projektu jest udowodnienie, że wyniki badań naukowych powstałe w związku z realizacją projektu zostaną wykorzystane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą. Program przewiduje wsparcie wszystkich etapów rozwoju projektu, począwszy od etapu zapoczątkowania badań, poprzez etap rozwoju badań, aż do prac przygotowawczych związanych z wdrożeniem projektu. W tym wszystkie kwestie dotyczące wdrożenia takie jak studia wykonalności, procedury patentowe, certyfikacja oraz normalizacja.

Wskaźniki efektywności obejmują liczbę projektów związanych z wdrożeniem technologii w sektorze przemysłu, liczbę projektów kończących się zarejestrowaniem patentu oraz przyznaniem licencji, liczbę projektów uwiecznionych stworzeniem podmiotu typu spin-off/spin-out oraz liczbą projektów, w wyniku realizacji których współpraca nawiązana pomiędzy jednostką naukową a podmiotem gospodarczym jest kontynuowana w długim okresie. NCBiR jest zobowiązane do prowadzenia sprawozdawczości na temat wyników programu na rzecz MNiSW. Informacja zwrotna na temat kształtu Inicjatywy Technologicznej I MNiSW zapoczątkowała w 2009 r. nowy program „IniTech”.

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce (cd.)

- **Zarządzanie własnością intelektualną:** W ramach PO IG MŚP kwalifikują się do uzyskania wsparcia na pokrycie kosztów przygotowania wniosku o zarejestrowanie patentu, w tym kosztów prawnych, kosztów związanych z uzyskaniem ochrony własności przemysłowej (z wyjątkiem kosztów złożenia wniosku do Urzędu Patentowego RP)⁴ oraz kosztów związanych z postępowaniem w zakresie anulowania lub wygaśnięcia patentu, prawa do ochrony wzoru użytkowego lub prawa do rejestracji. Inicjatywa ta jest wspierana przez PARP, która oferuje także usługi doradztwa w zakresie procesu patentowego. Ponadto instytucje środowiska biznesowego kwalifikują się do wsparcia projektów związanych z popularyzacją wiedzy na temat korzyści wynikających z ochrony własności intelektualnej w przedsiębiorstwach (w tym projektów promocyjnych i informacyjnych, mających na celu zwiększenie świadomości przedsiębiorców, na temat korzyści wynikających z ochrony własności intelektualnej oraz projektów informacyjnych związanych z metodami i możliwymi sposobami ochrony własności intelektualnej).

Urząd Patentowy RP (UP RP) uczestniczy w szeregu istotnych inicjatyw mających na celu promowanie wykorzystania ochrony praw własności intelektualnej (PWI) przez polskie przedsiębiorstwa. Urząd Patentowy RP zrealizował projekty w zakresie przeszkolenia personelu 27 ośrodków informacji patentowej (OIP) w Polsce, Urzędu Celnego, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie kwestii związanych z ochroną praw własności intelektualnej oraz zorganizował wiele konferencji i seminariów szkoleniowych dla MŚP, przedsiębiorców, prawników i inwestorów. Urząd Patentowy RP znajduje się obecnie na etapie tworzenia specjalnego narzędzia pozwalającego na przeprowadzenie oceny wartości ekonomicznej i potencjału patentów – IPscore®, które mogłyby zostać wykorzystane przez ośrodki informacji patentowej – oraz szkolenia personelu w zakresie obsługi oprogramowania. Oprogramowanie może być wykorzystywane z powodzeniem przez MŚP w celu ułatwienia podejmowania strategicznych decyzji biznesowych.

MŚP funkcjonujące w Polsce mogą także korzystać z programu „*IP Europe Aware – IP Awareness and Enforcement: Modular Based Actions for SMEs*”. Program ten jest realizowany od listopada 2007 r. i będzie trwał trzy lata. Celem tej inicjatywy jest podniesienie poziomu świadomości oraz wiedzy o prawach własności intelektualnej, w szczególności w odniesieniu do MŚP, zwiększenie zrozumienia przez MŚP potrzeby zintegrowania własności intelektualnej w ramach strategii innowacyjnych, planowania ich działalności, a także poprawa ochrony posiadanych przez nie praw własności intelektualnej. Program składa się z czterech modułów dostarczających podstawowego zestawu narzędzi dla zwiększenia świadomości istnienia praw własności intelektualnej, materiałów informujących o sposobach ich dochodzenia (w tym instrukcji, materiałów szkoleniowych, warsztatów itd.), portalu internetowego dla MŚP oraz lokalnych punktów kontaktu.

Instrumenty wsparcia instytucji środowiska biznesowego

- **Wsparcie tworzenia ośrodków innowacyjności:** Wsparcie finansowe jest udzielane na rozwój i tworzenie potencjału ośrodków innowacji (projekty indywidualne) w ramach Działania 5.3 PO IG. Beneficjentami tego programu są wysoce wyspecjalizowane instytucje środowiska biznesowego, świadczące usługi w zakresie wsparcia projektów o wysokim tempie wzrostu i potencjale technologicznym, w tym podmioty zarządzające parkami naukowymi i technologicznymi, inkubatory technologii, ośrodki zaawansowanych technologii, ośrodki wydajności oraz inne ośrodki świadczące usługi specjalistyczne na rzecz przedsiębiorców, a w szczególności dla MŚP. Działanie to dostarcza wsparcia finansowego w celu pokrycia kosztów różnych rodzajów działalności, takich jak: (i) doradztwo w zakresie przygotowania strategii rozwoju ośrodków uwzględniającej potrzeby przedsiębiorców (np. studia wykonalności, badania rynku w kontekście zapotrzebowania przedsiębiorców na wysoce wyspecjalizowane usługi); (ii) doradztwo i promocję wynikające ze strategii ośrodków (np. bazy danych, coaching, kojarzenie partnerów, szacowanie kosztów wdrożenia danego projektu do fazy produkcyjnej przez przedsiębiorców, ocena wartości rynkowej wyników B+R); (iii) inwestycje wynikające ze strategii ośrodków w zakresie ekspansji lub modernizacji istniejącej infrastruktury technicznej (np. budowa lub rozbudowa budynków, instalacji lub rozwój sieci i urządzeń technologicznych, zakup specjalistycznego wyposażenia biurowego) oraz (iv) działania promocyjne wynikające ze strategii ośrodka (np. przygotowanie materiałów audiowizualnych i prezentacji w mediach, organizacja seminariów i konferencji).

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce (cd.)

- Krajowy System Przedsiębiorczości Akademickiej:** Celem Krajowego Systemu Przedsiębiorczości Akademickiej jest stworzenie konsorcjum instytucji i projektów stymulujących rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Sieć składa się z uniwersytetów, jednostek B+R, parków technologicznych oraz inkubatorów zaangażowanych w działania z zakresu B+R i innowacji. PARP wspiera ten system poprzez współorganizowanie imprez, wydawanie publikacji, analizowanie i raportowanie o działaniach prowadzonych przez instytucje krajowe w zakresie wsparcia innowacji, utrzymanie więzi z instytucjami UE w obszarze wsparcia innowacji, wspieranie realizacji Regionalnych Strategii Innowacji oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych poprzez współorganizowanie imprez kojarzących przedsiębiorców funkcjonujących w sektorze nowych technologii. Podmioty z sektora szkolnictwa wyższego mogą ubiegać się o środki do wysokości 15 000 PLN na stworzenie inkubatora akademickiego, w tym z uwzględnieniem kosztów rejestracji, zakupu wyposażenia i rozwoju materiałów promocyjnych i szkoleniowych. Działanie to ma za zadanie podjęcie kroków w celu rozwiązania problemu wysokiego bezrobocia wśród absolwentów uniwersytetów, braku wiedzy z zakresu przedsiębiorczości oraz praktycznych szkoleń i doświadczeń przeciętnego studenta, jak również skomplikowanych procedur i wysokich kosztów rozpoczynania działalności gospodarczej.
- Wspieranie nowych działań innowacyjnych:** Ponadto w ramach PO IG PARP zarządza programem finansowania wsparcia kosztów projektów związanych z badaniami, oceną oraz innowacyjnymi koncepcjami przedstawianymi przez potencjalnych przedsiębiorców, pracami przygotowawczymi wymaganymi dla utworzenia nowego przedsiębiorstwa w oparciu o taką koncepcję, a także inwestycjami kapitałowymi w nowo utworzone przedsiębiorstwo. Beneficjentami tego programu są instytucje wspierające tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw, np. inkubatory, w tym akademickie inkubatory przedsiębiorczości, ośrodki transferu technologii i innowacji, akceleratory technologiczne oraz parki badawcze i technologiczne. Do końca grudnia 2008 r. wsparcie finansowe otrzymało 15 projektów na kwotę 174 mln PLN (średnio 11,6 PLN).
- Program Kreator Innowacyjności:** Celem Programu Kreator Innowacyjności jest poprawa współpracy między sektorami nauki i przemysłu, poprzez wspieranie inicjatyw koncentrujących się na promocji innowacji i przedsiębiorczości w środowisku akademickim. Celem ostatecznym jest przyspieszenie komercjalizacji wyników działalności B+R, podmiotów typu spin-off oraz nowo powstałych przedsiębiorstw innowacyjnych, poprzez transfer wiedzy na rzecz przedsiębiorców. Jest to dotacja przeznaczona dla instytucji szkolnictwa wyższego, przyznawana w drodze konkursu w związku z realizacją takich działań jak: stworzenie i rozwój akademickich systemów komercjalizacji technologii, wdrożenie procedur zarządzania własnością intelektualną, stworzenie baz danych B+R, dostęp do infrastruktury B+R dla przedsiębiorców prowadzących działalność w oparciu o wyniki badawcze, usługi doradcze oraz szkolenia i działania informacyjne i podnoszące poziom świadomości. Projektem tym zarządza MNiSW. Budżet na lata 2007–2011 wynosi 11 mln EUR.
- Program Patent Plus:** Celem Programu Patent Plus jest ułatwienie transferu wiedzy do gospodarki narodowej, poprzez wspieranie kosztów ponoszonych przez instytucje akademickie i B+R na przygotowanie wniosków (w tym koszty prawne) o objęcie ochroną praw własności intelektualnej ich pracowników badawczych. W momencie (o ile to następuje) transferu technologii do przedsiębiorstw prywatnych instytucja uzyskuje prawo uczestniczenia w przedsiębiorstwie, któremu udzielana jest pomoc w charakterze partnera biznesowego. Ta inicjatywa ma na celu rozwiązanie problemu niskiej liczby patentów w Polsce oraz ułatwienie MŚP nabywania technologii objętych patentami i zachowania konkurencyjności w gospodarce rynkowej.
- Klub Innowacyjnych Przedsiębiorstw:** Klub Innowacyjnych Przedsiębiorstw zarządzany przez PARP jest platformą dyskusyjną i informacyjną w zakresie promocji działań proinnowacyjnych (np. wsparcia klastrów w Polsce, wzorów przemysłowych, konkurencyjności produktu, inwestycji kapitałowych jako źródła finansowania), transferu technologii oraz wymiany informacji pomiędzy przedsiębiorcami. Został on utworzony w 1998 r. dla zwiększenia świadomości roli innowacji w rozwoju przedsiębiorstw, zwłaszcza wśród MŚP, poprzez promowanie nowych

Ramka 3.6. Instrumenty wsparcia pobudzające innowacje wśród MŚP i przedsiębiorców w Polsce (cd.)

trendów w zakresie innowacyjnej przedsiębiorczości. Takich jak: ekoinnowacje, nowe podejście do zamówień publicznych, innowacje w sektorach usługowych oraz nowe metody innowacji użytkowych. Działania te są w dalszym ciągu wspierane poprzez finansowanie z PO KL.

- **Portal Innowacji:** PARP jest gospodarzem Portalu Innowacji (www.pi.gov.pl), który udziela informacji na temat instytucji proinnowacyjnych, polityk innowacyjnych w Polsce i poza terenem kraju, innowacji regionalnych, inwestycji MŚP w B+R oraz projekty wsparcia, finansowania innowacji, Krajowej Sieci Innowacji, *Foresight Industrial Design* oraz najnowszych badań i informacji na temat innowacji.
1. Maksymalna kwota wsparcia wynosi 21 mln PLN w zakresie części inwestycyjnej, 1 mln PLN dla części szkoleniowej oraz 600 000 PLN dla części doradczej (Działanie 4.2 PO IG).
 2. Minimalna kwota wsparcia wynosi: 2,4 mln PLN (30% z kwoty 8 mln PLN); maksymalna kwota wsparcia: 40 mln PLN dla części inwestycyjnej; 1 mln PLN dla usług doradczych; 1 mln PLN dla części szkoleniowej; wartość wydatków kwalifikowanych nie mniej niż 8 mln PLN i nie więcej niż 160 mln PLN (Działanie 4.4 PO IG).
 3. Finansowanie obejmuje do 85% wydatków kwalifikowanych projektu, nie mniej niż 20 000 PLN i nie więcej niż 1 mln PLN (Działanie 8.1 PO IG).
 4. Własność przemysłowa może korzystać w Polsce z ochrony pod warunkiem zachowania zgodności z międzynarodową procedurą wnioskowania, a terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jedynym obszarem, na którym będzie obowiązywać ochrona, o której ustanowienie wnosi wnioskodawca.

Przypisy

1. Karta Bolońska ws. Polityk MŚP stwierdza, że korzystny wpływ na wzrost konkurencyjności MŚP miałyby: (i) środowisko regulacyjne, które nie narzuca obciążeń na MŚP i sprzyja przedsiębiorczości, innowacjom oraz wzrostowi (obejmujące dobre rządzenie w obszarze administracji publicznej, uczciwą i przejrzystą politykę konkurencji oraz przejrzysty i niedyskryminujący system podatkowy); (ii) polityki zarządzania edukacją i zasobami ludzkimi w celu wspierania kultury przedsiębiorczości, uczenia się przez całe życie oraz dostosowania programów nauczania do wymogów rynku pracy w zakresie poszukiwanych umiejętności; (iii) efektywny dostęp do usług finansowych (obejmujących kapitał zaangażowany, pracujący i rozwojowy) oraz innowacyjne instrumenty finansowe w celu ograniczenia ryzyk i kosztów transakcyjnych pożyczania środków dla MŚP; (iv) środowisko wspierające rozwój i dyfuzję nowych technologii dla i przez MŚP; (v) wzmocnienie partnerstwa publiczno-prawnego oraz dialogu społecznego i politycznego wśród podmiotów terytorialnych i instytucjonalnych jako narzędzie wymiany informacji i opracowania polityki; oraz (vi) efektywne kosztowo polityki w zakresie MŚP, spójne z politykami krajowymi i programami międzynarodowymi (OECD, 2000). Priorytety Karty Bolońskiej zapewniły wsparcie dla polskiego rządu w zakresie ukształtowania ram i działań prowadzonej przez niego polityki.
2. Strategicznym celem jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy oraz przedsiębiorczości, co ma zapewnić wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).
3. MRR powstało w 2006 r. i pełni również funkcję Ministerstwa Planowania. Przed utworzeniem MRR polityką regionalną zajmowała się wyspecjalizowana jednostka w ramach Ministerstwa Gospodarki.
4. Przedsiębiorczość jako obszar funkcjonalny podlega obecnie kompetencjom Departamentu Rozwoju Gospodarczego, odpowiedzialnego za kształtowanie i rozwój polityk w zakresie MŚP i przedsiębiorczości. Departament Regulacji Gospodarczych zajmuje się zadaniami związanymi z poprawą jakości regulacji, oraz wdrożeniem systemu nowoczesnych regulacji gospodarczych, jak również praktycznym zastosowaniem tych zasad. Do głównych zadań Departamentu Analiz i Prognoz należy gromadzenie i agregacja wiedzy w obszarach rozwoju gospodarczego w Polsce, tj. dotyczących MŚP i przedsiębiorczości dla celów oceny wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy tymi obszarami jak również przygotowania analiz, ocen, prognoz i informacji. Wdrożenie oraz monitoring stosowania instrumentów wsparcia rozwoju gospodarczego znajduje się w zakresie odpowiedzialności Departamentu Instrumentów Wsparcia.
5. Osoby samozatrudnione są zobowiązane do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, tj. na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, zdrowotne i wypadkowe, a także składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

6. Standardowe prowizje i opłaty manipulacyjne kształtują się na poziomie 1,5–2% kwoty poręczenia kredytu (Komisja Europejska, 2006).
7. Raport Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych, www.ksfp.org.pl/upload/KSFP/Raport%20KSFP.pdf (w wersji polskiej).
8. Dla porównania, w latach 2007–2008 średnia liczba utworzonych miejsc pracy przypadających na jeden poręczony kredyt dla MŚP wyniosła w Kanadzie 2,3 (Industry Canada, 2008).
9. Polskie banki argumentują, że poręczeniami powinno być objęte 75% wartości kredytu zamiast założonego poziomu 50% (*Rzeczpospolita*, 2009).
10. Informacje pochodzą z misji studyjnej OECD w Polsce z czerwca 2009 r.
11. Ponad 94% tych zainwestowanych środków zostało przeznaczonych na refinansowanie oraz wykup od poprzednich właścicieli.
12. Ustawa z 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym.
13. Przedsiębiorstwa preferowane to takie, które prowadzą działania B+R w zakresie produktu lub usługi, wprowadzają produkt lub usługę na rynek po raz pierwszy, rozszerzają swą działalność, tworzą rynek dla produktu lub usługi lub zwiększają swój potencjał produkcyjny. Przedsiębiorstwa powinny się znajdować na etapie kapitału załóżkowego lub wczesnego rozwoju bądź też na etapie ekspansji ze szczególnym uwzględnieniem MŚP posiadających duży potencjał rozwoju i wprowadzających innowacyjne technologie.
14. Informacje pochodzą z misji studyjnej OECD w Polsce z czerwca 2009 r.
15. Zgodnie z brzmieniem Poddziałania 2.2.1 „Poprawa jakości usług świadczonych przez instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności” PO KL.
16. Patrz Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich na lata 2000–2006; SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz PO Zintegrowany Rozwój Regionalny; Narodowa strategia zatrudnienia na lata 2007–2013; Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013.
17. Cel ten został omówiony z PARP, która przyznała, że jest on realistyczny przy założeniu wykorzystania obecnego systemu wsparcia biznesowego. Jednakże świadczenie usług „wsparcia biznesowego” to pojęcie bardzo szerokie – samo udzielenie informacji może uchodzić za usługę wsparcia biznesowego.
18. W ramach SPO RKL 2004–2006 przeszkolono 366 000 pracowników z 96 700 przedsiębiorstw. Blisko 90% tych przedsiębiorstw stanowiły MŚP, ale zaledwie 26% przeszkolonych pracowników pracowało w MŚP.
19. Poprzednio jedynie osoby zagrożone zwolnieniem mogły korzystać z tego działania.
20. „PAED Support for Entrepreneurship and Innovation” – prezentacja na spotkanie OECD WPSMEE w dniach 4–5 czerwca 2009 r., Warszawa.
21. Przedsiębiorcy otrzymujący wsparcie w ramach tego programu będą mogli zdecydować, czy skorzystają z usług zewnętrznego wykonawcy prac B+R, instytucji naukowych, konsorcjum przemysłowego czy też sami przeprowadzą te prace (pod warunkiem posiadania odpowiedniej bazy infrastrukturalnej oraz pozostałych niezbędnych zasobów).
22. Fundacja Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości została wydzielona z Ministerstwa Gospodarki.
23. Fundacja Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości informuje, że sieć 32 inkubatorów akademickich pomogła w założeniu 2 500 przedsiębiorstw. Badanie 850 przedsiębiorstw powstałych w inkubatorach w 2008 r. wskazało, że w sumie generują one obroty na poziomie przekraczającym 20 mln PLN.
24. PRO INNO Europe jest nową inicjatywą Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji Europejskiej mającą na celu osiągnięcie statusu głównego miejsca analiz, wiedzy i rozwoju w zakresie polityki innowacji w Europie, czerpiącą wiedzę z najlepszych praktyk i przyczyniającą się do rozwoju nowych i lepszych polityk innowacji w Europie. Polska bierze udział w trzech projektach: BSR InnoNET (Baltic Sea Region Innovation Network), INNETH oraz CEE-ClusterNetwork).
25. Polskie klastry uczestniczące w PIC to: ICT Klaster Zachodniopomorski, Zachodniopomorski Klaster Drzewno-Meblarski, Wielkopolski Klaster Meblarski, Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny oraz grupa naukowców i przedsiębiorstw z sektora żywnościowego.
26. Dobre praktyki w zakresie mechanizmów rozwoju tych systemów istnieją m.in. w Kanadzie, Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych.
27. Fundusz Pracy również udziela kredytów pracodawcom na tworzenie miejsc pracy w oparciu o liczbę miejsc pracy stworzonych dla osób bezrobotnych.
28. W 2006 r. dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej otrzymało około 35 000 osób bezrobotnych. Dotacje na podjęcie samozatrudnienia stanowią 18% wszystkich wydatków w ramach polityk aktywnego rynku pracy (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008).

29. Informacje pochodzą z misji studyjnej OECD w Polsce z czerwca 2009 r.
30. Uznane za najlepszą praktykę przez UE (Komisja Europejska, 2008b).
31. Narodowy Bank Polski (NBP) promuje nauczanie o gospodarce jako priorytet systemu edukacji narodowej poprzez Program Edukacji Ekonomicznej NBP. Program ten oferuje szkolenia dla nauczycieli w zakresie wiedzy ekonomicznej i finansowej oraz dla partnerów z Polskiego Przedsiębiorstwa Młodzieżowego na temat projektów skierowanych do uczniów szkół średnich pierwszego i drugiego stopnia.

Bibliografia

- Cieślak, J. (2008), "University-Level Entrepreneurship Education in Poland", paper presented at the Third International Conference on Economics, Law and Management, ICELM-3, University of Tirgu-Mures, Romania, 4-6 June.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (2007), „Kobiety w Polsce”, Warszawa.
- GUS (2009), „Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2003–2007”, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa.
- European Commission (2006), "Guarantees and Mutual Guarantees", *Best Reports*, No. 3 – 2006, Brussels.
- European Commission (2008a), "Think Small First, A 'Small Business Act' for Europe", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2008)2101, SEC(2008)2102, COM(2008)394final, 25 June, Brussels.
- European Commission (2008b), "Entrepreneurship in Higher Education, Especially within Non-Business Studies", Final Report of the Expert Group, March, Brussels.
- European Commission (2009), "European Charter for Small Enterprises: 2009 Good Practice Selection", Enterprise and Industry, Brussels.
- HM Treasury (2008), "Accelerating the SME Economic Engine - Through Transparent, Simple, and Strategic Procurement", UK Government, London, November.
- Industry Canada (2008), "Canada Small Business Financing Act Annual Report 2007–2008", Ottawa, Canada.
- JADE Gazette (2005), "Entrepreneurial Education in Poland: Fostering Young Entrepreneurs", September.
- Klos, A. (2008), "KSU – National Service Network for SMEs", presentation made at the Conference on the European Charter for Small Enterprises, 4 June, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/charter/conf2008/p69650_en.pdf.
- Kowalska, I., D. Stelmachowicz-Pawzya and K. Mucha (2005a), "Desk Study Report on Comparison of Entrepreneurship at Partner Countries' Schools and Training Centres' Curricula", prepared as part of the Guidance and Counselling for Self-employment Project, Leonardo Da Vinci Community Vocational Training Action Programme, Second Phase: 2000-06, www.self-employment.ugal.ro/documente.htm.
- Kowalska, I., D. Stelmachowicz-Pawzya and K. Mucha (2005b), "Desk Study Report on State of the Art of Self-Employment in Poland", prepared as part of the Guidance and Counselling for Self-employment Project, Leonardo Da Vinci Community Vocational Training Action Programme, Second Phase: 2000-06, www.self-employment.ugal.ro/documente.htm.
- Ministerstwo Gospodarki (2006), „Wytyczne do oceny skutków regulacji (RIA)”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów, październik, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2007), „Luka kapitałowa i potrzeba MŚP w zakresie finansowania przez private equity/venture capital”, dokument przygotowany przez ICG, październik.
- Ministerstwo Gospodarki (2008a), „Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2008b), „Przedsiębiorczość w Polsce 2008”, Departament Analiz i Prognoz we współpracy z Departamentem Rozwoju Gospodarczego, Departamentem Regulacji Gospodarczych oraz Departamentem Instrumentów Wsparcia, Warszawa, sierpień.
- Ministerstwo Gospodarki (2008c), „Nowe podejście do zamówień publicznych, zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 8 kwietnia, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2004), „Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i jej wprowadzenie w Polsce w 2004 r.”, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2003), „Wytyczne polityki rządu w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2003-2006 w Polsce”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 lutego, Warszawa.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2008), „Zatrudnienie w Polsce 2007”, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Narodowa Strategia Spójności przyjęta przez Komisję Europejską, maj.
- Narodowy Bank Polski (2009), „Informacja o warunkach w sektorze przedsiębiorstw, w tym o klimacie gospodarczym w pierwszym kwartale 2009 r. oraz prognozach na drugi kwartał 2009 r., Warszawa.
- OECD (2000), “The Bologna Charter on SME Policies”, adopted 15 June 2000, www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34197_1809105_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2001), *Women Entrepreneurs in SMEs: Realising the Benefits of Globalisation and the Knowledge-based Economy*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193239-en>.
- OECD (2004a), “The Istanbul Ministerial Declaration on Fostering the Growth of Innovative and Internationally Competitive SMEs”, 3-5 June, www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_34197_32020176_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2004b), “Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation”, 2nd OECD Ministerial Conference on SMEs, 3-5 June, Istanbul, Turkey.
- OECD (2005), *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264007116-en>.
- OECD (2006a), *The SME Financing Gap (Vol. I): Theory and Evidence*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029415-en>.
- OECD (2006b), “The OECD Brasilia Action Statement for SME and Entrepreneurship Financing”, OECD Global Conference on Better Financing for Entrepreneurship and SME Growth, 27-30 March, Brazil, www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_34197_36407440_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2007a), “Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that joined the Union on May 1, 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy”, SIGMA, a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU, *SIGMA Paper*, No. 42, GOV/SIGMA(2007)6, 6 June.
- OECD (2007b), *The SME Financing Gap (Vol. II): Proceedings of the Brasilia Conference, 27-30 March 2006*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264029453-en>.
- OECD (2007c), *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031838-en>.
- OECD (2007d), “OECD Tokyo Statement on Strengthening the Role of SMEs in Global Value Chains”, adopted 1 June, www.oecd.org/dataoecd/44/31/38774814.pdf.
- OECD (2008), *Entrepreneurship and Higher Education*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044104-en>.
- OECD (2009a), “The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses”, Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34197_43182598_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2009b), “Evaluation of Programmes Concerning Education for Entrepreneurship”, report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship, OECD, www.oecd.org/dataoecd/19/31/42890085.pdf.
- Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych (2009), „Fundusze pożyczkowe w Polsce: wsparcie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw na dzień 31 grudnia 2008 r.”, Raport nr 11/2009, Warszawa.
- Rzeczpospolita* (2009), „Poręczenia nie działają”, s. B1, 7 lipca.
- Stawasz, E., *et al.* (2007), “Entrepreneurship and Innovation Policy in European Countries: The Case of Poland”, report prepared as part of the Innovative Policy Research for Economic Growth (IPREG) project, Foundation for the Promotion of Entrepreneurship, Lodz, August, www.ipreg.org.
- Stevenson, L. and A. Lundstrom (2002), “Beyond the Rhetoric: Defining Entrepreneurship Policy and Its Best Practice Components”, Swedish Foundation for Small Business Research, Stockholm.
- UK Office of the Deputy Prime Minister (2004), “Small Business Friendly Concordat: Good Practice Guidelines”, UK Government, London.
- Waasdorp, P. (2002), “Innovative Entrepreneurship: A Dutch Perspective”, in *Innovative Entrepreneurship: New Policy Challenges*, EIM Business and Policy Research, Zoetermeer.

Rozdział 4

Wymiar lokalny polityki przedsiębiorczości i MŚP w Polsce

Polityka małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorczości w Polsce posiada istotny wymiar lokalny odzwierciedlający potrzebę podjęcia działań w odpowiedzi na istniejące ważne dysproporcje regionalne w poziomie dochodu i zatrudnienia. Można to osiągnąć poprzez wzmocnienie MŚP i przedsiębiorczości w słabo rozwiniętych regionach oraz dopasowanie polityk do zróżnicowanych lokalnych struktur gospodarczych. Około jedna czwarta finansowania dostępnego w ramach programów operacyjnych UE jest przeznaczona na bezpośrednią pomoc dla 16 regionów, wspierając programy opracowane i realizowane na poziomie regionalnym. Na poziomie lokalnym istnieje potrzeba zwiększenia widoczności, dostępności, świadomości marki oraz poprawy jakości wsparcia politycznego. Rządy i agencje krajowe mogą odgrywać istotną rolę poprzez udzielanie pomocy w zakresie budowania potencjału dla regionalnych działań wspierających MŚP i przedsiębiorczość. Należy zapewnić funkcjonowanie ograniczonej liczby publicznie wspieranych organizacji o jasno określonym zakresie obowiązków, które będą realizować programy wsparcia na rzecz wszystkich grup docelowych tam, gdzie nie jest możliwe dotarcie za pośrednictwem organizacji prywatnych. Lepszy dialog pionowy pomiędzy poszczególnymi poziomami rządu oraz poziomy pomiędzy poszczególnymi regionami mógłby również przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i spójności prowadzonej polityki.

