



UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU

WYDZIAŁ PRAWA

Dariusz Kowalski

**PRAWNE UWARUNKOWANIA ZWROTNEGO
FINANSOWANIA SEKTORA MIKRO, MAŁYCH
I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW ZE ŚRODKÓW
PUBLICZNYCH W POLSCE**

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem

Prof. dr hab. Joanny M. Salachny

z udziałem promotora pomocniczego

Dr. Marcina Tyniewickiego

Białystok 2015

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	15
Rozdział I Konceptualizacja pojęcia mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa w kontekście prawa UE i krajowego.....	22
1. Wprowadzenie	22
2. Legalna definicja MŚP w prawie UE	24
2.1. Problemy stosowania jednolitej definicji w całej UE	24
2.2. Przesłanki warunkujące włączenie przedsiębiorstw do sektora MŚP	26
2.3. Samodzielność przedsiębiorstwa	29
2.3.1. Przedsiębiorstwa niezależne.....	29
2.3.2. Przedsiębiorstwa partnerskie i powiązane.....	30
2.4. Definicja MŚP w decyzjach Komisji i orzecznictwie ETS.....	33
2.5. Kierunki zmian legislacyjnych w zakresie definicji MŚP	38
3. Definicje MŚP w prawie polskim	39
3.1. Ustawowe definicje MŚP.....	39
3.2. Problem stosowania definicji MŚP w odniesieniu do spółki cywilnej	42
4. Definicja MŚP jako jednolita kategoria normatywna.....	45
5. Wnioski	47
Rozdział II Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora MŚP	48
1. Wprowadzenie	48
2. Dopuszczalność prawna wsparcia sektora MŚP	49
2.1. Wsparcie MŚP a konstytucyjne zasady równości wobec prawa oraz społecznej gospodarki rynkowej	49

2.2. Wpływ wsparcia MŚP na konkurencję	56
2.3. Polityka wsparcia MŚP w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.....	57
3. Uzasadnienie gospodarcze wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na rozwój sektora MŚP.....	58
3.1. Przesłanki oceny efektywności gospodarczej wsparcia MŚP	58
3.2. Znaczenie MŚP dla gospodarki.....	60
3.2.1. Przedsiębiorstwa sektora MŚP w gospodarce	60
3.2.2. Udział MŚP w generowaniu PKB	61
3.2.3. Rola MŚP w ograniczaniu bezrobocia	64
3.2.4. Działalność inwestycyjna przedsiębiorstw sektora MŚP	65
3.2.5. Wady przedsiębiorstw sektora MŚP	66
3.3. Charakter działań państwa w zakresie wsparcia MŚP	68
3.3.1. Charakter rynkowy wsparcia.....	68
3.3.2. Finansowanie inwestycji a finansowanie wydatków bieżących	69
4. Zapotrzebowanie na finansowanie ze strony MŚP.....	72
4.1. Luka finansowa jako warunek udzielania wsparcia.....	72
4.2. Skala zapotrzebowania MŚP na finansowanie zewnętrzne	74
5. Wnioski.....	76
Rozdział III Typologia instrumentów publicznego wsparcia sektora MŚP	77
1. Wprowadzenie	78
2. Rodzaje instrumentów wsparcia	78
2.1. Klasyfikacje instrumentów wsparcia	78
2.2. Wsparcie pośrednie dla MŚP	80
2.2.1. Ogólna charakterystyka instrumentów pośrednich	80
2.2.2. Inicjowanie zmian stanu prawnego	82
2.2.3. Wsparcie instytucji działających na rzecz rozwoju sektora MŚP	85

2.2.4. Promowanie wiedzy na temat praw własności intelektualnej oraz partnerstwa publiczno-prywatnego	86
2.2.5. Kreowanie sprzyjającej MŚP polityki makroekonomicznej państwa	88
2.3. Wsparcie bezpośrednie dla MŚP	91
2.3.1. Charakterystyka instrumentów bezpośrednich.....	91
2.3.2. Doradztwo, edukacja, informacja.....	92
2.3.3. Ułatwienia w spłacie zobowiązań publicznoprawnych	93
3. Instrumenty finansowe jako kluczowe formy wsparcia MŚP	95
3.1. Charakter instrumentów finansowych	95
3.2. Instrumenty bezzwrotne	96
3.2.1. Istota instrumentów bezzwrotnych	96
3.2.2. Rodzaje instrumentów bezzwrotnych	97
3.2.3. Korzyści i wady wynikające ze stosowania instrumentów bezzwrotnych	101
3.3. Instrumenty zwrotne	103
3.3.1. Istota finansowania zwrotnego.....	103
3.3.2. Rodzaje instrumentów zwrotnych	104
3.3.3. Zalety i wady finansowania zwrotnego	108
4. Wnioski.....	112
Rozdział IV Przepisy regulujące system wsparcia sektora MŚP z uwzględnieniem specyfiki instrumentów zwrotnych	114
1. Wprowadzenie	114
2. Uregulowanie trybu udzielania pomocy na rzecz MŚP	115
2.1. Uwagi ogólne	115
2.2. Perspektywa finansowa 2007-2013	116
2.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020.....	124
2.4. Przepisy nieograniczone ramami czasowymi	126

3. Przepisy regulujące dopuszczalność wsparcia na gruncie zasad konkurencji	128
3.1. Uwagi ogólne	128
3.2. Perspektywa finansowa 2007 – 2013	128
3.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020	131
4. Problemy w stosowaniu przepisów dotyczących wsparcia MŚP	133
4.1. Uwagi ogólne	133
4.2. Tryb wyboru projektów	133
4.3. Realizacja projektu	137
4.3.1. Obowiązki kontrolne	137
4.3.2. Zwrot pomocy	138
5. Wnioski	145
Rozdział V Przepisy regulujące finansowanie zwrotne	146
1. Wprowadzenie	147
2. Przepisy prawne dotyczące instrumentów zwrotnych	147
2.1. Uwagi ogólne	147
2.2. Perspektywa finansowa 2007 – 2013	148
2.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020	151
2.4. Przepisy nieograniczone ramami czasowymi	152
3. Specyfika procesów udzielania pomocy zwrotnej	153
3.1. Uwagi ogólne	153
3.2. Przygotowanie programu pomocowego	153
3.3. Realizacja programów pomocowych	159
3.3.1. Zasady wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi	159
3.3.2. Zwrot kosztów zarządzania i wynagradzanie pośredników finansowych	162
3.3.3. Prawne zabezpieczenie zwrotu środków	164
3.3.4. Dystrybucja środków na zasadach pomocy <i>de minimis</i>	165

3.3.5. Problem podwójnego finansowania projektów	167
3.4. Kontynuowanie projektów	169
4. Wnioski	172

Rozdział VI Bariery instytucjonalne dystrybucji środków przeznaczonych na finansowanie zwrotne dla MŚP

1. Wprowadzenie

2. Instytucje uczestniczące w dystrybucji środków publicznych w ramach zwrotnych programów pomocowych

2.1. Uwagi ogólne

2.2. Europejskie instytucje finansowe

2.3. Ministerstwa i zarządy województw

2.4. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

2.5. Bank Gospodarstwa Krajowego.....

2.6. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

2.7. Fundusze poręczeniowe

2.8. Fundusze pożyczkowe

2.9. Nakładanie się kompetencji instytucji dystrybuujących środki.....

3. Programy pomocy zwrotnej dla MŚP

3.1. Uwagi ogólne

3.2. Zarządzanie programami pomocowymi

3.3. Programy na poziomie lokalnym i regionalnym

3.4. Programy na poziomie krajowym

3.5. Programy na poziomie międzynarodowym

3.6. Zakres stosowania programów pomocowych – linia demarkacyjna

4. Wnioski

Wnioski oraz postulaty de lege ferenda.....

Bibliografia	200
Wykaz źródeł prawa	206
Wykaz orzecznictwa	216
Wykaz innych źródeł	218
Wykaz tabel i rysunków	223

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)
- komunikat Komisji** - komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE z 19.1.2008 r., C 14, s. 6)
- Konstytucja RP** - ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- obwieszczenie Komisji** - obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz. Urz. UE z 20.6.2008 r., C 155, s. 10)
- p.b.** - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 z późn. zm.)
- rozporządzenie 480/2014** - rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE z dnia 13.05.2014 r., L 138, s. 5)
- rozporządzenie 651/2014** - rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem

wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE z 26.6.2014 r., L 187, s. 1)

rozporządzenie 800/2008 - rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE z 9.8.2008 r., L 214, s. 3)

rozporządzenie 994/98 - rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE z 14.5.1998 r., L 142/3)

rozporządzenie 1083/2006 - rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 z późn. zm.)

rozporządzenie 1303/2013 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320)

rozporządzenie 1407/2013 - rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 24.12.2013 r., L 352, s. 1)

- rozporządzenie 1828/2006** - rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE z 27.12.2006 r., L 371, s. 1 z późn. zm.)
- rozporządzenie 1998/2006** - rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 28.12.2006 r., L 358, s. 3)
- rozporządzenie 2988/1995** - rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1)
- TUFE** - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 47)
- u.f.p.** - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.)
- u.o.p.** - ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1382 z późn. zm.)
- u.p.d.g** - ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)
- u.p.e.a.** - ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.)
- u.p.g.s.p.** - ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 657 z późn. zm.)

u.p.p.p. -	ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)
u.s.d.g. -	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.)
u.z.p.p.r. -	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.)
u.z.r.p.o. -	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146)
u.z.n.k. -	ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.)
zalecenie 96/280/WE -	zalecenie Komisji 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 roku, dotyczące definicji małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE z 30.4.1996 r., L 107, s. 4)
zalecenie 2003/361/WE -	zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (Dz. Urz. UE z 20.5.2003 r., L 124, s. 36)

Instytucje

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
EBOR	Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
ETS	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
GUS	Główny Urząd Statystyczny

EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
Komisja	Komisja Europejska
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NBP	Narodowy Bank Polski
MRR	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
SN	Sąd Najwyższy
SPI	Sąd Pierwszej Instancji
TK	Trybunał Konstytucyjny
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
M.P.	Monitor Polski
OSNAPIUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Zb. Orz.	Zbiór Orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Inne

CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CIP	Program Ramowy na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji
EUR	waluta Euro
JST	jednostki samorządu terytorialnego
MŚP	mikro małe i średnie przedsiębiorstwa
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
PKB	produkt krajowy brutto
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PROGRESS	Program Europejskiej Inicjatywy Mikrofinansowej
REGON	rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej
RPO	Regionalny Program Operacyjny
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnoty Europejskie

WSTĘP

Przedmiot rozprawy stanowi analiza przepisów prawnych, dotyczących wsparcia rozwoju sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ze środków publicznych, poprzez instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym. Przyczyną zainteresowania problematyką wsparcia MŚP, jako jedną z wielu form gospodarowania finansami publicznymi było zaobserwowanie barier rozwojowych w postaci znacznego ograniczenia finansowania tego jakże ważnego sektora polskiej gospodarki. MŚP wytwarzają znaczną część produktu krajowego brutto (PKB), generują miejsca pracy oraz przyczyniają się do rozwoju regionalnego. W roku 2012 udział MŚP w tworzeniu PKB wyniósł 48,5 %¹. Jednocześnie MŚP w gospodarce Polskiej stanowią aż 99,8% wszystkich przedsiębiorstw², a zatem obejmują niemalże ogół podmiotów gospodarczych. Warto zauważyć, że przedsiębiorstwa duże pod względem ilości tworzą margines o nieproporcjonalnie wysokim udziale zarówno w zatrudnieniu, jak i we wroście gospodarczym. Mając to na uwadze, polityka wobec MŚP opiera się nie tylko na przekonaniu o ich istotnym udziale w rozwoju gospodarczym, ale i na założeniu o ich nie w pełni wykorzystanym potencjale³.

Z uwagi na tak duże znaczenie tego sektora dla gospodarki, zasadnym jest poszukiwanie instrumentów pomocowych, które będą mogły umożliwić skuteczną pomoc MŚP, nawet podczas kryzysu finansów publicznych. Zaniechanie lub ograniczenie publicznego wsparcia tego sektora mogłoby przyczynić się do pogłębienia kryzysu wskutek następczego spadku wpływów do budżetu państwa lub samorządu z tego właśnie sektora.

Jednym z ważniejszych instrumentów racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi w tym zakresie wydaje się być finansowanie zwrotne. Taki model publicznego wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego oraz rewolwingu środków finansowych⁴, dzięki czemu pomoc w tej formie przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że przez finansowanie zwrotne rozumie się wsparcie w postaci instrumentów pozwalających na

¹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, Warszawa 2014, s., 15. Pomimo iż Główny Urząd Statystyczny publikuje dane, na podstawie których możliwe jest określenie udziału MŚP w wytwarzaniu PKB z dużym opóźnieniem, to należy zauważyć, że udział ten jest stabilny i w poszczególnych latach wynosił: 2004 - 48,6%, 2006 - 47,8%, 2008 - 47,2%, 2010 - 47,6%.

² Tamże, s. 20.

³ M. Gancarczyk, *Wsparcie publiczne dla MŚP Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*, Warszawa 2010, s. 9.

⁴ Wskazane cechy zostaną omówione w dalszej części rozprawy.

uzyskanie przez MŚP środków pieniężnych, które będą zobowiązane je zwrócić na określonych warunkach. W tego typu finansowaniu środki publiczne mogą być wykorzystane bezpośrednio w postaci pożyczek lub instrumentów o charakterze kapitałowym, albo w sposób pośredni, np. poprzez udzielenie poręczeń i gwarancji dla MŚP.

Uzasadnienie podjęcia tematyki zwrotnego finansowania sektora MŚP ze środków publicznych w Polsce

Inspiracją dla podjęcia wskazanej tematyki jest stały wzrost znaczenia instrumentów zwrotnych⁵ w polityce państwa przy jednoczesnej, niedostatecznej aktywności prawodawcy w zakresie dostosowania przepisów prawnych do tej formy pomocy MŚP. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy są dwa rodzaje ograniczeń. Pierwsze mają charakter *stricte* prawny. Do tej kategorii należy zaliczyć małą przejrzystość norm regulujących ten obszar, a także nierozdzielenie zasad regulujących finansowanie oparte na dotacjach oraz zasad normujących wsparcie zwrotne. Drugą grupę ograniczeń tworzą problemy o charakterze instytucjonalnym. Funkcjonujący system wsparcia jest zbyt rozdrobniony, zarówno w zakresie ilości instytucji udzielających pomocy, jak i programów pomocowych. Rozdrobnienie to jest przyczyną zbyt szerokiego zakresu programów, a ponadto prowadzi do dublowania kosztów i utrudnień w ich monitorowaniu.