Niniejszy rozdział podsumowuje ustalenia zawarte w części niniejszego przeglądu poświęconej komponentowi lokalnemu w oparciu o badania przeprowadzone na poziomie regionalnym (województwa)¹. Głównym celem niniejszego rozdziału jest dokonanie oceny zdolności polityki do dostosowania się do zmieniających się potrzeb lokalnych oraz do zapewnienia spójności pomiędzy politykami małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorczości prowadzonymi na poziomie lokalnym i regionalnym. Zanim przejdziemy do zbadania tych dwóch kwestii, zapoznamy się z kontekstem prowadzenia polityk na szczeblu lokalnym w świetle regionalnych rozwiązań o charakterze instytucjonalnym oraz regionalnego zróżnicowania działalności MŚP i poziomu przedsiębiorczości zgodnie z tym, co zostało podkreślone w rozdziale 1.

Kontekst lokalny polityki MŚP i przedsiębiorczości

Regionalne rozwiązania o charakterze instytucjonalnym

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Polska przeprowadziła reformy administracyjne, w efekcie których powstało 16 nowych regionów zwanych województwami, które zastąpiły 49 regionów funkcjonujących uprzednio od 1975 r. Funkcje administracyjne województw zostały rozdzielone pomiędzy rządem centralnym mianującym zarządcę (wojewodę) a wybieranym zgromadzeniem regionalnym (sejmikiem) obsługiwany przez władzę wykonawczą w postaci urzędu marszałkowskiego (UM). Zgromadzenie i UM stanowią władzę niezależną od rządu centralnego. Wspólnie z rządem centralnym stanowią one istotnych decydentów polityk MŚP i przedsiębiorczości.

Status Polski jako nowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej posiada istotne implikacje dla polityk MŚP i przedsiębiorczości w kraju z uwagi na dostępność znaczących środków z funduszy strukturalnych oraz funduszy spójności UE w celu wspierania celów krajowych i regionalnych. Jednakże z drugiej strony oznacza to nieuchronnie, że na cele i orientację polityki wpływ wywierają kryteria i wymogi określone na poziomie unijnym.

Finansowanie unijne w Polsce jest zorganizowane w formie łączącej krajowe programy operacyjne (KPO), mające na celu głównie zaspokojenie potrzeb oraz realizację priorytetów krajowych i zarządzane na poziomie centralnym, oraz regionalne programy operacyjne (RPO), opracowane i zarządzane w regionach w ramach kompetencji UM. Wszystkich 16 województw posiada status „Celu 1” funduszy strukturalnych i funduszy spójności UE (cel „konwergencji”), co oznacza maksymalne możliwości finansowania na poziomie regionalnym. Istnieje 16 RPO, po jednym w każdym z regionów Polski.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) jest głównym ministerstwem koordynującym wszystkie krajowe i regionalne programy operacyjne, pracującym w partnerstwie z właściwymi ministerstwami i poziomami rządu. Zapewnia ono zgodność polityki z dokumentem zawierającym wytyczne w zakresie wykorzystania wszystkich funduszy

strukturalnych i funduszy spójności UE w Polsce, tj. z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO). Urzędy Marszałkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za opracowanie i realizację RPO w koordynacji z MRR. Mimo że KPO mają na celu zajęcie się kwestiami krajowymi, jeden z nich, a mianowicie Program Operacyjny (PO) dla Polski Wschodniej, posiada wyraźny cel regionalny polegający na wsparciu procesu konwergencji poziomu dochodu i zatrudnienia regionów wschodnich do poziomu krajowego i unijnego, świadcząc wsparcie uzupełniające sześć RPO przeznaczonych dla regionów wschodnich.

MRR powołało Komitet Koordynacyjny NSRO oraz Komitety Monitorujące dla każdego KPO i RPO, umożliwiając koordynację celów na poziomie krajowym i regionalnym. W przypadku RPO oprócz MRR członkami Komitetu Monitorującego są także przedstawiciele innych departamentów rządu centralnego, w tym Ministerstwa Gospodarki, które organizuje politykę przedsiębiorczości i innowacji, oraz przedstawiciele MŚP i organizacji pracodawców. Struktura pozwala MRR na uczestnictwo w wyborze projektów oraz na wpływanie na kryteria wyboru projektów na poziomie regionalnym. Wykres 4.1 pokazuje główne organizacje biorące udział w zapewnieniu wsparcia beneficjentów w ramach RPO.

Tabela 4.1 oraz wykres 4.1 pokazują, że w ramach RPO istnieje nierówny podział finansowania *per capita* pomiędzy województwami, a wyższe wydatki przypadają na regiony wschodnie. Poza RPO istnieje także odrębny program rozwoju PO dla Polski Wschodniej. Większy poziom finansowania wsparcia dla regionów wschodnich ma na celu uznanie ich szczególnych potrzeb rozwojowych jako regionów odległych i wiejskich. PO dla Polski Wschodniej stara się uzupełnić RPO zajmujący się rozwiązywaniem problemów tych regionów, ale nie przywiązuje szczególnej uwagi do potencjalnej roli przedsiębiorczości w rozwoju tych obszarów wiejskich.

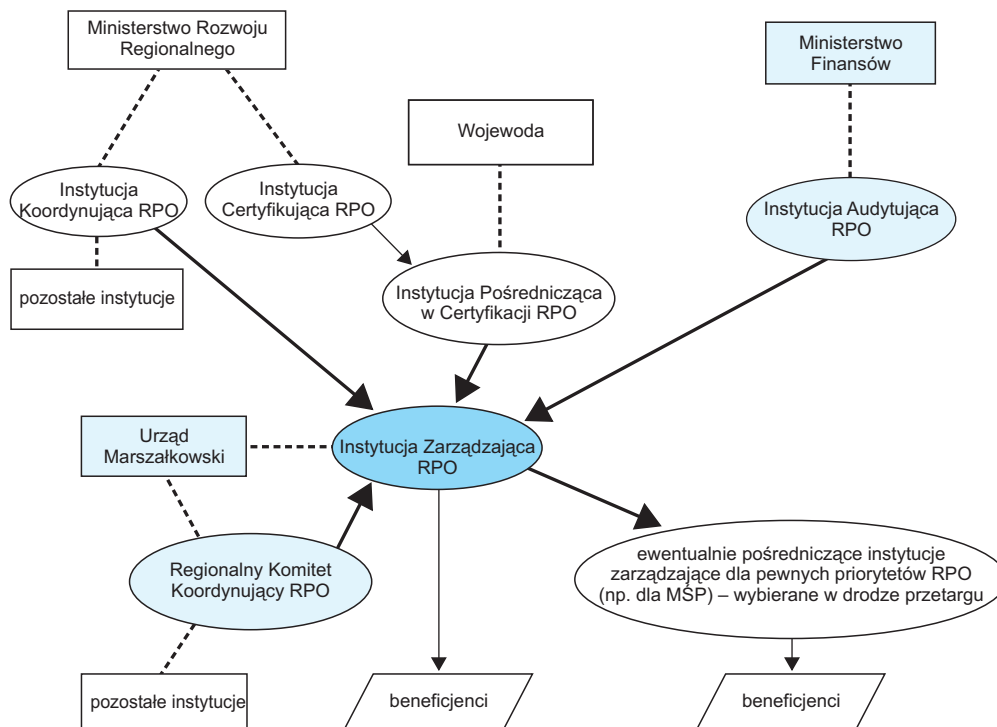
Tabela 4.1. Zróżnicowanie regionalne zasobów Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce

Województwo	Fundusze UE 2007–2013 (mld EUR)	Fundusze UE <i>per capita</i> EUR
Dolnośląskie	1,21	421 (9)
Kujawsko-pomorskie	0,95	459 (7)
Lubelskie	1,16	537 (5)
Lubuskie	0,44	436 (8)
Łódzkie	1,01	396 (12)
Małopolskie	1,29	392 (13)
Mazowieckie	1,83	352 (16)
Opolskie	0,43	416 (10)
Podkarpackie	1,14	543 (3)
Podlaskie	0,64	537 (4)
Pomorskie	0,89	401 (11)
Śląskie	1,79	368 (15)
Świętokrzyskie	0,73	574 (2)
Warmińsko-mazurskie	1,04	729 (1)
Wielkopolskie	1,27	374 (14)
Zachodniopomorskie	0,84	496 (6)
Razem: 16 regionalnych PO	16,58	

Uwaga: Wylączono PO dla Polski Wschodniej. Liczby w nawiasach oznaczają pozycję.

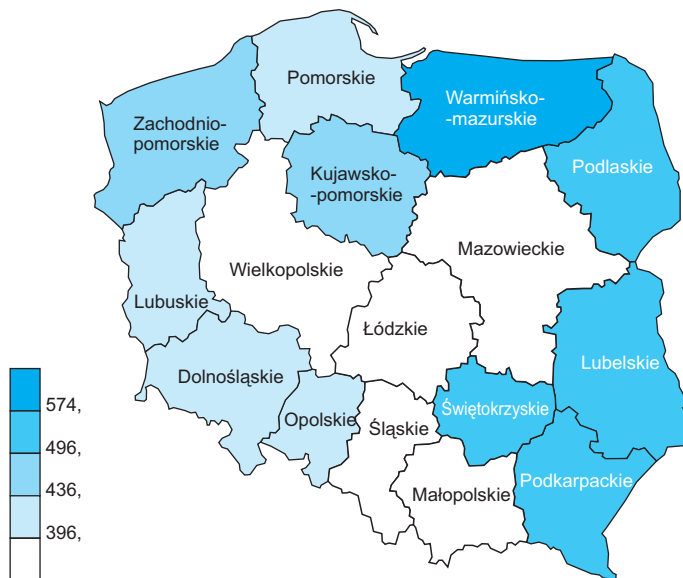
Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; Narodowa Strategia Spójności; Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/english/.

Wykres 4.1. Instytucje zaangażowane w zarządzanie Regionalnymi Programami Operacyjnymi w Polsce



Źródło: Autorzy, w oparciu o „Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Śląskiego 2007–2013”.

Wykres 4.2. Zasoby RPO UE 2007–2013 per capita, Polska
EUR



Uwaga: bez PO dla Polski Wschodniej

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/english/.

Różnice regionalne

Stale obserwowaną cechą rozwoju przedsiębiorczości zarówno na rynkach dojrzałych, jak i na rynkach gospodarek rozwijających się jest zróżnicowanie przestrzenne w zakresie wskaźników powstawania nowych przedsiębiorstw oraz wyników osiągniętych przez podmioty już istniejące. Znajduje to odzwierciedlenie w dysproporcjach pomiędzy regionami, a także pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi.

Zróżnicowanie regionalne w rozkładzie występowania oraz w wynikach funkcjonowania MŚP i poziomie przedsiębiorczości w Polsce zostało podsumowane w rozdziale 1 przy wykorzystaniu dwóch kluczowych wskaźników: po pierwsze liczby aktywnych MŚP na 1 000 mieszkańców, co odzwierciedla łączną liczbę MŚP, oraz po drugie przez liczbę nowo powstałych przedsiębiorstw² na 1 000 mieszkańców według województw (2007), co z kolei odzwierciedla wskaźniki powstawania nowych przedsiębiorstw (wykres 1.16). Te sumaryczne wskaźniki przedstawiają w znacznym stopniu sytuację przedsiębiorczości w poszczególnych regionach. Zostały one uzupełnione o dwa kolejne wskaźniki: przychodów ze sprzedaży na 1 przedsiębiorstwo oraz nakładów inwestycyjnych na 1 przedsiębiorstwo (tabela 1.17). Tabela 1.18 w rozdziale 1 ilustruje tempo wzrostu liczby MŚP oraz ich nakładów inwestycyjnych w latach 2003–2007.

Dane przedstawione w rozdziale 1 pokazują istotne zróżnicowanie regionalne działalności MŚP i poziomu przedsiębiorczości w Polsce. Na przykład gęstość występowania MŚP na 1 000 mieszkańców jest najwyższa w województwie mazowieckim i zachodniopomorskim, a najniższa w regionach wschodnich, natomiast wskaźnik rejestracji nowych przedsiębiorstw na 1 000 mieszkańców w najbardziej przedsiębiorczych województwach (zachodniopomorskie i pomorskie) ukształtował się w 2007 r. na poziomie niemal dwukrotnie wyższym aniżeli w województwach najmniej przedsiębiorczych (podkarpackie). Sytuacja regionalna w zakresie powstawania nowych firm wskazuje na wyraźny podział między wschodem i zachodem kraju, a województwa o najwyższych wskaźnikach rejestracji nowych przedsiębiorstw są w większości zlokalizowane w zachodniej części kraju (poza mazowieckim, którego wyniki zdominowane są przez Warszawę, stolicę kraju), podczas gdy najmniej przedsiębiorczymi województwami pod względem wskaźników powstawania nowych przedsiębiorstw są regiony leżące na południu i wschodzie kraju.

Poprzednie badania sugerują, że takie zróżnicowanie odzwierciedla zwykle różnice regionalne w warunkach popytowych i podażowych, a na te ostatnie oddziałują na ogół czynniki obejmujące strukturę gospodarczą, skłonność społeczeństwa do podejmowania działań przedsiębiorczych, dostępne zasoby wsparcia przedsiębiorczości oraz czynniki instytucjonalne (Mason, 1991). W tym kontekście niski poziom rejestracji nowych przedsiębiorstw we wschodnich województwach: podlaskim, lubelskim i podkarpackim, wydaje się być związany ze stosunkowo niekorzystnymi warunkami podażowymi dla prowadzenia działalności przedsiębiorczej oraz przez MŚP występującymi w odległych obszarach wiejskich oraz obszarach, w których gospodarka opiera się na rolnictwie. Kolejnym utrudnieniem jest „szczelna” granica zewnętrzna tych województw z Białorusią, co wpływa na rynki lokalne. Ponadto przystąpienie Polski do UE wzmocniło prozachodnią koncentrację działalności gospodarczej kraju.

Województwa o wysokich wskaźnikach powstawania nowych przedsiębiorstw to na ogół regiony, w których istnieje już duża liczba MŚP na 1 000 mieszkańców (jak przedstawiono w rozdziale 1). Wskazuje to na kumulatywny charakter procesów tworzenia nowych przedsiębiorstw i zwraca uwagę na znaczenie czynników strukturalnych. Przy-

czynia się to do powstania silnych sił inercyjnych, których zmiana może – jak pokazują to doświadczenia innych krajów OECD – wymagać znacznego wysiłku politycznego.

Zróźnicowanie regionalne udziału MŚP w poziomie zatrudnienia, średnim poziomie przychodów ze sprzedaży oraz średnim poziomie nakładów inwestycyjnych na przedsiębiorstwo, jak przedstawiono w rozdziale 1, wskazuje na korelację ze schematem podziału kraju według osi wschód–zachód charakterystycznym dla wskaźników powstawania nowych przedsiębiorstw oraz liczby MŚP. Dalsze różnice regionalne są zauważalne w poziomie średnich obrotów oraz inwestycji, co w znaczącym stopniu odzwierciedla zróźnicowanie struktury gospodarczej pomiędzy poszczególnymi województwami oraz rolę dużych przedsiębiorstw. Jednakże schemat obrazujący kształtowanie się nakładów inwestycyjnych MŚP od lat 2003–2007 wskazuje na zachodzący w pewnym zakresie proces konwergencji regionalnej.

Kontrasty pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi

Zróźnicowanie przestrzenne działalności MŚP i poziomu przedsiębiorczości w Polsce również wskazuje na występowanie znaczących kontrastów pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Wsie i obszary wiejskie stanowią w Polsce ponad 90% całkowitej powierzchni kraju i obejmują swym zasięgiem około 40% całkowitej populacji, podczas gdy pracownicy zatrudnieni w rolnictwie stanowią około 16% całkowitych zasobów siły roboczej kraju. Kwestie rozwoju obszarów wiejskich są szczególnie trudne i stanowią duże wyzwanie w obszarach zlokalizowanych w pobliżu wschodnich granic Polski z uwagi na połączenie niekorzystnych czynników o charakterze wiejskim i regionalnym. Utrata miejsc pracy wydaje się zachodzić w największym stopniu w tych regionach, w których najwięcej osób zatrudnionych jest w rolnictwie. Ponadto w regionach tych szczególnie dużym wyzwaniem wydaje się być stymulowanie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez przedsiębiorczość.

Poza sektorem rolnictwa działalność przedsiębiorstw na obszarach wiejskich koncentruje się przede wszystkim na przetwórstwie żywności oraz drobnych rozmiarów przemyśle przetwórczym i usługach. Obejmuje to działania związane z rolnictwem, które często prowadzą do sezonowych wahań poziomu aktywności gospodarczej. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich wiąże się przede wszystkim z samozatrudnieniem oraz działalnością mikroprzedsiębiorstw, której motorem jest raczej potrzeba doraźnego zwiększenia dochodów gospodarstw domowych aniżeli chęć prowadzenia działalności gospodarczej w długim okresie (Piasecki i Rogut, 1994). Ten typ motywacji własności przedsiębiorstwa wiąże się z tym, co niektórzy autorzy określają raczej mianem „indywidualnej działalności gospodarczej” aniżeli przedsiębiorczością, gdyż nacisk położony jest na wykorzystanie wszelkich nadwyżek dla celów konsumpcji bieżącej, a nie akumulacji kapitału (Scase, 2003), co wpływa na dynamikę i potencjał przedsiębiorczy tych regionów.

Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce jest dużym wyzwaniem, szczególnie w peryferyjnie położonych tradycyjnych wioskach o małej społeczności z uwagi na wiele słabości o charakterze strukturalnym. Poprzednio przeprowadzone badania sugerują, że głównymi barierami są: (i) niska zdolność do akumulacji kapitału; (ii) wysoki udział gospodarstw rolnych, którym brak jest zdolności dostosowania się do zmieniających się warunków rynkowych; (iii) słabo rozwinięte więzi w ramach łańcucha dostaw pomiędzy producentami rolnymi, firmami zajmującymi się handlem hurtowym

oraz przetwórcami żywności oraz (iv) poziom wykształcenia społeczności wiejskiej, który znacznie ustępuje wykształceniu mieszkańców miast (Piasecki i Rogut, 1994).

Połączenie tych czynników tworzy ograniczenia dla rozwoju działalności MŚP oraz poziomu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce, co zwiększa potrzebę tworzenia szans przeprowadzenia dywersyfikacji w kierunku pozarolniczej działalności gospodarczej jako alternatywnego źródła zatrudnienia. Trudno jest wyobrazić sobie możliwość radykalnej zmiany sytuacji bez przeprowadzenia interwencji politycznej, która prowadziłaby do długookresowych inwestycji kapitału zewnętrznego w działania tworzące nowe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej dla lokalnych przedsiębiorców.

Ogólny wniosek wyciągnięty przez Piaseckiego i Roguta – zgodny z wynikami innych badań – jest taki, że działalność MŚP i poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich znajdują się w dalszym ciągu na wczesnym etapie rozwoju. Wynika to głównie z braku sprzyjającego środowiska pod względem infrastruktury technicznej, słabego dostępu do rynków oraz braku infrastruktury wsparcia biznesowego. Te spostrzeżenia potwierdzają wyniki badania dotyczącego istniejących przedsiębiorstw, które wykazało, że tylko niewielka grupa przedsiębiorstw poszukiwała lub otrzymała wsparcie zewnętrzne w jakiegokolwiek formie, w tym obejmujące zewnętrzne źródła informacji biznesowej i doradztwa. Wyniki te mają istotne implikacje dla priorytetów rozwoju gospodarczego w tych wiejskich obszarach, sugerując potrzebę skoordynowanej odpowiedzi politycznej.

Niniejsza analiza rozwoju MŚP i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce podkreśla, że zróżnicowanie przestrzenne obejmuje zarówno kontrasty pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi, jak również między poszczególnymi regionami kraju. Wydaje się, że uwzględniając różnorodność doświadczeń związanych z obszarami wiejskimi w Polsce, przystąpienie do UE może jeszcze bardziej utrwalić i być może nawet pogłębić istniejące dysproporcje, jeżeli nie zostaną podjęte zdecydowane działania polityczne. Będzie to wymagać rozwoju instytucjonalnego i budowania potencjału umożliwiającego władzom lokalnym i regionalnym przyjęcie proaktywnej i skutecznej roli w promowaniu przedsiębiorczości jako czynnika rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Charakter i zasięg tego zadania czyni je priorytetem zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.

Zróżnicowanie regionalne oraz pomiędzy wsią i miastem opisane powyżej sugeruje, że istnieją różnice w potrzebach priorytetowych regionów w odniesieniu do rozwoju MŚP i przedsiębiorczości, co, jak można oczekiwać, znajduje swe odzwierciedlenie w treści i orientacji planów rozwoju regionalnego. Dotyczy to w szczególności priorytetu, jaki należy przypisać podniesieniu poziomu przedsiębiorczości i aktywności MŚP oraz wpływowi na charakter odpowiedzi politycznej.

Zaspokojenie potrzeb polityki lokalnej

Duże zróżnicowanie przestrzenne aktywności MŚP oraz poziomu przedsiębiorczości, klimatu biznesowego i wyników działalności pomiędzy 16 regionami Polski jak również pomiędzy bardziej zurbanizowanymi i wiejskimi obszarami kraju stanowi szczególne wyzwanie dla decydentów politycznych odpowiedzialnych za opracowanie polityk MŚP i przedsiębiorczości. Te różnice lokalne leżą u podstaw zróżnicowania potrzeb w zakresie zmian prowadzonej polityki, np. stopnia, w jakim wymagane jest tworzenie nowych miejsc pracy, charakteru sektorów nieodkrytych i posiadających duży potencjał w zakresie pobudzenia aktywności MŚP i przedsiębiorczości oraz charakteru grup docelowych. Te-

rytorialny charakter innowacji oraz stopień, w jakim działania innowacyjne nowych i małych firm są uzależnione od lokalnych aktywów i partnerów stanowią kolejny powód, dla którego polityki MŚP i przedsiębiorczości powinny posiadać silny wymiar lokalny. Główną implikacją jest fakt, że portfel polityk powinien być dostosowany do tych różnic i udzielać wsparcia odzwierciedlającego wyzwania oraz potrzeby konkretnych regionów. Krajowi decydenci polityczni powinni posiadać dobrą znajomość kwestii zróżnicowania struktur gospodarczych oraz potencjału MŚP i przedsiębiorczości w celu zrozumienia, w jakim stopniu usługi dopasowane do potrzeb odbiorców mogą być świadczone na poziomie krajowym lub przez delegowanie ich opracowania i realizacji na poziom regionalny. Kluczową kwestią jest to, czy polityki krajowe w Polsce uwzględniają lokalne różnice oraz/lub czy wysiłki podejmowane na szczeblu krajowym są uzupełnione o konkretne działania polityczne na poziomie lokalnym w większym stopniu dopasowane do zmieniających się potrzeb.

Punktem wyjścia do dokonania oceny tego, czy polskie polityki MŚP i przedsiębiorczości są odpowiednio dopasowane do lokalnych potrzeb jest określenie zestawu zasad i „dobrych praktyk” dotyczących polityki MŚP i przedsiębiorczości. Zestaw zasad oraz ocena sytuacji Polski z punktu widzenia tychże zasad zostaną przedstawione w rozdziale 5.

Wsparcie polityczne: widoczność, dostępność, świadomość marki i standardy jakości wsparcia politycznego

Aby wsparcie polityczne stało się skuteczne, przedsiębiorcy powinni być w stanie łatwo znaleźć właściwych usługodawców świadczących usługi wsparcia dla MŚP. W związku z tym struktury wsparcia powinny być przejrzyste i widoczne. Przejrzystość oznacza, że przedsiębiorcy nie powinni mieć problemów z ustaleniem, kto świadczy jaką usługę i jakie posiada kompetencje w tym zakresie, a ponadto świadczenie usług nie powinno być rozproszone wśród zbyt wielu organizacji. Widoczność oznacza, że usługodawcy muszą być dobrze znani i posiadać dobrą reputację, aby być w stanie wspierać i zwiększać stopień wykorzystania usług. Widoczność można również poprawić poprzez stworzenie świadomej marki łatwo rozpoznawalnej wśród firm i osób fizycznych. Silna marka wiąże się z dobrymi standardami jakościowymi usługodawców, którzy są stymulowani do szkolenia dostawców i doradców, monitorowania i oceny świadczonych usług oraz uwzględniania informacji zwrotnej od użytkowników. Także bliskość organizacji usług wsparcia w stosunku do firm pomaga zwiększyć ich widoczność.

W państwach OECD nie istnieje jedyny model „najlepszych praktyk” określający sposób organizacji procesu realizacji usług i polityk MŚP i przedsiębiorczości na poziomie krajowym i regionalnym. Odpowiednie ramy dla Polski mogłyby jednakże korzystać z pewnych wspólnych elementów ram istniejących w innych dużych państwach europejskich takich jak Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Na przykład w Wielkiej Brytanii sieć Business Link, jedyny punkt dotarcia do MŚP, stanowi inicjatywę rządu centralnego działającego w ramach silnego partnerstwa z regionalnymi założycielami sieci (agencje rozwoju regionalnego) oraz usługodawcami. Przykład modelu sieci Business Link został opisany w ramce 4.1. Z drugiej strony w Niemczech organizacje świadczące usługi innowacyjne dla MŚP są zorganizowane w odmienny sposób w każdym regionie, a odpowiedzialność w tym zakresie ponoszą raczej władze regionalne aniżeli rząd federalny, przy czym różne programy federalne wspierają organizacje regionalne. Niemniej jednak, jeżeli modele te mają zostać wykorzystane jako modele porównawcze, istotne jest, aby wziąć pod uwagę kontekst historyczny i polityczny oraz charakterystykę geograficzną Polski.

Ramka 4.1. Model nauczania: połączenie brandingu narodowego ze wsparciem biznesowym na poziomie lokalnym – Business Link (Wielka Brytania)

Opis podejścia

Business Link oznacza usługę wsparcia biznesowego w Wielkiej Brytanii stanowiącą sieć, która obejmuje swym zasięgiem terytorium całego kraju. Business Link dostarcza bezpłatnych usług doradztwa biznesowego oraz usług wsparcia, które są dostępne w trybie online oraz za pośrednictwem doradców lokalnych. Dostęp do informacji w trybie online jest świadczony przez wspólny portal ogólnokrajowy (www.businesslink.gov.uk/). *Zawiera on narzędzie umożliwiające samodzielne uzyskanie pomocy nowo powstałym przedsiębiorstwom oraz MŚP w zakresie dostępu do informacji z linkami do wszystkich właściwych ministerstw i departamentów. Poprzez wpisanie kodu pocztowego do portalu Business Link osoby poszukujące informacji mogą zasięgnąć informacji o pomocy dostępnej w ich regionie i poprosić o rozmowę z lokalnym oddziałem Business Link. Podstawowe informacje są dostępne dla osób poszukujących informacji bezpłatnie, podczas gdy bardziej zaawansowanych usług wsparcia udzielają lokalni doradcy Business Link.*

Business Link stanowi markę usług opisującą usługi, jakie mają być pod nią świadczone zgodnie z życzeniem rządu. Obecna oferta usług Business Link koncentruje się na informacjach uzgodnionych na poziomie krajowym, modelu Diagnosis and Brokerage (IDB). Podmioty posiadają dostęp do wszystkich informacji, jakie mogą być przez nie wymagane na zasadach niekonkurencyjnych i zależnie od potrzeb; tym samym demonstrując podejście jednej furtki w zakresie dostępu do usług wsparcia biznesowego. Moduł Diagnosis przeprowadza wstępne rozpoznanie potrzeb klienta zanim jego sprawa zostanie skierowana do drugiej instancji Business Link, tj. zewnętrznego modułu Brokering w celu faktycznej realizacji usługi. Moduł Brokerage stanowi próbę odejścia od postawy „jeden rozmiar dobry dla wszystkich”. W module Brokerage rola doradcy biznesowego polega na ocenie potrzeb i pokierowaniu klienta do tych źródeł doradztwa, które w najlepszy sposób zaspokajają jego potrzeby.

Jako usługa realizowana pod marką rządu Business Link wykazuje się bezstronnością kojarząc klientów z najbardziej odpowiednimi źródłami pomocy. Wprowadzenie modelu IDB zmieniło rolę doradców biznesowych sieci Business Link oddzielając świadczenie usług wsparcia biznesowego na rzecz usługodawców zewnętrznym będących podmiotami trzecimi od świadczenia usług informacyjnych, obiektywnego doradztwa i wskazywania kierunku postępowania zewnętrznym dostawcom usług wsparcia biznesowego. Po zrealizowaniu szeregu regionalnych programów pilotażowych, w kwietniu 2005 r. zarządzanie Operatorami Business Link (BLO) przejęły agencje rozwoju regionalnego (RDA), które są odpowiedzialne za zawieranie umów z BLO. Przekazanie usług Business Link regionom miało na celu zaoferowanie usługi odpowiadającej w większym stopniu potrzebom lokalnym, a RDA otrzymały za zadanie dopasowanie wsparcia biznesowego do kluczowych wyzwań obszarów lokalnych (HM Treasury, 2004). Wyborem i zarządzaniem usługodawców usług Business Link zajmują się RDA (BLO).

Nowo powstały Department of Business, Innovation and Skills (BIS) jest właścicielem marki Business Link i dostarcza każdego roku na rzecz regionów kwotę wynoszącą około 150 mln GBP na pokrycie kosztów świadczenia usług Business Link, chociaż RDA mogą korzystać z dodatkowych źródeł wsparcia (w tym finansowania UE w pewnych wypadkach) w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych. Oznacza to, że zakres oferowanych usług będzie się różnił pomiędzy regionami.

Uzasadnienie dla interwencji politycznej

Uzasadnienie dla finansowania publicznego sieci Business Link opiera się na połączeniu niedoskonałości rynku występujących zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej w zakresie informacji biznesowej i doradztwa. Po stronie popytu odzwierciedla to asymetrię informacyjną związaną z zamieszaniem występującym u właścicieli małych przedsiębiorstw co do tego, gdzie należy się udać po wsparcie biznesowe. Po stronie podaży odzwierciedla to brak koordynacji działań usługodawców świadczących usługi wsparcia biznesowego, co prowadzi do powielania usług. W efekcie, część uzasadnienia dla rozwoju Business Link jest związana z chęcią pomocy MŚP w zakresie uzyskania przejrzystej informacji na temat konkretnych form wsparcia w morzu różnych możliwości z tym związanych.

Ramka 4.1. Model nauczania: połączenie brandingów narodowego ze wsparciem biznesowym na poziomie lokalnym – Business Link (Wielka Brytania) (cd.)

Mocne strony

System Business Link uległ znaczącym zmianom od czasu jego utworzenia w 1992 r. i oferuje usługi krajowej sieci lokalnych ośrodków doradztwa biznesowego. W ciągu tego okresu miały miejsce różne działania korygujące związane z szeregiem studiów oceny i wniosków wpływających z realizowanej polityki. W tym miejscu zaznaczono cztery zasadnicze silne strony będące szczególnie charakterystyczne dla przypadku Polski:

1. Business Link stanowi sieć krajową, która ułatwia promowanie i tworzenie marki krajowej. Marka krajowa jest obecnie szeroko rozpoznawalna w kraju i stopień jej świadomości stale wzrasta.
2. Decentralizacja odpowiedzialności za zarządzanie Operatorami Business Link w kierunku jej przesuwania do RDA umożliwia lepsze dostosowanie wsparcia dla istniejących i potencjalnych właścicieli przedsiębiorstw do potrzeb lokalnych i regionalnych. Ponadto umożliwia ona także zróżnicowanie celów w zakresie wyników działalności pomiędzy regionami z uwzględnieniem warunków lokalnych.
3. Wymogi sprawozdawcze stanowiące część porozumień umownych pomiędzy BLO a RDA tworzą mechanizm monitorowania wyników. Wymogi sprawozdawcze nałożone na RDA przez BIS tworzą mechanizm zapewnienia kontroli jakości na terenie kraju.
4. Szacunki wartości do ceny oparte na solidnych metodologiach oceny pokazują, że z każdego funta wydanego ze środków publicznych (ze wszystkich źródeł publicznych) udaje się uzyskać ponad 2,26 GBP wartości dla gospodarki.

Słabości

System Business Link był wielokrotnie poddawany krytyce na kolejnych etapach rozwoju, w rezultacie czego pewne krytykowane kwestie doprowadziły do podjęcia działań korygujących. Niemniej jednak stanowią one istotne potencjalne lekcje dla państw zainteresowanych wyciągnięciem wniosków z funkcjonowania modelu Business Link. Cztery zasadnicze słabości rzucają się w oczy:

1. Stopień dotarcia do niektórych grup docelowych jest stosunkowo niski. Do tych grup należy zaliczyć kobiety (Bennett, 2008) oraz członków mniejszości etnicznych. Jednakże kwestia dotarcia do tych grup stanowi obecnie jeden z celów oraz element procesu sprawozdawczego, co oznacza, że BLO muszą podjąć odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tych celów.
2. Przed wprowadzeniem modelu IDB odniesienia do instytucji niepublicznych były stosunkowo ograniczone (Bennett, 2006). Doprowadziło to do krytyki argumentującej, że publiczne pieniądze mogą w takiej sytuacji wymykać się rynkowym zasadom świadczenia usług doradztwa biznesowego.
3. Wcześniejsze cele w zakresie podniesienia dochodów z opłat od klientów okazały się nierealistyczne, prowadząc do zniekształcenia postaw klientów i doradców. Aspekt ten został obecnie poddany zmianom poprzez zapewnienie bezpłatności usług podstawowych.
4. Trudność rekrutacji wystarczającej liczby wysoko wykwalifikowanych doradców ograniczyła efektywność systemu publicznego na początku jego istnienia. Przyczyniło się to także do znaczącego zróżnicowania wyników działalności poszczególnych BLO.

Warunki pomyślnego przyjęcia w Polsce

Jedną z dostrzeżonych słabości obecnie funkcjonującego w Polsce systemu wsparcia biznesowego jest jego fragmentacja, która zapewne ulegnie pogorszeniu, o ile przepisy krajowe i regionalne nie zostaną w dużym stopniu skoordynowane. Model Business Link stanowi przykład krajowego podejścia do wsparcia biznesowego, w którym marka i kontrola jakości odbywa się na poziomie krajowym uwzględniającym także potrzeby lokalne. Zasada jednej furty dla przedsiębiorców (potencjalnych i istniejących) w zakresie dostępu do usług wsparcia biznesowego pomaga ograniczyć niepewność co do tego, gdzie należy się udać po wsparcie. Ponadto system brokerski oferuje formę wsparcia biznesowego ze środków publicznych przyczyniającą się raczej do rozwoju aniżeli ucieczki lokalnych rynków informacji biznesowej i doradztwa.

Ramka 4.1. Model nauczania: połączenie brandingów narodowego ze wsparciem biznesowym na poziomie lokalnym – Business Link (Wielka Brytania) (cd.)

Dane kontaktowe oraz strona internetowa w celu uzyskania dodatkowych informacji

Dodatkowe informacje na temat pomocy są dostępne dla przedsiębiorstw na stronie www.businesslink.gov.uk.

1. Department of Business Innovation and Skills (BIS) powstał w czerwcu 2009 r. z połączenia Department of Innovation, Universities and Skills oraz Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform.

Ponadto decydenci polityczni na poziomie krajowym muszą zapewnić świadczenie wsparcia biznesowego w Polsce w stopniu umożliwiającym przewyższenie braku dostępu właścicieli małych przedsiębiorstw do właściwych usług wsparcia występującego po stronie popytowej. Publicznie finansowane usługi wsparcia nie powinny zastępować usług, które mogą być oferowane na zasadach komercyjnych, a ponadto należy upewnić się, że publicznie finansowane usługi pomagają przedsiębiorstwom poprawić wyniki ich działalności i nie prowadzą do ich uzależnienia od wsparcia zewnętrznego finansowanego ze środków publicznych.

W ciągu ostatniej dekady Polska doświadczyła wysypu różnych organizacji zajmujących się wspieraniem innowacji i przedsiębiorstw poprzez świadczenie usług wsparcia dla sektora MŚP i przedsiębiorczości. W rezultacie system cierpi na brak przejrzystości oraz homogenicznej struktury o zasięgu ogólnokrajowym. Niniejszy przegląd wykazał, że organizacje wsparcia biznesowego nie posiadają układu instytucjonalnego o silnej marce. Na przykład sieć Krajowego Systemu Usług (KSU) obejmuje 188 organizacji (średnio ponad dziesięć na region), które oferują usługi w 195 biurach lokalnych. Organizacje te różnią się rozmiarem i statusem prawnym i z punktu widzenia prawa nie powinny być nastawione na zysk. Z tego względu, z punktu widzenia użytkownika brak jest jasności co do tego, które organizacje reprezentują sieć KSU. Oprócz tego niewiele uwagi poświęcono kwestii sposobu, w jaki usługi świadczone z funduszy publicznych oddziałują na usługi, które mogłyby być świadczone przez ośrodki doradcze z sektora prywatnego i vice versa. Realizacja Regionalnych Programów Operacyjnych prowadzi do ryzyka dalszego mnożenia usług i organizacji je świadczących.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) stworzyła proces akredytacji w celu oceny pośredników świadczących usługi wsparcia biznesowego. PARP wyznacza także standardy dla organizacji i konsultantów świadczących usługi. Jednakże z powodu braku jasnego podziału pracy i koordynacji pomiędzy krajowym i regionalnymi poziomami polityki, a także pomiędzy różnymi typami wsparcia (finansowe, ogólne biznesowe, w zakresie innowacji i technologii itd.), realizacja polityk wsparcia MŚP i przedsiębiorczości w polskich regionach nie jest przejrzysta dla potencjalnych użytkowników. Ambicją jest praca w kierunku stworzenia funkcji okienka przedsiębiorczości w Polsce. PARP prowadzi obecnie dialog z kilkoma regionami na temat wykorzystania sieci KSU jako centralnej organizacji wsparcia biznesowego w regionie. Głównym wyzwaniem, jakiemu należy sprostać, jest zbudowanie modelu biorącego pod uwagę przejrzystość, jakość oraz charakterystykę regionalną. Będzie to wymagać racjonalizacji oraz centralnego brandingów instytucji wsparcia, które powinny być zlokalizowane w województwach biorąc pod uwagę wielkość kraju. Jednakże branding i zapewnienie jakości powinny być koordynowane na poziomie krajowym, podczas gdy pakiety wsparcia powinny być dostarczane w sposób dostosowany do potrzeb regionów.

Dostosowanie do różnych potrzeb, bliskość i dialog ze społecznością biznesu

Polityki i programy powinny być dopasowane do potrzeb różnych grup docelowych MŚP i przedsiębiorców. W celu zidentyfikowania potrzeb w zakresie polityki należy najpierw dokonać kategoryzacji różnych typów MŚP i przedsiębiorców. Gdy się tego dokonano, okaże się, że przedsiębiorcy zamierzający założyć firmę opartą na wysokich technologiach będą mieli inne potrzeby aniżeli przedsiębiorcy zamierzający uruchomić przedsiębiorstwo w bardziej tradycyjnych sektorach, a MŚP mogą w pewnych przypadkach potrzebować doradztwa w ogólnych kwestiach biznesowych, a w innych sprawach mogą wymagać wsparcia specjalistycznego w zakresie wzrostu i innowacji.

W związku z powyższym równowaga pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług świadczonych na rzecz tych różnych typów firm i przedsiębiorców powinna się różnić w poszczególnych regionach w zależności od charakteru struktury gospodarczej, regionu oraz potencjału innowacyjnego i technologicznego opartego na wdrożeniu. Opracowanie pakietu polityk MŚP i przedsiębiorczości powinno zatem być oparte na całościowej analizie mocnych stron i słabości regionu oraz powinno być dostosowane do konkretnej struktury gospodarczej i sektorowej.

Pewne typy wsparcia MŚP i przedsiębiorczości wymagają bliskości i niewielkich barier w dostępie do nich, aby mogły być efektywne. Bariery w wykorzystaniu wsparcia powinny być niskie w stosunku do złożoności wymaganego typu wsparcia. Typowe bariery, jakie występują lub są dostrzegane, obejmują różnice kulturowe, bariery kosztowe oraz bariery geograficzne. Jednakże jeżeli wymagane wsparcie ma charakter wysoce wyspecjalizowany, złożony i uzależniony od posiadania wyjątkowej wiedzy, istnieją argumenty, które z punktu widzenia zasady efektywności kosztowej przemawiają za świadczeniem takich usług raczej na poziomie centralnym aniżeli lokalnym lub regionalnym.

Bliskość przestrzenna ma szczególne znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze bliskość stanowi podstawowy warunek rozwoju i realizacji procesów innowacyjnych w wielu przedsiębiorstwach, a większość usług wsparcia biznesowego wymaga bliskości dla ich efektywnego świadczenia, gdyż wymagany jest ścisły kontakt z poszczególnymi firmami. Po drugie bliskość przestrzenna odgrywa istotną rolę w realizacji polityk klastrowych oraz w rozwoju parków naukowych i technologicznych. W obu przypadkach bliskość przestrzenna pozwala na tworzenie więzi i zaufania pomiędzy firmami i dostawcami usług wsparcia.

Ponadto polityki zorientowane na użytkowników wymagają stworzenia stałego dialogu ze społecznością biznesu i członkami grup docelowych realizowanej polityki. Polityki opracowywane w konsultacji z potencjalnymi użytkownikami są z większym prawdopodobieństwem właściwe i dobrze odbierane przez podmioty docelowe. W rezultacie polityki dopasowane do potrzeb regionalnych wymagają stworzenia różnych form dialogu ze społecznością biznesu i być może realizacji programów pilotażowych na poziomie regionalnym.

W Polsce portfel świadczonych usług jest w istotnym zakresie ustalany i finansowany przez PARP poprzez sieć KSU. Pośrednicy regionalni i dodatkowi usługodawcy posiadają ograniczone zasoby postawione do ich dyspozycji, co z kolei ogranicza ich zdolność do oferowania usług uzupełniających. Pewne polityki takie jak polityki w zakresie parków technologicznych czy rozwoju klastrów są realizowane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Jednakże koncepcja klastrów i parków naukowych jest stosunkowo nowym fenomenem w Polsce, a poziom współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami nadal

wyduje się być bardzo niski. Ponadto regiony cierpią na brak potencjału i struktur instytucjonalnych w zakresie efektywnego rozwoju tych rodzajów działań.

Proces mapowania klastrów w Polsce pokazał, że istnieje duży potencjał w zakresie klasteryzacji w kraju. Niemniej jednak głównym pytaniem pozostaje to, jak dalece rząd centralny powinien koordynować rozwój klastrów oraz co należy zrobić na poziomie regionalnym. Rozmowy z władzami regionalnymi pokazują, że regiony przyjmują coraz bardziej proaktywną postawę w zakresie rozwoju klastrów. Jednakże władze te wskazują również na istnienie trudności w realizacji polityk rozwoju klastrów. Finansowanie, które powinno pochodzić z centralnego PO zostało całkowicie zablokowane, a ponadto brakuje szczegółowej definicji elementów, z których powinien się składać klastrowy. Co więcej, w opinii wielu władz regionalnych definicja typu działań klastra, które mogą korzystać ze wsparcia finansowego jest zbyt restrykcyjna. Nie pasuje to do koncepcji „bardziej miękkich” etapów budowania zaufania, jakie w opinii regionów należy wprowadzić w większości powstających klastrów, szczególnie w obliczu nadal występującej słabej organizacji społeczności biznesu.

Decydenci polityczni na poziomie krajowym i regionalnym muszą być świadomi występowania jednej z prawdopodobnych pułapek związanych z inicjatywami rozwoju klastrów. Jeżeli inicjatywy takie obejmują bezpośrednie finansowanie na rzecz firm z tytułu prowadzenia przez nie działalności klastrowej, może to prowadzić do niekorzystnych zachowań takich jak uczestnictwo firm w działaniach, które nie przynoszą korzyści o charakterze komercyjnym lub w obszarach, w których nie występują niedoskonałości rynku. Przykłady dobrych praktyk w zakresie polityk klastrowych wskazują raczej na tendencję do koncentracji na wspieraniu działań sieciowych aniżeli na finansowaniu firm w celu umożliwienia im uczestnictwa w działaniach klastrowych. Rola rządu centralnego polega na dopilnowaniu, aby polityki klastrowe pozostawały w sferze udzielania wsparcia zamiast oferowania bezpośredniego wsparcia finansowego. Rząd centralny powinien także zapewnić bliski dialog z regionami w celu wyeliminowania rozbieżnych sposobów postrzegania zakresu polityki klastrów oraz stworzenia jasnych, ale jednocześnie elastycznych ram pozwalających na połączenie regionalnych i centralnych koncepcji polityki klastrowej. Ramka 4.2 przedstawia inicjatywę klastrową w zakresie modelu nauczania – *Kompetenznetze.de* – funkcjonującą w Niemczech, która może okazać się pomocna w rozwoju inicjatyw klastrowych w Polsce.

W trakcie przeglądu zidentyfikowano dwa dodatkowe czynniki, które ograniczają obecnie rozwój przedsiębiorczości i MŚP: (i) nierówny podział finansowania dostępnego dla celów wspierania rozwoju MŚP i przedsiębiorczości w polskich regionach oraz (ii) niski poziom organizacji społeczności biznesowej. W każdym z regionów finansowanie zapewnia wielu dostawców. Jednakże dostawcy nie są w równomiernym stopniu rozprzestrzenieni w poszczególnych regionach i w rezultacie mniej środków jest dostępnych w regionach uboższych. Jeśli chodzi o społeczność biznesu, władze lokalne i praktycy często wyrażają opinię, że nie jest ona dobrze zorganizowana, a modele samoorganizacji są słabo rozwinięte. Zasadniczo nasuwa się przekonanie, że samorząd sektora biznesowego nie jest odpowiednio rozwinięty, co utrudnia opracowanie polityki probiznesowej oraz tworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W związku z powyższym dialog ze społecznościami biznesu na temat właściwych struktur wsparcia politycznego w Polsce powinien się odbywać na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to dobrej koordynacji działań pomiędzy władzą centralną i regionalną w zakresie wyników dialogu publiczno-prawnego w celu stworzenia spójnych ram ogólnych i konkretnych polityk wsparcia.

Ramka 4.2. Model nauczania: Poprawa przejrzystości i jakości klastrów regionalnych poprzez inicjatywy polityki centralnej w Niemczech: *Kompetenznetze.de*

Opis podejścia

Wsparcie i rozwój klastrów w Niemczech stanowi w głównej mierze odpowiedzialność niemieckich regionów (*landy*), a każdy region posiada odmienne podejście co do wyboru klastrów, które otrzymują wsparcie, typu oferowanego wsparcia oraz określenia podmiotów posiadających wiodącą rolę w procesie wsparcia. W rezultacie krajobraz niemieckich klastrów jest dość zróżnicowany, a w poszczególnych sektorach występują różne inicjatywy regionalne. Jednocześnie rząd federalny oraz *landy* mają ambicję zapewnienia większej przejrzystości klastrów i sieci lokalnych i regionalnych zarówno na poziomie kraju, jak też w ujęciu międzynarodowym. W 1999 r. Ministerstwo Edukacji i Badań (BMBF) zapoczątkowało inicjatywę w zakresie stworzenia „klubu najlepszych klastrów”, która miała następnie być reprezentowana przez ogólnoniemiecki portal klastrowy o nazwie *Kompetenznetze.de* (patrz www.kompetenzenetze.de). Celem tej inicjatywy było wykreowanie marki jakości klastrów, a dokładniej rzecz biorąc sieci występujących pomiędzy firmami, głównie ze względów promocyjnych, a nie udzielenie wsparcia finansowego. Zasadnicza koncepcja tej inicjatywy polega na tym, że wybrane sieci powinny koncentrować się na innowacyjnych działaniach, a nie na bezpośrednich korzyściach komercyjnych (np. wspólne zakupy). Oznacza to także, że oprócz silnego członkostwa strony biznesowej oczekuje się uczestnictwa w działaniach innowacyjnych i szkoleniowych ze strony ośrodków szkolnictwa wyższego i technologii badawczych.

Ta posiadająca już dziesięcioletnią historię inicjatywa nadal cieszy się wysoką reputacją w Niemczech. Na jej czele stoi obecnie Ministerstwo Przemysłu i Technologii (BMWI), odpowiedzialne za politykę w zakresie MŚP i innowacji.

W celu stworzenia marki jakości *Kompetenzenetze.de* określiła zestaw kryteriów, które definiują dobry klastrowy. W tym kontekście pojęcie klastra jest stosunkowo wąskie i obejmuje sieć podmiotów blisko ze sobą współpracujących w celu osiągnięcia wspólnych celów. Każdy klastrowy posiada swobodę w zakresie decyzji o ubieganiu się o członkostwo w *Kompetenzenetze.de*, a nowi członkowie są przyjmowani do „klubu najlepszych klastrów” dwa razy do roku. Ponadto klaster niespełniający już kryteriów są usuwane z klubu, co na przestrzeni lat często miało miejsce. Na portalu goście wchodzący na jego stronę mogą wyszukiwać określonych klastrów w układzie tematycznym, geograficznym, a także szukać informacji na stronie każdego z klastrów w układzie według organizacji partnerskich oraz dziedzin specjalizacji.

O tym, czy sieci ubiegające się o przyjęcie do klubu spełniają kryteria przyjęcia, decyduje Doradca Rada Naukowa. Kryteria te są następujące:

- Historia i rozwój sieci: czy sieć jest wystarczająco silna i dojrzała pod względem organizacyjnym, członkostwa, działań sieciowych oraz zrównoważonego rozwoju?
- Jasna specjalizacja tematyczna i wizje przyszłego rozwoju oraz cele klastra.
- Struktura organizacyjna klastra i poczucie identyfikacji z klastrem wśród jego członków.
- Działania zbiorowe podejmowane w charakterze sieci oraz zobowiązania finansowe członków.
- Skład partnerów sieci.
- Działania w zakresie wspierania internacjonalizacji sieci.

W ostatnich latach inicjatywa *Kompetenzenetze.de* rozszerzyła zakres działań i stanowi obecnie coś więcej niż tylko „pasywną” reprezentację klastrów na krajowym portalu internetowym. Corocznie wśród klastrów organizowany jest konkurs „o nagrodę” na konkretny temat taki jak transfer technologii czy działania w zakresie internacjonalizacji. Nagroda jest stosunkowo skromna w wymiarze finansowym, ale jej przyznanie wzbudza zainteresowanie opinii publicznej klastrem, który zwyciężył w konkursie, a sama nagroda jest wręczana przez Ministra lub Sekretarza Stanu. Coraz więcej praktycznych warsztatów jest organizowanych przez konkretne zespoły zarządzające klastrem, a grono wybranych organizacji zajmujących się zarządzaniem klastrem. Biuro prowadzące portal *Kompetenzenetze.de* oferuje jakościowe analizy porównawcze dla poszczególnych klastrów, porównując wyniki ich działalności z wynikami osiąganymi przez inne klaster w podobnych obszarach tematycznych. Ponadto publikacje i broszury zawierają przegląd obecnej sytuacji w pewnych klastrach tematycznych, który może być wykorzystywany dla celów promocji.

Ramka 4.2. Model nauczania: Poprawa przejrzystości i jakości klastrow regionalnych poprzez inicjatywy polityki centralnej w Niemczech: *Kompetenznetze.de* (cd.)

Uzasadnienie podejścia

Uzasadnieniem stosunkowo „swobodnego” podejścia był fakt, że aby zapewnić konkurencyjność klastrow i zwrócić uwagę potencjalnych inwestorów zagranicznych, muszą one być widoczne, ich kompetencje muszą stać się bardziej przejrzyste, a ponadto potrzebują one brandingu dla outsiderów szukających kontaktu z siecią oraz inicjatywy motywującej do bycia ambitnym i aktywnym nie tylko na poziomie wewnętrznym, ale również w kontaktach z opinią publiczną. Z uwagi na fakt, że rząd federalny pełni bardziej odległą funkcję w zakresie wspierania klastrow, a główna odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na regionach, zapewnienie „marki” krajowej stanowiło działanie tworzące wartość dodaną ze strony rządu centralnego. Ponieważ decyzje zapadały wyłącznie oddolnie, nie było politycznej pokusy do reprezentowania wszystkich regionów w jednakowym zakresie.

Oddziaływanie i istniejące doświadczenia w zakresie oceny

Inicjatywa *Kompetenznetze.de* była dwukrotnie oceniana z zewnątrz, ale żaden z raportów z oceny nie został opublikowany. Klastry regionalne są w dalszym ciągu silnie zainteresowane reprezentacją poprzez markę. Sieć staje się powoli „klubem” o coraz częściej organizowanych spotkaniach z udziałem poszczególnych klastrow. Trudno jest dokonać pomiaru stopnia, w jakim przyczynia się to do poprawy widoczności i dostępu do poszczególnych klastrow. Aby być reprezentowanym, menedżerowie sieci muszą zapewnić, że ich działania reklamowe prowadzone poprzez portal są aktualizowane i dostępne opinii publicznej. Zachęca się do tworzenia prezentacji klastra nie tylko w języku niemieckim, ale i angielskim.

Mocne strony

Ponieważ inicjatywa nie obejmuje wsparcia finansowego dla klastrow, oznacza to, że aby w niej uczestniczyć, zarząd klastra musi wykazać się silnym zaangażowaniem w promowanie swego wniosku o przyjęcie do sieci *Kompetenznetze.de*. Po przyjęciu do „klubu najlepszych klastrow” musi on także określić zakres tematyczny działalności klastra w bardziej szczegółowy sposób lub czynić wysiłki w kierunku wzmocnienia tych elementów klastra, które mogą zostać zaakceptowane, np. poprzez poprawę prezentacji dla opinii publicznej na portalu internetowym. W trakcie procesu aplikacyjnego klastry otrzymują zewnętrzną opinię Rady Naukowej na temat tego, czy dla uzyskania członkostwa w „klubie najlepszych klastrow” wymagana jest poprawa struktury lub zarządzania klastrem. Nawet podmioty, które nie zostały od razu przyjęte do klubu, otrzymują informację zwrotną dotyczącą możliwości poprawy ich sieci. W związku z tym inicjatywa jest stosunkowo efektywnym kosztowo sposobem zmiany zachowań menedżerów klastrow.

Słabości

Z uwagi na fakt, że inicjatywa nie posiada żadnych innych instrumentów aniżeli reklama i dobrowolne uczestnictwo w dodatkowych usługach i imprezach, jej oddziaływanie na wyniki działalności klastrow jest ograniczone. Działania sieci stanowią zasadniczo odpowiedzialność podmiotów regionalnych (głównie sponsorowanych przez rządy regionalne) i nie stanowią głównego przedmiotu troski rządu centralnego. Może to zatem prowadzić do powstania niedopasowania pomiędzy marką jakości zapewnioną na poziomie centralnym a znaczeniem przypisanym danemu klastrowi przez rząd regionalny lub lokalny. Ponadto inicjatywa może stracić impet, jeżeli nie zostanie wsparta żadnymi dodatkowymi działaniami i usługami, które w znaczącym stopniu zainteresowałyby sieci i outsiderów.

Warunki pomyślnego przyjęcia w Polsce

Polska znajduje się na etapie stopniowego budowania swych polityk klastrowych na poziomie centralnym i regionalnym. Niektóre z klastrow regionalnych w dalszym ciągu są dość małe i znajdują się w fazie inkubacji. Jednakże istnieją sieci, które już obecnie posiadają pewną masę krytyczną oraz rejestrują i realizują wspólne działania. W celu stymulowania tworzenia tożsamości klastrow oraz wzrostu widoczności klastra dla outsiderów pomocny może okazać się portal podobny do *Kompetenznetze.de* oraz wsparcie administracyjne. PARP może stanowić organizację, która byłaby gospodarzem takiego portalu, a działania w zakresie zarządzania siecią mogłyby być zlecone zewnętrznemu podwykonawcy.

Ramka 4.2. Model nauczania: Poprawa przejrzystości i jakości klastrów regionalnych poprzez inicjatywy polityki centralnej w Niemczech: *Kompetenznetze.de* (cd.)

Kluczowe warunki pomyślnego przyjęcia podejścia tego typu są następujące:

- Zapewnienie opracowania i zastosowania standardów jakościowych dotyczących oczekiwanych wyników funkcjonowania klastrów przed przeprowadzeniem reklamy publicznej klastrów.
- Stopniowe tworzenie marki jakości, gdyż zbyt duża liczba quasi-krytycznych lub nietrwałych inicjatyw szkodzi reputacji portalu/marce jakości.
- Stworzenie środków wspierających wymianę doświadczeń pomiędzy menedżerami sieci.
- Powstrzymanie się od stosowania inicjatyw klastrowych kierowanych przez rząd na takim portalu, gdyż często cechują się one niską trwałością po zakończeniu finansowania ze środków publicznych. Można tego uniknąć poprzez zapewnienie zobowiązań ze strony sektora biznesowego oraz innych kluczowych stron zainteresowanych w rozwoju sieci.

Dane kontaktowe

Portal znajduje się na stronie internetowej: www.kompetenznetze.de. Organizacją zarządzającą inicjatywą jest: VDI/VDE-IT in Berlin, kompetenznetze@vdivde-it.de.

Obszary wymagające poprawy

Porównując zasady rządzące politykami MŚP i przedsiębiorczości z oceną stopnia, w jakim polscy decydenci stosują je na poziomie centralnym i regionalnym, można wysnuć następujące wnioski:

- Realizacja polityk MŚP i przedsiębiorczości w Polsce wymaga bardziej spójnych ram funkcjonowania regionalnych organizacji świadczących usługi biznesowe przy mniejszym udziale publicznie finansowanych organizacji non-profit, mniejszego nakładania się działań podejmowanych przez decydentów centralnych i regionalnych oraz większej dostępności i widoczności z punktu widzenia potencjalnych użytkowników.
- Krajowy Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka powinien określać ramy ogólne (np. w ramach zasad pomocy publicznej oraz innych ogólnych zasad dobrego rządzenia) rozwoju inicjatyw regionalnych, ale bez ustanawiania zbyt szczegółowych zasad ich realizacji, tak aby regiony miały możliwość dostosowania podejmowanych inicjatyw do potrzeb lokalnych.
- Istotną rolą rządu i agencji centralnych jest udzielenie pomocy w zakresie budowania potencjału i wiedzy eksperckiej w regionach w celu poprawy jakości i efektywności regionalnych działań wsparcia biznesowego.