Ponadto znaczna część instrumentów zwrotnych współfinansowana jest ze środków Unii Europejskiej (UE), dlatego właściwym momentem do oceny funkcjonowania przepisów w tym obszarze jest zakończenie perspektywy finansowej 2007 – 2013. Wnioski z wdrażania tych instrumentów powinny mieć wpływ na prace nad kolejną perspektywą, co umożliwi sprawne wdrażanie pomocy w latach 2014 – 2020.

Kolejną przyczyną wyboru niniejszego tematu było zaobserwowanie luki w zakresie badań nad prawnymi aspektami finansowania zwrotnego MŚP w Polsce. Tematyka ta nie była przedmiotem kompleksowych opracowań naukowych. Próby zasygnalizowania problemów prawnych miały miejsce w nielicznych raportach i analizach branżowych, publikowanych przez instytucje otoczenia biznesu⁶, takich jak: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

⁵ Według danych Komisji Europejskiej, na pomoc zwrotną w państwach członkowskich UE przeznaczono około 12 mld euro z budżetu UE: 1,6 mld euro (lata 2000–2006) i 10,4 mld euro (lata 2007–2013). Kwoty te pochodzą ze wspólnej bazy danych funduszy strukturalnych.

⁶ Przykłady raportów i analiz odnoszących się do środków zwrotnych: M. Szczepański, *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 roku – wymiar wspólnotowy i krajowy. Analiza propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej*

(PARP), Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych czy Krajowe Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych⁷. W raportach publikowanych przez wskazane instytucje, prawne aspekty zwrotności (w zakresie wsparcia MŚP) są znacznie ograniczone i jedynie sygnalizuje się w nich problemy, a główną ich treścią jest analiza o charakterze ekonomicznym. Co ważne, wskazane opracowania nie miały w pełni charakteru naukowego, a ich podstawowym celem było przeanalizowanie systemu wsparcia MŚP na potrzeby instytucji wdrażających programy pomocowe na rzecz tego sektora. Istotnym opracowaniem dotyczącym prawnych uwarunkowań zwrotności był raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) z marca 2012 r.⁸ Przedmiotem kontroli ETO była skuteczność wydatkowania środków zwrotnych, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w okresach programowania 2000 – 2006 oraz 2007 – 2013. Badanie Trybunału przeprowadzone zostało na podstawie próby projektów, zrealizowanych w Wielkiej Brytanii, Niemczech, na Słowacji, Węgrzech oraz w Portugalii i dotyczyło systemów zarządzania i monitorowania Komisji Europejskiej (Komisja). Z badań tych wynika, że rozwiązania prawne określające finansowanie zwrotne zarówno na poziomie unijnym, jak i w systemach prawnych państw członkowskich są wadliwe. Tezy zawarte w raporcie mogą stać się punktem odniesienia do przeprowadzenia pogłębionych badań w zakresie finansowania zwrotnego w ramach funduszy europejskich w Polsce.

Wydaje się, iż są dwie przyczyny małego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawnej wskazanym tematem. Pierwszą jest fakt, że finansowanie zwrotne jest stosunkowo nowym modelem wsparcia i dotychczasowe próby wykorzystywania tych instrumentów miały charakter działań innowacyjnych. Drugą - ważniejszą przyczyną - jest objęcie tego tematu przepisami z różnych gałęzi prawa. Problematyka ta jest przedmiotem zainteresowania prawa finansowego, prawa gospodarczego, prawa administracyjnego i prawa europejskiego, a także występują w niej liczne wątki ekonomiczne. Przyjęty w niniejszej pracy aspekt prawno-

w polityce spójności po 2013 r., Warszawa 2011; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport Końcowy – Badanie rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce – Obszar: Finansowanie zwrotne*, Warszawa 2010; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Gdańsk 2010; Instytut Badań Strukturalnych, *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020*, Warszawa 2013; PAG Uniconsult, *Badanie Ewaluacyjne: Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007– 2013*, Warszawa 2013.

⁷ Ponadto kwestie wsparcia MŚP ze środków publicznych podnoszone były w ramach grup roboczych działających przy Związku Banków Polskich, jednak prace te dotyczyły wyłącznie znaczenia banków w możliwości dystrybuowania środków publicznych.

⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, Luksemburg 2012.

finansowy zwrotnych instrumentów wsparcia MŚP wynika z ujmowania tego tematu w ramach funkcji redystrybucyjnej oraz stymulacyjnej finansów publicznych.

Wybór obszaru badawczego

Przed przejściem do omawiania podstawowych zagadnień metodologicznych, przedstawione zostanie uzasadnienie wyboru określonego obszaru badawczego. Analizując pobieżnie podstawy prawne zwrotnego wsparcia MŚP można odnieść wrażenie, że są one w dużym stopniu analogiczne we wszystkich państwach członkowskich UE. Znacząca część wsparcia MŚP finansowana jest ze środków UE. Wynika to z charakterystyki prowadzonej polityki gospodarczej UE, opierającej się m.in. na ochronie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi w państwach członkowskich. Działania krajowe są jedynie uzupełnieniem programów wsparcia w ramach tej polityki. Ponadto realizacja polityki wsparcia m.in. dla MŚP, objęta została wspólnym dla wszystkich państw członkowskich, unijnym reżimem prawnym⁹. Pomimo pozornych podobieństw, wskazane podstawy prawne w sposób bardzo ograniczony odnoszą się do kwestii wsparcia o charakterze zwrotnym i w praktyce wsparcie to jest realizowane w zróżnicowany sposób w poszczególnych krajach. Dlatego zarówno ze względu na brak badań w odniesieniu rozwiązań krajowych, jak i z uwagi na ograniczony zakres rozprawy, przedstawiona została realizacja instrumentów wsparcia w Polsce na tle rozwiązań UE.

⁹ Reżim ten tworzą m.in. przepisy zawarte w: rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 ze zm.) oraz rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE z 27.12.2006 r., L 371, s. 1 ze zm.) – przepisy te obowiązują w stosunku do działań w ramach okresu programowania 2007 – 2013 i mają zastosowanie do 31 grudnia 2015, natomiast dla okresu programowania 2014 – 2020 najważniejszym aktem prawnym na podstawie którego będą realizowane programy pomocowe dla MŚP jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320).

Cele, problemy badawcze oraz teza rozprawy i jej założenia

Odnosząc się do zasygnalizowanych kwestii, sformułowane zostały następujące ogólne problemy badawcze pracy:

- 1) Czy finansowanie zwrotne jest właściwym modelem wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych?
- 2) Jeśli finansowanie zwrotne jest zasadne, to czy w obecnym systemie instytucjonalno - prawnym, konstrukcja i funkcjonowanie przepisów regulujących ten model wsparcia pozwala na skuteczne wdrażanie poszczególnych instrumentów zwrotnych?

Udzielenie odpowiedzi na wskazane powyżej ogólne problemy badawcze wymagać będzie rozstrzygnięcia poniższych problemów szczegółowych:

- 1) Jakie podmioty zostały włączone do sektora MŚP na gruncie przepisów prawnych UE i polskich?
- 2) Czy - przy uwzględnieniu obecnych uwarunkowań gospodarczo-prawnych - uzasadniona jest interwencja państwa w rozwój sektora MŚP?
- 3) Jakie instrumenty w ramach finansowania zwrotnego, pozwalają na skuteczną absorpcję środków, oraz czy wsparcie takie jest optymalnym modelem pomocy dla sektora MŚP?
- 4) Czy regulacje prawne w zakresie wsparcia MŚP są konstrukcyjnie niewadliwe, w szczególności czy normy regulujące ten obszar aktywności państwa uwzględniają szczególny charakter instrumentów zwrotnych?
- 5) Czy przepisy odnoszące się wyłącznie do finansowania zwrotnego są na tyle wystarczające, aby na ich podstawie możliwe było efektywne wdrażanie programów pomocowych?
- 6) Czy otoczenie instytucjonalne i struktura programów pomocowych pozwalają na efektywną realizację wsparcia zwrotnego?

Odpowiedź na wskazane powyżej problemy badawcze pozwoli na osiągnięcie głównego celu pracy, jakim jest **ocena regulacji instytucjonalno-prawnych w zakresie pomocy zwrotnej dla MŚP ze środków publicznych, oraz w przypadku zidentyfikowania nieskuteczności obowiązujących norm zaproponowanie działań pozwalających na wykorzystanie tych środków w sposób efektywny.**

Realizacja celu głównego powiązana będzie z poszczególnymi celami szczegółowymi i będzie możliwa dzięki:

- 1) określeniu, jakie podmioty gospodarcze na gruncie prawa UE i prawa krajowego można zaliczyć do sektora MŚP;
- 2) określeniu dopuszczalności interwencji państwa w gospodarkę w zakresie wsparcia rozwoju sektora MŚP na gruncie przepisów prawa oraz ocenie gospodarczej takiej interwencji, w tym oszacowaniu występowania popytu na finansowanie zwrotne;
- 3) zidentyfikowaniu i ocenie instrumentów wsparcia oraz norm prawnych, na podstawie których instrumenty te są realizowane;
- 4) ocenie czy w obecnym systemie prawnym, przepisy regulujące wsparcie sektora MŚP umożliwiają skuteczne wdrażanie instrumentów zwrotnych, w szczególności czy uwzględniają specyfikę finansowania zwrotnego;
- 5) ocenie regulacji odnoszących się wyłącznie do finansowania zwrotnego;
- 6) analizie systemu instytucjonalnego wsparcia MŚP, w tym zidentyfikowaniu programów pomocowych oraz poszczególnych instytucji realizujących te programy.

Przy konstruowaniu tezy badawczej założono, że przejrzysty, stabilny i jednoznaczny system normatywnoprawny pozwala na efektywne wykorzystanie środków publicznych w zakresie wsparcia MŚP. Uwzględniając wskazane wcześniej składowe pracy, sformułowano następującą tezę badawczą:

Obecny system normatywnoprawny zwrotnego finansowania MŚP ze środków publicznych w Polsce nie pozwala na właściwą dystrybucję tych środków do sektora MŚP. Przyczyną tego są nieprzejrzyste, niestabilne oraz niejednoznaczne przepisy regulujące ten obszar aktywności państwa, a także nadmierne rozdrobnienie poszczególnych programów pomocowych.

Powyzsza teza badawcza wynika z przyjętych hipotez szczegółowych, weryfikowanych w poszczególnych częściach pracy. Założono następujące hipotezy szczegółowe:

- 1) definicja MŚP może być skutecznym instrumentem prawnym, pozwalającym na odpowiednie ukierunkowanie pomocy państwa dla najbardziej potrzebujących wsparcia przedsiębiorstw;
- 2) określony zakres wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych jest dopuszczalny na gruncie prawnym i ma uzasadnienie gospodarcze;
- 3) finansowanie zwrotne jest korzystniejszym z punktu widzenia efektywności instrumentem wsparcia niż finansowanie bezzwrotne;

- 4) w obecnym systemie normatywnym wsparcia MŚP, brak jest przejrzystego rozdzielenia zasad regulujących finansowanie zwrotne oraz finansowanie bezzwrotne;
- 5) przepisy dotyczące finansowania zwrotnego są niejednoznaczne, niestabilne i nieprzejrzyste;
- 6) obecnie polityka wsparcia MŚP jest nieskoordynowana, co powoduje że występuje nadmierna liczba programów pomocowych, w których realizacji uczestniczy zbyt duża ilość różnych instytucji.

Metodologia prowadzonych badań

Aby osiągnąć założone cele, analiza wskazanych problemów oparta była na badaniach niereaktywnych, polegających na ocenie dostępnych informacji. Uwzględniała ona studia aktów normatywnych, oficjalnych danych statystycznych, branżowych raportów i analiz, a także orzeczeń i decyzji: sądów, Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz właściwych organów realizujących politykę wsparcia sektora MŚP, zarówno na poziomie prawa UE, jak i krajowego. W pracy wykorzystane zostały dwie zasadnicze metody badawcze, mianowicie dogmatyczno-prawna, oraz analiz porównawczych.

Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych zarówno krajowych, jak i UE, regulujących zasady dystrybucji środków publicznych dla MŚP poprzez instrumenty zwrotne. Ponadto przeanalizowano podstawy prawne działalności instytucji dystrybuujących środki zwrotne w zakresie ich przystosowania do nowej formy udzielania wsparcia.

Dodatkowo, wykorzystana została metoda analiz porównawczych, dzięki której przeprowadzono ocenę poszczególnych instrumentów wsparcia MŚP i określono, które instrumenty są najbardziej efektywne z punktu widzenia finansów publicznych. Uzupełniająco, stosowano metodę historyczno-prawną, która służyła do nakreślenia kontekstu obecnych regulacji prawnych, w szczególności w zakresie ewolucji definicji MŚP.

Charakter prowadzonych badań uzasadnia zastosowanie w pracy licznych analiz o charakterze ekonomicznym, obejmujących w szczególności uzasadnienie gospodarcze wsparcia MŚP oraz ocenę efektywności poszczególnych instrumentów pomocowych. Ustosunkowanie się do wskazanych elementów składowych jest swoistym warunkiem *sine qua non*, determinującym przeprowadzenie prawnych analiz systemu wsparcia MŚP.

Rozdział I

Konceptualizacja pojęcia mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa w kontekście prawa UE i krajowego

1. Wprowadzenie

Termin *mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa* jest pojęciem powszechnie przyjmowanym, zarówno w naukach prawnych, ekonomicznych, jak i w powszechnym obrocie gospodarczym. Pomimo tego, nie można mówić o jego jednoznacznym pojmowaniu. Każda definicja MŚP polega na wyodrębnieniu spośród ogółu gospodarki tylko pewnej części podmiotów, w związku z czym powstaje problem, które przedsiębiorstwa zaliczyć do sektora MŚP, a które nie. Objęcie części przedsiębiorstw definicją MŚP najczęściej opiera się na podstawie kryteriów ilościowych¹⁰ lub jakościowych¹¹, poprzez przyjęcie właściwych przesłanek finansowych lub organizacyjnych. Odmienności przy określaniu kryteriów w definicjach MŚP wynikają z celu, dla którego podmioty te są wyodrębnione. Można wyróżnić dwa rodzaje celów, dla których wykorzystywana jest definicja MŚP: cele o charakterze ekonomicznym oraz prawnym.

W naukach ekonomicznych, przyczyną wyodrębnienia z ogółu podmiotów gospodarczych sektora MŚP jest chęć obserwowania wpływu tej części przedsiębiorstw na główne wskaźniki ekonomiczne. W roku 2012 udział MŚP w tworzeniu PKB wyniósł 48,5 %¹². Jednocześnie MŚP w gospodarce Polskiej stanowią aż 99,8%¹³ wszystkich przedsiębiorstw i generują 70,1%¹⁴ miejsc pracy w tym obszarze. Takie analizy o charakterze statystycznym, wykonywane są zazwyczaj na potrzeby instytucji kreujących politykę gospodarczą i pozwalają na dokonywanie świadomych i właściwych decyzji gospodarczych, np. przy ustalaniu obciążeń fiskalnych.