Rekomendacje

Z powyższej oceny wynikają następujące rekomendacje:

- Racjonalizacja obecnie zdefragmentowanego sektora wsparcia biznesowego finansowanego ze źródeł publicznych w celu stworzenia silniejszej sieci mniejszej liczby organizacji, z większym potencjałem instytucjonalnym oraz większej liczby regionalnych oddziałów dużych podmiotów.
- Stworzenie szeregu modułów wsparcia biznesowego wymagających zapewnienia standardów jakościowych oraz wiedzy eksperckiej, które mogą być zastosowane w stosunku do różnych grup docelowych.

- Zdefiniowanie obszarów wsparcia biznesowego, które wymagają pewnego stopnia elastyczności, aby dostosować się do sytuacji lokalnej (np. rozwój klastrów), posiadających jasne „reguły gry” (np. zasady pomocy publicznej), do których należy się stosować.
- Określenie, które usługi mogą być świadczone przez organizacje z sektora prywatnego, oraz, o ile to konieczne, poprzez system certyfikacji i akredytacji. Ograniczenie stopnia dotowania doradztwa, które może być świadczone przez te organizacje prywatne.
- Stworzenie przejrzystego portalu wirtualnego o rozpoznawalnej i renomowanej marce we wszystkich regionach, mogącego udzielić pomocy firmom podczas pierwszego przystąpienia do sieci wsparcia. Stworzenie portalu z punktu widzenia potrzeb użytkownika, a nie z punktu widzenia strony podaźowej.
- Dokonanie przeglądu „linii demarkacyjnych” działań w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w stałym dialogu prowadzonym między *województwami* a władzami i agencjami centralnymi. Zdefiniowanie aktów legislacyjnych regulujących programy w szerokim zakresie i wyznaczających reguły gry bez precyzowania szczegółowej treści tych działań, które mogłyby być w najlepszy sposób świadczone na poziomie regionalnym.
- Przeniesienie ciężaru z świadczenia centralnych polityk MŚP i przedsiębiorczości w regionie na budowanie potencjału regionów w zakresie realizacji regionalnych i krajowych programów operacyjnych.

Spójność polityk centralnych i lokalnych

Skuteczna koordynacja polityk kształtowanych na różnych poziomach rządu posiada istotne znaczenie dla zapewnienia skuteczności i efektywności polityk w zakresie osiągnięcia wyznaczonych celów oraz dotarcia do grup docelowych. Koordynacja jest konieczna, aby zachować spójność i jednolitość polityk kształtowanych na różnych poziomach rządu i jego agencji, zamiast ich wzajemnego nakładania się, oraz kompleksowość zamiast pozostawiania luk. Ponieważ to właśnie na poziomie lokalnym i regionalnym przedsiębiorcy najczęściej kontaktują się z rządowymi politykami i programami i doświadczają ich skutków, ważne jest, aby instytucje biorące udział w formułowaniu i realizacji polityki ściśle współpracowały z ich regionalnymi odpowiednikami i *vice versa*. Brak koordynacji może przyczynić się raczej do większej fragmentacji polityk w oczach przedsiębiorców aniżeli do uproszczeń ułatwiających im uzyskanie dostępu do wsparcia, którego potrzebują.

Mechanizmy i procesy, za pomocą których rząd centralny usiłuje koordynować politykę na poziomie centralnym i regionalnym różnią się w poszczególnych obszarach polityki MŚP i przedsiębiorczości. W pewnych przypadkach istnieje pewna forma mechanizmów koordynacji, mimo że mogłoby się wydawać, że ich efektywność może być zasadniczo lepsza. Większość źródeł uznaje, że koordynacja polityki na poziomie centralnym i regionalnym w Polsce stanowi wyzwanie wykraczające poza zakres konkretnych projektów. Trudności te wiążą się z wysokim stopniem autonomii województw od rządu, połączonym ze stosunkowo krótkim czasem, jaki upłynął, w którym różne poziomy rządu mogły stworzyć *modus operandi* dla współpracy, co jest stosunkowo nowym obszarem polityki w Polsce.

Utworzenie w ostatnim czasie Narodowego Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju stanowi potwierdzenie istnienia potrzeby poprawy koordynacji funkcjonowania systemu. Mimo że w chwili opracowywania niniejszego dokumentu nowy komitet nie odbył jeszcze żadnego spotkania, na jego czele stanął minister będący członkiem Rady Ministrów, a w jego składzie pojawili się przedstawiciele każdego z głównych ministerstw. Jego przyszły program obejmuje wydawanie opinii oraz doradztwo Premierowi.

W dalszej części niniejszego rozdziału mechanizmy i procesy koordynacji polityk na poziomie centralnym i regionalnym są omawiane w odniesieniu do zagadnień KPO i RPO, sieci KSU, polityki innowacji funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych, polityki klastrowej oraz polityki przedsiębiorstw społecznych.

Koordinacja Krajowych i Regionalnych Programów Operacyjnych

Ponieważ obecne podejście do kwestii polityki MŚP i przedsiębiorczości zależy w znaczącym stopniu od funduszy UE, koordynacja KPO i RPO stanowi priorytet dla osiągnięcia skuteczności i efektywności polityki w tym obszarze. Podstawowa zasada koordynacji polega na tym, że KPO powinny koncentrować się na zaspokajaniu potrzeb i priorytetów politycznych na poziomie centralnym, a RPO powinny dążyć do zaspokojenia potrzeb regionalnych. W praktyce programy centralne i regionalne różnią się skalą, zakresem specjalizacji oraz złożonością instrumentów wsparcia, a także rozmiarami przyznanego im budżetu. Na przykład większość instrumentów wsparcia innowacji w KPO Innowacyjna Gospodarka koncentruje się na wysokich technologiach oraz/lub zaawansowanych przedsiębiorstwach wykorzystujących złożone instrumenty takie jak venture capital i pakiety finansowe. Kontrastuje to z instrumentami wykorzystywanymi w ramach RPO, które zwykle akcentują zaspokojenie potrzeb firm z sektora niskich i średnich technologii przy zastosowaniu mniej złożonych instrumentów finansowych.

MRR jest odpowiedzialne za koordynację KPO i RPO jako główne ministerstwo ds. koordynacji funduszy strukturalnych UE. Realizuje ono tę koordynację poprzez uczestnictwo w Komitetach Monitorujących każdego z KPO i RPO, wywierając wpływ na kryteria projektów i ich finansowania. W przypadku Krajowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który organizuje udzielane przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wsparcie rozwoju i przedsiębiorczości małych firm, w tym rozwoju umiejętności MŚP, regionalne systemy innowacyjne oraz współpracę pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego i przemysłem, dalsza koordynacja z działaniami RPO odbywa się poprzez koordynowanie rocznych planów działań pomiędzy MRR a każdym z 16 regionów. Plany te określają główne priorytety i mechanizmy wykorzystywane dla rozwoju przedsiębiorczości i MŚP w ramach RPO każdego roku, bazując na ocenie działań podjętych do tej pory i dopasowania do celów i działań programu krajowego.

Władzami zarządzającymi RPO są zarządy województw, które przygotowują i realizują RPO. Działaniami tymi regionalnie zarządzają komitety monitorujące. Składają się one z ministrów rządu centralnego (w tym Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego) oraz przedstawicieli organizacji MŚP oraz organizacji pracodawców. Podobnie jak strategie rozwoju regionalnego, RPO muszą być zgodne ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dąży zarówno do zapewnienia horyzontalnej koordynacji pomiędzy poszczególnymi RPO, jak również koordynacji w wymiarze wertykalnym, tj. z programami krajowymi. Zakres odpowiedzialności MRR obejmuje weryfikację tego, czy RPO są zgodne z NSRO, monitoring re-

zultatów ich realizacji, udział w Grupie Zadaniowej ds. Przedsiębiorczości oraz innych grupach tematycznych stworzonych w strukturach Komitetu Koordynującego NSRO, udział w sesjach komitetów koordynujących ds. RPO, zatwierdzanie systemów zarządzania i kontroli oraz przygotowanie regulacji dotyczących pomocy publicznej dla RPO.

Mimo że oczekuje się pewnych różnic pomiędzy poszczególnymi RPO, które odzwierciedlają specyfikę regionalną ich potrzeb i możliwości rozwojowych, w praktyce RPO trochę się różnią, co sugeruje pewien brak dostosowania do potrzeb lokalnych. Po części wytłumaczeniem może być to, że regiony mają wiele wspólnych potrzeb priorytetowych takich jak potrzeba poprawy infrastruktury, chociaż ograniczone zdolności i doświadczenia większości władz regionalnych w obszarze polityki przedsiębiorczości mogą się również do tego przyczyniać. Ponadto wskazano na to, że większość dyskusji pomiędzy MRR a władzami regionalnymi odbywa się w praktyce na etapie przygotowania dokumentów programu (co ma miejsce raz na siedem lat zgodnie z unijnym okresem programowania), a nie na etapie realizacji, chociaż należy zaznaczyć, że realizacja obecnych RPO znajduje się w dalszym ciągu na etapie wstępnym. Ponadto koncentracja obecnych wysiłków w zakresie koordynacji wydaje się dotyczyć raczej ustalenia pułapów budżetowych dla instrumentów oraz/lub zastosowania zasady linii demarkacyjnej w celu uniknięcia ryzyka podwójnego finansowania aniżeli treści i typów instrumentów zawartych w programach.

Zasadniczo należy stwierdzić, że istnieje potrzeba wzmocnienia koordynacji na poziomie operacyjnym, co można zilustrować poprzez odniesienie do faktu, że po roku doświadczeń w zakresie realizacji programów operacyjnych nadal obserwowane jest zjawisko nakładania się instrumentów stosowanych na poziomie centralnym i regionalnym. Wsparcie parków przemysłowych może być wskazane jako przykład dobrze obrazujący to zjawisko. Kolejnym przykładem są sieci agencji wsparcia biznesowego, które może otrzymać wsparcie zarówno ze strony krajowych, jak i regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, że ta sama instytucja może korzystać z podwójnego finansowania.

Koordinacja sieci KSU

Powszechnie przyjmuje się, że rynki informacji biznesowej, doradztwa, szkoleń i rynki finansowe często funkcjonują w niedoskonały sposób w odniesieniu do małych firm, co jest zwykle wykorzystywane na poziomie międzynarodowym jako uzasadnienie interwencji publicznej na tych rynkach. Ponieważ rozwój przedsiębiorczości i MŚP jest w coraz większym stopniu uznawany za potencjalnie istotny czynnik wzrostu gospodarczego, interwencje mające na celu wyeliminowanie niedoskonałości występujących na rynkach usług biznesowych, niezbędnych dla rozwoju przedsiębiorczości i MŚP, mogą być uzasadnianie potencjalnymi korzyściami dla gospodarki jako całości.

W tym kontekście sieć KSU w Polsce, zarządzana przez PARP, stanowi kluczowy element odpowiedzi rządu centralnego na ten problem. Głównymi obszarami, w których PARP uznaje wsparcie przy wykorzystaniu środków publicznych za niezbędne, są: informacje, doradztwo proinnowacyjne, pożyczki oraz poręczenia kredytowe. Jednocześnie potrzeby przedsiębiorstw w zakresie wsparcia różnią się pomiędzy regionami, co oznacza, że podejście „jeden rozmiar dobry dla wszystkich” ma małe szanse bycia rozwiązaniem skutecznym. Ponadto w świadczenie wsparcia biznesowego dla MŚP zaangażowani są pozostali decydenci krajowi i regionalni (zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym). W konsekwencji efektywna koordynacja polityki systemu wsparcia biznesowego

jest istotna, aby przedsiębiorcy mogli uzyskać łatwy dostęp do usług biznesowych, których potrzebują. Okienko przedsiębiorczości (lub jedno okienko) powinno stanowić zasadę przewodnią w tym względzie, akcentując potrzebę posiadania jednego punktu wejścia do systemu. Może to obejmować świadczenie szeregu usług biznesowych w jednej lokalizacji, ale szczególnie istotne jest stworzenie jednego punktu wejścia (np. numer telefonu, strona internetowa) ze skutecznym systemem kontaktu i szeroką gamą usługodawców. Zasada ta powinna zostać zastosowana w zakresie świadczenia usług na rzecz już istniejących MŚP, ale także w stosunku do nowo powstających firm. Stanowi to zasadę przewodnią unijnej inicjatywy *Enterprise Europe Network* zapoczątkowanej w lutym 2008 r.³

Jeśli chodzi o koordynację, wraz z upływem czasu zmianie uległy priorytety PARP dla sieci. W 2004 r. PARP zainwestował środki w budowanie potencjału instytucji stanowiących część sieci, ale od 2008 r. główny akcent został położony na zawieranie i zarządzanie umowami na świadczenie usług. Umowy te są alokowane w odpowiedzi na publikowane wezwania określające minimalne wymogi wobec usługodawców pod względem liczby klientów oraz oferowanych usług. Aspekty koordynacji obejmują wymóg spełnienia przez wszystkie ośrodki KSU ogólnych kryteriów kompetencji oraz kryteriów specyficznych w celu uzyskania możliwości świadczenia usług. Kroki te mają na celu koordynację sieci krajowej, w której umowy na świadczenie usług są zawierane z instytucjami partnerskimi. Koordynacja ta jest prowadzona na szczeblu Warszawy, ponieważ PARP nie posiada obecnie własnych biur regionalnych.

Z punktu widzenia mechanizmów koordynacji istnieje Rada Koordynująca dla systemu KSU jako całości wspierana przez sekretariat. PARP utworzył także rady koordynujące świadczenie konkretnych usług. Rady te zapewniają mechanizm wymiany dobrych praktyk pomiędzy instytucjami partnerskimi oraz współpracy w celu poprawy efektywności sieci. Proces stałej poprawy systemu obejmuje obecnie rozszerzenie współpracy z władzami regionalnymi. PARP uznaje, że głównym zadaniem KSU jest zaspokojenie potrzeb lokalnych przy wykorzystaniu środków z budżetu centralnego zgodnie z zasadą pomocniczości⁴. Na poziomie regionalnym regionalnie zróżnicowane usługi powinny koncentrować się na politykach poziomu regionalnego.

W skrócie można stwierdzić, że koordynacja sieci KSU koncentruje się na kontroli jakości oraz wymianie i popularyzacji dobrych praktyk. Mimo że działania te pełnią właściwe funkcje koordynacyjne, nie są one rozwiązaniami wystarczającymi. Większość regionów poszukuje możliwości stworzenia własnych punktów konsultacyjnych finansowanych ze środków RPO. PARP dąży obecnie do nawiązania bliskiej współpracy z Urzędami Marszałkowskimi, a z niektórymi z nich podpisał już nawet umowy o współpracy w celu wymiany dobrych i złych praktyk politycznych i doświadczeń w tym zakresie, a także w celu stworzenia wspólnego systemu punktów informacyjnych dla przedsiębiorców. Jest to z pewnością pozytywny krok w kierunku poprawy współpracy pomiędzy usługami wsparcia finansowanymi centralnie i regionalnie, chociaż musi upłynąć jeszcze trochę czasu, aby móc stwierdzić, czy jest to rozwiązanie wystarczające dla uniknięcia fragmentacji systemu wsparcia oraz zamieszania wśród przedsiębiorców niewiedzących dokąd się udać po wsparcie.

Koordynacja krajowych i regionalnych polityk innowacji

Polityka innowacji jest koordynowana na dwóch poziomach. Na poziomie centralnym Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność za koordynację polityk Ministerstwa Go-

spodarki i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jednakże niektórzy uważają, że proces ten jest niewystarczający, sugerując, że stanowi on niewiele więcej niż tylko bilateralną wymianę poglądów. Koordynacja pomiędzy poziomem centralnym i regionalnym występuje jedynie w odniesieniu do funduszy strukturalnych UE (jak opisano powyżej). Jednakże obecnie dyskutowana jest propozycja powołania Rady ds. Nauki i Innowacji w kancelarii Premiera. Rada ta byłaby odpowiedzialna za zapewnienie koordynacji działań z regionami, a także na poziomie horyzontalnym (ponieważ pięć wymiarów krajowej polityki innowacji jest realizowanych poprzez KPO dla Kapitału Ludzkiego i Innowacyjnej Gospodarki).

W praktyce mówi się, że współpraca pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym w odniesieniu do polityki innowacji ma miejsce przede wszystkim na etapie opracowywania RPO, gdyż na tym etapie konieczne jest przeprowadzenie pewnych negocjacji pomiędzy rządem centralnym a regionami. Jednakże w praktyce zgłaszano, że dyskusje te wydają się koncentrować na dwóch zasadniczych kwestiach: eliminacji konkurencji pomiędzy stosowanymi instrumentami oraz koordynacji korzystnego oddziaływania w celu uniknięcia zbyt dużej koncentracji na ograniczonej liczbie instytucji. Innymi słowy, koordynacja wydaje się być oparta bardziej na kwestiach administracyjnych aniżeli strategicznych. Z drugiej jednak strony prawdziwym problemem jest to, że brakuje procesu bieżącej koordynacji obejmującej specjalnie w tym celu powołany organ koordynujący. W konsekwencji, nawet tam gdzie występuje koordynacja, ogranicza się ona zwykle do konkretnej sprawy i realizacji konkretnego celu.

Koordynacja funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych

Sieć funduszy pożyczkowych w kraju wiąże się z pewnymi specyficznymi kwestiami dotyczącymi stosunków pomiędzy politykami na poziomie centralnym i regionalnym. Obecnie w Polsce funkcjonują 72 fundusze pożyczkowe o różnej skali i zasobach. Pod względem koordynacji procedury i standardy jakości tych funduszy zostały zharmonizowane. Jednocześnie duża liczba małych i średnich funduszy pożyczkowych jest postrzegana przez niektóre osoby jako problem, ponieważ brak wystarczającego kapitału obrotowego ogranicza ich zdolności kredytowe. Nawet średniej wielkości fundusze udzielają – według podawanych informacji – zaledwie jedną lub dwie pożyczki miesięcznie z powodu tych właśnie ograniczeń. Z uwagi na fakt, że bliskość funduszy pożyczkowych w stosunku do przedsiębiorstw stanowi korzystną sytuację, istnieją ograniczone możliwości zastosowania podejścia centralnego. Jednakże przykład województwa lubelskiego pokazuje, że jeden fundusz pożyczkowy może posiadać lokalne oddziały w sześciu dużych miastach, co sugeruje, że duża skala funduszu może być połączona z dostępem lokalnym. Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych jest organizacją krajową zrzeszającą wiele funduszy pożyczkowych. Mimo że nie pełni ono funkcji koordynacyjnej, stowarzyszenie pełni funkcję lobbingsową i doradza regionom, w jaki sposób możliwy jest dalszy rozwój funduszy pożyczkowych. Wyniki wszystkich funduszy pożyczkowych są analizowane w odstępach sześciomiesięcznych.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) nadzoruje system poręczeń kredytowych w oparciu o połączenie środków banków i władz lokalnych. Pierwotnie BGK świadczył usługi w skali ogólnokrajowej, zwiększając wkład kapitałowy lokalnych funduszy poręczeń kredytowych poprzez swe inwestycje, gdy wnioskowano o ich udzielenie. BGK jest zdania, że banki najlepiej wiedzą, gdzie należy rozwijać kredytowanie komercyjne, co

oznacza, że ich inwestycje są bezpośrednio związane z poziomem rozwoju gospodarczego regionu. Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych prowadzi lobbing na rzecz stworzenia w kraju środowiska przyjaznego dla funduszy oraz publikuje swój raport co dwa lata. Członkami KSFP jest 60 regionalnych i lokalnych funduszy poręczeń kredytowych funkcjonujących w Polsce.

Polityka klastrowa

Polityka klastrowa stanowi dobry przykład obszaru polityki, w którym występują oczywiste potencjalne korzyści wynikające ze współpracy pomiędzy władzami centralnymi a regionalnymi, gdyż wsparcie dla rozwoju klastrów jest obecnie dostępne zarówno ze środków centralnych, jak i regionalnych. Po identyfikacji klastrów PARP kieruje wsparcie na rzecz ich rozwoju – w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka na poziomie centralnym, na którym udzielono wsparcia na rzecz dziesięciu klastrów z budżetu państwa w ramach projektu pilotażowego trwającego od 2008 r. oraz poprzez Siódmy Ramowy Program Badawczy Unii Europejskiej obejmujący klastry w dziewięciu krajach z 16 regionów i koncentrujący się na transferze najlepszych praktyk. Wsparcie rozwoju klastrów jest również dostępne poprzez 16 RPO.

Przedsiębiorstwa społeczne

Promocja przedsiębiorstw społecznych stanowi kolejny obszar, w którym istotne znaczenie posiada koordynacja działań pomiędzy poziomem lokalnym i centralnym oraz partnerstwo różnych decydentów. Przedsiębiorstwo społeczne rozumie się zasadniczo jako innowacyjny model biznesowy zaspokajający zarówno potrzeby społeczne, jak i gospodarcze, przyczyniający się do integracji rynku pracy, włączenia społecznego oraz rozwoju gospodarczego. W wielu państwach OECD ostatnio obserwowany rozwój sektora przedsiębiorstw społecznych nastąpił w odpowiedzi na spadek potencjału socjalnego państwa do dostarczenia narzędzi rozwiązujących problemy społeczne oraz stopniowego odejścia od tradycyjnej koncepcji organizacji społeczeństwa cywilnego. Przedsiębiorstwa społeczne zyskują także na znaczeniu w gospodarkach przechodzących proces transformacji takich jak Polska, gdzie zwiększają one ofertę usług socjalnych dostarczanych przez sektor rządowy i przyczyniają się do powstania silniejszego społeczeństwa cywilnego. Kluczowy wkład przedsiębiorstw społecznych okazał się skuteczny w zakresie: obniżenia skali wykluczenia społecznego poprzez reintegrację trudnych grup na rynku pracy oraz świadczenia usług dobrobytu socjalnego (nie tylko usług socjalnych) osobom pokrzywdzonym, tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym oraz zwiększenia kapitału społecznego i uczestnictwa obywateli, tworząc przez to bardziej zrównoważone społeczności (OECD, 2009a; OECD, 2007).

Polska poszła prawdopodobnie dalej niż inne kraje, które w ostatnim czasie przystąpiły do OECD⁵, jeśli chodzi o pomoc i promowanie rozwoju gospodarki społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, w różnych częściach kraju, w efekcie czego rzeczywiście zauważalny jest znaczący postęp w zakresie potwierdzenia ich znaczenia dla rozwiązywania trudnych problemów społecznych. Obejmuje to działania zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Rząd centralny odgrywa kluczową rolę w tworzeniu odpowiednich struktur instytucjonalnych, w których mogą funkcjonować przedsiębiorstwa, podczas gdy rządy lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu struktur wsparcia i narzędzi ukierunkowanych na przedsiębiorstwa społeczne (OECD, 2009b).

Niemniej jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, aby w pełni wykorzystać potencjał sektora. W szczególności należy zaznaczyć, że w stosunkowo niewielkim stopniu zaakcentowano znaczenie przedsiębiorstw społecznych jako instrumentu integracji prac anizeli podmiotów dostarczających towarów i usług dla dobra publicznego w szerszym zakresie. Ten wąski zakres specjalizacji i uznanie tylko jednego szczególnego segmentu przedsiębiorstw publicznych ma istotne konsekwencje dla zdolności przedsiębiorstw społecznych do wykorzystania posiadanego przez nie potencjału do odegrania istotnej roli w społeczeństwie jako instytucji poprawiających sytuację w zakresie włączenia społecznego, poprzez zwiększenie kapitału społecznego oraz dostarczanie towarów i usług. Sugeruje to, że wymagane jest większe zrozumienie szerszej koncepcji i pełnego wykorzystania potencjału przedsiębiorstw społecznych.

Ponadto problemem wymagającym pilnego rozwiązania jest kwestia fragmentacji polskiego systemu wsparcia procesu włączenia społecznego oraz związanych z tym trudności występujących w funkcjonowaniu przedsiębiorstw społecznych. Współpraca pomiędzy władzami społecznymi a innymi decydentami ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sukcesu procesu włączenia społecznego oraz inicjatyw w zakresie przedsiębiorstw społecznych i konieczny jest rozwój ram instytucjonalnych promujących włączenie społeczne i współpracę. W tym względzie istotne wyzwanie stanowi podstawa prawna planowania strategicznego, zwłaszcza z uwagi na przesadnie restrykcyjne wymagania w zakresie tworzenia strategii społecznej w oparciu o pomoc socjalną. Konieczne jest również wspieranie mechanizmów promujących szerszą współpracę i koordynację działań zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym pomiędzy poszczególnymi szczeblami rządu oraz przedsiębiorstwami społecznymi. Pomoże to rozwiązać problemy związane z lukami w obecnej polityce oraz potrzebami gospodarki społecznej. Organy wsparcia pośredniego gospodarki społecznej mogą wnieść istotny wkład w proces tworzenia szerszego partnerstwa w układzie horyzontalnym i wertykalnym obejmującego przedsiębiorstwa społeczne, decydentów gospodarki społecznej oraz władze lokalne.

Obszary wymagające poprawy

Istnieje szereg obszarów, w których możliwa jest poprawa koordynacji polityk realizowanych na poziomie centralnym i regionalnym, obejmujących następujące kwestie:

- (i) **Konieczne jest zapewnienie większej przejrzystości w relacjach pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi** w odniesieniu do polityki rozwoju gospodarczego. Reformy administracyjne, które doprowadziły do powstania nowych województw w 1999 r. stworzyły szansę zastosowania podejścia zdecentralizowanego do rozwoju regionalnego. Niestety, obecne rozwiązania wydają się być obarczone problemem braku przejrzystości w zakresie podziału odpowiedzialności, braku koordynacji polityk oraz ograniczonej współpracy poza szczeblem administracyjnym (np. pułapy budżetowe dla działań politycznych). Reformy administracyjne wydają się nadawać województwom strategiczną rolę w zakresie rozwoju gospodarczego, jednakże bez przekazania budżetu oraz kompetencji do tworzenia regulacji w zakresie realizacji działań politycznych, co oznacza, że muszą się one opierać na regulacjach centralnych. Wydaje się, że każdy instrument musi być określony w drodze regulacji prawnych, a jedynie rząd centralny jest obecnie uprawniony do proponowania nowych regulacji. Obecnie środki przeznaczone do dyspozycji Urzędów Marszałkowskich (UM) na wspieranie rozwoju gospodarczego pochodzą z RPO.

Brak jest środków alokowanych z budżetów regionalnych, co poważnie ogranicza możliwości UM w zakresie promowania przedsiębiorczości. Jednocześnie przedstawiciele przedsiębiorstw sugerują, że z uwagi na fakt, że część podatku dochodowego od osób prawnych wędruje do województw, możliwe jest wykorzystanie tych środków jako źródła wspierania rozwoju gospodarczego.

- (ii) **Luka koordynacyjna istnieje** na poziomie operacyjnym zarówno w ujęciu horyzontalnych pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, jak i w ujęciu wertykalnym pomiędzy rządem centralnym a regionami. Wynika to przede wszystkim ze słabych mechanizmów koordynacji. Koordynacja pomiędzy ministerstwami rządu (tj. Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Pracy, Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwem Rozwoju Regionalnego) wydaje się funkcjonować najlepiej na etapie przygotowania dokumentacji oraz jej obiegu na etapie dyskusji. Dla odmiany, na etapie realizacji koordynacja wydaje się być na bardzo niskim poziomie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Częściowo może się to wiązać z czynnikiem czasu, ponieważ Polska posiada większe doświadczenia w zakresie formułowania strategii aniżeli w zakresie realizacji polityki, szczególnie na poziomie regionalnym. W konsekwencji należy uznać, że współpraca polityczna pomiędzy rządem centralnym a regionami w dalszym ciągu znajduje się na wczesnym etapie rozwoju, a kolejne miesiące będą przynosić coraz więcej doświadczeń związanych z realizacją fazy operacyjnej nowych projektów (takich jak projekt z udziałem inwestorów zagranicznych).

Mimo istnienia uzasadnienia dla koordynacji programów (oraz w pewnym stopniu mechanizmów) centralnych i regionalnych, oczywiste jest, że MRR boryka się z trudnościami w zakresie zapewnienia koordynacji operacyjnej programów centralnych i regionalnych, nawet gdy korzystają one z finansowania z funduszy strukturalnych UE. Przyczyną tej sytuacji jest fakt, że Urzędy Marszałkowskie, będące podmiotami odpowiedzialnymi za wydatkowanie środków unijnych w województwach, są niezależnymi agencjami i nie znajdują się pod kontrolą rządu centralnego. W rezultacie, w swych dążeniach do zapewnienia koordynacji polityk poziomu centralnego i regionalnego MRR może wywierać wpływ na władze regionalne jedynie drogą perswazji lub poprzez kryteria wyboru projektów przyjęte przez MRR w ramach PO KL. Na przykład w konfrontacji z propozycjami polegającymi na utworzeniu funduszy kapitału zaangażowanego na poziomie regionalnym MRR może starać się przekonywać regiony, że fundusze kapitału zaangażowanego najlepiej funkcjonują na poziomie centralnym z uwagi na potencjalne korzyści skali w zakresie tworzenia, zarządzania i funkcjonowania tych funduszy. W praktyce pewne regiony będą zapewne ignorować takie stanowisko, jeżeli np. posiadają park technologiczny, a MRR nie jest w stanie uniemożliwić regionowi ujęcia takiego funduszu w jego RPO z uwagi na fakt, że nie ma takiej władzy prawnej.

Jednocześnie należy zauważyć, że MRR pracuje obecnie nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (KSRR), której zasady zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 r. KSRR obejmuje poprawę koordynacji działań pomiędzy poziomem centralnym i regionalnym jako jeden z jej celów i część nowego systemu programowania strategicznego. W oparciu o zasadę, zgodnie z którą obecny system dualizmu wymaga zastąpienia strategią krajową o wspólnych celach na poziomie centralnym i regionalnym, może się to okazać krokiem naprzód w kierunku stwo-

- zenia podwalin dla systemu koordynacji centralnych i regionalnych polityk rozwoju gospodarczego, chociaż dokładne informacje na ten temat nie zostały jeszcze opublikowane.
- (iii) **Potencjał rozwoju i realizacji polityki MŚP i przedsiębiorczości** wymaga wzmocnienia na poziomie regionalnym. Mimo że coraz więcej województw tworzy funkcję rozwoju gospodarczego, istnieje potrzeba zwiększenia ich potencjału technicznego do realizacji tej funkcji. Ponadto w pewnych regionach występuje rzekomy brak zaangażowania politycznego w rozwój MŚP i przedsiębiorczości. Obie te kwestie uzasadniają zastosowanie środków skoordynowanych.
 - (iv) **Brak wyraźnej strategii rozwoju MŚP i przedsiębiorczości.** Mimo że cel stosowania zasady „MŚP przede wszystkim” spotyka się ze zrozumieniem rządu, nie neguje to wartości posiadania wyraźnej, sformułowanej na piśmie strategii rozwoju MŚP/przedsiębiorczości. Bez niej istnieje ryzyko, że przedsiębiorczość nie stanie się wystarczająco akcentowanym priorytetem politycznym, a ponadto utrudni to koordynację działań w tym obszarze na poziomie centralnym i regionalnym. Co więcej, nie jest jasne, czy i w jaki sposób polityka „MŚP przede wszystkim” jest realizowana na poziomie regionalnym, co jest istotnym uzupełnieniem inicjatywy centralnej.
 - (v) **Potrzeba wzmocnienia sieci funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych.** Obecna sieć funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych wymaga wzmocnienia przy jednoczesnym zachowaniu jej orientacji lokalnej/regionalnej. Możliwe jest dokonanie w pewnym zakresie konsolidacji funduszy przy utrzymaniu dostępu lokalnego do tych funduszy, zgodnie z modelem lubelskim. Jednocześnie władze lokalne/regionalne muszą angażować środki w ramach programów funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych, jeżeli chcą zaspokoić potrzeby w zakresie finansowania zgłaszane przez przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą oraz przedsiębiorców lokalnych. Wzmocnienie sieci funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych wymaga większej współpracy poziomu regionalnego i centralnego, w której kluczową rolę odgrywa BGK. Nowy portfel usług oferowanych bankom przez BGK z uproszczonymi procedurami oceny wiarygodności kredytowej MŚP powinien pomóc, podobnie jak sugerowany wzrost elastyczności w odniesieniu do wyceny poręczeń. Bliższa współpraca pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym może pomóc w stworzeniu pozabankowego systemu finansowego w inny sposób, np. poprzez zwiększenie kompetencji doradców pracujących w funduszach pożyczkowych oraz poprawę promocji funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeń kredytowych wśród przedsiębiorców.
 - (vi) **Widoczna fragmentacja systemu wsparcia biznesowego.** Kluczową kwestią niniejszego przeglądu jest określenie zakresu, w jakim ramy polityki krajowej są wrażliwe na potrzeby lokalne i zdolne do ich zaspokojenia. Obecnie dostrzeganą słabością w tym zakresie jest fragmentacja systemu wsparcia biznesowego, która prowadzi do powstania niepewności wśród przedsiębiorców co do tego, gdzie należy się udać, aby uzyskać dostęp do konkretnych typów wsparcia. Obrazuje to odwołanie do sieci nowych ośrodków dla inwestorów, które mimo że pod wieloma względami są dobrym pomysłem, to jednak przyczyniają się zapewne do tej fragmentacji. Finansowana ze środków KPO Innowacyjna Gospodarka sieć regionalnych ośrodków usług dla inwestorów i eksporterów wspiera inwestorów zagra-

nicznych, eksporterów oraz polskie przedsiębiorstwa zainteresowane inwestowaniem za granicą. Element sieci krajowej tych ośrodków koncentruje się na działaniach w zakresie zapewnienia koordynacji i budowania potencjału realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki, oczekujące, że nowe ośrodki będą przekazywać informacje zwrotne zawierające dane lokalne np. o potrzebach w zakresie wsparcia dla eksporterów. Widoczną słabością jest to, że te ośrodki handlowe nie będą powiązane z punktami kontaktowymi/informacyjnymi PARP, co może prowadzić do pogłębienia fragmentacji procesu wsparcia biznesowego z punktu widzenia potencjalnych użytkowników ze świata biznesu. Fragmentacja wydaje się także istnieć w zakresie pozabankowych źródeł finansowania, gdzie system PARP obejmujący instytucje finansowe wspierające MŚP i przedsiębiorczość istnieje równolegle do sieci zarządzanej przez BGK. Fragmentacja świadczenia usług wsparcia biznesowego jest szerszym zagadnieniem, z którym boryka się także szereg innych państw UE. Mimo że PARP znajduje się w trakcie procesu zawierania umów o współpracy z UM, co jest pozytywnym krokiem, bliższa integracja wsparcia świadczonego poprzez sieć KSU i regiony pozwoliłaby ułatwić przedsiębiorcom orientację w istniejącym systemie wsparcia biznesowego.

- (vii) **Stosunki pomiędzy wsparciem finansowanym ze środków publicznych a wsparciem udzielanym na zasadach rynkowych.** Trudno dostrzec, w jaki sposób obecne podejście polityczne do kwestii wsparcia biznesowego mogłoby się pozytywnie przyczynić do rozwoju rynku usług doradczych na rzecz MŚP w kraju. Należy zawsze pamiętać o dokonaniu oceny potencjalnego oddziaływania interwencji politycznych na podażową i popytową stronę rynku, a obecnie stosowane podejście może mieć raczej efekt wypierania usług doradztwa świadczonych przez instytucje sektora prywatnego aniżeli efekt je stymulujący. Jest to szczególnie istotne w tych regionach, w których rynek usług doradczych dla MŚP jest najsłabiej rozwinięty.
- (viii) **Ograniczona dostępność danych dotyczących MŚP i przedsiębiorczości na niższych szczeblach aniżeli poziom centralny** dla decydentów na poziomie centralnym i regionalnym. Pomimo uznania potrzeby przyjęcia podejścia opartego na danych faktycznych w kwestii tworzenia polityki na poziomie centralnym, brakuje wystarczająco szczegółowych danych pochodzących z niższych szczebli niż centralny, na podstawie których decydenci mogliby opracować polityki uwzględniające potrzeby lokalne. Na poziomie regionalnym gromadzenie danych wydaje się mniej systematyczne i sformalizowane. W tym kontekście istnieje pole do współpracy pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi w celu poprawy podstawowej wiedzy dostępnej decydentom politycznym na obu poziomach w oparciu o wymianę zasobów i umiejętności.
- (ix) **Brak jest widocznego uznania dla wyraźnych potrzeb obszarów wiejskich** w zakresie polityki MŚP i przedsiębiorczości. W związku z faktem, że udział populacji zamieszkującej na obszarach wiejskich w Polsce wynosi 40%, rozwój tych obszarów stanowi istotną kwestię polityczną wpływającą na znaczącą część populacji kraju. W obliczu znaczących wyzwań w zakresie rozwoju, przed którymi stoją wiejskie regiony Polski, istnieje potrzeba sformułowania bardziej wyraźnej strategii promowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Można wprawdzie argumentować, że powinno to znaleźć swoje odzwierciedlenie w RPO, ale wspólny charakter wyzwań, przed którymi stoją regiony wiejskie, sugeruje potrzebę współpracy.

W regionach takich jak województwo podkarpackie Urząd Marszałkowski nie jest w pełni odpowiedzialny za zapewnienie zasobów na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, ponieważ to Ministerstwo Rolnictwa jest odpowiedzialne za rozwój miejscowości o liczbie mieszkańców poniżej 5 000. W praktyce Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 poświęca niewiele uwagi potencjalnej roli przedsiębiorczości w rozwoju obszarów wiejskich oraz dla problemów, które należy przezwyciężyć dla osiągnięcia tego celu. Ponadto konkretne działania związane z MŚP w niewielkim stopniu uwzględniają znaczenie istotnych potrzeb obszarów wiejskich. Ponieważ ten program operacyjny jest zarządzany przez rząd centralny, stanowi on dobrą okazję dla decydentów polityki krajowej do przyjęcia wiodącej roli w zakresie tworzenia i promowania polityk przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, co wykracza poza zasięg ograniczony do poszczególnych regionów.

- (x) **Ograniczone więzi pomiędzy szkolnictwem wyższym a biznesem.** Instytucje szkolnictwa wyższego odgrywają istotną rolę w poprawie innowacyjności polskich MŚP dzięki istnieniu różnych rodzajów więzi z sektorem biznesu. Jednocześnie podobnie jak w innych byłych krajach socjalistycznych, a nawet niektórych rozwiniętych gospodarkach rynkowych, stworzenie takich więzi wymaga zmiany misji instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce oraz zachęt w zakresie budowania kariery i kryteriów oceny personelu akademickiego. Dotyczy to wiodących badaczy zarówno w czołowych instytucjach krajowych, jak i na regionalnych uniwersytetach, gdzie transfer wiedzy może być wolniejszy. Obie organizacje oraz osoby prywatne muszą być zachęcane do zastosowania priorytetowego podejścia do tworzenia więzi z przedsiębiorstwami, w których istotną rolę do odegrania mają decydenci polityki centralnej i regionalnej.

Rekomendacje

Z niniejszej oceny wynikają następujące rekomendacje:

- (i) **Wyjaśnienie relacji pomiędzy władzami centralnymi i regionalnymi** w zakresie polityki rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości w celu określenia zakresu odpowiedzialności obu stron, stworzenie efektywnych mechanizmów koordynacji oraz aktywna promocja bliższej współpracy. Powinno to obejmować przegląd istniejącego ustawodawstwa, szczególnie w obszarze zdolności województw do realizacji strategii rozwoju regionalnego. Osiągnięcie tego celu mogłoby ułatwić rozszerzenie istniejących regulacji krajowych o szersze typy działań, dzięki czemu województwa mogłyby stosować bardziej elastyczne środki.
- (ii) Istotne znaczenie ma stworzenie **efektywnych mechanizmów koordynacji** polityk na poziomie centralnym i regionalnym w wymiarze operacyjnym i strategicznym. W zapewnieniu funkcjonowania tych mechanizmów koordynacji udział powinny wziąć takie instytucje jak Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, PARP, Urzędy Marszałkowskie oraz pozostali interesariusze. Wzmocnienie współpracy pomiędzy MG/PARP i Urzędami Marszałkowskimi posiada wysoki priorytet, ale ważne jest także to, aby współpraca ta polegała nie tylko na wymianie dokumentów. Krótkoterminowa koncentracja na określonych obszarach wspólnych potrzeb wydaje się być dobrym sposobem ułatwienia dialogu akcentującego wspólne interesy i konkretne potrzeby. Zaleca się, aby współpraca ta początkowo koncentrowała się na następujących obszarach:

- **Zwiększenie podstawowej wiedzy w zakresie tworzenia polityki:** Powołanie grupy zadaniowej ds. koordynacji i wymiany informacji regionalnych i centralnych na temat MŚP i przedsiębiorczości stanowiłoby korzystne rozwiązanie dla decydentów politycznych na obu poziomach. Powinno to obejmować kompleksową analizę regionalnego zróżnicowania charakteru i zakresu rozwoju MŚP i przedsiębiorczości w kraju w oparciu o połączenie danych statystycznych i innych danych systematycznie gromadzonych i analizowanych na poziomie regionalnym.
 - **Wzmocnienie potencjału UM w zakresie formułowania i realizacji polityki:** W celu rozwoju zawodu urzędników ds. rozwoju gospodarczego w Polsce należy podjąć kroki mające na celu zbudowanie potencjału UM poprzez realizację programów szkoleniowych dla personelu zajmującego się kwestiami rozwoju gospodarczego. Istnieje powszechna potrzeba przeprowadzenia szkoleń personelu, która mogłaby zostać zaspokojona poprzez stworzenie profesjonalnego instytutu oraz/lub zawodowych kursów szkoleniowych dla specjalistów ds. rozwoju gospodarczego. Działania te powinny być akredytowane na poziomie centralnym, aby ułatwić mobilność zawodową oraz rozwój kariery personelu.
 - **Program przywództwa:** Program warsztatów i seminariów dla liderów ukierunkowany na polityków regionalnych mógłby przyczynić się do podniesienia rangi polityki przedsiębiorczości na poziomie województwa poprzez zwiększenie poziomu wiedzy liderów politycznych w kluczowych kwestiach politycznych.
 - **Wymiana praktyk i doświadczenia politycznego:** należy stworzyć forum obejmujące MG, PARP oraz województwa w celu identyfikacji i wymiany dobrych praktyk w zakresie MŚP i przedsiębiorczości oraz wniosków, jakie można z tego wyciągnąć.
- (iii) **Ponowne wprowadzenie dokumentu strategii przedsiębiorczości na piśmie oraz zachęcenie pozostałych regionów do podjęcia tych samych działań.** Powinno to obejmować powiązanie strategii z planami działań w celu osiągnięcia uzgodnionych celów omawianych i negocjowanych pomiędzy rządem centralnym i władzami regionalnymi z jednej strony oraz pozostałymi kluczowymi interesariuszami z drugiej strony. Konkretnie dokumenty polityki MŚP i przedsiębiorczości, które są poddawane konsultacjom, publikowane i realizowane, mają charakter bardziej przejrzysty aniżeli włączenie wsparcia w zakresie przedsiębiorczości i MŚP do różnych polityk i programów. Rozwój nowej polityki MŚP i przedsiębiorczości powinien stanowić uzupełnienie nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.
- (iv) **Powołanie rzecznika ds. małego biznesu w ramach rządu na wzór Biura Rzecznika Małych Firm (*Office of Advocacy*) istniejącego w Stanach Zjednoczonych,** posiadającego oddziały regionalne. Rozwiązanie to mogłoby zostać wykorzystane do nadania większego impetu obecnemu Projektowi SIGMA, umożliwiając jego efektywne zastosowanie zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym.
- (v) **Krajowe i regionalne systemy wsparcia biznesowego wymagają lepszej integracji i poprawy orientacji na klientach.** Dotyczy to szczególnie relacji pomiędzy krajowymi punktami konsultacyjnymi KSU oraz regionalnymi punktami konsultacyjnymi, gdzie koordynacja świadczenia usług może okazać się konieczna dla zapewnienia zrozumiałości i dobrej dostępności sieci dla MŚP. Zasada okienek przedsiębiorczości oraz jednego okienka powinna mieć zastosowanie do kwestii

dostępu do usług biznesowych dla wszystkich typów MŚP, a nie tylko dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą. Ten proces mógłby zostać znacząco ułatwiony, gdyby usługi wsparcia biznesowego finansowane na poziomie centralnym i regionalnym korzystały ze wspólnego brandingu. Ważne jest, aby system wydawał się spójny zarówno użytkownikom, jak i podmiotom świadczącym usługi biznesowe.

- (vi) **Stworzenie Grupy Roboczej ds. Finansów** obejmującej MG, PARP, województwa, KFK, Komisję Nadzoru Finansowego, przedstawicieli Stowarzyszeń Funduszy Pożyczkowych i Poręczeń Kredytowych oraz banki w celu analizy sposobów wzmocnienia pozabankowego systemu finansowania przedsiębiorców. Celem powinno być włączenie do tego procesu wszystkich kluczowych interesariuszy, aby system posiadał możliwie jak najszerszy zasięg. Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych stanowią potencjalne narzędzia rozwoju regionalnego, które mogą być wzmocnione poprzez połączenie zasobów centralnych i regionalnych. Efektywna koordynacja pomiędzy poziomem centralnym i regionalnym jest niezbędna nie tylko ze względu na to, że świadczenie pewnych typów finansowania (fundusze venture capital) może korzystać z korzyści skali.
- (vii) **Podjęcie kroków w celu poprawy koordynacji realizacji regionalnych strategii innowacji z centralną polityką innowacji.** Szereg organów rządowych uczestniczy w promowaniu i wspieraniu innowacji, co stanowi dowód uznania potrzeby poprawy wyników Polski w tym względzie. Ważne jest, aby działania te były dobrze skoordynowane i wydawały się zintegrowane z punktu widzenia przedsiębiorcy.
- (viii) **Stworzenie krajowego forum dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.** Może to przybrać formę krajowego ośrodka specjalizacji w tym obszarze w celu wymiany dobrych praktyk politycznych oraz stanowić próbę podjęcia wysiłków na rzecz koordynacji promocji przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w różnych regionach. Oprócz MRR, MG, PARP oraz pięciu wschodnich UM powinno to objąć Ministerstwo Rolnictwa odpowiedzialne za rozwój miejscowości liczących mniej niż 5 000 mieszkańców. Potencjalnie pomocne w tym względzie mogą się okazać doświadczenia w zakresie obszarów wiejskich zgromadzone przez inne byłe gospodarki socjalistyczne (np. Niemcy Wschodnie) (OECD, 2009b).
- (ix) **Aktywne promowanie roli instytucji szkolnictwa wyższego w zakresie wspierania i promocji przedsiębiorczości oraz rozwoju regionalnego.** Jednym z podejść umożliwiających osiągnięcie tych celów jest stworzenie krajowego funduszu promującego więzi pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego i przedsiębiorstwami, do którego dostęp jest możliwy poprzez proces składania konkurencyjnych wniosków przez konsorcja lokalne, w tym instytucje szkolnictwa wyższego, przedsiębiorców oraz pozostałych interesariuszy zaproszonych do uczestnictwa w składaniu wniosków o fundusze. Dobrym modelem obrazującym funkcjonowanie tego systemu jest istniejący w Wielkiej Brytanii *Higher Education Innovation Fund* (HEIF).

Wnioski

Mimo że Polska doświadczyła szerokiej decentralizacji, 16 regionów utworzonych w 1999 r. nadal odczuwa brak potencjału instytucjonalnego. Proces uczenia się tworzenia ram polityki rozwoju regionalnego postępuje stosunkowo szybko. Jednakże silna koncen-

tracja na absorpcji środków UE odbywa się kosztem strategicznego myślenia, rozwoju instytucji oraz tworzenia rynku.

Polityki publiczne mają dużą rolę do odegrania w zakresie zwiększenia dynamiki przedsiębiorczości, opracowania programów wspierających mechanizmy rynkowe, które nie mogą być dobrze dopasowane do kwestii przedsiębiorczości oraz zakrojonego na szeroką skalę promowania przedsiębiorczości wśród społeczeństwa. Polityki takie są często bardziej efektywne, gdy zawierają istotny komponent lokalny, który umożliwia im lepszą odpowiedź na rzeczywiste wyzwania otoczenia, korzystając z lokalnych przewag konkurencyjnych. Z tego względu instytucje poziomu regionalnego i lokalnego znajdują się w lepszej pozycji, jeśli chodzi o zrozumienie potrzeb regionalnych i lokalnych mają większe możliwości efektywnego rozwoju polityki w celu zaspokojenia tych potrzeb. Zarówno poziom centralny, jak i regionalny/lokalny władz w Polsce uznaje potrzebę i znaczenie zajęcia się problemami występującymi na szczeblu lokalnym oraz opracowania polityk mających na celu zaspokojenie potrzeb lokalnych. Województwa w coraz większym stopniu funkcjonują jako silni partnerzy strategiczni w zakresie definiowania strategii i realizacji narzędzi dla rządu centralnego i władz lokalnych. Jednakże ministerstwo na szczeblu centralnym oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wyraziły potrzebę większej współpracy z poziomem lokalnym oraz świadczenia przez organy lokalne usług w większym stopniu dopasowanych do potrzeb lokalnych.

Niniejszy rozdział przedstawia mocne strony i słabości obecnie istniejącego w Polsce środowiska i ram politycznych przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz udziela rekomendacji dotyczących sposobów dalszego promowania przedsiębiorczości przez skoordynowane polityki. W ramce 4.3. dokonano identyfikacji i podsumowania szeregu kwestii związanych z rozwojem polityki.

Ramka 4.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dla lokalnego wymiaru polityki MŚP i przedsiębiorczości w Polsce

Dostosowanie do potrzeb lokalnych

- Dostosowanie poziomu usług świadczonych na rzecz różnych typów firm do charakterystyki struktury gospodarczej każdego regionu oraz potencjału w zakresie innowacji i wzrostu opartego na technologii w każdym regionie. Oparcie kształtu pakietu regionalnych polityk MŚP i przedsiębiorczości na rygorystycznej analizie mocnych stron i słabości regionu.
- Określenie obszarów wsparcia biznesowego, które mogą być opracowane i realizowane lokalnie w związku z potrzebą zachowania elastyczności w dostosowaniu się do sytuacji lokalnej (np. rozwój klastrów). Stworzenie jasnych „reguł gry”, których należy przestrzegać na poziomie lokalnym w tych obszarach wsparcia biznesowego.
- Dokonanie przeglądu „linii demarkacyjnych” działań w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w stałym dialogu prowadzonym między województwami a władzami i agencjami centralnymi. Zdefiniowanie aktów legislacyjnych, które regulowałyby programy w szerokim zakresie, wyznaczając reguły gry bez precyzowania szczegółowej treści tych działań, które mogłyby być w najlepszy sposób świadczone na poziomie regionalnym.
- Przeniesienie ciężaru z centralnych polityk MŚP i przedsiębiorczości w regionie na budowanie potencjału regionów w zakresie realizacji regionalnych i krajowych programów operacyjnych.
- Stworzenie krajowego forum dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Może to przybrać formę krajowego ośrodka specjalizacji w tym obszarze w celu wymiany dobrych praktyk politycznych oraz stanowić próbę podjęcia wysiłków na rzecz koordynacji działań promujących przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w różnych regionach. Oprócz MRR, MG, PARP oraz pięciu wschodnich UM powinno to objąć Ministerstwo Rolnictwa.

Ramka 4.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dla lokalnego wymiaru polityki MŚP i przedsiębiorczości w Polsce (cd.)

Poprawa jakości usług na poziomie lokalnym

- Racjonalizacja funkcjonowania sektora usług wsparcia biznesowego finansowanych ze środków publicznych na poziomie lokalnym w celu stworzenia silniejszej sieci mniejszej liczby organizacji oraz większego potencjału instytucjonalnego. Należy zapewnić funkcjonowanie ograniczonej liczby publicznie wspieranych organizacji o jasno określonym zakresie obowiązków, które będą realizować programy wsparcia na rzecz wszystkich grup docelowych tam, gdzie nie jest możliwe dotarcie za pośrednictwem organizacji prywatnych (przedsiębiorstwa istniejące, z branży wysokich technologii, mikrofirmy oraz przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność). Mimo że istnieje potrzeba wyznaczenia standardów jakości i kryteriów działalności na poziomie centralnym, na poziomie regionalnym konieczne jest zapewnienie wystarczającego obszaru dla dostosowania pakietu usług wsparcia i usług informacyjnych do potrzeb lokalnych.
- Stworzenie przejrzystego portalu wirtualnego o rozpoznawalnej i renomowanej marce we wszystkich regionach, mogącego udzielić pomocy firmom podczas pierwszego przystąpienia do sieci wsparcia. Stworzenie portalu z punktu widzenia potrzeb użytkownika, a nie z punktu widzenia strony podaźowej. Zasada okienek przedsiębiorczości oraz jednego okienka powinna mieć zastosowanie do kwestii dostępu do usług biznesowych dla wszystkich typów MŚP, a nie tylko dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą. Ważne jest, aby system wydawał się spójny zarówno użytkownikom, jak i podmiotom świadczącym usługi biznesowe.
- Zwiększenie zdolności do opracowania, realizacji i oceny polityk MŚP i przedsiębiorczości na poziomie lokalnym. Agencje rządu centralnego powinny odegrać istotną rolę we wsparciu organizacji rozwoju regionalnego poprzez szkolenia, coaching oraz wymianę doświadczeń. Władze regionalne powinny dzielić się swymi doświadczeniami z innymi (polskimi) regionami i agencjami centralnymi, ponieważ wszyscy muszą się jeszcze wiele nauczyć, aby w krótkim czasie zapewnić realizację programów operacyjnych.
- Aktywne promowanie roli instytucji szkolnictwa wyższego w zakresie wspierania i promocji przedsiębiorczości oraz rozwoju regionalnego. Jednym z podejść umożliwiających osiągnięcie tych celów jest stworzenie krajowego funduszu promującego więzi pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego i przedsiębiorstwami, do którego dostęp jest możliwy poprzez proces składania konkurencyjnych wniosków o fundusze przez konsorcja lokalne, w tym instytucje szkolnictwa wyższego, przedsiębiorców oraz pozostałych lokalnych interesariuszy. Dobrym przykładem obrazującym funkcjonowanie takiego systemu jest istniejący w Wielkiej Brytanii *Higher Education Innovation Fund* (HEIF).

Zapewnienie spójności polityk i programów centralnych i lokalnych

- Bardziej usystematyzowana organizacja dialogu pomiędzy władzami regionalnymi i centralnymi w celu określenia roli każdego poziomu w politykach MŚP i przedsiębiorczości. Zamiast prowadzić dyskusje dotyczące linii demarkacyjnych, należy rozwijać kulturę partnerstwa pomiędzy władzami regionalnymi i centralnymi. Realizacja polityk klastrowych może stanowić dobry punkt wyjścia, gdyż ten obszar polityki nie ma silnych związków z regionami ani dziedzinami polityki centralnej.
- Wyjaśnienie roli rządu centralnego i władz regionalnych w kwestii rozwoju gospodarczego. Może to wymagać przeprowadzenia przeglądu adekwatności istniejącego ustawodawstwa w celu umożliwienia województwom realizacji ich planów rozwoju regionalnego w szerszym zakresie.
- Integracja publicznie finansowanych systemów usług dla przedsiębiorstw, w tym tych, które są finansowane ze źródeł centralnych i regionalnych. Fragmentacja wsparcia przedsiębiorstw powoduje, że przedsiębiorcy nie są pewni, gdzie powinni się udać, aby uzyskać dostęp do konkretnych rodzajów wsparcia. Mimo że umowy o współpracy zawierane obecnie przez PARP z wieloma UM stanowią krok we właściwym kierunku, może się to okazać niewystarczające, aby sieć stała się zrozumiała i łatwo dostępna dla MŚP i przedsiębiorców, którzy mają wiele potrzeb w zakresie wsparcia na różnych etapach rozwoju.
- Wzmocnienie współpracy pomiędzy MG, PARP i Urzędami Marszałkowskimi jako wysoki priorytet. Rozpoczęcie współpracy od koncentracji na krótkoterminowych sprawach istotnych dla wszystkich stron i zaspokajających wspólne potrzeby. Zaleca się, aby współpraca ta była początkowo oparta na poprawie podstawowej wiedzy w zakresie tworzenia polityki, wzmocnieniu potencjału UM w zakresie formułowania i realizacji polityki, stworzeniu programu przywództwa oraz wsparciu procesu wymiany dobrych praktyk i doświadczeń.

Ramka 4.3. Podsumowanie kluczowych rekomendacji dla lokalnego wymiaru polityki MŚP i przedsiębiorczości w Polsce (cd.)

- Utworzenie Grupy Zadaniowej ds. Finansów MŚP i Przedsiębiorczości obejmującej MG, PARP, województwa, KFK, Komisję Nadzoru Finansowego, przedstawicieli Stowarzyszeń Funduszy Pożyczkowych i Poręczeń Kredytowych oraz banki w celu przeprowadzenia analizy sposobów wzmocnienia pozabankowego systemu finansowania przedsiębiorców, w tym poprzez połączenie zasobów centralnych i regionalnych.
- Podjęcie kroków w celu poprawy koordynacji regionalnych strategii innowacji z centralną polityką innowacji. Wiele organów rządowych uczestniczy w promowaniu i wspieraniu innowacji, co stanowi dowód uznania potrzeby poprawy wyników Polski w tym względzie. Ważne jest, aby te działania były dobrze skoordynowane i wydawały się zintegrowane z punktu widzenia przedsiębiorcy.
- Zająć się problemem fragmentacji systemu wsparcia dla procesu włączenia społecznego oraz wynikającymi z tego trudnościami dla przedsiębiorstw społecznych. Umożliwienie wsparcia szerokich inicjatyw w zakresie włączenia społecznego w ramach procesu planowania strategicznego wykraczających poza kwestię pomocy socjalnej. Stworzenie mechanizmów promujących szerszą współpracę i koordynację działań zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym pomiędzy poszczególnymi szczeblami rządu oraz przedsiębiorstwami społecznymi. Wprowadzenie pośrednich organów wsparcia dla gospodarki społecznej w zakresie tworzenia szerszego partnerstwa w układzie horyzontalnym i wertykalnym, obejmującego przedsiębiorstwa społeczne, decydentów gospodarki społecznej oraz władze lokalne.