¹⁰ Kryteria ilościowe są częściej stosowane w przypadku definicji legalnych, natomiast w przypadku definicji ekonomicznych na potrzeby analityczne i badawcze często przyjmowane są kryteria o charakterze jakościowym. W obecnie funkcjonujących definicjach MŚP w prawie polskim i UE przeważają kryteria ilościowe, a za kryterium jakościowe można jedynie uznać samodzielność przedsiębiorstwa.

¹¹ Kryteria jakościowe, jako uzupełnienie kryteriów ilościowych, wstępowały np. w raporcie J.E. Bolton, *Report of the Committee of Inquiry of Small Firms*, Londyn 1971, s. 19, jako względnie mały udział w rynku oraz konieczność kierowania przedsiębiorstwem osobiście przez właściciela. Więcej o kryteriach jakościowych w: Bielawska A., *W kwestii pojęcia małe i średnie przedsiębiorstwa*, (w:) Bielawska A. (red.), *Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – mikro firma 2011 systemy finansowania i oceny – Zeszyty naukowe, Ekonomiczne Problemy Usług* 2011, nr 62.

¹² Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie ...* wyd. cyt., Warszawa 2014, s. 15.

¹³ Tamże, s. 17.

¹⁴ Tamże, s. 23.

Natomiast w naukach prawnych przyczyną przyjęcia legalnej definicji MŚP jest w szczególności wyznaczenie zakresu podmiotów, dla których państwo tworzy korzystniejsze warunki funkcjonowania. Oznacza to, że definicja ta stanowi ważne narzędzie do wdrażania środków i programów wspierających rozwój tego typu przedsiębiorstw. Istotnym jest, że odpowiednie zdefiniowanie sektora MŚP może przyczynić się do osiągnięcia bardziej ukierunkowanej pomocy państwa, prowadząc do udzielania wsparcia podmiotom wyłącznie tego potrzebującym¹⁵.

Definiowanie sektora MŚP na potrzeby niniejszej rozprawy, związane jest przede wszystkim z publicznym wsparciem rozwoju tego sektora. Ten charakter działalności państwa jest zdeterminowany prowadzoną przez UE polityką konkurencji. Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶, pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. We wskazanym przepisie, wprost zakazano pomocy państwa. Aktami normatywnymi mającymi charakter *lex specialis* w stosunku do wspomnianego uregulowania są: rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu¹⁷, oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁸.

W związku z powyższym, ze względu na to, że przepisy TUF E i wskazanych rozporządzeń, obowiązują wprost w prawie krajowym, polscy przedsiębiorcy z sektora MŚP muszą spełniać warunki określone w wyżej wymienionych uregulowaniach. Konsekwentnie, polskie przepisy (określone w ustawach i rozporządzeniach), odnoszące się do wsparcia MŚP przez państwo, zgodnie z obowiązującą hierarchią aktów normatywnych, muszą również być zgodne z przepisami UE. Dlatego na potrzeby niniejszej rozprawy, niezbędnym jest

¹⁵ K. Skowrya, *Małe (i średnie) jest piękne... O stosowaniu komisyjnej definicji małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie pomocy państwa*, (w:) B. Kurcz (red.), *Pomoc Państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 17.

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 1), powoływany dalej jako TUF E.

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE z 26.6.2014 r., L 187, s. 1), powoływane dalej jako rozporządzenie 651/2014.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE z 24.12.2013 r., L 352, s. 1), powoływane dalej jako rozporządzenie 1407/2013.

przeanalizowanie normatywnych definicji MŚP, określonych zarówno w przepisach krajowych, jaki UE.

2. Legalna definicja MŚP w prawie UE

2.1. Problemy stosowania jednolitej definicji w całej UE

Określenie jednolitej definicji MŚP w całej UE budzi pewne kontrowersje, wynikające z różnego statusu przedsiębiorstw w poszczególnych państwach. Szczególną uwagę na ten fakt zwracają ekonomiści, dla których legalna definicja ma niewielkie znaczenie statystyczne. Wynika to z odmiennego udziału w gospodarce podmiotów o określonej wielkości, np. podmioty o obrocie 50 mln euro (EUR) rocznie w gospodarce niemieckiej stanowią średnie przedsiębiorstwa, natomiast w gospodarce polskiej można je uznać za przedsiębiorstwa duże (biorąc pod uwagę cechy organizacyjne oraz udział tych podmiotów w gospodarce¹⁹). Rozróżnienie definicji ze względu na obszar, na którym działa przedsiębiorstwo byłoby jednak niekorzystne, ponieważ (biorąc pod uwagę swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w UE) mogłoby prowadzić do sztucznego przenoszenia działalności gospodarczej do tych krajów, w których ustawodawstwie definicja MŚP jest korzystniejsza, co pozwoliłoby na zaklasyfikowanie przedsiębiorstwa do MŚP, a w konsekwencji na uzyskanie pomocy państwa. Dlatego przy określaniu legalnej definicji MŚP, za priorytet należy uznać spójność całego prawa UE i na tym poziomie przyjąć jednolitą definicję.

W prawie europejskim jednolite pojęcie MŚP określone zostało po raz pierwszy²⁰ w zaleceniu Komisji 96/280/WE, dotyczącym definicji małych i średnich przedsiębiorstw²¹. Wcześniej poszczególne państwa członkowskie tworzyły *ad hoc*, na podstawie lokalnej

¹⁹ Takie stanowisko przedstawione zostało na panelach dyskusyjnych w ramach *Kongresu Bankowości Detalicznej* w dniach 9-10 listopada 2011 w Warszawie – materiały niepublikowane.

²⁰ Znaczenie sektora MŚP dla gospodarki zaobserwowano już na przełomie lat 70 i 80. XX w. Wspólnota Europejska ogłosiła rok 1983 *Europejskim rokiem małej i średniej przedsiębiorczości oraz rzemiosła*, natomiast w czerwcu 1986 r. Rada Europejska powołała niezależny zespół zadaniowy ds. małych i średnich przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Zespół miał opracować program koordynujący wszelkie działania Komisji dotyczące sektora małych i średnich podmiotów gospodarczych oraz harmonizacji polityki Wspólnoty i polityk narodowych w tym zakresie. Dodatkowo zajmował się on także opracowywaniem systemu współpracy z organizacjami reprezentującymi małą przedsiębiorczość oraz pomocą w kreowaniu programów i struktur mających na celu rozwiązywanie realnych problemów sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Tak powstał przyjęty 3 listopada 1986 r. *Program działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw*. Program ten jest oficjalnie uznawany za początek polityki wspólnotowej wobec małych i średnich przedsiębiorstw. Takie wspólnie koordynowane inicjatywy prowadziły do stopniowego ujednoczenia się sposobów definiowania małych i średnich przedsiębiorstw.

²¹ Zalecenie Komisji 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 r., dotyczące definicji małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE z 30.4.1996 r., L 107, s. 4), powoływane dalej jako zalecenie 96/280/WE.

praktyki, regulacje wyznaczające sektor MŚP, bądź bazowały na zasadach określonych w obowiązujących wówczas wytycznych o pomocy państwa dla MŚP²². Praktyka taka prowadziła do nierówności pomiędzy poszczególnymi kategoriami przedsiębiorców.

Zalecenie 96/280/WE weszło w życie 30 kwietnia 1996 roku²³. MŚP określone w nim zostały jako przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników, a ich roczne obroty nie mogły przekraczać 40 mln ECU²⁴, lub roczna suma bilansowa nie mogła przekraczać 27 mln ECU. Ponadto, MŚP musiały posiadać status przedsiębiorstwa niezależnego. Dodatkowo, w zaleceniu Komisji 96/280/WE wprowadzono podział na przedsiębiorstwa małe (zatrudniające mniej niż 50 pracowników, o rocznych obrotach nieprzekraczających 7 mln ECU, lub sumie bilansowej nie większej niż 5 milionów ECU) i średnie. Zalecenie stanowiło, że w przypadku konieczności wyodrębnienia spośród małych przedsiębiorstw kategorii mikroprzedsiębiorstw, kategorię tę definiowało się jako przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 pracowników. Zalecenie to nie miało mocy wiążącej dla krajów członkowskich, ale wszystkie państwa powinny były dążyć do zastępowania dotychczas funkcjonujących regulacji, definicją rekomendowaną przez Komisję. Definicja określona w zaleceniu była wyznacznikiem stosowania wszelkich ulg i preferencji dla przedsiębiorców z sektora MŚP. Została ona uwzględniona w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw²⁵.

W dniu 6 maja 2003 roku Komisja przyjęła nowe zalecenie nr 2003/361/WE, dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich²⁶, w którym uwzględniono zmiany w rozwoju gospodarczym od czasu wejścia w życie zalecenia 96/280/WE. Nowe zalecenie zaczęło obowiązywać z dniem 1 stycznia 2005 roku i ma zastosowanie do

²² Wytyczne o pomocy państwa dla MŚP (Dz. Urz. WE z 19.8.1992 r., C 213, s. 2).

²³ Pomimo braku legalnej definicji MŚP w prawie wspólnotowym, już przed rokiem 1996 termin ten pojawiał się w przepisach prawnych, np. art. 130 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – wersja skonsolidowana 1992 r. (Dz. Urz. WE Z 31.8.1992 r., C 224, s. 1), stanowił, że Wspólnota i państwa członkowskie dążą do tworzenia klimatu sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Wspólnocie, zwłaszcza wśród małych i średnich przedsiębiorstw. Wspólnota Europejska wspomaga działania przedsiębiorstw, w tym małych i średnich w kierunku wzajemnej współpracy, dążąc do umożliwienia tym przedsiębiorstwom pełnego wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego, szczególnie poprzez otwarcie krajowych rynków zamówień publicznych, określanie wspólnych norm i usuwanie przeszkód prawnych i fiskalnych stojących na drodze tej współpracy.

²⁴ ECU (ang. European Currency Unit) – jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym używana w latach 1979–1998.

²⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE z 13.1.2001r., L 10, s. 33).

²⁶ Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (Dz. Urz. UE z 20.5.2003 r., L 124, s. 36), powoływane dalej jako zarządzenie 2003/361/WE.

wszystkich polityk, programów i działań, jakie Komisja realizuje wobec sektora MŚP. Dla państw członkowskich stosowanie tej definicji jest dobrowolne, jednak Komisja, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zachęcają do stosowania jej w możliwie najszerszy sposób.

Zgodnie z powyższym zaleceniem do MŚP zalicza się przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 pracowników, których roczny obrót nie przekracza 50 milionów EUR, lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów EUR. Dodatkowo przy określaniu statusu przedsiębiorstwa powinno się określić czy jest ono przedsiębiorstwem samodzielnym. Ponadto w zaleceniu wprowadzono definicję przedsiębiorstwa.

Zgodnie z powyższym, przy badaniu, czy dany podmiot gospodarczy można zaliczyć do sektora MŚP należy określić:

- czy jest przedsiębiorstwem,
- ile osób zatrudnia,
- wysokość rocznego obrotu oraz sumę bilansową,
- samodzielność podmiotu.

Warto zaznaczyć, że definicja określona w zaleceniu została wprost przeniesiona do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008²⁷, uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (załącznik nr 1), odnoszącego się do pomocy państwa na rzecz sektora MŚP w okresie programowania 2007 – 2013. Następnie, termin ten został przeniesiony do rozporządzenia 651/2014, odnoszącego się do pomocy państwa dla MŚP w perspektywie finansowej 2014 - 2020. Dlatego w zakresie publicznego wsparcia MŚP wskazane przepisy rozporządzenia mają charakter wiążący i stanowią punkt odniesienia przy definiowaniu sektora MŚP w Polsce.

2.2. Przesłanki warunkujące włączenie przedsiębiorstw do sektora MŚP

We wskazanej definicji MŚP, kluczowym elementem jest posiadanie statusu przedsiębiorstwa. Zgodnie z nią, za przedsiębiorstwo uznaje się każdy podmiot, prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na jego formę prawną. Jako przykład można wskazać:

- osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek;

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE z 9.8.2008 r., L 214, s. 3), powoływane dalej jako rozporządzenie 800/2008.

- spółki oraz grupy, prowadzące w regularny sposób działalność gospodarczą;
- przedsiębiorstwa rodzinne.

Zgodnie ze stanowiskiem organów UE, przedsiębiorstwo rozumiane jest jako *jednostka ekonomiczna*²⁸ i nie jest ważne, czy podmiot stanowi jednostkę w sensie formalnym czy organizacyjnym, ponieważ przy ocenie jego statusu, rozważa się przede wszystkim zdolność do podejmowania niezależnych decyzji ekonomicznych oraz faktyczne powiązania o charakterze ekonomicznym podmiotów, takie jak np.: wspólni klienci lub dostawcy, prowadzenie działalności na tym samym lub pokrewnym rynku, czy korzystanie ze wspólnej sieci dystrybucji²⁹.

Ponadto, przy określaniu dopuszczalności wsparcia w ramach poszczególnych programów pomocowych dla MŚP, należy zbadać, czy zakres prowadzonej działalności nie został wyłączony na podstawie odrębnych przepisów. W odniesieniu do pomocy państwa ze środków publicznych, wyłączenia dotyczą w szczególności sektora rolnictwa w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych³⁰. W związku z powyższym, mimo iż podmiot może *prima facie* spełniać przesłanki MŚP, to z powodu przedmiotowych włączeń nie będzie uprawniony do uzyskania pomocy państwa.

Kolejną przesłanką jest liczba osób zatrudnionych. Kryterium to określa zarówno przynależność do sektora MŚP, jak i przynależność do poszczególnych jego podsektorów. Definicja określona w rozporządzeniu 651/2014 stanowi, że do MŚP zalicza się przedsiębiorstwa które zatrudniają mniej niż 250 pracowników. W małych przedsiębiorstwach nie może być zatrudnionych więcej niż 50 osób, a w mikro przedsiębiorstwach nie więcej niż 10 osób. Zgodnie z art. 5 załącznika nr 1, do rozporządzenia 651/2014 przy ustaleniu ilości osób zatrudnionych uwzględnia się:

- pracowników;
- osoby pracujące dla przedsiębiorstwa, podlegające mu i uważane za pracowników na mocy prawa krajowego;
- właścicieli;
- kierowników;

²⁸ Wyrok SPI z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, T-137/02.

²⁹ K. Skowrya, *Małe jest ...*, cyt. wyd., s. 23.