Zwiększenie widoczności polityk przedsiębiorczości na poziomie lokalnym

- Stworzenie dokumentów strategii przedsiębiorczości na piśmie na poziomie regionalnym. Istnienie wyraźnie sformułowanych dokumentów strategii przedsiębiorczości przyczyni się do nadania wyższej rangi działaniom z zakresu przedsiębiorczości oraz będzie stanowić wskazówkę dla różnych decydentów zaangażowanych w realizację polityki w tym obszarze. Regionalne strategie przedsiębiorczości powinny zapewniać powiązanie strategii z planami działań w celu osiągnięcia uzgodnionych celów omawianych i negocjowanych pomiędzy rządem centralnym i władzami regionalnymi z jednej strony oraz pozostałymi kluczowymi interesariuszami z drugiej strony. Regionalne strategie przedsiębiorczości stanowiłyby uzupełnienie istniejących strategii rozwoju regionalnego oraz regionalnych strategii innowacji, a także uzupełniałyby krajową strategię przedsiębiorczości.
- Powołanie rzecznika ds. małego biznesu w ramach rządu na wzór Biura Rzecznika Małych Firm (*Office of Advocacy*) istniejącego w Stanach Zjednoczonych, posiadającego oddziały regionalne. Rozwiązanie to mogłoby zostać wykorzystane do nadania większego impetu obecnemu Projektowi SIGMA, umożliwiając jego efektywne zastosowanie zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym.

Przypisy

1. Niniejszy rozdział stanowi podsumowanie pełnego raportu zatytułowanego „Przegląd Polityki Przedsiębiorczości oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw na Poziomie Centralnym i Lokalnym w Polsce: Raport o Wymiarze Lokalnym”, przygotowanego przez OECD CFE/LEED *Division Secretariat* we współpracy z trzema konsultantami zewnętrznymi: Patrix Boekholt, David Smallbone i Andrew Pike.
2. Podmioty obejmują wszystkie nowo zarejestrowane spółki handlowe, spółki cywilne, spółdzielnie oraz „osoby fizyczne” prowadzące działalność gospodarczą.
3. Patrz www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm.
4. Zasada pomocniczości polega na tym, że decyzje w zakresie kształtowania polityki powinny być podejmowane na możliwie jak najbardziej zdecentralizowanym poziomie. Rząd centralny powinien ingerować jedynie wówczas, gdy jego działania są bardziej efektywne aniżeli działania podejmowane na niższym poziomie władz.
5. Państwa, które przystąpiły do OECD na początku stycznia 2010 r. to Chile, Estonia, Izrael, Rosja i Słowenia.

Bibliografia

- Bennett, R. (2006), "Government and Small Business", in S. Carter and D. Jones Evans (eds.), *Enterprise and Small Business: Principles, Practice and Policy*, Second edition, Addison Wesley.
- Bennett, R. (2008), "SME Policy Support in Britain since the 1990s: What Have We Learnt?", *Environment and Planning C*, 26, pp. 375-397.
- HM Treasury (2004), "Devolving Decision Making: 2 Meeting the Regional Economic Challenge: Increasing Regional and Local Flexibility", HMSO, London.
- Mason, C. (1991), "Spatial Variations in Enterprise: the Geography of New Firm Formation", in R. Burrows (ed.), *Deciphering the Enterprise Culture: Entrepreneurship, Petty Capitalism and the Restructuring of Britain*, Routledge, London.
- OECD (2007), **The Social Economy: Building Inclusive Economies**, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039889-en>.
- OECD (2009a), **The Changing Boundaries of Social Enterprises**, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055513-en>.
- OECD (2009b), "Strengthening Entrepreneurship and Economic Development in East Germany: Lessons from Local Approaches", OECD Local Entrepreneurship Reviews, www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_38013663_42202335_1_1_1_1,00.html.
- Piasecki, B. and A. Rogut (1994), "Poland: the Żary and Białystok Regions", in L. Labrianidis (ed.), *The Future of Europe's Rural Peripheries*, Ashgate Publishing, Aldershot and Burlington.
- Scase, R. (2003), "Entrepreneurship and Proprietorship in Transition: Policy Implications for the SME Sector", in R. McIntyre and R. Dallago (eds.), *Small and Medium Enterprises in Transitional Economies*, Palgrave Macmillan.

Rozdział 5

Ocena polityki MŚP i przedsiębiorczości oraz rekomendacje dla Polski

Do zasadniczych kwestii, jakimi Polska powinna się zająć należy: (i) rozwój koncepcji polityki strategicznej oraz zapewnienie spójności struktur instytucjonalnych, opracowywanie polityk i programów dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw (MŚPE) przedsiębiorczości oraz (ii) udzielanie wsparcia. Punktem wyjścia powinno być potwierdzenie wiodącej i koordynującej roli jednego, posiadającego odpowiednie zasoby, ministerstwa w zakresie realizacji polityk dotyczących MŚP i przedsiębiorczości. Powyższym działaniom powinno towarzyszyć ponowne sformułowanie przejrzystych ram strategicznych dla polityki MŚP i przedsiębiorczości w celu zapewnienia spójności, konsekwencji i całościowego ujęcia szerszego zakresu kwestii związanych z innowacjami i przedsiębiorczością. Proces tworzenia ram strategicznych dla polityki MŚP i przedsiębiorczości wymaga także lepszej koordynacji pomiędzy podmiotami tworzącymi politykę. Na poziomie centralnym konieczne jest powołanie rady międzyresortowej pod przewodnictwem premiera dla zapewnienia koordynacji procesu kształtowania polityki. Priorytety zasadniczych działań politycznych koordynowanych w ramach tych ram strategicznych obejmują poprawę warunków ramowych funkcjonowania gospodarki, budowę potencjału wsparcia przedsiębiorczości w zakresie infrastruktury i instytucji, racjonalizację procesów wsparcia, lepszą koordynację wsparcia politycznego na wszystkich poziomach, wzmocnienie koncentracji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na wspieraniu rozwoju przedsiębiorstw oraz poprawę efektywności procesu kształtowania programu polityki i realizacji wsparcia, w tym poprzez usprawnienie procesu oceny prowadzonej polityki.

Powodzenie rozwoju na poziomie centralnym wymaga silnych przedsiębiorstw

Wprawdzie Polska poczyniła duże postępy w zakresie przejścia do gospodarki rynkowej, jednak zadanie dorównania jej partnerom z UE i OECD pod względem standardów życia nie zostało jeszcze zrealizowane. Polskie władze nie kwestionują tego faktu. Jak podkreślono w Krajowej Strategii Rozwoju, niezależnie od reform strukturalnych i instytucjonalnych poprzedzających przystąpienie do Unii Europejskiej Polska nadal doświadcza „...okresowo występującego niskiego tempa wzrostu gospodarczego, niewielkiego postępu w zakresie modernizacji struktury gospodarczej oraz utrzymującego się niskiego poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006).

Przystąpienie do Unii Europejskiej oraz duże wsparcie finansowe udzielone przez fundusze strukturalne stały się wielką szansą Polski na rozwiązanie tych problemów oraz poprawę standardów i jakości życia w Polsce. Jak wspomniano w rozdziale 2, polskie władze starają się wykorzystać tę szansę:

- Na poziomie strategicznym wytyczono jasne ramy polityczne zarówno na szczeblu unijnym (Strategia Lizbońska), jak i krajowym (Krajowa Strategia Rozwoju), które umożliwiają przeprowadzenie reform strukturalnych, wzmocnienie infrastruktury, utworzenie instytucji oraz budowę potencjału ludzkiego w celu przeprowadzenia transformacji Polski w kierunku gospodarki innowacyjnej i opartej na wiedzy.
- Na poziomie realizacji polityki różne programy operacyjne (PO) Narodowej Strategii Spójności (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007) określają alokację i dystrybucję funduszy strukturalnych UE. Te programy operacyjne stanowią mechanizmy, które zasadniczo wyznaczają zasady udzielania wsparcia praktycznego zarówno w zakresie form programów i projektów, jak i docelowych beneficjentów.
- Decyzje na temat wykorzystania funduszy strukturalnych oraz wyboru głównych beneficjentów stanowią dobrą wskazówkę co do wybranych priorytetów władz. W ramach obecnej Narodowej Strategii Spójności tymi priorytetami wydają się być: (i) budowa infrastruktury fizycznej, (ii) inwestycje w kapitał ludzki oraz (iii) rozwój innowacyjnej gospodarki. Programy operacyjne (PO) zarządzane na poziomie centralnym bezpośrednio ukierunkowane na realizację tych priorytetów korzystają z około dwóch trzecich funduszy strukturalnych.
- Kierunki polskiej polityki powinny uwzględniać w istotnym stopniu wymiar regionalny, a dysproporcje regionalne stanowią istotny przedmiot trosk władz. Programy operacyjne oddają około jednej czwartej funduszy strukturalnych dostępnych dla wszystkich 16 regionów pod zarząd samych regionów w sposób, który zapewnia, że żaden z nich nie jest zaniedbywany. Pomoc ukierunkowana, głównie dla regionów wschodnich, ma jednakże dość mały udział w całości środków wynoszący poniżej

5%. Sugeruje to, że uniknięcie sytuacji dalszego pogłębiania się dysproporcji regionalnych jest istotnym celem wsparcia, ale eliminowanie tych dysproporcji nie będzie się odbywać kosztem rozwoju całej gospodarki.

Powyższe zasady wydają się być dobrze przemyślane i spójne jako ramy ogólne. Odzwierciedlają one przejście z sektorowego do horyzontalnego podejścia do polityki publicznej, w ramach którego kwestie sektorowe są wpisane w pozostałe sfery polityki. Pozostawia to jednakże otwartym pytanie co do sposobu, w jaki przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie, dostosują się do tak ukształtowanych ram politycznych.

Pod wieloma względami kluczową rolę przedsiębiorstw i przedsiębiorczości w zapewnieniu sukcesu tej strategii potwierdzają następujące fakty:

- Z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwa stanowią najbardziej wydajne jednostki funkcjonujące w gospodarce, ogólne ramy polityki publicznej wpływające na środowisko biznesowe zgodnie z wyznaczonym ustawodawstwem i politykami regulacyjnymi polegają na stymulowaniu rozwoju przedsiębiorstw.
- Narodowa Strategia Spójności oraz pozostałe programy i polityki mające na celu wzmocnienie gospodarki udzielają przedsiębiorstwom wsparcia w znacznej wysokości. W szczególności, jak zauważono w rozdziale 2, istotny udział wartości funduszy strukturalnych UE (około 22%) został przeznaczony na realizację programów, które przyniosą przedsiębiorstwom bezpośrednie lub pośrednie korzyści.
- Pozostałe znaczące części zasobów Narodowej Strategii Spójności zostaną wykorzystane na udzielenie wsparcia pośredniego dla przedsiębiorstw poprzez wzmocnienie elementów gospodarki, od których są one uzależnione. Do elementów tych należą: szkolnictwo wyższe, szkolenia zawodowe oraz fizyczna infrastruktura transportowa.
- Zarówno Strategia Lizbońska, jak i Strategia Rozwoju Kraju wyraźnie podkreślają znaczenie przedsiębiorczości oraz dużej roli małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zakresie tworzenia i rozprzestrzeniania nowych pomysłów, produktów oraz metod w całej gospodarce oraz w zakresie wzrostu obecności polskich przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych. Znajduje to swe odzwierciedlenie w znaczeniu nadanym przedsiębiorczości w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka oraz w dużym udziale funduszy strukturalnych UE we wsparciu przedsiębiorstw, zarezerwowanych lub ukierunkowanych na MŚP (około 75%). W rezultacie finansowanie programów związanych z MŚP w Polsce znajduje się na znacznie wyższym poziomie aniżeli w pozostałych krajach OECD (tabela 5.1).

Niestety, kondycja sektora przedsiębiorstw jest obecnie słaba. Nie jest jasne, czy może on odgrywać swą rolę w sposób efektywny w zakresie przekształcenia polskiej gospodarki w kierunku stworzenia społeczeństwa bardziej dynamicznego, innowacyjnego i opartego na wiedzy, zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej oraz Strategii Rozwoju Kraju bez podejmowania bardziej strategicznych wysiłków w kierunku jego rozbudowy.

Jak zaznaczono w rozdziale 1, sektor przedsiębiorstw jest w nadzwyczaj wysokim stopniu zdominowany przez duże firmy i mikroprzedsiębiorstwa, przy stosunkowo małym udziale innych podmiotów. Duże firmy, będące w dużej mierze pozostałością okresu centralnego planowania, są istotne ze społecznego punktu widzenia w związku z zatrudnieniem, jakie oferują oraz z wielkością produkcji mającą, istotne znaczenie dla gospodarki. Jednakże często znajdują się one w dojrzałych, a nawet schyłkowych branżach i mało prawdopodobne jest, aby mogły stanowić ośrodki rozwoju nowych pomysłów,

Tabela 5.1. Wydatki rządowe na wsparcie MŚP w Polsce, 2005 i 2007–2013

% PKB	
2005, wg danych OECD (2007)	
Słowacja	0,02
Stany Zjednoczone	0,02
Meksyk	0,02
Chile	0,03
Brazylia	0,06
Finlandia	0,14
Polska	0,16
Izrael	0,18
Czechy	0,22
Wielka Brytania	0,42
2007–2013 (szacunkowa średnia)	
Polska (2007–2013)	0,64

Uwaga: Dane dla poszczególnych krajów nie są w pełni porównywalne.

Źródło: OECD (2007), SMEs in Mexico: Issues and Policies, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031791-en>, Figure 3.1; Secretariat estimate for Poland 2007-13, based on the National Cohesion Strategy.

działań, produktów oraz procesów, od których będzie zależał sukces Strategii. MŚP mają lepszą pozycję pod tym względem, ale ich wkład w obecnym kształcie sektora pozostanie zapewne niewielki:

- Segment mikroprzedsiębiorstw składa się w głównej mierze z osób samozatrudnionych nieposiadających żadnych pracowników lub zatrudniających ich niewielką liczbę. Poziom wykształcenia pracowników mikroprzedsiębiorstw jest zasadniczo niski.
- Przedsiębiorstwa te napotykają na trudności związane z kwestiami podatkowymi, prawnymi oraz brakiem finansowania, co zachęca do prowadzenia działalności w szarej strefie oraz ogranicza możliwości prowadzenia ekspansji.
- Klasa przedsiębiorstw zatrudniających od 10 do 50 pracowników, obejmująca bardziej dynamiczne MŚP, których rozmiar pozwala na bardziej złożoną organizację, odzwierciedlająca wzrost zatrudnienia i wydajności oraz sukces rynkowy stymulujący do dalszego ich wzrostu, jest w Polsce wyjątkowo nieliczna. Kształtuje się ona znacznie poniżej średniej dla UE-27.
- W rezultacie sektor MŚP w małym stopniu charakteryzuje się cechami, od których uzależnione zostało powodzenie Strategii. Wartość jego eksportu jest niewielka, podobnie jak inwestycje w badania i rozwój (B+R) oraz innowacje, a ponadto sektor MŚP dysponuje ograniczonymi zasobami, stoi w obliczu wyzwań natury technologicznej oraz rzadko opiera się na profesjonalnej księgowości¹. Ogólnie rzecz biorąc, brakuje mu złożoności w stopniu, który znacznie utrudnia osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej oraz Narodowej Strategii Spójności.

Oczywistym wydaje się, że obecne ramy polityczne wymagają konsolidacji poprzez bardziej skoncentrowane wysiłki mające na celu wzmocnienie sektora przedsiębiorstw, zwłaszcza w odniesieniu do małych przedsiębiorstw. Szczególnego znaczenia nabiera kwestia znalezienia sposobów na zachęcenie dużej liczby mikroprzedsiębiorstw do osią-

gnięcia spójności organizacyjnej, wydajności oraz bazy klientów, co umożliwiłoby ich rozwój i przejście do wyższej klasy wielkości przedsiębiorstwa. Nacisk położony przez Strategię Lizbońską i Narodową Strategię Spójności na badania i rozwój, innowacje, nowe produkty oraz nowe działania w kontekście międzynarodowym nie powinien negatywnie rzutować na zakres innowacji pozatechnologicznych i społecznych oraz tworzenie kreatywnych przedsięwzięć przez przedsiębiorców mających nowe pomysły². Ponadto postępy w zakresie wydajności mogą zostać osiągnięte poprzez dostosowanie umiejętności, metod organizacyjnych oraz poziomu wydajności polskich przedsiębiorstw do standardów unijnych i globalnych. Dalsza część niniejszego rozdziału określa priorytety polityki oraz rekomendacje w zakresie wzmocnienia obecnych ram strategicznych mającego na celu poprawę pozycji sektora MŚP i przedsiębiorczości.

Przywrócenie przejrzystych ram dla działań politycznych

Zdrowy sektor przedsiębiorstw wymaga istnienia silnych MŚP w innych klasach wielkości niż mikroprzedsiębiorstwa, większego udziału małych i średnich przedsiębiorstw o spójnych strukturach organizacyjnych oraz znaczącego udziału podmiotów o obiecujących perspektywach wzrostu. Biorąc pod uwagę obecną wysoką koncentrację mikroprzedsiębiorstw o słabej kondycji, stworzenie takiego sektora wymaga rozwiązania wielu problemów z zastosowaniem skoordynowanych, uzupełniających i wzajemnie wzmacniających się działań. Pewne kwestie dotyczą warunków ramowych środowiska biznesowego, w którym funkcjonują MŚP. Inne związane są z infrastrukturą i instytucjami szerszej gospodarki, od których MŚP muszą być uzależnione, jeśli mają funkcjonować z powodzeniem. Z kolei jeszcze inne kwestie wiążą się z ukierunkowanymi politykami i programami wsparcia.

Jak zaznaczono w przeglądzie ewolucji polityk MŚP w rozdziale 3, Polska jeszcze do niedawna posiadała wyraźne ramy strategiczne polityk MŚP. Umożliwiało to spójną integrację wielu polityk przy jednoczesnym zaznaczeniu luk i elementów brakujących. Działania te zostały zaniechane na rzecz obecnych ram horyzontalnych opierających się na Strategii Lizbońskiej, zgodnie z którymi polityki MŚP i przedsiębiorczości są wpisane w obszary szerszej polityki. Zasadniczy zestaw rekomendacji został zawarty w „Przedsiębiorczości w Polsce” (Ministerstwo Gospodarki, 2008), publikacji przygotowanej przez Ministerstwo Gospodarki, a ponadto w „Pakiecie dla Przedsiębiorczości” sformułowano zestaw propozycji legislacyjnych. Na szczeblu UE istotny nacisk położono na zasadę „MŚP przede wszystkim”, która znajduje odzwierciedlenie w „*Small Business Act*”. Jednakże żaden z tych dokumentów nie stanowi kompleksowych ram i nie jest jasne, czy wywierają one znaczący wpływ jako narzędzia strategicznej organizacji.

Ogólnym wynikiem tych zmian jest to, że działania związane z opracowaniem i realizacją polityk w zakresie MŚP i przedsiębiorczości zostały rozproszone pomiędzy ministerstwami, agencjami i obszarami polityki. Znajduje się to w sprzeczności z polityką wsparcia innowacji, która ma dobrze sformułowaną strategię przedstawioną w Strategii zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013 (Ministerstwo Gospodarki, 2006) oraz korzysta z hojnego ukierunkowanego finansowania w formie celowych programów operacyjnych w ramach Narodowej Strategii Spójności. Po zakończeniu opracowania Strategii uczenia się przez całe życie rozwój zasobów ludzkich będzie korzystał z podobnie dobrze sformułowanych i wspartych ram strategicznych.

Rozwój innowacji i zasobów ludzkich są istotne same w sobie, a ramy polityczne im poświęcone obejmują znaczące wsparcie dla MŚP i przedsiębiorczości. Jednakże ramy polityczne ukierunkowane na kwestie MŚP i przedsiębiorczości są szczątkowe i stanowią zbiór programów zestawionych razem bez jasnej koncepcji oraz bez zachowania ogólnej spójności. W najlepszym wypadku cechują się one występowaniem luk oraz wzajemnym nakładaniem się, a ponadto występuje wysokie ryzyko ich niespójności i niezgodności.

Przywrócenie wyraźnych ram strategicznych polityce MŚP i przedsiębiorczości mogłoby zapewnić zachowanie spójności, zgodności i całościowego ujęcia szerszego zakresu kwestii związanych z innowacjami i przedsiębiorczością. Ramy te powinny być w mniejszym stopniu skoncentrowane na badaniach i rozwoju oraz innowacjach opartych na wiedzy i technologii, a w większym zakresie na pomocy polskim MŚP w zakresie dorównania ich unijnym i międzynarodowym odpowiednikom w celu osiągnięcia ogólnego wzmocnienia średniej klasy całego sektora przedsiębiorstw. Istotnym elementem takiego wzmocnienia powinien być rozwój nowego pokolenia kompetentnych przedsiębiorców zdolnych do realizacji przedsięwzięć o dużym potencjale.

Może to obejmować dokument polityki horyzontalnej o tym samym statusie co Strategia zwiększania innowacyjności gospodarki. Nawet w warunkach braku szczególnego programu operacyjnego poświęconego tym zagadnieniom w ramach przyszłej Narodowej Strategii Spójności, która zapewne będzie obowiązywać od 2014 r., dokument taki miałby na celu zwiększenie spójności różnych rozproszonych działań przeprowadzanych jako element realizacji polityk w pozostałych obszarach. Wyznaczałby on ogólne ramy integracji MŚP oraz wpisywałby ogólne zagadnienia przedsiębiorczości w kwestię opracowania i realizacji polityki w tych obszarach. Tworzyłoby to mandat polityczny dla urzędników znajdujących się pod presją zapewnienia takiej integracji.

Dokument taki stanowiłby również dobry punkt wyjścia dla władz na niższych poziomach rządu odpowiedzialnych za realizację wsparcia, umożliwiając formułowanie własnych strategii w celu zapewnienia, że polityki lokalne i regionalne uzupełniają i wzmacniają polityki realizowane na szczeblu centralnym. Powinno to obejmować powiązanie strategii z planami działań oraz uzgodnionymi celami omawianymi i negocjowanymi pomiędzy rządem centralnym a władzami regionalnymi oraz pozostałymi kluczowymi stronami.

Ograniczenie głównych barier w rozwoju MŚP i przedsiębiorczości

Aby umożliwić zmniejszenie udziału mikroprzedsiębiorstw na rzecz wzrostu odsetka większych i silniejszych od nich przedsiębiorstw średniej wielkości, niezbędne jest usunięcie barier ograniczających ich wzrost, szczególnie w grupie przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 10 pracowników. Najistotniejszymi barierami wspomnianymi w rozdziale 2 wydają się być złożoność regulacji, obciążenia administracyjne, wysokie stawki podatkowe (w szczególności dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne), brak finansowania oraz dostępność zasobów ludzkich obejmujących wykwalifikowanych pracowników oraz umiejętności menedżerskie. Trudności związane z dostępem do rynków stanowią kolejny szeroko poruszany problem. Przegląd środowiska biznesowego w rozdziale 2 potwierdza, że trudności te nie stanowią jedynych braków środowiska biznesowego, lecz że generalnie Polska słabo wypada w porównaniach międzynarodowych w tych obszarach.

Większość tych barier jest do pewnego stopnia uciążliwa dla wszystkich grup wielkości przedsiębiorstw. Jednakże najbardziej uciążliwe są one dla MŚP, a w szczególności dla mikroprzedsiębiorstw, ponieważ MŚP nie mają odpowiedniego potencjału, dzięki któremu mogłyby sobie poradzić z tymi barierami. Znaczące ograniczenie tych barier jest możliwe bez konieczności realizacji polityk i programów ukierunkowanych wyłącznie na MŚP. Zmiany przepisów prawnych, stosowane zachęty oraz funkcjonowanie instytucji rządowych, tworzące wspólnie warunki ramowe działalności przedsiębiorstw, mogą przyczynić się do poprawy sytuacji, zwłaszcza gdy odzwierciedlają one podejście według zasady „MŚP przede wszystkim“ oraz reagują na oddziaływanie tych zmian na najmniejsze z przedsiębiorstw. Rozdział 2 zwraca uwagę na wiele obszarów, w których należy dokonać usprawnień, ale kilka z nich wyróżnia się jako obszary o najwyższym priorytecie:

- Ramy Reformy Regulacji oraz „Pakietu dla Przedsiębiorczości” wymagają spójnego stosowania, wzmocnienia i zwiększenia efektywności w zakresie eliminowania obciążeń regulacyjnych i kosztów administracyjnych. Należy jak najszybciej wdrożyć nowy „Program Reformy Regulacji – Lepsze Prawo” oraz „Test MŚP”. Ministerstwo Gospodarki powinno koncentrować się na dokonaniu pomiaru i efektywnej redukcji obciążeń administracyjnych ciążyących na małych przedsiębiorstwach, szczególnie w obszarach o najwyższym priorytecie. Uwzględnienie rezultatów dla MŚP jako elementu procesu oceny skutków regulacji (OSR) będzie stanowić istotną część tych wysiłków i będzie wymagać dalszych szkoleń dla urzędników administracji w celu umożliwienia im przeprowadzenia procesów (OSR) w sposób efektywny.
- Obciążenia administracyjne wskazane w rozdziale 2 i omówione szerzej w Przedsiębiorczości w Polsce (Ministerstwo Gospodarki, 2008), a mianowicie dotyczące wymogów kontrolnych i sprawozdawczych, mogą jedynie stanowić anegdotę. Jednakże prawdą jest, że są one wyższe niż przeciętnie spotykane i wydają się bardzo wysokie w porównaniu z krajami UE-15 oraz większością państw OECD nienależących do UE. Ważne jest, aby zamiary dokumentów i ram polityki wysokiego szczebla znajdowały swe odzwierciedlenie w realiach, w których funkcjonują przedsiębiorstwa, i nie ograniczały się do dobrych praktyk.
- Polskie zasoby ludzkie wymagają wzmocnienia w celu zapewnienia większej dostępności wykwalifikowanej siły roboczej oraz umiejętności menedżerskich. Wiąże się to z długookresowym problemem wzmocnienia systemów edukacji formalnej oraz kształcenia ustawicznego. Obszary priorytetowe obejmują zachowanie spójności uzgodnień o charakterze instytucjonalnym po przeprowadzeniu decentralizacji, lepsze dopasowanie systemu do potrzeb gospodarki, szczególnie w kwestii rynku pracy, wspieranie postaw przedsiębiorczych oraz kultury przedsiębiorczości poprzez pełną integrację programu przedsiębiorczości oraz znalezienie sposobów na udzielenie odpowiedniego finansowania dla rozwijającego się sektora szkolnictwa wyższego przy jednoczesnym zapewnieniu jego finansowej dostępności dla studentów.
- Mimo że system bankowości komercyjnej poczynił duże postępy w zakresie świadczenia stosunkowo dobrej jakości podstawowych usług bankowości na rzecz MŚP, lepsze finansowanie wzrostu i ekspansji przedsiębiorstw przez prywatne rynki finansowe będzie wymagać istotnego budowania potencjału instytucjonalnego. Czynione są wysiłki mające na celu wspieranie wzrostu i rozwoju instytucji, które mogą w ostrożny sposób dostarczyć dość znacznych kwot długoterminowego kapitału ryzyka, najlepiej obejmującego venture capital, zamiast oferowania kredytów krótkoter-

minowych, najchętniej udzielanych przez banki. Obejmują one fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe oraz fundusze inwestycyjne, które na koniec 2008 r. stanowiły około jedną czwartą systemu finansowego (pod względem wartości aktywów).

- Z uwagi na fakt, że obciążenie podatkiem dochodowym jest w Polsce stosunkowo niewielkie, kwestia zmniejszenia obciążeń podatkowych sektora MŚP oraz firm przedsiębiorczych zamierzających podjąć ekspansję wiąże się raczej z ograniczeniem wysokości stawek ubezpieczeń społecznych, które pomimo ostatnich obniżek nadal pozostają na wysokim poziomie. Jest to szczególnie istotne w tych sytuacjach, gdy obciążenia te zbiegają się z płacami minimalnymi, czyniąc zatrudnianie nisko wykwalifikowanych pracowników bardzo kosztownym. Z praktycznego punktu widzenia wymaga to obniżenia wydatków na ubezpieczenia społeczne, które w znacznej mierze są finansowane z tych składek. Dostosowanie poziomu wydatków związanych z programami wcześniejszych emerytur do średniego poziomu UE-25 oraz zintegrowanie specjalnego programu ubezpieczeń dla rolników (KRUS) z głównym systemem ubezpieczeń społecznych oferują pewne możliwości w tym zakresie.