³⁰ W zakresie sektora rolniczego dopuszczalna jest pomoc na działalność badawczo-rozwojową.

- partnerów prowadzących regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiących z niego korzyści finansowe³¹.

Liczbę pracowników określa się w formie *rocznych jednostek roboczych*, tj. w liczbie osób zatrudnionych na pełnych etatach, w niepełnym wymiarze godzin oraz sezonowo w przedsiębiorstwie w ciągu całego okresu referencyjnego. Każda osoba zatrudniona na pełen etat przez przedsiębiorstwo, w ciągu całego roku referencyjnego stanowi *jedną jednostkę roboczą*. Przy obliczeniu *rocznych jednostek roboczych*, należy brać pod uwagę proporcjonalny udział pracy osób, które nie przepracowały pełnego roku, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin oraz pracowników sezonowych.

Wartym podkreślenia jest wyłączenie spośród osób zatrudnionych studentów odbywających szkolenie zawodowe oraz osób odbywających praktykę. Wyłączenie to zostało wprowadzone, aby nie zniechęcać pracodawców do zatrudniania osób wchodzących na rynek pracy. Do obliczenia ilości pracowników nie wlicza się również osób przebywających na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym. W przypadku wystąpienia wątpliwości co do statusu poszczególnych pracowników, wiążąca jest zasada, zgodnie z którą do jego oceny stosuje się właściwe przepisy prawa krajowego.

Następną przesłanką włączenia przedsiębiorstw do sektora MŚP jest nieprzekroczenie właściwych progów finansowych. W definicjach UE przewidziano dwa kryteria finansowe będące podstawą określenia skali prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności. Pierwsze dotyczy rocznego obrotu³², natomiast drugie całkowitej sumy bilansowej³³. Kryterium rocznego obrotu ustalone jest na poziomie 50 mln EUR dla średnich przedsiębiorstw, 10 mln EUR dla małych przedsiębiorstw oraz 2 mln EUR dla mikro przedsiębiorstw. Natomiast pułap sumy bilansowej określony został na poziomie 43 mln EUR dla średnich przedsiębiorstw i odpowiednio 10 mln EUR dla małych oraz 2 mln EUR dla mikro przedsiębiorstw. Aby dane przedsiębiorstwo zakwalifikować do sektora MŚP nie musi ono jednocześnie spełniać obu kryteriów finansowych i może jeden ze wskazanych progów przekroczyć³⁴.

³¹ Analogiczne rozwiązania obowiązywały na gruncie rozporządzenia 800/2008.

³² Roczny obrót wylicza się poprzez oszacowanie dochodu, jaki przedsiębiorstwo uzyskało ze swojej działalności operacyjnej w ciągu roku, który jest brany pod uwagę po odjęciu od niego podatku od towarów i usług oraz innych podatków bezpośrednio związanych z obrotem.

³³ Suma bilansowa rozumiana jako łączna wartość aktywów albo pasywów danego przedsiębiorstwa.

³⁴ Możliwość wyboru ma na celu uwzględnienie odrębności między różnymi podmiotami, np. te zajmujące się handlem czy dystrybucją mają z natury wyższy obrót niż podmioty z sektora produkcyjnego. Zob. preambułę zalecenia 2003/361/WE, akapit 4, jak też odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki – z upoważnienia ministra na interpelację nr SPS-023-22281/11 pana Krzysztofa Borkowskiego, posła na Sejm RP, w sprawie definicji małego i średniego przedsiębiorcy oraz kryteriów kwalifikujących do tych kategorii, z dnia 16 maja 2011 r., www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/INTop/22281?OpenDocument (dostęp: 23 grudnia 2013 r.).

Zgodnie z definicją UE, dane stosowane do określania liczby pracowników i kwot finansowych, odnoszą się do ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego i obliczane są w skali rocznej. Uwzględnia się je począwszy od dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych. Uzyskanie lub utrata statusu średniego, małego lub mikro przedsiębiorstwa następuje tylko wówczas, gdy zjawisko to powtórzy się w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych. W przypadku nowo utworzonych przedsiębiorstw, których księgi rachunkowe nie zostały jeszcze zatwierdzone, odpowiednie dane pochodzą z oceny dokonanej w dobrej wierze, w trakcie roku obrachunkowego.

2.3. Samodzielność przedsiębiorstwa

2.3.1. Przedsiębiorstwa niezależne

Ostatnią wskazaną przesłanką klasyfikacji danego podmiotu gospodarczego jako MŚP jest określenie jego samodzielności gospodarczej. Przyczyną wprowadzenia do definicji tego ograniczenia jest zapobieganie próbom obejścia progów zatrudnienia oraz finansowych, poprzez kreowanie pozornej struktury własnościowej lub decyzyjnej przedsiębiorstw. Pozwala to na udzielanie wsparcia państwa dla podmiotów, rzeczywiście takiej pomocy potrzebujących. Zgodnie z definicją UE badaniu podlega, czy dane przedsiębiorstwo jest przedsiębiorstwem niezależnym, tj. nie jest przedsiębiorstwem związanym, ani przedsiębiorstwem partnerskim.

Przedsiębiorstwa niezależne to podmioty niemające powiązań własnościowych z innymi przedsiębiorstwami, bądź też posiadające mniej niż 25% kapitału lub głosów (w zależności, która z wielkość jest większa) w innych przedsiębiorstwach³⁵. Część podmiotów, z uwagi na charakter i rodzaj prowadzonej działalności, została wyłączona z zaliczania ich udziałów do oszacowania progów *niezależności*. Do tych uprzywilejowanych podmiotów zalicza się:

- publiczne korporacje inwestycyjne;
- spółki kapitałowe podwyższonego ryzyka;
- osoby fizyczne lub grupy osób prowadzące regularną działalność inwestycyjną podwyższonego ryzyka, które inwestują w firmy nienotowane na giełdzie (tzw. *anioty*

³⁵ Także niezależnymi są podmioty, w których inne przedsiębiorstwa posiadają poniżej 25% kapitału lub głosów (w zależności, która z wielkość jest większa).

biznesu), pod warunkiem, że całkowita kwota inwestycji tych podmiotów w jedno przedsiębiorstwo nie przekroczy 1,25 mln EUR;

- uczelnie wyższe lub ośrodki badawcze nienastawione na zysk;
- inwestorzy instytucjonalni, w tym regionalne fundusze rozwoju;
- niezależne władze lokalne i jednostki administracyjne z rocznym budżetem poniżej 10 mln EUR oraz liczbą mieszkańców poniżej 5000.

Niniejsze odstępstwo od progów niezależności wydaje się słuszne i pożyteczne. Celem wprowadzenia wskazanych wyjątków jest zachęcenie przedsiębiorstw do współpracy z wymienionymi instytucjami bez utraty statusu MŚP, co może się przyczyniać do poprawienia finansowania i rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw. Należy jednak zauważyć, że w przepisach UE nie wskazano precyzyjnej definicji instytucji wyłączonych. W celu uwzględnienia różnic, wynikających z odmiennego definiowania wyłączonych podmiotów pomiędzy państwami członkowskimi, przyjęto praktykę stosowania regulacji krajowych. Działanie to ma na celu zapobieganie próbom obejścia definicji MŚP³⁶. Powyższe rozwiązanie budzi kontrowersje. Można bowiem stwierdzić, że na poziomie UE brak jest kontroli nad poszczególnymi wyłączeniami, z uwagi na brak właściwych definicji. Sytuacja taka może powodować deficyt definicji tych instytucji na gruncie prawa krajowego, a w konsekwencji obejście kryteriów definicji MŚP. Pomimo wskazanych zarzutów, należy uznać, że brak definicji podmiotów wyłączonych jest korzystny. Jest to świadome działanie prawodawcy, którego celem jest uwzględnienie różnic pomiędzy poszczególnymi podmiotami w różnych państwach członkowskich. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie poszczególnych gospodarek, powinno się uwzględniać specyficzne rozwiązania, stosowane przez poszczególne kraje.

2.3.2. Przedsiębiorstwa partnerskie i powiązane

Zgodnie z definicją UE, przedsiębiorstwo partnerskie nie jest przedsiębiorstwem powiązaniem i pozostaje z pozostałymi przedsiębiorstwami w następującej relacji: posiada samodzielnie lub wspólnie z innymi przedsiębiorstwami powiązanymi 25% lub więcej kapitału lub głosów w drugim przedsiębiorstwie. Jeżeli partner badanego przedsiębiorstwa jest ponadto partnerem innego, do obliczeń powinno się dodać dane tylko tego partnera, który

³⁶ W praktyce najczęściej są to inwestorzy, którzy prowadzą obrót papierami wartościowymi na dużą skalę w imieniu indywidualnych inwestorów i nie uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu przedsiębiorstwami, w które lokują kapitał. Za przykład inwestorów instytucjonalnych można podać fundusze emerytalne.

znajduje się bezpośrednio powyżej (*upstream*) lub poniżej (*downstream*) potencjalnego MŚP w łańcuchu powiązań ekonomicznych. Natomiast w przypadku, gdy partner badanego podmiotu jest w stosunku związania z innym przedsiębiorstwem, należy dodać 100% danych przedsiębiorstwa związanego do danych przedsiębiorstwa partnerskiego³⁷.

W zakresie relacji własnościowych z podmiotami publicznymi, definicja określona w załączniku nr 1 do rozporządzenia 651/2014 stanowi³⁸, że przedsiębiorstwo nie może być uznane za MŚP, jeżeli 25% albo więcej jego kapitałów lub głosów jest kontrolowane (bezpośrednio lub pośrednio, wspólnie lub indywidualnie) przez co najmniej jeden organ publiczny³⁹. Ograniczenie to wynika z założenia, że podmioty publiczne z natury nie działają na takich zasadach jak podmioty prywatne, w szczególności w zakresie finansowania⁴⁰. Dlatego w konsekwencji, w razie związania z podmiotem publicznym, MŚP mogą pośrednio partycypować w korzyściach wynikających ze współpracy z takimi podmiotami.

Natomiast zgodnie z art. 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia 651/2014 za powiązane uznaje się przedsiębiorstwo, które:

- ma większość praw głosu w innym przedsiębiorstwie w roli udziałowca/akcjonariusza lub członka;
- ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego przedsiębiorstwa;
- ma prawo wywierać dominujący wpływ na inne przedsiębiorstwo, zgodnie z umową zawartą z tym przedsiębiorstwem lub postanowieniami w jego statucie lub umowie spółki;
- jest udziałowcem/akcjonariuszem lub członkiem innego przedsiębiorstwa, które kontroluje samodzielnie, zgodnie z umową z innymi udziałowcami/akcjonariuszami lub członkami tego przedsiębiorstwa, większość praw głosu udziałowców /akcjonariuszy lub członków w tym przedsiębiorstwie.

W związku z powyższym można uznać, że wyznacznikiem powiązania przedsiębiorstw jest możliwość wywierania dominującego wpływu na inne przedsiębiorstwa.

³⁷ K. Skowryra, *Małe jest ...*, cyt. wyd., s. 25.

³⁸ Wyłączając przypadki specyficznych podmiotów określone w art. 3 ust. 2 pkt 2 załącznika do zalecenia 2003/361/WE.

³⁹ Zob. także: L. Hancher, P. J. Slot, T. R. Ottervanger, *EC State Aids*, Londyn 2006, s. 608. (za:) K. Skowryra, *Małe jest ...*, cyt. wyd., s. 25.

⁴⁰ Nawet przy założeniu, że podmioty publiczne działają na zasadach rynkowych w przypadku poszukiwania finansowania zewnętrznego, zdolność kredytowa tych przedsiębiorstw jest o wiele wyższa niż analogicznej wielkości przedsiębiorstw z sektora prywatnego. Dlatego przedsiębiorstwa takie pomimo swoich rozmiarów nie zmagają się z problemami typowymi dla MŚP.

Przedsiębiorstwa pozostające w jednym z ww. związków (z badanym podmiotem), poprzez inne przedsiębiorstwa lub za pośrednictwem wskazanych powyżej specyficznych inwestorów, również są uznawane jako powiązane⁴¹. Jest to przypadek, w którym powiązanie nie występuje bezpośrednio, ale w wyniku powiązania przedsiębiorstw posiadających udziały w przedsiębiorstwie badanym (i odwrotnie). W definicji UE przewidziano nieuwzględnianie powiązań z inwestorami uprzywilejowanymi, jeśli (mimo że posiadają takie udziały) nie mają uprawnień do angażowania się bezpośrednio lub pośrednio w zarządzanie owym przedsiębiorstwem. Jest to dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy wskazani inwestorzy nie inwestują swoich środków w działalność na tym samym rynku lub na rynkach pokrewnych. Za rynek pokrewny uważa się rynek dla danego produktu lub usługi, znajdujący się bezpośrednio na poziomie powyższym (*upstream*) lub poniższym (*downstream*) w stosunku do odnośnego rynku⁴².

Aby ustalić, czy oceniane przedsiębiorstwo mieści się w progu zatrudnienia i w pułapach finansowych określonych w definicji MŚP, należy dodać 100% danych przedsiębiorstwa powiązanego do danych przedsiębiorstwa, którego status się ustala. W większości państw członkowskich UE przedsiębiorstwa powiązane, zobowiązane są do sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych, które mogą ułatwić oszacowanie danych niezbędnych do ustalenia wielkości przedsiębiorstwa. Natomiast w przypadku, gdy przedsiębiorstwo nie przygotowuje sprawozdań skonsolidowanych, a podmiot z którym dane przedsiębiorstwo pozostaje w związku jest ponadto powiązany z innymi przedsiębiorstwami, należy zsumować 100% danych wszystkich przedsiębiorstw związanych.

W celu przedstawienia relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy przedsiębiorstwami, warto posłużyć się poniższymi przykładami.

1. Przy ustalaniu statusu przedsiębiorstwa A, które posiada 55% udziałów przedsiębiorstwa B i 45% udziałów w przedsiębiorstwie C, do wyliczenia wysokości zatrudnienia oraz bilansu rocznego oraz obrotu oblicza się: 100% danych⁴³ A + 100% B (jako przedsiębiorstwa powiązanego) + 45% (jako przedsiębiorstwa partnerskiego).
2. Przy ustalaniu statusu przedsiębiorstwa A, w którym 35% udziałów posiada przedsiębiorstwo B, i które posiada 20% udziałów przedsiębiorstwa C, do wyliczenia

⁴¹ Zob. także przykłady z broszury: Komisja Europejska, *Nowa definicja MŚP, Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia*, Bruksela 2006, s. 30.

⁴² K. Skowyta, *Małe jest ...*, cyt. wyd., s. 25.

⁴³ Przez dane rozumie się wysokość zatrudnienia, wysokość rocznego obrotu oraz bilansu rocznego potrzebne do ustalenia, czy badane przedsiębiorstwo nie przekracza wyznaczonych progów.

wysokości zatrudnienia oraz bilansu rocznego oraz obrotu oblicza się: 100% danych A + 35% B (jako przedsiębiorstwa partnerskiego), natomiast nie wlicza się przedsiębiorstwa C, które traktuje się jako niezależne.

- Przy ustalaniu statusu przedsiębiorstwa A, którego partnerami są przedsiębiorstwa B 35% udziałów i C 30% udziałów, wlicza się 100% A + 35% B + 30% C. Jeśli jednak przedsiębiorstwo C jest związane z przedsiębiorstwem D, które posiada 60% udziałów w przedsiębiorstwie C, to do wyliczenia wysokości zatrudnienia oraz bilansu rocznego oraz obrotu oblicza się: 100% A + 35% B + 30% (C+D)⁴⁴.

2.4. Definicja MŚP w decyzjach Komisji i orzecznictwie ETS

Mogłoby się wydawać, że przedstawione powyżej przesłanki wyodrębnienia sektora MŚP są kompletne i stosowanie tej definicji nie powinno budzić wątpliwości, w praktyce jednak tak nie jest. Wątpliwości powstają w wyniku prób nadinterpretowania definicji przez przedsiębiorców, chcących pozyskać pomoc państwa. Podstawą do podważania słuszności wsparcia części przedsiębiorstw jest cel, dla którego stworzona została definicja. W preambule zalecenia 2003/361/WE podkreślono, że celem wprowadzenia definicji MŚP była konieczność odzwierciedlenia rzeczywistej sytuacji gospodarczej MŚP oraz wykluczenie możliwości udzielania pomocy państwa dla podmiotów, które z uwagi na charakter prowadzonej działalności nie są prawdziwymi MŚP⁴⁵. Organy UE stosując definicję, analizują określone przedsiębiorstwo nie tylko poprzez pryzmat wskazanych przesłanek, ale również poprzez celowość przyznania pomocy dla przedsiębiorcy.

W celu zobrazowania działań przedsiębiorców – dążących do pozyskania wsparcia ze środków publicznych – którzy interpretują definicję MŚP w sposób nieprawidłowy, trzeba przedstawić sprawy rozpatrywane przez organy UE. Pierwszym przypadkiem wartym

⁴⁴ Inne wyjaśnienia i ilustrowane przykłady znajdują się w wydawnictwie Komisji Europejskiej, *Nowa definicja ...*, cyt. wyd., s. 20 i nast.

⁴⁵ Stanowisko takie wyrażone zostało w orzeczeniach ETS i SPI, np.: wyrok ETS z dnia 24 października 1996 r. w sprawie Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, C-72/95, pkt. 28 uzasadnienia: *Konieczność jednolitej interpretacji różnych wersji językowych przepisów wspólnotowych wymaga, w przypadku rozbieżności między nimi, uwzględnienia również celu, dla którego dane przepisy zostały wydane*; wyrok ETS z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie P Textil werke Degendorf GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, C-355/95, pkt. 21 uzasadnienia: *Część normatywna aktu jest nierozzerwalnie związana z jego uzasadnieniem, w konsekwencji w sytuacji, gdy taki akt jest interpretowany pod uwagę należy wziąć również powody, dla których taka regulacja została przyjęta*; wyrok SPI z dnia 17 września 2007 r. w sprawie Microsoft Corporation przeciwko Komisji Europejskiej, T-201/04, pkt. 1258 uzasadnienia: *Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, sentencja zawarta w akcie jest nierozdzielnie związana z jego uzasadnieniem i w razie potrzeby powinna być interpretowana przy uwzględnieniu motywów, które doprowadziły do jej przyjęcia*.

omówienia jest sprawa dotycząca przedsiębiorstwa Pollmeier GmbH Malchow⁴⁶. Właścicielem przedsiębiorstwa był Ralf Pollmeier, który kontrolował również dziewięć innych przedsiębiorstw. Po złożeniu wniosku o udzielenie wsparcia przez państwo członkowskie, sprzedał on większość swoich udziałów w jednym z kontrolowanych przez siebie przedsiębiorstw. Sprzedane udziały nabyła jego siostra oraz jedna osoba niespokrewniona. W wyniku sprzedaży posiadał on 23,25% udziałów w tym przedsiębiorstwie, a więc poniżej 25% progu udziałów, co oznacza, że przedsiębiorstwo to niewliczone zostało przy uwzględnianiu wielkości Pollmeier GmbH Malchow. Na podstawie powyższego stanu faktycznego przedsiębiorstwo uzyskało pomoc państwa.

Komisja, analizując powyższy stan faktyczny, uznała Pollmeier GmbH Malchow za przedsiębiorstwo zależne – tj. spełniające przesłanki określone w podrozdziale 2.3.1. Komisja swoje stanowisko uzasadniała faktem sprawowania kontroli tej samej osoby nad pozostałymi przedsiębiorstwami oraz tym, że były one zaangażowane w ten sam rodzaj działalności gospodarczej⁴⁷. W powyższym przykładzie beneficjent pomocy nie doświadczał problemów typowych dla MŚP, ponieważ należał do grupy przedsiębiorstw wspierających się wzajemnie, co pozwoliło mu przewyżczać problemy typowe dla MŚP bez konieczności wsparcia ze strony państwa. Dodatkowo Komisja uznała, że przy szacowaniu danych do ustalenia statusu MŚP, należało wziąć pod uwagę przedsiębiorstwo, którego udziały Ralf Pollmeier sprzedał po złożeniu wniosku o wsparcie. Przyczyną były wątpliwości, czy sprzedaż udziałów w tym przedsiębiorstwie nie miała faktycznie na celu obejścia definicji MŚP. Obliczenia dokonane po włączeniu sprzedanego przedsiębiorstwa wykazały, że beneficjent formalnie na dzień złożenia wniosku o wsparcie, nie spełniał przesłanek definicji MŚP. Konsekwencją tych ustaleń była decyzja Komisji, że pomoc dla przedsiębiorcy była niezgodna z zasadami wspólnego rynku i nakazała jej zwrot.

Powyższa sprawa skierowana została do Sądu Pierwszej Instancji (SPI), który potwierdził stanowisko Komisji⁴⁸. Uzasadniając swoją skargę, Pollmeier Malchow zwracał uwagę, że Komisja niesłusznie w jego ocenie wzięła pod uwagę dane sprzedanego wcześniej przedsiębiorstwa, oraz że niesłusznie uznała, iż jego przedsiębiorstwo włączone jest do szerszej grupy przedsiębiorstw. SPI uznał, że Komisja miała prawo do ustalenia, czy

⁴⁶ Decyzja została wydana na gruncie zalecenia 96/280/WE, jednak dla analizy na potrzeby niniejszej pracy nie ma znaczenia fakt, że część z omawianych decyzji i wyroków wydane były na podstawie zalecenia 96/280/WE, a część na podstawie zalecenia 2003/361/WE.

⁴⁷ K. Skowrya, *Małe jest*, cyt. wyd., s. 29.

⁴⁸ Wyrok SPI z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, T-137/02.

przedsiębiorstwa należące do grupy Pollmeier stanowią jedną grupę ze względu na powiązania gospodarcze, czy też beneficjent jest przedsiębiorstwem autonomicznym. SPI zgodził się z oceną Komisji, w ramach której stwierdzono, iż relacje zachodzące pomiędzy beneficjentem pomocy, a innymi przedsiębiorstwami będącymi własnością tej samej osoby fizycznej były inne niż te, które zachodzą w warunkach gospodarki rynkowej⁴⁹.

Kolejną negatywną decyzję w sprawie definicji MŚP Komisja wydała⁵⁰ wobec przedsiębiorstwa, które *prima facie* zdawało się nie przekraczać progów i pułapów z definicji MŚP, jednakże faktycznie należało do grupy przedsiębiorstw rodzinnych. Decyzja ta dotyczyła pomocy regionalnej dla przedsiębiorstwa o nazwie Nordbrandeburger Umesterungswerke. Jego udziałowcami byli Daniele Sauter oraz Georg Pollert. Ponieważ wydawało się, że podmiot ten należy do sektora MŚP, miał on uzyskać z tego tytułu dodatek do regionalnej pomocy państwa. W postępowaniu Komisja wykazała szerokie powiązania tego przedsiębiorstwa z innymi przedsiębiorstwami. Związki te oparte były na powiązaniach rodzinnych właścicieli. Okazało się, że rodzina Sauter⁵¹ kontrolowała czternaście innych przedsiębiorstw, w tym część z tych przedsiębiorstw działało na rynku pokrewnym do działalności Nordbrandeburger Umesterungswerke. Dowodami na silne powiązania pomiędzy grupą był fakt, że banki odnosiły się do wszystkich podmiotów jako do grupy. Ponadto, na stronie internetowej jednego z przedsiębiorstw znajdowały się odnośniki do grupy Sauter, co w ocenie Komisji jednoznacznie wskazywało na fakt, że podmioty te same siebie postrzegały jako *ekonomicznie związane*⁵². Ocenę niezależności Nordbrandeburger Umesterungswerke oparto przede wszystkim na analizie struktury własnościowej przedsiębiorstw kontrolowanych przez osoby ze sobą spokrewnione. Na podstawie powyższego stanu faktycznego Komisja uznała, że powiązania rodzinne i organizacyjne pomiędzy przedsiębiorstwami są wskaźnikiem tego, że tworzą one *ekonomiczną jedność*. Komisja w swojej decyzji doszła ostatecznie do wniosku, że w związku z wykazanymi powiązaniem Nordbrandeburger Umesterungswerke nie jest przedsiębiorstwem niezależnym i dlatego nie dotyczą go problemy typowe dla MŚP, takie jak np. brak dostępu do finansowania. W omawianym przypadku Komisja uznała, że beneficjent pozostaje związany z grupą osób fizycznych, w konsekwencji musi być uznany za przedsiębiorstwo powiązane w rozumieniu

⁴⁹ K. Skowrya, *Male jest*, cyt. wyd., s. 30.

⁵⁰ Decyzja Komisji 2006/904/WE z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr C 8/2005 (ex N 451/2004), którą Niemcy zamierzają przyznać na rzecz Nordbrandeburger Umesterungswerke notyfikowana jako dokument nr C(2006) 2088 (Dz. Urz. UE z 13.12.2006 r., L 353, s. 60).

⁵¹ Rodzice, bracia oraz jedna osoba spowinowacana z właścicielką beneficjenta.

⁵² K. Skowrya, *Male jest*, cyt. wyd., s. 29.

zalecenia. Po zsumowaniu danych wszystkich przedsiębiorstw kontrolowanych przez rodzinę Komisja uznała, że Nordbrandeburger Umesterungswerke nie spełnia warunków definicji MŚP.

Kolejna istotna decyzja⁵³ dotyczyła przedsiębiorstwa Solar Tech Srl. W sprawie tej Włochy notyfikowały Komisji projekt przyznania pomocy publicznej dla przedsiębiorstwa, które spełniało przesłanki MŚP. Komisja zakwestionowała możliwość przyznania pomocy publicznej wskazanej spółce, na podstawie przepisów dotyczących definicji MŚP. Komisja uznała, że Solar Tech nie doświadcza trudności typowych dla MŚP z uwagi na to, że poprzez strukturę własnościową może uzyskać wsparcie finansowe i technologiczne grupy Permasteeli. Co istotne, sama grupa posiadała w przedsiębiorstwie udział w wysokości 24%, a więc formalnie poniżej dopuszczalnego poziomu. Dodatkowo udziały w przedsiębiorstwie posiadali najważniejsi zarządzający grupą Permasteeli, m.in. jej założyciel, główny udziałowiec, prezes oraz członek rady nadzorczej. Ponadto, Komisja wzięła pod uwagę informacje zawarte w notyfikacji tego wsparcia, że powodem powstania Solar Tech i przedsięwzięcia notyfikowanych inwestycji było dążenie grupy Permasteeli do rozszerzenia oferty handlowej.

Powyższa decyzja została zaskarżona do ETS. Skarżący podnosił, że przedsiębiorstwo formalnie spełnia wszystkie wymogi określone w definicji MŚP⁵⁴. Uważał, że Komisja nie ma możliwości odejścia od formalnych wymogów zalecenia i przeprowadzenia dodatkowej oceny niewynikającej z zalecenia 96/280/WE. Zdaniem skarżącego powołanie się w decyzji Komisji na preambułę do zalecenia przy ocenie statusu MŚP jest niedopuszczalne, ponieważ postanowienia preambuły nie są częścią normatywną zalecenia i stanowią jedynie deklarację pozbawioną znaczenia prawnego.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku⁵⁵ podtrzymał stanowisko Komisji i potwierdził, że na podstawie preambuły zalecenia 96/280/WE (akapit 18, 19 i 22) przedsiębiorstwo, aby być uznane za MŚP, musi rzeczywiście napotykać na problemy wynikające z takiego statusu. Trybunał uznał ocenę Komisji, w której stwierdzono, że Solar Tech nie odczuwał trudności, typowych dla MŚP, dzięki swym powiązaniom z grupą Permasteeli. ETS przyznał, iż **kryteria kwalifikacji przedsiębiorcy jako MŚP należy stosować z uwzględnieniem celu, dla którego MŚP objęte są korzystniejszymi zasadami**

⁵³ Decyzja Komisji 2001/779/EC z dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. Urz. WE z 9.11.2001 r., L 292, s. 45).

⁵⁴ Spełnianie wymogów formalnych MŚP zostało również potwierdzone we wskazanej decyzji Komisji.

⁵⁵ Wyrok ETS z 29 kwietnia 2004 w sprawie Włochy przeciwko Komisji, C-91/01.

przyznawania pomocy publicznej. Celem tym jest przede wszystkim udzielenie wsparcia przedsiębiorstwom, dla których rozmiar działalności jest przyczyną szeregu trudności w dostępie do czynników produkcji oraz implikuje słabszą pozycję rynkową. W rezultacie, przedsiębiorcy, którzy spełniają formalne przesłanki uznania za MŚP, lecz działają w ramach dużej grupy kapitałowej, zapewniającej im warunki działalności podobne jak w przypadku dużych przedsiębiorstw, nie mogą korzystać ze zwiększonych limitów dopuszczalnej pomocy publicznej⁵⁶. Trybunał uznał, że fakt powiązania Solar Tech z grupą Permasteeli nie może być pominięty przy formalnej ocenie spełnienia kryteriów definicji MŚP, ponieważ *de facto* prowadziłyby to do jej obejścia. W związku z powyższym, jeśli podmiot spełnia formalnie warunki określone w zaleceniu, a *de facto* nie stanowi MŚP i nie napotyka trudności dla nich typowych, Komisja nie może zatwierdzić dodatkowego wsparcia państwa z tytułu bycia MŚP, bowiem takie wsparcie zakłócałoby silnie konkurencję i zmieniało warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

W związku z powyższymi decyzjami, warto podkreślić, że wykładnia definicji MŚP dokonana przez Komisję ma charakter funkcjonalny i ściśle związana jest z trudnościami, jakie podmioty te napotykają na wolnym rynku. ETS jednoznacznie wskazuje, że wyłącznie *autentyczne* MŚP są uprawnione do korzystania z pomocy państwa. Jak wynika z przedstawionych powyżej przykładów, w praktyce zdarzają się sytuacje, w których przedsiębiorstwa dostosowują poszczególne progi odpowiednio do definicji MŚP, poprzez kreowanie struktury właścicielskiej tak, żeby w sposób wręcz symboliczny nie przekraczały limitu 25% udziałów w badanym podmiocie. Przyczyną takiej polityki przedsiębiorstw jest wyłącznie chęć otrzymania jak największych korzyści pomocowych.