Polska odniosła znaczące, choć nie nadzwyczajne, sukcesy w zakresie przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Z uwagi na fakt, że spółki zagraniczne często oferują wyższe wynagrodzenia aniżeli pozostałe przedsiębiorstwa i przyczyniają się do transferu technologii oraz wyższego wzrostu wydajności w gospodarce, oczywistym wydaje się, że Polska powinna czynić starania mające na celu przyciągnięcie jeszcze większej liczby tego rodzaju inwestycji. Z punktu widzenia MŚP rola, jaką firmy zagraniczne odgrywają w integracji polskiej gospodarki z gospodarką światową, ich wysoka skłonność do eksportu oraz zdolność do pełnienia centralnej funkcji rozwoju klastrowego³ czynią je znakomitym źródłem pośredniego dostępu do rynków zagranicznych⁴. Pomoc publiczna oraz niektóre specjalne zachęty dostępne nadal w Specjalnych Strefach Ekonomicznych powinny przynajmniej w najbliższej przyszłości być ograniczane do minimum, gdyż są one niespójne z dobrymi praktykami w zakresie polityki konkurencji. Jednakże jasne zobowiązanie do unikania dyskryminacji w zakresie stosowania regulacji i eliminacji ograniczeń prawnych nakładanych na własność zagraniczną, jak również szczególne preferencje w zakresie prawa głosu należne rządowi, które mogą być wykonywane w przypadku nabycia kapitału przedsiębiorstwa przez inwestorów zagranicznych, mogą odgrywać istotną rolę w kwestii zapewnienia Polsce miana pożądanego kierunku inwestowania wśród inwestorów międzynarodowych.

Rozsądne korzystanie z funduszy strukturalnych UE w celu stymulowania wzrostu potencjału

Usunięcie wielu barier ograniczających rozwój MŚP wymaga budowy infrastruktury, instytucji oraz potencjału różnego typu. Za przykład mogą posłużyć instytucje szkolnictwa wyższego, systemy kształcenia zawodowego oraz szkoleń, pozabankowe instytucje i rynki finansowe, różne typy infrastruktury fizycznej (w szczególności systemy związane z transportem), a także potencjał świadczenia usług wsparcia biznesowego. Pewne z nich prowadzą do wzmocnienia środowiska biznesowego, przynosząc korzyści gospodarstwom domowym oraz dużym firmom, jak również MŚP. Inne są ukierunkowane na zaspokojenie konkretnych potrzeb firm rozpoczynających działalność gospodarczą, istniejących MŚP oraz małych firm o potencjale szybkiego wzrostu.

Tworzenie potencjału tego typu wymaga zasadniczo posiadania pewnych zasobów. Część z nich jest potrzebna do zbudowania lub wynajęcia instalacji fizycznych, inne do finansowania usług, które nie mogą zostać w efektywny sposób dostarczone przez rynek, a jeszcze inne do finansowania działań, które nie są jeszcze, ale mogą szczęśliwie zostać uruchomione na zasadach komercyjnych. Polska znajduje się pod tym względem w wyjątkowo korzystnej sytuacji, ponieważ fundusze strukturalne UE dostarczają dużego i stałego strumienia środków zewnętrznych w znacznym stopniu ukierunkowanych na osiągnięcie tego celu. Powoduje to powstanie trzech grup problemów:

- Pozytywną stroną dużego budżetu dostępnego w zakresie budowy potencjału jest to, że finansowanie powinno być w takich warunkach łatwo dostępne dla finansowania programów rozwoju MŚP i przedsiębiorczości, przynoszących korzyści w sposób efektywny kosztowo (zakładając, że są one alokowane w odpowiedni sposób w ramach jednego z programów operacyjnych). Niebezpieczeństwo polega na tym, że brak ścisłych ograniczeń budżetowych może utrudnić zachowanie trwałej dyscypliny wymaganej dla zapewnienia, że programy nieprzynoszące korzyści są identyfikowane i eliminowane. Presję na bezproduktywne wydatkowanie środków należy eliminować, mimo że z dużym prawdopodobieństwem programy takie będą się nadal pojawiać w najbliższej przyszłości.
- Polityki i programy rozwoju MŚP i przedsiębiorczości powinny się koncentrować na rozwoju kultury przedsiębiorczości, mobilizowaniu zasobów ludzkich oraz budowaniu potencjału na wszystkich szczeblach. Priorytety powinny obejmować, zgodnie z Deklaracją Ministerialną ze Stambułu z 2004 r. (OECD, 2004), ograniczenie barier w dostępie MŚP do rynków globalnych (patrz OECD, 2006a) oraz poprawę dostępu MŚP do finansowania na rozsądnych warunkach (patrz OECD, 2006b). Programy muszą być ostrożnie opracowane i dostosowane do specyfiki sytuacji lokalnej, aby mogły przynieść sukces i być efektywne kosztowo. Należy unikać bezpośredniego finansowania przedsiębiorstw, zwłaszcza gdy ma ono charakter bezwarunkowy. Władze polskie wydają się być w pełni świadome tych kwestii.
- Wkrótce rozpoczyna się dyskusja na temat szerokiej alokacji zasobów w ramach kolejnego Programu Spójności. Problemem będzie ustalenie, czy wysoki poziom wsparcia dla MŚP powinien zostać utrzymany, podwyższony czy zmniejszony. Programy ukierunkowane na rozwój MŚP powinny być finansowane w hojny sposób, o ile charakteryzuje je wysoka efektywność kosztowa oraz gdy przynoszą wymierne korzyści. Zasoby przeznaczane na nieefektywne programy powinny być realokowane i przeznaczone na realizację innych celów Strategii Spójności. Większe możliwości w zakresie przeprowadzania ocen wpływu polityki oraz ocen programów będą miały istotne znaczenie dla podejmowania trafnych decyzji w tym obszarze.

Racjonalizacja polityki oraz procesów wsparcia w obszarach, gdzie jest to możliwe

Wrażeniem często odnoszonym przez Zespół OECD ds. Przeglądu było to, że liczba ponad 700 podmiotów uczestniczących w pewnych aspektach opracowania i realizacji polityki MŚP i przedsiębiorczości⁵ jest większa niżeli jest to faktycznie potrzebne. W wielu przypadkach prowadzi to do nadmiernej złożoności lub braku przejrzystości oraz fragmentaryzacji inicjatyw politycznych/programowych, które są zbyt rozproszone

lub zbyt wąsko określone, aby mogły skutecznie realizować swe cele. Oto niektóre z argumentów dotyczących tej kwestii:

- Liczba dokumentów strategicznych jest duża i często wydają się one nakładać na siebie (patrz Załącznik B). Jednakże nawet wspólnie nie mają one charakteru kompleksowego. W rzeczywistości konieczne jest nie tylko podjęcie pewnych działań związanych z zagadnieniami MŚP i przedsiębiorczości, jak wskazano powyżej, ale dodatkowo obecnie nad opracowaniem nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego pracuje także Ministerstwo Rozwoju Regionalnego⁶. Ponadto ich wzajemne relacje nie są przejrzyste. Bardziej czytelna organizacja materiału i hierarchii byłaby z pewnością pożądana.
- Liczba programów wsparcia MŚP jest duża, odzwierciedlając w pewnym stopniu dużą liczbę organizacji biorących udział w ich realizacji. Wiele z programów to programy krajowe, często realizowane na poziomie lokalnym. Inne są programami lokalnymi lub regionalnymi realizowanymi na poziomie lokalnym. Branding oraz czytelność znajdują się na niskim poziomie. Mniejsza liczba programów realizowanych przez mniej organizacji sprzyjałaby osiągnięciu większej przejrzystości z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów.
- Istnieje wiele funduszy pożyczkowych oraz funduszy poręczeń kredytowych, ale wielu z nich brakuje odpowiedniej skali działalności. Spośród 72 funduszy pożyczkowych wiele to fundusze małe i średniej wielkości o niewystarczających limitach środków obrotowych, aby zapewnić skuteczne kredytowanie. Znacznie powyżej 50 funduszy poręczeń kredytowych finansowanych niemal wyłącznie przez rząd polski lub ze źródeł unijnych udzieliło w 2007 r. zaledwie 11 000 poręczeń, a aktywne poręczenia stanowiły tylko 113% wartości kapitału funduszy⁷. Ogólnie rzecz biorąc, jedynie 1,7% MŚP w Polsce skorzystało z tych funduszy w 2007 r.
- Liczba podmiotów pośredniczących w systemie nauki i innowacji jest bardzo duża. Przegląd Polityki Innowacji w Polsce przygotowany w 2006 r. przez OECD wzywa do stworzenia systemu obejmującego mniejszą liczbę, ale za to silniejszych publicznych instytucji badawczych, które mogłyby być w większym stopniu skoncentrowane na konkretnych projektach. Zmniejszenie liczby instytucji pośredniczących w systemie nauki umożliwiłoby bliższe powiązanie wsparcia publicznego z wynikami działalności.

Punktem wyjścia powinno być potwierdzenie wiodącej i koordynującej roli jednego, posiadającego odpowiednie zasoby, ministerstwa w zakresie realizacji polityk dotyczących MŚP i przedsiębiorczości. Jednocześnie liczba organizacji zaangażowanych w tworzenie programu oraz w szczególności w realizację wsparcia powinna ulec zmniejszeniu. Potencjał instytucjonalny instytucji, które pozostaną po przeprowadzeniu racjonalizacji powinien zostać wzmocniony, a gdzie to konieczne należy zwiększyć kompetencje oddziałów regionalnych, aby zapewnić lokalną dostępność podmiotów świadczących usługi. Racjonalizacja działalności w pozostałych obszarach byłaby prawdopodobnym skutkiem tej sytuacji.

Lepsza koordynacja wsparcia politycznego na wszystkich poziomach

Koordynacja działań decydentów politycznych

Efektywne udzielanie wsparcia indywidualnym MŚP oraz przedsiębiorcom wymaga, aby różne podmioty uczestniczące w realizacji polityki sprawnie koordynowały swe działania zarówno na poziomie własnego szczebla, jak i pomiędzy poziomem centralnym, regionalnym i lokalnym. Ryzyko dla zapewnienia spójności na poziomie centralnym, wynikające z rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy różnymi obszarami polityki, zostało zauważone już wcześniej. Aby podjąć ten problem, rada międzyministerialna pod przewodnictwem premiera musi podjąć się zadania zapewnienia koordynacji i sformułowania polityk związanych z MŚP i przedsiębiorczością.

Istnieje już „Punkt Konsultacyjny” pod przewodnictwem prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) mający za zadanie zapewnienie wymiany informacji w celu przeprowadzenia dyskusji na temat realizacji programu oraz nowych inicjatyw i środków wsparcia przedsiębiorców. Składa się on wprawdzie z członków parlamentu, przedstawicieli organizacji wsparcia biznesowego oraz urzędników rządowych, ale reprezentują oni w większości szczebel operacyjny, a nie decyzyjny. Rada odbywa spotkania dwa razy do roku i przedstawia rezultaty swych dyskusji odpowiedzialnym ministrom, Parlamentowi oraz przedstawicielom świata biznesu. Doświadczenia rady mogą być pomocne w zakresie sformułowania wskazówek funkcjonowania rady ds. koordynacji polityki wyższego szczebla wspomnianej powyżej.

Ponadto obecne podejście do kwestii koordynacji regionalnej napotyka na problemy związane z brakiem jasności w zakresie podziału odpowiedzialności pomiędzy różnymi szczeblami geograficznymi i instytucjami. Niektóre województwa powołują jednostki przedsiębiorczości/rozwoju gospodarczego, a więc sytuacja może się jeszcze pogorszyć w przypadku braku mechanizmu formalnej koordynacji i podziału odpowiedzialności.

W 2008 r. ogłoszono powołanie Grupy Zadaniowej ds. Przedsiębiorczości dla zapewnienia skutecznego mechanizmu koordynacji działań na rzecz realizacji instrumentów programu operacyjnego w obszarze przedsiębiorczości i MŚP. Ta grupa zadaniowa obejmuje władze regionalne i lokalne, ministrów rządu centralnego oraz agencje, a także partnerów społecznych i gospodarczych. Jednakże z uwagi na fakt, że rola i mandat tej grupy roboczej ograniczają się do programów operacyjnych, nie będzie ona pełnić funkcji koordynacyjnej na wysokim szczeblu w zakresie całości polityk MŚP i przedsiębiorczości.

Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości i doświadczenia władz regionalnych i lokalnych w zakresie formułowania i realizacji polityk MŚP i przedsiębiorczości, istotne wydaje się zastosowanie mechanizmów uzupełniających umożliwiających tworzenie potencjału poprzez transfer wiedzy, informacji i wymianę dobrych praktyk. W 2008 r. powstała centralno-regionalna grupa robocza składająca się z przedstawicieli Urzędów Marszałkowskich oraz PARP mająca na celu przeprowadzenie dyskusji na temat wyzwań politycznych oraz realizacji programu. Zasadniczo stanowi ona forum dyskusji nad kwestiami technicznymi oraz poszukiwania wspólnych rozwiązań na poziomie regionalnym i centralnym. Rada międzyministerialna wspomniana powyżej powinna udzielać wskazówek na rzecz podmiotów regionalnych i lokalnych w zakresie realizacji odpowiednich środków i działań.

Koordinacja działań organów udzielających wsparcia

Sieć Krajowego Systemu Usług (KSU) dla MŚP jest obecnie uznawana za jedno z najlepszych narzędzi pomocy publicznej mających na celu promowanie wzrostu i rozwoju MŚP w Polsce (Stawasz *et al.*, 2007). Stworzenie sieci doprowadziło do poprawy jakości i zakresu usług i informacji dostarczanych MŚP, a także do lepszej koordynacji realizacji programów rządowych i wsparcia UE. System stale się rozwija i podnosi poziom doświadczenia i umiejętności usługodawców dla lepszego zaspokojenia potrzeb przedsiębiorców w zakresie zakładania i zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi.

Jednakże powstawanie wielu podmiotów świadczących usługi wsparcia na rzecz MŚP rodzi pytania co do nakładania się i dublowania działań, a także możliwości dotrzymania kroku przez szczebel centralny oraz jego współpracy z regionami w zakresie koordynacji tak dużego wzrostu instytucji, oraz co do tego, czy w rezultacie prowadzi to na poziomie regionalnym do powstania spójnego systemu wsparcia biznesowego przedsiębiorców oraz MŚP.⁸ W rzeczywistości Ministerstwo Gospodarki tworzy obecnie sieć 16 Regionalnych Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów, a ich relacje i koordynacja działań z istniejącymi usługodawcami, takimi jak punkty konsultacyjne KSU, będzie wymagać starannego zarządzania. W poszczególnych regionach powstało wiele agencji rozwoju na poziomie subregionalnym oraz lokalnym, często dla zajęcia się lokalnymi problemami związanymi z bezrobociem wynikającym z deindustrializacji oraz restrukturyzacji w okresie transformacji gospodarczej. Trudności związane z koordynacją rosnącej liczby instytucji na poziomie regionalnym uznano za problem regionalny.

Ocena wymiaru centralnego, regionalnego i lokalnego wsparcia MŚP przedstawiona w rozdziale 4 wskazuje na potrzebę integracji publicznie finansowanych systemów usług wsparcia, w tym tych związanych z finansowaniem zarówno ze źródeł centralnych, jak i regionalnych. Fragmentaryzacja wsparcia biznesowego przyczynia się do powstania niepewności u przedsiębiorców co do tego, gdzie należy udać się, aby uzyskać dostęp do konkretnych typów wsparcia. Pomimo że umowy o współpracy zawierane obecnie przez PARP z wieloma Urzędami Marszałkowskimi stanowią krok naprzód, mogą się one okazać niewystarczające, aby zapewnić, że sieć jest łatwo zrozumiała i dostępna dla mikroprzedsiębiorstw, mających duże potrzeby na różnych etapach rozwoju. Zasada okienka przedsiębiorczości oraz zasada jednego okienka nie mogą ograniczać się do świadczenia usług dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą, lecz powinny zostać rozszerzone na wszystkie typy MŚP.

Proces ten mógłby zostać znacząco ulepszony, gdyby istniał wspólny branding usług wsparcia biznesowego finansowanych na poziomie centralnym i regionalnym jako część działań w kierunku zwiększenia integracji. Ważne jest, aby system wydawał się spójny dla użytkowników biznesowych oraz usługodawców. Branding i zapewnienie jakości powinny być skoordynowane z poziomu centralnego, podczas gdy pakiety wsparcia powinny być ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb regionów. Poziom centralny może zapewnić wymianę personelu i wiedzy fachowej oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk pomiędzy regionami. Ponadto ważne jest również powiązanie członków systemów wsparcia MŚP/przedsiębiorczości i innowacji w celu osiągnięcia lepszych wyników w zakresie komercjalizacji B+R (*np.* zakładanie nowych podmiotów przedsiębiorczych, przedsiębiorstw typu spin-offs itd.).

Zapewnienie większej koncentracji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na działaniach wspierających rozwój przedsiębiorstw

Od czasu powstania w 2001 r. PARP stanowi główną agencję odpowiedzialną za koordynację i realizację usług wsparcia świadczonych przez rząd centralny na rzecz MŚP. Jej mandat jest szeroko interpretowany, a cele, oprócz wspierania rozwoju MŚP, obejmują rozwój zasobów ludzkich, wsparcie eksportu oraz rozwój regionalny. W rezultacie Agencja zapewnia wsparcie polityczne dla czterech głównych ministerstw: Ministerstwa Gospodarki (MG), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR).

Obecnie działania PARP obejmują przede wszystkim realizację programów finansowanych przez fundusze strukturalne UE, w tym ostatnie etapy programów sprzed 2007 r.⁹. Doprowadziło to do wspierania bardzo szerokiego spektrum projektów, które nie ograniczają się do samego wsparcia rozwoju przedsiębiorstw i przedsiębiorczości. Przykłady obejmują wsparcie obejmujące szkolenia z zakresu wykrywania raka, szkolenia dotyczące ochrony środowiska, budowy dróg, rozwoju ekologicznego transportu publicznego w Polsce wschodniej oraz dostępu do szerokopasmowego Internetu. Są to wartościowe cele programów, ale mogą one odwracać uwagę od koncentracji PARP na kwestii rozwoju przedsiębiorstw. Jednocześnie inne części administracji mogą posiadać wiedzę fachową, która czyni je bardziej kompetentnymi w zakresie realizacji takich projektów.

Oprócz prowadzonych działań operacyjnych PARP podejmuje także badania i analizy, które planuje następnie rozwijać. W zakresie, w jakim pomaga to jej w uzyskaniu lepszej bazy empirycznej dotyczącej realizacji wsparcia w sposób efektywny, działania takie należy popierać. Na przykład analiza identyfikująca potrzeby i bariery MŚP jest niezbędna dla stworzenia odpowiedniej podstawy dla priorytetyzacji programów. Poprawa metodologii badań oceny wpływu przeprowadzana przez PARP jest wysoce pożądana. Jednakże z uwagi na fakt, że odpowiedzialność jest egzekwowana w bardziej skuteczny sposób, gdy opracowanie i realizacja polityki są od siebie oddzielone, analiza strategiczna szerszych kwestii politycznych takich jak wpływ zmian klimatu oraz rozwój makroekonomiczny powinna zostać pozostawiona właściwym ministerstwom.

PARP jest silną instytucją, wyposażoną w odpowiednie środki i personel o właściwych kwalifikacjach, odgrywającą kluczową rolę w realizacji Krajowej Strategii Rozwoju oraz Narodowej Strategii Spójności. Jej efektywność została uznana w 2008 r., gdy KSU została zaprezentowana przez Komisję Europejską jako przykład dobrych praktyk w obszarze wsparcia publicznego dla MŚP. Jednakże ciągła kumulacja pełnionych przez nią nowych ról, działań i ministerstw, na rzecz których wdraża ona polityki może podnosić pytania dotyczące tego, kto i za co powinien być odpowiedzialny. Istotne jest, że PARP pozostaje skoncentrowana na dobrze zdefiniowanych działaniach podstawowych w zakresie udzielania wsparcia biznesowego dla przedsiębiorstw i firm przedsiębiorczych, oraz to, że zadania te wykonuje dobrze. Biorąc powyższe pod uwagę, korzystne wydaje się dokonanie przeglądu i, o ile to konieczne, wyjaśnienie roli PARP, mandatu i obowiązków sprawozdawczych w celu wzmocnienia jej priorytetyzacji. Personel i zasoby Agencji, które powinny obejmować poprawę potencjału umożliwiającego stworzenie silnej i dobrze zbadanej podstawy analitycznej jej działań, muszą być dopasowane do pełnionej przez nią roli i mandatu.

Zwiększenie efektywności koncepcji programu oraz procesu udzielania wsparcia

Polityki i programy MŚP i przedsiębiorczości, a w szczególności system wsparcia biznesowego, powinny zostać poddane całościowej ocenie w celu identyfikacji luk, zwłaszcza w zakresie wzmocnienia kultury przedsiębiorczości, rozbudowy potencjału przedsiębiorczości (aby zapewnić możliwość prowadzenia działalności innowacyjnej) oraz zapewnienia wsparcia dla młodych Polaków o pozytywne nastawieniu do przedsiębiorczości w zakresie wiedzy, umiejętności, doradztwa oraz środków finansowych umożliwiających im przekształcenie pomysłów w funkcjonujące przedsiębiorstwa. Bardziej zintegrowane podejście do problemów i inicjatyw politycznych różnych ministerstw i agencji w tym zakresie pozwoliłoby na osiągnięcie pewnego stopnia pewności, że istnieją struktury wsparcia „od kołyski do grobu” (np. polityki rozwoju przedsiębiorczości, wsparcie na etapie rozpoczynania działalności gospodarczej, otaczanie opieką przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju w celu podwyższenia wskaźnika przetrwania przedsiębiorstw oraz wspieranie wzrostu firm), tak aby „przedsiębiorczy potencjał” częściej stawał się „przedsiębiorczą rzeczywistością”, która przekłada się na wzrost liczby miejsc pracy oraz powstanie wartości dodanej.

Obecnie treść wsparcia programowego jest w znaczącym stopniu określana i finansowana przez PARP za pośrednictwem sieci KSU. Jej zakres jest bardzo szeroki i trudno jest znaleźć rzeczywiste luki w jej kształcie, obszary, w których wsparcie nie jest udzielane lub problemy, którymi nikt się nie zajmuje. Jednakże jej przejrzystość z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów jest bardziej wątpliwa w obliczu braku silnego brandingu, co zostało omówione w rozdziale 4. Biorąc pod uwagę, że władze odpowiedzialne za rozwój regionalny oraz Urzędy Marszałkowskie realizują regionalne programy operacyjne, tworzenie nowych instytucji, usług i programów wsparcia mogłoby z łatwością doprowadzić do rozszerzenia skali i pogorszenia tego problemu.

Ponadto istnieją powody pozwalające na założenie, że treść i ogólna koncepcja tych programów mogą zostać zoptymalizowane, w szczególności w odniesieniu do programów obejmujących bezpośrednio finansowanie przedsiębiorstw. Po pierwsze dotychczas dokonane oceny dotyczące w znacznym stopniu programów przeprowadzonych w latach 2004–2006, finansowanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE z poprzedniej edycji, sugerują występowanie istotnego efektu marnotrawienia środków („*deadweight effect*”), który stwierdza, że około 65 spośród wspieranych działań i tak zostałyby przeprowadzone nawet bez wsparcia politycznego. Co za tym idzie, znaczna część bezpośredniej pomocy finansowej na rzecz przedsiębiorstw trafiła do kieszeni beneficjentów nie wnosząc żadnej wartości dodanej do ich działań. Bardziej efektywne programy powinny ograniczać straty z tytułu marnotrawienia środków.

Po drugie oceny te wskazują na to, że wsparcie przedsiębiorstw innowacyjnych charakteryzowało się wyższą efektywnością niż wsparcie innych typów podmiotów. Strata z tytułu marnotrawienia środków była mniejsza, a zakres nowych innowacji beneficjentów wyraźnie wyższy (40 nowych produktów i procesów, w wielu przypadkach całkowicie nowych w skali światowej, oraz 43 nowe rynki). Sukces w tym obszarze odnosiły przede wszystkim większe przedsiębiorstwa, co może wskazywać na ograniczenia, z jakimi zmagają się w tym obszarze większość mikroprzedsiębiorstw. Sugeruje to konieczność wzmocnienia wsparcia projektów o wysokim stopniu innowacyjności, nawet jeśli są to

projekty duże. Ponadto wynika z tego, że należy czynić wysiłki w zakresie budowy potencjału mniejszych przedsiębiorstw, umożliwiające im uczestnictwo w realizacji projektów innowacyjnych. Mogłoby to obejmować zmianę kryteriów programowych w celu ograniczenia kosztów transakcyjnych ponoszonych przez MŚP, w szczególności przez firmy przedsiębiorcze znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju o wysokim potencjale wzrostu, które mogą być firmami bardzo małymi, próbującymi odnieść korzyści z realizacji tych programów.

Po trzecie efektywność parków przemysłowych i technologicznych, stanowiących bardzo zróżnicowany zbiór instytucji, wydaje się w pewnych przypadkach niejednoznaczna. Zaskakującym przykładem może być stosunkowo powolny transfer technologii związany z parkami technologicznymi. Kwestią wartą zbadania jest koncepcja tych parków, aby określić, czy miejsca pracy, jakie wydają się one generować są tworzone dodatkowo, czy też zastępują miejsca pracy, które i tak by powstały, czy te miejsca pracy tworzą większą wartość dodaną oraz czy ich wkład w transfer technologii może zostać zwiększony.

Po czwarte badanie ankietowe programów i polityk wsparcia przedstawione w rozdziale 3 sugeruje dużą zmienność w zakresie dotarcia do beneficjentów. Niektóre z nich mają rozmiary wystarczająco duże, aby wywrzeć istotny wpływ na cały sektor przedsiębiorstw:

- PARP i KSU obsługują każdego roku 200 000 klientów (choć intensywność tego wsparcia jest bardzo różna, począwszy od prostego udzielania informacji, do usług wsparcia i doradczych), a ich Ośrodki Konsultacyjne 25 000 klientów rocznie (celem jest dotarcie do 123 000 klientów).
- Pod koniec 2008 r. 40 000 osób, w tym 55% kobiet, weszło na edukacyjną stronę internetową *Akademia* w celu uzyskania informacji dostosowanych do potrzeb MŚP.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) zakłada cel w postaci przeprowadzenia szkoleń na rzecz 550 000 pracowników zatrudnionych w 200 000 przedsiębiorstwach oraz świadczenie usług wsparcia biznesowego na rzecz 350 000 MŚP.

Jednakże pozostałe podmioty są zbyt małe, aby móc ocenić, w jaki sposób mogłyby one wnieść efektywny wkład w realizację celów strategicznych:

- Jak zauważono powyżej, stopień wykorzystania wsparcia oferowanego przez dużą liczbę funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych przez MŚP jest niski (co wynika z takich przyczyn jak: zbyt restrykcyjne kryteria dostępu do środków, brak świadomości istnienia tych funduszy oraz zbyt niska kapitalizacja funduszy).
- W okresie od 2007 r. do marca 2009 r. ze wsparcia PARP w postaci funduszy kapitału zaangażowanego skorzystało zaledwie 49 podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą.
- W latach 2007–2008 program „Inicjowania działalności innowacyjnej” udzielił wsparcia finansowego zaledwie 15 projektom.

Podsumowanie ostatnio przeprowadzonych ocen skutków wstępnych etapów realizacji programów stanowiących część horyzontalnych programów operacyjnych znajduje się w fazie przygotowania. Po jego przygotowaniu pożądanym jest przeprowadzenie przeglądu treści polityk wsparcia w bardziej szczegółowy sposób aniżeli było to możliwe podczas niniejszego przeglądu. Przegląd ten powinien zajmować się kwestiami strategicznymi określonymi w rozdziale 3, a mianowicie obszarami poprawy dostępu do finansowania, ułatwienia dostępu do rynków oraz stymulowaniem innowacji. Ponadto powinien on po-

szukiwać sposobów wzmocnienia programów przynoszących duże korzyści ustalonych w podsumowaniu oceny przy równoczesnej zmianie koncepcji lub realokacji zasobów w kierunku zmniejszenia ich zaangażowania w realizację mniej efektywnych programów.

Taki przegląd powinien wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- Aby zapewnić przejrzystość i widoczność usług wsparcia dla potencjalnych beneficjentów, należy stworzyć jasne i rozpoznawalne marki o wysokiej reputacji. Osiągnięciu tego celu może pomóc ograniczenie liczby podmiotów świadczących usługi oraz zapewnienie wysokiej i standaryzowanej jakości świadczonych usług. Usługi takie powinny być świadczone przez przeszkolonych usługodawców i doradców, monitorowane i oceniane, a także powinny uwzględniać informację zwrotną pochodzącą od użytkownika.
- Zakres dostępnych usług powinien być odpowiednio zróżnicowany, umożliwiając ich dostosowanie do potrzeb różnych grup docelowych MŚP i przedsiębiorców. Punkt równowagi świadczonych usług powinien przesunąć się z kierunku większego udziału usług doradczych, kosztem usług typowo informacyjnych. Ponadto zakres usług powinien różnić się w zależności od regionu, uwzględniając różne potrzeby lokalnych firm i przedsiębiorców.
- Finansowane publicznie usługi dla środowiska biznesowego nie powinny zastępować usług, które mogą być świadczone na zasadach komercyjnych; a usługi finansowane publicznie powinny dążyć do wspierania przedsiębiorstw w podejmowaniu wysiłków na rzecz poprawy wyników działalności i nie uzależniać ich od wsparcia finansowego ze źródeł publicznych.
- Wiele typów wsparcia MŚP oraz innowacji korzysta z zalet, jakie przynoszą bliskość odbiorców usług oraz niskie bariery dostępu w celu zapewnienia ich skuteczności. Jest to argumentem za udzielaniem wsparcia na poziomie lokalnym w celu osiągnięcia korzyści związanych z bliskością terytorialną, co pozwala na tworzenie powiązań i budowanie zaufania pomiędzy firmami i podmiotami świadczącymi usługi wsparcia. W przypadku gdy usługi wsparcia są wysoce wyspecjalizowane, złożone lub uzależnione od posiadania szczególnej wiedzy eksperckiej, kryterium efektywności kosztowej może przemawiać za świadczeniem tych usług raczej na poziomie centralnym aniżeli na poziomie regionalnym lub lokalnym.
- Polityki opracowane w uzgodnieniu z ich potencjalnymi odbiorcami mają większą szansę stać się skutecznymi instrumentami dobrze odbieranymi przez społeczność docelową. W rezultacie dostosowanie polityk do potrzeb MŚP wymaga stworzenia różnych form dialogu ze społecznością biznesową oraz być może także wprowadzenia programów pilotażowych na poziomie regionalnym. Pożądane jest stworzenie sformalizowanego mechanizmu konsultacji ze społecznością MŚP w zakresie opracowania polityki i programu.

Dalsza poprawa oceny polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości

Ocena polityk i programów w zakresie MŚP i przedsiębiorczości stanowi w Polsce stosunkowo nowe zagadnienie. Jednakże Unia Europejska wymaga, aby ocena stanowiła element programu, który wspiera, dzięki czemu Polska szybko nabierałaby doświadczeń w tym obszarze. Ponieważ władze zarządzające wszystkimi horyzontalnymi programami

mi operacyjnymi stanowią część Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo to ponosi odpowiedzialność za ocenę wszystkich programów horyzontalnych związanych z Narodową Strategią Spójności. MRR zatrudnia 150 osób przeprowadzających te oceny. W rezultacie przeprowadzono około 260 ocen dotyczących przede wszystkim programów istniejących przed wdrożeniem Narodowej Strategii Spójności. Od chwili obecnej do 2015 r. Ministerstwo planuje wydać około 60 milionów EUR na przeprowadzenie ocen. Ponadto PARP przeprowadziła ocenę niektórych ze swych jednostek świadczących usługi wsparcia, a każdy regionalny program operacyjny posiada swoją własną jednostkę oceniającą funkcjonującą przy Urzędzie Marszałkowskim.

Jest to bardzo obiecujący początek. Jednakże biorąc pod uwagę duże kwoty, jakie wchodzi w grę, powstają istotne wyzwania:

- O ile w zakresie oceny programów i projektów istnieją dobrze rozwinięte instrumenty, o tyle w obszarze szerszej oceny politycznej wymagane jest podjęcie dodatkowych wysiłków.
- Wzmocnienie i większa standaryzacja metodologii byłaby zjawiskiem pożądanym. Większość ocen dokonanych co najmniej od 2007 r. koncentrowało się na ocenie oddziaływania, mierząc zmiany zachodzące z upływem czasu na podstawie deklaracji beneficjentów. Pożądane byłoby przeprowadzenie analizy efektów netto, tj. porównania doświadczeń związanych z realizacją programu z tym, co mogłoby nastąpić, gdyby program nie został zrealizowany¹⁰.
- Duża skala ocen, jakie będą wymagane w kolejnych kilku latach nie pozostanie bez wpływu na zasoby ludzkie. Przeszkolenie dużej liczby wykwalifikowanych pracowników dokonujących ocen oraz opracowanie sposobów zarządzania nimi będzie stanowił wysoki priorytet.

Przypisy

1. Na przykład udział eksportu w przychodach netto firm zatrudniających od 10 do 49 pracowników w 2007 r. wyniósł 7%, a jedynie 12% firm przemysłowych w tej klasie wielkości przedsiębiorstwa podjęło w 2006 r. działalność innowacyjną. Dane dla przedziału firm zatrudniających od 50 do 249 pracowników są nieco lepsze, ale i tak znacznie ustępują wynikom osiągniętym przez duże firmy. Patrz Tabele 1.10 i 1.12 oraz związana z tym dyskusja w rozdziale 1.
2. Dalsza dyskusja zostanie przedstawiona w Strategii Innowacyjności OECD, która zostanie przedstawiona w 2010 r.
3. Klastry rozwinęły się w Polsce w obszarze napływających inwestycji bezpośrednich, szczególnie w dziedzinie elektroniki, technologii informatycznych, przemysłu motoryzacyjnego i lotniczego w miarę, jak MŚP w coraz szerszym zakresie korzystały z efektów rozprzestrzeniania.
4. Aby uzyskać potencjalne korzyści, jakie oferują napływające inwestycje bezpośrednie, które powinny obejmować transfer technologii i know-how oraz dostęp do rynków, wymagane jest zwrócenie większej uwagi na tworzenie efektywnych powiązań pomiędzy MŚP i oddziałami przedsiębiorstw zagranicznych.
5. Patrz rozdział 3.
6. Zasady zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 r.
7. Międzynarodowe standardy dotyczące relacji wysokości poręczeń do kapitału kształtują się na poziomie 2–2,5.
8. Patrz rozdział 4.
9. Przedakcesyjne fundusze PHARE oraz strukturalne programy operacyjne realizowane w ramach funduszy spójności 2004–2006. 98% personelu PARP jest zaangażowane w obsługę procesu wykorzystania funduszy strukturalnych UE.
10. Dyskusja na temat najlepszych praktyk została przedstawiona w: OECD (2008).

Bibliografia

- Ministerstwo Gospodarki (2006), „Strategia zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, Warszawa, sierpień.
- Ministerstwo Gospodarki (2008), „Przedsiębiorczość w Polsce”, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2006), „Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015”, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Narodowa Strategia Spójności przyjęta przez Komisję Europejską, maj.
- OECD (2004), „The Istanbul Ministerial Declaration on Fostering the Growth of Innovative and Internationally Competitive SMEs”, 3-5 June, www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_34197_32020176_1_1_1_1,00.html.
- OECD (2006a), „The Athens Action Plan for Removing Barriers to SME Access to International Markets”, adopted at the OECD-APEC Global Conference in Athens, 8 November, www.oecd.org/dataoecd/4/17/37818332.pdf.
- OECD (2006b), “The OECD Brasilia Action statement for SME and Entrepreneurship Financing”.
- OECD (2007), **SMEs in Mexico: Issues and Policies**, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031791-en>.
- OECD (2008), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, OECD Publishing, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040090-en>.
- Stawasz E., *et al.* (2007), „Entrepreneurship and Innovation Policy in European Countries: The Case of Poland”, report prepared as part of the Innovative Policy Research for Economic Growth (IPREG) project, Foundation for the Promotion of Entrepreneurship, Lodz, August, www.ipreg.org.

ZAŁĄCZNIK A

Najistotniejsze działania polityczne i inicjatywy w zakresie MŚP i przedsiębiorczości w Polsce w układzie chronologicznym

1994

- Rząd utworzył Fundusz Poręczeń Kredytowych (przekształcony w 1997 r. w Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych Banku BGK).

1995

- Rząd przyjął pierwszy program polityczny ukierunkowany na rozwój MŚP – „Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce narodowej” na lata 1995–1997 (w praktyce do 1998 r.).
- Utworzenie Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju MŚP (przekształconej w 2001 r. w PARP).
- Utworzenie Krajowego Rejestru Usług dla MŚP.
- Zainicjowanie pierwszych lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych dla MŚP.

1996

- Utworzenie Agencji Techniki i Technologii (fuzja z PARP w 2002 r.).
- Utworzenie Krajowej Sieci Usług dla MŚP (KSU).
- Utworzenie Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych (KSFP).
- Utworzenie „rynku pozagiełdowego” (CETO).

1997

- Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa.
- Utworzenie Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych Banku BGK.
- Ustawa z 20 sierpnia o Krajowym Rejestrze Sądowym.

1998

- Rząd powołał Grupę Roboczą ds. Ograniczenia Barrier Biurokratycznych dla Prowadzenia Działalności Gospodarczej.

1999

- Program polityczny nowego rządu przyjęty w maju 1999 r. „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku”. Alokacja budżetu w wysokości 140 milionów PLN.
- Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, przyjęta w listopadzie.
- Lekcje z zakresu przedsiębiorczości są wprowadzane do programu nauczania szkół średnich pierwszego i drugiego stopnia.

2000

- Ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP); obowiązująca od 2001 r.
- Rząd przeprowadził pierwsze Badanie MŚP na podstawie próby przedsiębiorstw funkcjonujących zgodnie z Narodowym Rejestrem Statystycznym REGON; obecnie badanie to przeprowadzane jest dwa razy w roku w celu umożliwienia określenia problemów, z jakimi borykają się MŚP.
- Utworzenie Ośrodków Doradztwa Gospodarczego w ramach sieci KSU.
- Ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego.
- Phare 2000 – Krajowy Program Rozwoju MŚP.
- „Strategia zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki do roku 2006” opracowana przez rząd.

2001

- Rada Ministrów przyjęła dokument strategii „Wzrost innowacji gospodarczych w Polsce do 2006 roku”, lipiec.
- Regionalne instytucje finansowe (RIF) są tworzone w każdym województwie.
- Rząd wydał dokument „Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich”.
- Zmiany w ustawie o działalności gospodarczej; sformułowanie pierwszej w polskim prawie definicji MŚP.
- Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym – wszyscy przedsiębiorcy muszą zarejestrować swą działalność gospodarczą w tym rejestrze.
- Ustawa o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.
- „Strategia działań prywatyzacyjnych w sektorze MŚP w obszarze działania Ministerstwa Skarbu Państwa”, przyjęta przez Radę Ministrów, kwiecień.

2002

- Polska przyjęła Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw, kwiecień.
- Rząd wprowadził strategię gospodarczą „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca, 2002–2006”.
- Rada Ministrów zatwierdziła pakiet „Najpierw przedsiębiorczość”, jeden z fundamentalnych elementów strategii gospodarczej „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca”.
- Rząd przyjął „Pakiet działań antykryzysowych na rzecz ochrony rynku i miejsc pracy”, lipiec.

- Rada Ministrów przyjęła w sierpniu program „Kapitał dla przedsiębiorczych” (do realizacji w latach 2002–2006) o budżecie 170 milionów PLN na lata 2003–2004; 750 milionów PLN po 2004 r. Główny cel: budowa sieci lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i funduszy gwarancji poręczeniowych dla MŚP.
- Zmiany w ustawie o działalności gospodarczej, sierpień.
- Polska przystąpiła do CC BEST – Grupy Zadaniowej ds. Uproszczenia Środowiska Biznesowego dla Krajów Kandydujących (inicjatywa UE).
- Polska wprowadziła zasadę przeprowadzania ocen skutków regulacji (RIA) wszystkich projektów regulacji.
- Uchwalenie ustawy o wsparciu finansowym inwestycji.
- Utworzenie Zespołu Parlamentarnego ds. Przedsiębiorstw.
- Ministerstwo Gospodarki zatwierdziło dokument „Zamówienia publiczne dla przedsiębiorczych. Program wsparcia małych i średnich przedsiębiorców – potencjalnych uczestników rynku zamówień publicznych na lata 2003–2005”, grudzień.
- Minister Edukacji Narodowej i Sportu czyni zwiększenie poziomu wiedzy, umiejętności oraz rozwój postaw przedsiębiorczych przez uczniów, niezbędnych do aktywnego uczestniczenia w życiu gospodarczym, jednym z celów edukacyjnych i zadań szkolnych.

2003

- 11 największych organizacji reprezentujących pracodawców, przedsiębiorców oraz samorządy gospodarcze połączyło wysiłki na rzecz utworzenia Rady ds. Przedsiębiorczości.
- Rada Ministrów przyjęła w lutym „Kierunki polityki rządu w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2003–2006 w Polsce”. Alokacja budżetu w wysokości 2–2,5 mld PLN.
- Rada Ministrów przyjęła „Plan działań stymulujących wzrost gospodarczy w latach 2003–2004” (Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca II), zwany „Planem działań pro wzrostowych”. Plan określił zadania w zakresie stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, promowania zatrudnienia oraz ograniczania ubóstwa, wspierania innowacyjności, rozwoju infrastruktury oraz restrukturyzacji i prywatyzacji własności państwowej.
- Wprowadzenie „Programu promocji gospodarczej na lata 2003–2005”.
- Rząd przyjął „Strategię gospodarczą rządu: Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca II; 2003–2006”.
- Utworzenie Krajowej Sieci Innowacji (KSI).
- Ustawa o upadłości; wejście w życie postanowień nowego Prawa upadłościowego i naprawczego.
- Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał zarządzenie w zakresie nowej podstawy nauczania dla edukacji ogólnej w poszczególnych typach szkół średnich pierwszego i drugiego stopnia – ustanawiając jednym z priorytetów nadzoru pedagogicznego kwestię wprowadzenia przez szkoły przedmiotu podstawy przedsiębiorczości oraz modułu Edukacja na rzecz aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, oraz przeprowadzając kontrole w poszczególnych województwach w zakresie oceny metod wprowadzenia tego programu.

- Aktualizacja programów szkoleniowych Krajowego Systemu Kształcenia Zawodowego i Szkoleń w obszarach zarządzania własnym przedsiębiorstwem, handlu i marketingu.
- Pierwszy kompleksowy ogólnopolski projekt badawczy w zakresie analizy samozatrudnienia „Samozatrudnienie w Polsce”, przeprowadzony na zlecenie PARP.
- Początek działalności Polskiej Sieci Aniołów Biznesu.
- Zmiana ustawy o wsparciu finansowym inwestycji (2002 r.).

2004

- Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.
- Przedsiębiorczość staje się częścią programu nauczania absolwentów dwuletnich szkół zawodowych oraz przedmiotem egzaminów kwalifikacyjnych.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – wchodzi w życie w sierpniu.
- Zespół Parlamentarny ds. Przedsiębiorstw rozpoczyna publiczną debatę na temat regulacji dotyczących samozatrudnienia.
- Uchwalenie w styczniu ustawy umożliwiającej podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych, dla których źródłem dochodu jest pozarolnicza działalność gospodarcza, wybór nowego systemu opodatkowania – na podstawie stawki liniowej 19% (jako alternatywy do opodatkowania według progresywnej skali podatkowej).
- Nowa ustawa o podatku VAT – zawierająca specjalne regulacje i zwolnienia dla „małych podatników”.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- Ustawa z 14 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Kredytowych UE; rola Banku BGK.
- Wejście w życie postanowień nowej ustawy o prawie bankowym.
- Wejście w życie ustawy o funduszach inwestycyjnych – w lipcu.
- Rząd przyjął strategię rozwoju rynku kapitałowego „Warsaw City 2010 Agenda”.

2005

- Rząd polski przyjął unijną definicję „MŚP”.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 stycznia 2005 r. o Krajowej Sieci Usług dla MŚP (wyznaczenie wymogów oraz standardów usług dla wszystkich jednostek).
- Ustawa z 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym; następnie stworzenie i uruchomienie funduszu przez Bank BGK (zatwierdzenie kwoty 34 mln EUR jako wsparcia ze środków publicznych dla uzupełnienia funduszy załączkowych.)
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

2006

- Przyjęcie „Programu Reformy Regulacyjnej” („Przedsiębiorca ma prawo”), sierpień.
- Zmiany przepisów podatkowych, Kodeksu Pracy, funduszy poręczeniowych UE, ustawy o zamówieniach publicznych, przyjęte przez rząd.

- „Ustawa zmieniająca ustawę o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz niektóre inne ustawy”, przyjęta przez Radę Ministrów, styczeń.
- „Strategia zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, dokument strategiczny zaakceptowany przez Radę Ministrów we wrześniu.
- Wytyczne do oceny skutków regulacji, przyjęte przez Radę Ministrów, październik.

2007

- Utworzenie New Connect – alternatywnego systemu obrotu poza rynkiem regulowanym Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie.
- Rząd dokonuje obniżki składki rentowej na ubezpieczenie społeczne (rozłożonej na lata 2007–2808).
- Zmiany Kodeksu Pracy, Kodeksu Postępowania Cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawy o ordynacji podatkowej.

2008

- Stopniowe wdrażanie postanowień „Pakietu dla Przedsiębiorczości”, obejmujące:
 - Przyjęcie zmian z ustawie o rachunkowości (lipiec) w celu podniesienia progu dla obowiązku prowadzenia pełnej księgowości z 800 000 EUR do 1,2 mln EUR rocznych przychodów. Zmiana ta rozszerzyła grupę przedsiębiorców, którzy mogli wybrać stosowanie uproszczonych zasad księgowości oraz zmniejszyła koszty administracyjne związane ze spełnieniem obowiązków księgowych.
 - Zmiany w ustawie o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (czerwiec) rozszerzające zakres działań PARP w obszarze dystrybucji funduszy strukturalnych i przypisujące Agencji nowe obszary odpowiedzialności związane z: działalnością innowacyjną, wspieraniem zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw, badaniami roli mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce oraz przeprowadzenie analizy barier rozwoju przedsiębiorczości.
 - Zmiany ustawy o wspieraniu działalności innowacyjnej (czerwiec) w celu stymulowania innowacyjności polskich przedsiębiorców, w tym podejmowania działań mających na celu rozszerzenie możliwości wsparcia innowacyjnych przedsięwzięć z wykorzystaniem zasobów prywatnych (np. kredyt technologiczny dla przedsiębiorstw udzielany przez banki komercyjne oraz banki państwowe).
 - Zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (lipiec) wprowadzające nowy instrument umożliwiający przedsiębiorcom zawieszenie działalności gospodarczej na okres do dwóch lat bez konieczności spełnienia większości obowiązków administracyjnych, do których realizacji są zobowiązane przedsiębiorstwa prowadzące aktywną działalność oraz wprowadzające przepisy wzmacniające pozycję przedsiębiorstw w relacjach z urzędnikami administracji poprzez wprowadzenie przepisów zobowiązujących urzędników administracji do przyjmowania niekompletnych dokumentów.
 - Zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (grudzień) wprowadzające okienka przedsiębiorczości w zakresie procedur rozpoczynania działalności gospodarczej oraz ujednoczenia procedur kontrolnych na gruncie prawa polskiego. Zmiana koncentrowała się na eliminacji istniejących niedociągnięć w obsza-

rze procedur kontrolnych, które poprzednio były często niespójne i wzajemnie się powielały.

- Prawo horyzontalne w zakresie wprowadzenia dyrektywy o usługach (w przygotowaniu) w celu stworzenia jednego punktu kontaktu oraz realizacja dyrektywy o usługach (aspekty autoryzacji, swobodny przepływ usług oraz współpraca administracyjna).
- Zmiany w prawie handlowym (listopad) wprowadzające ograniczenia minimalnych wymogów kapitałowych w zakresie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z 50 000 PLN do 5 000 PLN oraz spółki akcyjnej z 500 000 PLN do 100 000 PLN. Ponadto zostanie usunięty obecny wymóg przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową w przypadku spełnienia określonych kryteriów (nawet wbrew woli właściciela spółki).
- Rząd przyjął „Najpierw myśl na małą skalę – działania rządu na rzecz przedsiębiorczości”.
- Rząd przyjął „Nowe podejście do zamówień publicznych: Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój”, kwiecień.
- Ustawa z 30 maja 2008 r. o pewnych formach wsparcia działalności innowacyjnej (zmieniona przez ustawę z 29 lipca 2005 r.). Celem nowej ustawy było dostosowanie regulacji związanych z Kredytem Technologicznym do nowych zasad UE w zakresie udzielania regionalnej pomocy publicznej, zmian metod przyznawania kredytu technologicznego oraz obniżenia z 50% do 20% udziału przychodów ze sprzedaży netto pochodzących ze świadczenia usług B+R w całkowitych przychodach rocznych firmy, wymaganego dla kwalifikowania się do skorzystania z ulg podatkowych z tytułu posiadania statusu ośrodka B+R.

2009

- Kontynuacja realizacji „Pakietu dla Przedsiębiorczości” (druga zmiana ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zmian ustawy podatkowej, ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym).
- Rząd wydał „Kierunki rozwoju funduszy poręczeniowych oraz funduszy pożyczkowych dla MŚP na lata 2009–2013”.
- Zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa – wzrost poziomu gwarancji dla poręczeń udzielanych przez BGK do 50% wartości kredytu; rozszerzenie ochrony poręczeniowej o depozyty zabezpieczające przedmiot leasingu itp.

ZAŁĄCZNIK B

Główne dokumenty strategiczne oraz polityki MŚP i przedsiębiorczości realizowane w Polsce od 2003 r.

Strategia/Program	Cele strategiczne właściwe dla polityki przedsiębiorczości oraz MŚP
1	<p>Krajowy Program Reform na lata 2005–2008 (obszary polityki mikroekonomicznej i strukturalnej)</p> <p>Priorytet 2 – Rozwój przedsiębiorczości</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poprawa jakości regulacji. • Uproszczenie procedur administracyjnych oraz obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. • Poprawa sądownictwa gospodarczego. • Zakończenie głównych procesów prywatyzacyjnych. • Zakończenie procesu przekazywania własności. • Transformacja przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących na podstawie ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. • Finansowe wzmocnienie funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych. • Wspieranie budowania i modernizacji infrastruktury energetycznej. • Wspieranie systemu promocji polskiej gospodarki oraz systemu usług dla eksporterów. <p>Priorytet 3 – Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rozwój rynku innowacji oraz środowiska instytucjonalnego ułatwiającego współpracę pomiędzy obszarem B+R i gospodarką. • Wspieranie obszaru badań i rozwoju. • Rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji. • Ułatwienie wykorzystania ekotechnologii wspierających wydajność energetyczną i kogenerację.
2	<p>Krajowy Program Reform na lata 2008–2011¹ (Priorytet Innowacyjna Gospodarka)</p> <p>Działanie 1. Stworzenie sprzyjającego środowiska regulacyjnego i instytucjonalnego dla rozwoju przedsiębiorstw, innowacji i inwestycji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja, pomiar i obniżenie obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców przez prawo. • Zwiększenie i rozszerzenie roli konsultacji w procesie tworzenia prawa, szczególnie poprzez zagwarantowanie uczestnictwa przedstawicieli przedsiębiorców. • Pełna realizacja zasady „najpierw myśli na małą skalę” w systemie stanowienia prawa w państwie. • Przyjęcie Strategii rozwoju przemysłu opartej na analizie konkurencyjności sektorów przemysłu. • Prognozy rozwoju technologicznego ukierunkowane na sformułowanie przyszłych kierunków rozwoju polskiego przemysłu. • Powołanie Rady ds. Nauki i Innowacji przy Prezesie Rady Ministrów. • Promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). <p>Działanie 3. Wdrażanie rozwiązań wspierających działalność innowacyjną oraz badawczo-rozwojową (B+R), w szczególności poprawa transferu wiedzy i dyfuzji innowacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie i realizacja systemu wdrożenia Strategii zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013. • Inwestycje w instrumenty kapitałowe, quasi-kapitałowe i instrumenty dłużne funduszy kapitału ryzyka w celu finansowania MŚP, w szczególności MŚP na wczesnym etapie rozwoju, a zwłaszcza przedsiębiorstw innowacyjnych oraz prowadzących działalność B+R. • Wspieranie projektów rozwijających skłonność przedsiębiorców do inwestowania. • Przygotowanie i wdrożenie planu działań wynikających z dokumentu „Nowe podejście do zamówień publicznych”. • Wspieranie procesu tworzenia i rozwoju klastrów przemysłowych. • Opracowanie instrumentu wspierania podejścia innowacyjnego użytkowników. • Opracowanie instrumentu wzrostu zatrudnienia w działach badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw.

Strategia/Program	Cele strategiczne właściwe dla polityki przedsiębiorczości oraz MŚP
3. Krajowa Strategia Rozwoju 2007–2015	<p>Priorytet. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie stabilnych podstaw makroekonomicznych rozwoju gospodarczego. • Rozwój przedsiębiorczości. • Wzrost dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. • Podniesienie poziomu technologicznego gospodarki poprzez wzrost wydatków na działalność badawczo-rozwojową i innowacje. • Rozwój społeczeństwa informacyjnego. • Ochrona konkurencji. • Eksport i współpraca z innymi krajami. • Rozwój sektora usług. • Restrukturyzacja tradycyjnych sektorów przemysłowych i prywatyzacja.
4. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013	<p>Priorytet 4. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie rozwój przynoszącego wysoki poziom wartości dodanej sektora produkcyjnego i sektora usług</p>
5. Strategia zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013	<p>Oś 1: Zasoby ludzkie dla nowoczesnej gospodarki</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszar strategiczny 1: Rozwój strategii uczenia się przez całe życie. • Obszar strategiczny 2: Transfer wiedzy pomiędzy sektorem B+R a przedsiębiorcami poprzez wymianę zasobów ludzkich. • Obszar strategiczny 3: Innowacje jako element systemu kształcenia dostosowanego do wymogów nowoczesnej gospodarki • Obszar strategiczny 4: Promocja przedsiębiorczości i innowacji. <p>Oś 2: Badania dla gospodarki</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszar strategiczny 1: Finansowanie badań naukowych i prac rozwojowych przedsiębiorstw. • Obszar strategiczny 2: Koncentracja finansowania publicznego na badaniach w obszarach strategicznych w oparciu o potrzeby przedsiębiorstw (w tym prognoz technologicznych). • Obszar strategiczny 3: Restrukturyzacja sfery publicznej działalności badawczo-rozwojowej. • Obszar strategiczny 4: Internacjonalizacja działalności naukowej i innowacyjnej – integracja europejska. <p>Oś 3: Własność intelektualna dla innowacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszar strategiczny 1: Wspieranie zarządzania własnością intelektualną. • Obszar strategiczny 2: Wspieranie podmiotów rejestrujących patenty za granicą. • Obszar strategiczny 3: Poprawa procesu uzyskania ochrony praw własności przemysłowej. • Obszar strategiczny 4: Wzory przemysłowe jako środek uzyskania przewagi konkurencyjnej. <p>Oś 4: Kapitał dla Innowacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszar strategiczny 1: Ułatwienie dostępu do środków na finansowanie działalności innowacyjnej. • Obszar strategiczny 2: Wspieranie przedsiębiorstw w oparciu o nowoczesne technologie. • Obszar strategiczny 3: Zastosowanie instrumentów podatkowych zachęcających do zwiększenia wydatków na działalność innowacyjną. <p>Oś 5: Infrastruktura dla Innowacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszar strategiczny 1: Rozwój instytucji świadczących usługi doradcze oraz techniczne na rzecz przedsiębiorstw innowacyjnych. • Obszar strategiczny 2: Wspieranie sieci przedsiębiorców w celu realizacji przedsięwzięć innowacyjnych. • Obszar strategiczny 3: Wzmocnienie współpracy pomiędzy sektorem badawczo-rozwojowym i gospodarką. • Obszar strategiczny 4: Promowanie wykorzystania technologii informatycznych i komunikacyjnych.

1. Tabela przedstawia jedynie działania związane bezpośrednio z realizacją polityk MŚP i przedsiębiorczości. Inne priorytety Krajowego Programu Reform – „Społeczeństwo Aktywne” oraz „Wydajne Instytucje” wspierają te działania w obszarze kapitału ludzkiego i rozwoju siły roboczej, a także tworzenia skutecznych usług publicznych dla przedsiębiorców i obywateli.

Analizy OECD na temat małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości

POLSKA

Jednym z największych sukcesów transformacji ustrojowej w Polsce jest bardzo szybki rozwój przedsiębiorczości i małych firm. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w znacznym stopniu przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia, inwestycji i wartości dodanej polskiej gospodarki. Jednakże w otoczeniu biznesowym nadal istnieją bariery, które utrudniają rozwój sektora MŚP i przedsiębiorczości. Niniejsza publikacja nakreśla obecny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości, jak również stanowi przegląd sektora MŚP oraz polityk związanych z przedsiębiorczością na poziomie centralnym i regionalnym. Autorzy przedstawili także spostrzeżenia i rekomendacje, które mogą służyć poprawie i wsparciu przedsiębiorczości oraz małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

Oryginalna wersja niniejszej książki została opublikowana w języku angielskim pod tytułem: **OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Poland 2010: Key Issues and Policies** (ISBN 9789264081864), © 2010, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Niniejsze tłumaczenie jest opublikowane w porozumieniu z OECD. Nie jest to oficjalne tłumaczenie OECD.
www.oecdbookshop.org – internetowa księgarnia OECD
www.oecd-ilibrary.org – internetowa biblioteka OECD
www.oecd.org/oeccdirect – usługa powiadamiania o publikacjach OECD