Dodatkowo warto jeszcze zasygnalizować, że ustalone wysokości progów, w szczególności finansowych i zatrudnienia, mogą podlegać zmianom, ponieważ w razie potrzeby definicja powinna zostać dostosowana tak, by uwzględnić doświadczenia i tendencje w rozwoju gospodarczym⁵⁷. Warto również zauważyć, że w praktyce proponowano zdefiniować nową grupę podmiotów znajdujących się pomiędzy średnimi a dużymi przedsiębiorstwami, jako przedsiębiorstwa o średniej kapitalizacji⁵⁸. W konsekwencji takich zmian, liczba podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy dla MŚP mogłaby wzrosnąć do poziomu, w którym obejmowałyby niemal wszystkie przedsiębiorstwa. Nie jest to jednak

⁵⁶ Uzasadnienie wyroku ETS z 29 kwietnia 2004 w sprawie Włochy przeciwko Komisji, C-91/01.

⁵⁷ Komisja cyklicznie przedstawia raport podsumowujący tendencje gospodarcze, na podstawie którego ocenia konieczność wprowadzenia zmian w zakresie definicji MŚP.

⁵⁸ W praktyce gospodarczej spotyka się sytuacje, w których takie przedsiębiorstwa są wyróżniane spośród innych, np. EBI dystrybuuje pożyczki które adresowane są do przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji.

rozwiązaniem zasadnym, biorąc pod uwagę fakt, że brakuje dowodów na niedogodności, które miałyby doskwierać przedsiębiorstwom o średniej kapitalizacji, z racji ich rozmiaru⁵⁹. Wydaje się, że najwłaściwszym jest pozostawienie w mocy obecnej definicji lub co najwyżej dostosowanie progów, poprzez uwzględnienie poziomu inflacji od czasu wprowadzenia definicji.

2.5. Kierunki zmian legislacyjnych w zakresie definicji MŚP

Definicja MŚP w związku z licznymi wątpliwościami, powstającymi w trakcie jej stosowania, powinna podlegać zmianom, mającym na celu jej dostosowanie do praktyki. Przykładem takich zmian jest zauważalna w orzecznictwie ewolucja w kwalifikowaniu poszczególnych podmiotów do grupy przedsiębiorstw⁶⁰ (jak już zostało wskazane, zakwalifikowanie do grupy przedsiębiorstw jest jedną ze składowych definicji MŚP). Zmiany te odzwierciedlone zostały w inicjatywach legislacyjnych. W pkt. 4 preambuły rozporządzenia 1407/2013 odzwierciedlono linię orzeczniczą organów UE, zgodnie z którą, zasadnym jest stosowanie wykładni funkcjonalnej w stosunku do definicji przedsiębiorstwa. W art. 2 ust. 2. tego rozporządzenia określono, że przez jedno przedsiębiorstwo rozumie się wszystkie podmioty, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków:

- jeden podmiot posiada w drugim podmiocie większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców;
- jeden podmiot ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego podmiotu;
- jeden podmiot ma prawo wywierać dominujący wpływ na inny podmiot, zgodnie z umową zawartą z tym podmiotem lub postanowieniami w jego akcie założycielskim lub umowie spółki;
- jeden podmiot, który jest akcjonariuszem lub udziałowcem innego podmiotu, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami lub udziałowcami tego podmiotu, większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców tego podmiotu;

⁵⁹ K. Skowrya, *Małe jest ...*, cyt. wyd., s. 30.

⁶⁰ Szerzej: M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 114 i nast.

- podmioty pozostające w jakimkolwiek ze stosunków opisanych powyżej poprzez jeden inny podmiot lub kilka innych podmiotów, również są uznawane za jedno przedsiębiorstwo.

W związku z powyższym, dla celów stosowania zasady *de minimis* za jedno przedsiębiorstwo można uznać jedną spółkę, grupę spółek lub stowarzyszenie. Wskazana propozycja zmian jest pozytywną konsekwencją ewolucji definicji przedsiębiorstwa. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie do systemu prawnego odrębnej definicji przedsiębiorstwa, niemającej charakteru systemowego, a stosowanej wyłącznie do jednego z kilku rodzajów dozwolonej pomocy państwa, nie jest korzystne z punktu jednolitości prawa. Dlatego na poziomie UE, powinno się dążyć do kompleksowego uregulowania definicji MŚP. Definicja taka powinna uwzględniać doświadczenia ze stosowania obecnych przepisów, w szczególności powinna wprost odnosić się do problemu celowości wyodrębnienia sektora MŚP spośród wszystkich podmiotów gospodarczych. Powinna również zostać wprowadzona rozporządzeniem właściwych organów UE i powinna być stosowana do wszystkich dopuszczalnych rodzajów pomocy.

3. Definicje MŚP w prawie polskim

3.1. Ustawowe definicje MŚP

Poza wskazanymi powyżej regulacjami UE, definicja MŚP została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy dwóch aktów prawnych, tj. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁶¹. Definicję w u.s.d.g określono dla potrzeb stosowania przepisów jej rozdziału 5 dotyczącego kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Wcześniej, w tym zakresie, definicja MŚP występowała w ustawie prawo działalności gospodarczej⁶², jednak z uwagi na wejście w życie zalecenia 2003/361/WE, regulującego definicję MŚP, należało dostosować polską definicję do przepisów UE⁶³. Definicja ta jest przystosowana do możliwie uproszczonego ustalenia przez organ przystępujący do kontroli, do jakiej kategorii dane

⁶¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013, poz. 1382 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.o.p.

⁶² Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.p.d.g.

⁶³ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118 z dnia 15 października 2003 r.

przedsiębiorstwo należy zaklasyfikować. Pozwala to na właściwe i zgodne z prawem oszacowanie czasu trwania kontroli. Co ważne, definicja MŚP w u.s.d.g nie ma zastosowania do celów udzielania pomocy publicznej, bowiem w tym zakresie wiążące są omawiane wcześniej regulacje UE. Pomimo tego, zasadnym jest przedstawienie wskazanych definicji, w celu pełnego zobrazowania przedmiotowego zagadnienia.

Zgodnie z u.s.d.g:

- za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
 - 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników;
 - 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych, nieprzekraczający równowartości w złotych 2 mln EUR lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 mln EUR;
- za małego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
 - 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników;
 - 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 mln EUR lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 mln EUR;
- za średniego przedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:
 - 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz
 - 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 mln EUR lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 mln EUR.

Definicja mikroprzedsiębiorstwa w przeciwieństwie do definicji małych i średnich przedsiębiorstw⁶⁴, nie obowiązywała w polskim systemie prawnym przed wprowadzeniem

⁶⁴ Mali i średni przedsiębiorcy zostali zdefiniowani odpowiednio w art. 54 i 55 u.p.d.g.

u.s.d.g.⁶⁵. Wprowadzenie tej kategorii związane było z ujednoczeniem polskiej definicji z opisanymi wcześniej regulacjami UE. Warto zauważyć, że pomimo, iż definicja określona w u.s.d.g. nie jest związana z zasadami udzielania pomocy publicznej, to ustawodawca postanowił dostosować jej zakres do omawianych przepisów UE. Postępowanie takie wydaje się zasadne, ponieważ wprowadzenie odrębnego zakresu definicji MŚP w prawie polskim powodowałoby nieuzasadnione mnożenie definicji.

Podobnie jak w rozwiązaniach unijnych, w u.s.d.g. określono sposób wyliczenia progów zatrudnienia oraz progów finansowych. W art. 109 u.s.d.g. średnioroczne zatrudnienie określa się w przeliczeniu na pełne etaty, natomiast przy obliczaniu średniorocznego zatrudnienia nie uwzględnia się pracowników przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, a także zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego. W ustawie przewidziany został tryb ustalenia ww. przesłanek w przypadku przedsiębiorstw działających krócej niż rok⁶⁶.

Przy określaniu znaczenia poszczególnych przesłanek MŚP należy uwzględniać przepisy stosowane w rachunkowości⁶⁷. Ponadto art. 107. u.s.d.g. stanowi, że wyrażone w EUR wartości progów finansowych, przelicza się na złote według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski (NBP) w ostatnim dniu roku obrotowego wybranego do określenia statusu przedsiębiorcy. Ogłaszanie kursu, o którym mowa w art. 107 u.s.d.g., następuje na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy o NBP, w Dzienniku Urzędowym NBP⁶⁸, a także w prasie o zasięgu ogólnokrajowym. Nie ma innej możliwości stosowania przelicznika kursu niż ten, który jest wskazany w art. 107 u.s.d.g. i właściwie ogłoszony.

Co ważne, w przeciwieństwie do definicji MŚP określonych w u.p.d.g.⁶⁹ oraz w regulacjach UE, definicja MŚP w u.s.d.g. nie zawiera postanowień ograniczających uznanie za MŚP podmiotów powiązanych kapitałowo i osobowo. Mimo że wyłączenie takie nie zostało wyrażone w ustawie *expressis verbis*, to stosując przepisy ustawy, uzasadnionym

⁶⁵ Pewnych śladów tej instytucji można było dopatrywać się w przepisach prawa podatkowego, które dla celów podatkowych uwzględniały wielkość zatrudnienia (w podatku dochodowym od osób fizycznych) lub obrotu (w podatku od towarów i usług).

⁶⁶ Zgodnie z art. 109 ust. 3 w przypadku przedsiębiorcy działającego krócej niż rok jego przewidywany obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych.

⁶⁷ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 482.

⁶⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).

⁶⁹ W obecnym stanie prawnym u.p.d.g. nie zawiera definicji MŚP.

jest stosowanie wykładni systemowej z uwzględnieniem właściwych przepisów UE w szczególności rozporządzenia 651/2014.⁷⁰

W celu przedstawienia braku jednolitości prawa polskiego w zakresie definicji MŚP warto przytoczyć kolejną definicję, określoną w u.o.p. W art. 25 ust. 2 u.o.p. odrębnie zdefiniowano MŚP działające w formie spółki handlowej, będące tzw. inwestorem kwalifikowanym⁷¹. W myśl tej definicji, MŚP jest to spółka handlowa, która zgodnie z ostatnim rocznym sprawozdaniem finansowym lub rocznym skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym spełnia co najmniej dwa z następujących warunków:

- średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło mniej niż 250 osób;
- suma aktywów bilansu nie przekracza równowartości w złotych 43 mln EUR, ustalonej przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłaszanego przez NBP na dzień bilansowy sprawozdania finansowego;
- przychody netto ze sprzedaży nie przekraczają równowartości w złotych 50 mln EUR.

Należy mieć jednak na uwadze, iż definicja ta została sporządzona wyłącznie w zakresie oferty publicznej, warunków wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁷², i nie ma ona zastosowania w zakresie wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych⁷³. Pomimo tego, wydaje się, że zasadnym byłoby odwołanie w ustawie do właściwego stosowna definicji MŚP, określonej w rozporządzeniu 651/2014. Potwierdzeniem tego może być fakt, że poszczególne przesłanki, na podstawie których określa się status przedsiębiorcy, są analogiczne jak w przepisach UE.

3.2. Problem stosowania definicji MŚP w odniesieniu do spółki cywilnej

Zestawiając definicję MŚP – określoną w rozporządzeniu 651/2014 – z praktyką polskiego systemu prawnego, należy zwrócić uwagę na prowadzenie działalności

⁷⁰ Tak: C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, cyt. wyd., s. 482. (C. Kosikowski odnosił się do rozporządzenia 800/2008 poprzedzającego rozporządzenie 651/2014).

⁷¹ W ustawie tej nie wyodrębniono poszczególnych podsektorów, tj. mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

⁷² Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy reguluje ona zasady i warunki dokonywania oferty publicznej papierów wartościowych oraz dopuszczenia do obrotu na rynku regulowanym papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych, jak również obowiązki emitentów papierów wartościowych oraz innych podmiotów uczestniczących w obrocie tymi papierami oraz innymi instrumentami finansowymi, druk sejmowy nr 3970 z dnia 26 kwietnia 2005 r.

⁷³ Dodatkowo w kilku aktach prawnych ustawodawca bezpośrednio odwołuje się do definicji określonej w prawie UE, np. ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1158 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 245, poz. 1461 z późn. zm.).

gospodarczej w formie spółki cywilnej. Spółka cywilna jest specyficzną instytucją, niemającą swojego odzwierciedlenia w innych systemach prawnych. Konsekwencją tego jest niejednoznaczne jej traktowanie na gruncie przepisów krajowych i UE. Problemy z określeniem charakteru prawnego spółki cywilnej sięgają roku 1989, kiedy to w ramach zmian ustrojowych polskiej gospodarki, umożliwiono na szeroką skalę prowadzenie działalności gospodarczej. W art. 2 ust. 2 ustawy o działalności gospodarczej⁷⁴ wskazane było, że podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą (przedsiębiorcą) może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. Na mocy wskazanego przepisu, niektórzy przedstawiciele doktryny uznawali, że spółce cywilnej przysługuje podmiotowość prawna⁷⁵, czego konsekwencją było przyznanie jej szeregu uprawnień związanych z możliwością zaciągania zobowiązań.

Podmiotowość prawna spółki cywilnej została jednoznacznie określona poprzez zmianę przepisów, które weszły w życie 1 stycznia 2001 r. Zmiany te obejmowały cztery ustawy: prawo działalności gospodarczej, ustawę Kodeks spółek handlowych⁷⁶, ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷⁷ oraz ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷⁸. We wskazanych ustawach, przy określaniu podmiotów będących przedsiębiorcami, pominięto spółkę cywilną, przez co jednoznacznie wyeliminowano podstawy przyznania jej podmiotowości prawnej. Tym samym spółka cywilna nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców, a za przedsiębiorców uznaje się jej poszczególnych wspólników. W związku z powyższym, spółka cywilna nie posiada własnego mienia, a nabywane prawa i zaciągane zobowiązania wchodzi do wspólnego majątku wspólników, tworząc ich współwłasność łączną. Każdy ze wspólników jest zarówno zobowiązany, jak i uprawniony do reprezentowania spółki. Wspólnik jest umocowany do reprezentowania spraw spółki w zakresie, w jakim jest upoważniony do prowadzenia jej

⁷⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1990 r. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

⁷⁵ Tak A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, (w:) E. Łętowska (red.) *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Wrocław 1983, s. 108 i nast., s. 120 i nast.; A. Jędrzejewska, *Istota spółki cywilnej jako podmiotu gospodarczego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 5.; uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego (SN) z 18 czerwca 1991 r. III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2 poz. 17; uzasadnienie uchwały SN z 28 stycznia 1993 r. III CZP 168/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 106, należy podkreślić, że dominujące stanowisko doktryny, jak i judykatury było odmienne, zob. uchwała SN z 26 stycznia 1996 r. III CZP 111/95, OSNC 1996, nr 5 poz. 63.

⁷⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 z późn. zm.).

⁷⁷ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 1203 z późn. zm.).

⁷⁸ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.).

spraw. Za zobowiązania zaciągnięte w związku z działalnością spółki wspólnicy odpowiadają solidarnie, zarówno majątkiem wspólnym, jak i majątkiem osobistym.

Pomimo, iż jednoznacznie określono, że spółka cywilna nie posiada podmiotowości prawnej na gruncie przepisów prawa gospodarczego i cywilnego, to jednak szczegółowe przepisy dotyczące charakteru spółki cywilnej nie przestały budzić wątpliwości. Przykładem mogą być postulaty urzędów gmin zgłoszone do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷⁹. Przedstawiciele urzędów podkreślali, że z uwagi na trudności w identyfikowaniu przedsiębiorstw, wniosek o wpis do ewidencji przedsiębiorców powinien uwzględniać informację o zawarciu przez przedsiębiorców umowy spółki cywilnej⁸⁰. Należy również zauważyć, że spółce cywilnej nadal przysługują pewne prawa i obowiązki, np. w zakresie prawa pracy jest ona traktowana jako pracodawca⁸¹, a na gruncie prawa podatkowego posiada podmiotowość prawno-podatkową, zarówno w świetle regulacji ogólnego prawa podatkowego, jak i podatkowych ustaw szczególnych. Od wskazanej prawidłowości wyjątek wprowadza ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸² w świetle której, podatnikiem tego podatku są wspólnicy spółki cywilnej, a nie sama spółka⁸³. Wątpliwości co do charakteru tej spółki występują również na gruncie przepisów regulujących wsparcie sektora MŚP. Zgodnie z § 7a ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach⁸⁴, przy ustalaniu wartości pomocy udzielonej spółce cywilnej, uwzględnia się sumę wartości pomocy udzielonej tej spółce oraz wspólnikom. A więc przepis ten stanowi wprost, że pomoc jest udzielana spółce cywilnej.

Biorąc pod uwagę wskazane wątpliwości, powstaje pytanie - jak traktować spółkę cywilną na gruncie definicji MŚP, określonej w rozporządzeniu 651/2014? Pierwsze możliwe stanowisko to uznanie, że spółka cywilna jako podmiot nieposiadający możliwości do zaciągania zobowiązań, nie może samodzielnie uzyskać wsparcia ze środków publicznych -

⁷⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118 z dnia 15 października 2003 r.

⁸⁰ Uzasadnienie do autopoprawki projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118-A/IV z dnia 6 lutego 2004 r.

⁸¹ Tak G. Bieniek, H. Ciepla, Jacek Gudowski, S. Dmowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*. T. 2, Warszawa 2011, s. 883-884.; patrz np. wyrok SN z 10 maja 1996, I PRN 63/95, OSNAPiUS 1996, nr 23, poz. 355; wyrok SN z 6 maja 1997 r., I PKN 77/96, OSNAPiUS 1997, nr 18, poz. 340.

⁸² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.).

⁸³ Wyrok TK z 10 marca 2009 r., P 80/08, www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2009/p_80_08.doc (dostęp: 22 czerwca 2013 r.).

⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. Nr 194., poz. 1983 z późn. zm.).

w konsekwencji nie można jej uznać za MŚP. W takim przypadku, o wsparcie ubiegać się mogą jedynie wspólnicy spółki cywilnej i to wspólnicy pozyskują pomoc publiczną. Rozwiązanie takie jest dalece niedoskonałe, ponieważ spółka cywilna ma charakter wyodrębnionej struktury, zarządzanej przez powiązanych ze sobą wspólników. Drugie możliwe podejście to uznanie spółki cywilnej jako odrębnego bytu gospodarczego. W kontekście omawianej definicji przedsiębiorcy na gruncie prawa UE, przedsiębiorcą jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Dlatego spółkę cywilną jako zorganizowaną strukturę gospodarczą należy uznać za przedsiębiorstwo na gruncie przepisów regulujących wsparcie sektora MŚP. W konsekwencji, przy obliczaniu wielkości przedsiębiorstwa, powinno się uwzględniać dane dotyczące prowadzonej przez spółkę działalności, a dodatkowo należy wliczać dane poszczególnych wspólników zgodnie z zasadami dotyczącymi innych rodzajów spółek. W kontekście poczynionych uwag, należy nadmienić, że przy ocenie, czy dana spółka cywilna stanowi MŚP, powinno się uwzględniać jej powiązania, analogicznie jak przy innych rodzajach podmiotów.

4. Definicja MŚP jako jednolita kategoria normatywna

Na gruncie wskazanych wcześniej uwag, komentarza wymaga problem traktowania sektora MŚP jako jednolitej kategorii normatywnej. Jak zostało wskazane, sektor ten tworzą zbiory mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. W polskich aktach normatywnych, rozdzielenie poszczególnych podsektorów MŚP nastąpiło w szczególności w zakresie określania intensywności pomocy publicznej przy przyznawaniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Przepisy takie to:

- § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw⁸⁵;
- § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc publiczną na szkolenia⁸⁶;

⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. U. z Nr 59, poz. 488) - akt nie obowiązuje.

⁸⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na szkolenia (Dz. U. z 2009 r. Nr 179, poz. 1388) – akt nie obowiązuje.

- § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną⁸⁷.

Innym przykładem regulacji, w której zróżnicowano pozycję małych i średnich przedsiębiorstw jest przepis art. 15 ust. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁸⁸. Zgodnie z nim, za czyn nieuczciwej konkurencji uznaje się utrudnianie małym przedsiębiorcom dostępu do rynku. W związku z powyższym, czyn ten może popełnić każdy przedsiębiorca, jednak ochrona przysługuje jedynie małemu przedsiębiorcy⁸⁹. Warto zauważyć, że art. 15 ust. 3 u.z.n.k. nie został wprost znowelizowany na mocy przepisów wprowadzających u.s.d.g., dlatego odsyła do definicji małego przedsiębiorcy sformułowanej w u.p.d.g. Niemniej zgodnie z art. 86 u.s.d.g., ilekroć w obowiązujących przepisach jest mowa o przepisach u.p.d.g., należy przez to rozumieć właściwe przepisy u.s.d.g.

Kolejnym przykładem odmiennego traktowania małych i średnich przedsiębiorstw jest wyłączenie średnich przedsiębiorstw z możliwości pozyskania zwrotnego finansowania w ramach inicjatywy JEREMIE w województwie pomorskim. Zgodnie z metrykami produktów finansowych, przedsiębiorcy ubiegający się o przyznanie wsparcia muszą być mikro lub małym przedsiębiorstwem w rozumieniu przepisów załącznika nr 1 do rozporządzenia 651/2014.

Należy podkreślić, że wskazane przepisy stanowią wyjątek i pomimo wyodrębniania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (w ramach definicji MŚP), to co do zasady pojęcia te funkcjonują jako wspólna kategoria normatywna. Najważniejszą podstawą jednolitego traktowania sektora MŚP jest przyjęcie w rozporządzeniu 651/2014, że niektóre rodzaje pomocy są zgodne ze wspólnym rynkiem w zakresie całego sektora MŚP. Oznacza to, że na gruncie przepisów UE definicja ta ma charakter jednolity i cały sektor MŚP podlega odpowiednim przywilejom w zakresie pomocy państwa. Dlatego w dalszej części rozprawy sektor MŚP będzie traktowany jako jednolita kategoria normatywna.

⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927).

⁸⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.z.n.k.

⁸⁹ Por. J. Szwaja, *Ostatnie nowelizacje ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 24, s. 1111.

5. Wnioski

Uogólniając dokonane ustalenia w zakresie definiowania sektora MŚP na gruncie prawa polskiego oraz UE należy wskazać, iż:

1. Definicja MŚP jest ważnym instrumentem państwa, pozwalającym na odpowiednie ukierunkowanie pomocy dla najbardziej potrzebujących wsparcia przedsiębiorstw.
2. Stosowanie definicji MŚP w zakresie publicznego wsparcia sektora przedsiębiorstw determinowane jest polityką konkurencji UE, dlatego normatywne określenie MŚP w Polsce jest ściśle powiązane z przepisami UE.
3. Podstawą wyodrębnienia MŚP spośród innych podmiotów gospodarczych są cztery podstawowe przesłanki, tj. status przedsiębiorstwa, posiadanie właściwego wskaźnika osób zatrudnionych, wysokość rocznego obrotu i sumy bilansowej oraz samodzielność podmiotu.
4. Określenie samodzielności przedsiębiorstwa było wielokrotnie przedmiotem oceny organów UE, które stoją na stanowisku, że wykładnia definicji MŚP ma charakter funkcjonalny i ściśle związana jest z trudnościami, jakie podmioty te napotykają.
5. W polskim porządku prawnym, największe problemy interpretacyjne dotyczą spółki cywilnej. Biorąc pod uwagę charakter definicji MŚP oraz charakter prawny spółki cywilnej w polskim prawie (np. posiadanie podmiotowości prawno-podatkowej), należy ją traktować jako samodzielny podmiot gospodarczy.
6. Pomimo, iż w definicji MŚP występują poszczególne podsektory przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (co może mieć swoje odzwierciedlenie w poszczególnych instrumentach wsparcia), to przepisy regulujące dopuszczalność wsparcia przedsiębiorstw przez państwo przyjmują sektor MŚP jako wspólną kategorię normatywną.

Rozdział II

Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora MŚP

1. Wprowadzenie⁹⁰

Wsparcie sektora MŚP przy pomocy środków publicznych jest specyficzną formą działalności państwa. Polega na interwencji aparatu państwowego w stosunki gospodarcze, regulowane w obecnym systemie społeczno-ekonomicznym poprzez siły rynkowe. Zgodnie z jedną z naczelných zasad ogólnych gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jaką jest zasada celowości⁹¹, państwo nie powinno wydatkować pieniędzy publicznych na działania, które nie są związane z realizacją jego zadań. Dlatego analiza szczegółowych norm, określających tryb i formę wsparcia sektora MŚP, musi być poprzedzona oceną zasadności tej aktywności państwa. Ocena ta wynikać będzie z przeanalizowania przesłanek, które powinny spełniać wydatki publiczne. Przyjmuje się, że wydatki państwa w szczególności powinny:

- uwzględniać obowiązujące przepisy prawa;
- być uzasadnione prowadzoną polityką społeczno-ekonomiczną państwa;
- odzwierciedlać potrzeby kolektywne;
- być racjonalne, poprzez stosowanie właściwych metod planowania;
- być efektywne⁹².

W kontekście poczynionych uwag, w pierwszej kolejności określone zostanie, czy wsparcie takie jest dopuszczalne na gruncie normatywnym, następnie ocenione zostanie czy wydatki publiczne w tej formie mają swoje uzasadnienie gospodarcze, oraz czy przy obecnych uwarunkowaniach prawno-ekonomicznych na takie wsparcie jest zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorców. Kolejne przesłanki dotyczące racjonalności i efektywności zostaną przeanalizowane w kolejnym rozdziale w kontekście poszczególnych instrumentów wsparcia.

Prima facie wydaje się, że wsparcie przez państwo sektora MŚP jest w pełni uzasadnione. Świadczą o tym przedstawiane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) wskaźniki ekonomiczne dotyczące MŚP, takie jak wysoki udział tego sektora w generowaniu

⁹⁰ Fragmenty niniejszego rozdziału zostały opublikowane w: D. Kowalski, Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce, „Polityki Europejskie Finanse i Marketing” 2014, nr 11 (60), s. 104 – 114.

⁹¹ C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 249.

⁹² S. Owsiak, *Finanse Publiczne – Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 233.

PKB, czy zatrudnieniu. W konsekwencji, państwo wprowadziło liczne programy wsparcia⁹³ oraz kreuje politykę gospodarczą tak, aby przedsiębiorstwa te miały optymalne warunki rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż znaczenie sektora MŚP dla gospodarki nie ma charakteru statycznego i podlega zmianom w czasie. Dlatego należy zweryfikować uzasadnienie takiego wsparcia w świetle obecnych uwarunkowań prawno-gospodarczych, w szczególności mając na uwadze pogorszenie globalnej koniunktury wskutek kryzysu gospodarczego, który wystąpił po 2008 roku.

2. Dopuszczalność prawna wsparcia sektora MŚP

2.1. Wsparcie MŚP a konstytucyjne zasady równości wobec prawa oraz społecznej gospodarki rynkowej

Zasadność wykorzystania instrumentów wsparcia sektora MŚP zależy od przyjętej koncepcji roli państwa w sferze społecznej i gospodarczej. Ustrój gospodarczy Polski unormowany został w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁴, dlatego też analizując ten rodzaj aktywności należy określić: czy nie jest ona sprzeczna z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz społecznej gospodarki rynkowej, a w konsekwencji – czy nie ma niekorzystnego wpływu na konkurencję.

Jak stanowi art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi, w związku z czym wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W przepisie tym prawodawca określił zasadę równości wobec prawa. W doktrynie wyróżnia się dwa aspekty tej zasady, tj. równość wobec prawa *sensu stricto* oraz równość w prawie⁹⁵. W pierwszym znaczeniu równość polega na jednakowym stosowaniu prawa wobec wszystkich jego adresatów. Natomiast w drugim, oznacza równe traktowanie *równych* i nierówne traktowanie *nierównych*⁹⁶. Na gruncie poczynionych uwag, powstają wątpliwości związane z interpretacją tej zasady. Pierwsza niejednoznaczność związana jest z określeniem zakresu podmiotowego

⁹³ Poszczególne instrumenty wsparcia omówione zostaną w kolejnych rozdziałach. Na tym etapie należy zasignalizować, że zgodnie z danymi Ministerstwa Gospodarki, na dzień 1 stycznia 2014 r. dostępnych było 134 instrumentów wsparcia. Dodatkowo należy nadmienić, że zestawienie nie obejmowało programów dostępnych na szczeblu regionalnym. Zob. w: Zbiorcze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia według stanu na dzień 1 października 2013 roku, www.mg.gov.pl/files/upload (dostęp 31 grudnia 2013 r.).

⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), powoływana dalej jako Konstytucja RP.

⁹⁵ W. Sadurski, *Teoria Sprawiedliwości – podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 90.

⁹⁶ W zakresie wsparcia MŚP należy podkreślić drugi ze wskazanych aspektów tej zasady, ponieważ przy założeniu że przedsiębiorstwa z sektora MŚP i przedsiębiorstwa duże z uwagi na specyfikę działalności nie funkcjonują na równych zasadach, wskazanym jest ich odmienne traktowanie.

tego przepisu, tzn. czy zasada ta stosowana jest wyłącznie w stosunku do osób fizycznych, czy objęte nią są również inne podmioty (w tym osoby prawne)? Stanowisko TK w tym zakresie ewoluowało na przestrzeni lat. W jednym z orzeczeń TK jednoznacznie wskazał, że „(...) zasada ta ma zastosowanie tylko w ocenie równości podmiotów będących obywatelami, tj. do osób fizycznych”⁹⁷. Wskazane stanowisko TK wyrażone było na gruncie art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.⁹⁸ Jednak linia orzecznicza TK została zmieniona na gruncie przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji RP. W wyroku z 24 lutego 1999 r.⁹⁹ przyjęto, że określenie *wszyscy* w omawianym przepisie oznacza, iż zasadę tą stosuje się również do innych podmiotów - w tym do przedsiębiorstw z sektora MŚP.

Kolejne istotne pytanie powstające na gruncie tego przepisu, to czy wsparcie przez państwo wyłącznie wybranej grupy przedsiębiorców (MŚP) nie jest sprzeczne z omawianą zasadą? Wykładnia językowa może dać mylne wnioski. Wydaje się, że stanowi on o bezwzględnym stosowaniu jednej miary do wszystkich podmiotów (w tym przypadku do wszystkich przedsiębiorców). Należy jednak podkreślić, że wykładnia literalna w tym przypadku nie może mieć zastosowania, ponieważ wątpliwości budzi określenie równości poszczególnych adresatów norm prawnych, w związku z czym nie będzie miała zastosowania reguła *clara non sunt interpretanda* (nie wymaga interpretacji to co jest oczywiste). Stanowisko takie zostało przyjęte w doktrynie oraz orzecznictwie TK¹⁰⁰. Zgodnie z powyższym, równość nie oznacza równości w znaczeniu bezwzględnym, w myśl którego w stosunku do wszystkich oraz w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałoby się te same przepisy prawne¹⁰¹. **Konstytucyjna zasada równości wobec prawa nie jest**

⁹⁷ Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K. 4/94 OTK 1995, nr 1, poz. 16., inne orzeczenie w którym TK wyraził podobne stanowisko to np. orzeczenie TK z dnia 23 czerwca 1997 r., K 3/97 OTK 1997, nr 2 poz. 22.

⁹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999, nr 2, poz. 24.

¹⁰⁰ Zob. Wyrok z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997, Warszawa 1998, nr 5-6, poz. 70, s. 553-554; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 876/12, LEX nr 1282472; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., I FSK 2145/1 LEX nr 1233068; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., III AUa 325/12, LEX nr 1216319; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2012 r., II SA/Wa 2566/11, LEX nr 1121575; Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1284/11, LEX nr 1138318 (glosa: W. Kisiel, Glosa do wyroku WSA z dnia 30 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1284/11.); Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 607/11, LEX nr 1149395; Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., II GSK 490/10, LEX nr 992399; Wyrok SN z dnia 5 maja 2010 r., I PK 201/09, Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego 2011 nr 21-22, s.270.

¹⁰¹ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 1998, s. 71.

jednoznaczna z pojęciem identyczności¹⁰². Oceniając czy nie dochodzi do naruszenia zasady równości, niezbędnym jest ustalenie cechy istotnej, na której podstawie dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów. W przypadku sektora MŚP, cechą taką jest wielkość przedsiębiorstwa, której konsekwencją jest wiele utrudnień rozwojowych, np. ograniczony dostęp do środków finansowych, czy specjalistycznej wiedzy. Trybunał, jako kryteria uzasadniające dokonanie takiego rozróżnienia wskazał racjonalność, proporcjonalność i sprawiedliwość dokonanych zróżnicowań¹⁰³. Przesłanki te wydają się być spełnione w przypadku sektora MŚP. Racjonalność wsparcia wynika z istotnej roli tego sektora we współczesnej gospodarce polskiej. Proporcjonalność przejawia się w tym, że korzyści płynące z wyodrębnienia tego sektora są większe, niż w przypadku funkcjonowania wszystkich podmiotów w gospodarce na takich samych zasadach. Natomiast sprawiedliwość ma swoje źródło w równym dostępie do środków publicznych, przeznaczonych na wsparcie MŚP dla wszystkich przedsiębiorstw, cechujących się problemami rozwojowymi, wynikającymi z ich rozmiaru. Szczegółowa analiza poszczególnych przesłanek, uzasadniających wsparcie będzie przedmiotem dalszej analizy. Na tym etapie warto wskazać, że mając na uwadze powyższe cechy wsparcia MŚP, przyznanie różnych uprawnień przedsiębiorcom, należącym do różnych zbiorów, w tym m.in. wyróżnionych ze względu na wielkość, nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Drugim aspektem konstytucyjności pomocy państwa dla sektora MŚP ze środków publicznych jest ocena takiego wsparcia w na gruncie zasady społecznej gospodarki rynkowej unormowanej w art. 20 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Przyjęcie określonego ustroju gospodarczego¹⁰⁴ nie jest jedynie stworzeniem pewnych założeń, na podstawie których będzie funkcjonowała gospodarka, ale pociąga za sobą również uprawnienia i zobowiązania organów państwa w ramach realizacji przyjętej polityki gospodarczej. Na potrzeby niniejszej rozprawy należy

¹⁰² B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s.483.

¹⁰³ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 70, s. 553-554.

¹⁰⁴ Przyjęcie określonego ustroju gospodarczego wiąże się z określeniem roli państwa w gospodarce. W teorii ekonomii funkcjonują dwa skrajne rodzaje doktryn odnoszących się do możliwości wpływu państwa w mechanizmy rynkowe. Pierwszym rodzajem są doktryny nawiązujące do liberalizmu gospodarczego, natomiast drugim doktryny nawiązujące do interwencjonizmu. Współcześnie nie można mówić o całkowitej dominacji którejś grupy poglądów, a ustroje gospodarcze poszczególnych państw oparte są o wybrane elementy każdej z grup. Przykładem doktryny pośredniej jest właśnie społeczna gospodarka rynkowa, która często w doktrynie określana jest mianem trzeciej drogi, tak np. C. Kosikowski, *Publiczne prawo ...*, cyt. wyd., s. 35.

określić czy wsparcie finansowe sektora MŚP wpisuje się w zadania państwa wynikające z przyjętego w Konstytucji RP ustroju gospodarczego¹⁰⁵.

Pierwotnym źródłem wskazanej zasady jest idea społecznej gospodarki rynkowej, która zrodziła się w Republice Federalnej Niemiec po II wojnie światowej, kiedy poszukiwano optymalnego modelu gospodarczego, pozwalającego na odbudowę zniszczonego wojną kraju. Za twórcę pojęcia społecznej gospodarki rynkowej (*Soziale Marktwirtschaft*) uważa się niemieckiego ekonomistę, przedstawiciela ordoliberalizmu Alfreda Mullera-Armacka. Znaczący wpływ na jej kształtowanie mieli również Walter Eucken, Wilhelm Röpke i Ludwig Erhard (późniejszy kanclerz Republiki Federalnej Niemiec). Założenia społecznej gospodarki rynkowej rozwijane były w latach 50. i 60, kiedy przyczyniły się do *cuda gospodarczego* w Republice Federalnej Niemiec. Dopiero recesja gospodarcza z lat 1966-1967¹⁰⁶ stała się przyczyną zakwestionowania wielu przesłanek tej doktryny i spowodowała dokonanie jej modyfikacji. Doktryna społecznej gospodarki rynkowej w zmodyfikowanej formie przyjęta była w wielu krajach Europy zachodniej, a po roku 1990 stała się podstawą ustroju gospodarczego państw postsocjalistycznych¹⁰⁷.

Koncepcja ta zakłada wykorzystanie mechanizmów rynkowych dla osiągnięcia celów społecznych, którymi są przede wszystkim społeczna sprawiedliwość oraz dobrobyt dla wszystkich. Postulowana sprawiedliwość nie oznacza jednak równego rozdzielenia dochodu pomiędzy wszystkich członków społeczeństwa, a chodzi w niej o równość szans w jego uzyskaniu. Równość ta powinna wynikać z rynkowej konkurencji, na której straży powinny stać organy państwowe. Drugi cel jakim jest dobrobyt dla wszystkich, polega na kreowaniu takich działań państwa, które będą prowadziły do wzrostu gospodarczego, jednocześnie nie powodując rozwarstwienia społecznego. Osiągnięcie wysokiego dobrobytu gospodarczego powinno się odbyć poprzez ustanowienie regulacji określających porządek konkurencji, prowadzenie świadomej polityki wzrostu oraz zagwarantowania wolnej wymiany w ramach gospodarki światowej. W myśl tej koncepcji państwo powinno korygować podział majątku

¹⁰⁵ Bez wątplenia trudnym jest przyjęcie docelowego ustroju polskiej gospodarki, w związku z czym, przyjmuje się, że określenie społeczna gospodarka rynkowa jest jedynie założeniem określającym pewne ramy funkcjonowania poszczególnych podmiotów w gospodarce. Ponadto analizując model społecznej gospodarki rynkowej, należy uwzględnić kontekst uwarunkowań gospodarczych, w jakich realizowane są te założenia. Dlatego nie można jednoznacznie przyjąć ram społecznej gospodarki rynkowej, określonej przez autorów tej koncepcji w latach 40. XX w. i należy uwzględnić specyfikę współczesnej gospodarki Polski. Fragment art. 20 Konstytucji RP, stanowiący o solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych pozwala stwierdzić, że polski model odbiega od założeń niemieckich, pozwalając na budowę polskiej odmiany tego ustroju.

¹⁰⁶ Recesja związana była z falą zaburzeń na rynkach walutowych, wywołaną m.in. przez nadmierne zadłużanie się rządów poszczególnych państw w celu zabezpieczenia prowadzonej polityki socjalnej.

¹⁰⁷ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999, s.69-72.

i dochodu w postaci pomocy socjalnej, rent, zasiłków na budowę mieszkania a także, co należy podkreślić, subwencji i środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W związku z powyższym, w społecznej gospodarce rynkowej państwo powinno spełniać następujące funkcje:

- ograniczać skutki wahań cyklu koniunkturalnego, poprzez prowadzenie polityki gospodarczej, polegającej na *wyhamowywaniu* gospodarki w okresie wysokiego wzrostu oraz *pobudzaniu* w okresie recesji;
- programować procesy rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej;
- sprzyjać kreowaniu zrównoważonego rynku;
- pełnić funkcje ogólnogospodarcze¹⁰⁸.

Funkcje te państwo powinno realizować za pomocą bezpośrednich i pośrednich narzędzi kreowania polityki gospodarczej. C. Kosikowski wskazuje, że do narzędzi bezpośrednich należą:

- „normy ochrony, w tym polityka antymonopolowa,
- redystrybucja zysków,
- dotacje,
- bezpośrednie transfery majątku,
- urzędy nadzoru gospodarczego,
- bezpośrednie zarządzanie sferą dóbr publicznych,
- własna działalność gospodarcza państwa,
- zamówienia rządowe¹⁰⁹”.

Natomiast do pośrednich zalicza:

- „oddziaływanie na układ rachunku ekonomicznego w dziedzinie:
 - nadzoru i kontroli cen,
 - kształtowania systemu podatkowego,
 - parametrtrycznego oddziaływania polityki pieniężnej i kredytowej,
- oddziaływanie na układ zasilania finansowego przez:
 - system fiskalny,
 - system pieniężno-kredytowy,

¹⁰⁸ C. Kosikowski, *Publiczne prawo ...*, cyt. wyd., s. 35 i 36.

¹⁰⁹ Tamże.

- oddziaływanie na układ motywacyjny przez:
 - kształtowanie systemu prawnego,
 - politykę akcjonariatu pracowniczego,
 - politykę socjalną i ochronę środowiska.”¹¹⁰

Mając na uwadze powyższy katalog instrumentów interwencji państwa w ramach społecznej gospodarki rynkowej, należy podkreślić, że analizowane w rozprawie formy wsparcia sektora MŚP wpisują się w dopuszczalny zakres interwencji państwa w gospodarke. Obecnie wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych najbardziej intensywnie realizowane jest poprzez instrumenty bezpośrednie (np. udzielanie dotacji, czy udzielanie zamówień publicznych). Warto jednak mieć na uwadze, że poszczególne instrumenty pośrednie (np. kształtowanie systemu podatkowego) również wpływają na ten sektor, jednak w mniejszym stopniu niż te pierwsze. W związku z powyższym, w przypadku wsparcia sektora MŚP nie można mówić o wykraczaniu państwa poza zakres jego zadań, co **oznacza, że nie narusza ono wskazywanej zasady celowości**¹¹¹.

Analizując treść art. 20 Konstytucji RP, należy podkreślić, że bez wątplenia zawiera on klauzulę generalną, wyznaczającą pewne ramy interpretacyjne. Otwartość interpretacyjna ma istotne zalety, ponieważ dzięki niej, koncepcja ta ma możliwość uzyskania akceptacji społecznej i politycznej. Z drugiej jednak strony, otwartość ta powoduje spory interpretacyjne¹¹². W mojej ocenie, szerokie rozumienie tego przepisu jest jego istotną zaletą. Określając ramy ustroju gospodarczego państwa, należy brać pod uwagę dynamikę gospodarki (co jest szczególnie istotne w czasie dużych wahań koniunkturalnych) i fakt, że wpływa na nią szereg różnych czynników. Dlatego zbytne *usztynianie* przepisów, określających ustroj gospodarczy, mogłoby doprowadzić do uniemożliwienia odpowiedniej reakcji na zmieniające się okoliczności gospodarcze. Ponadto, sama idea społecznej gospodarki rynkowej ma charakter koncepcji otwartej, opartej na określonych zasadach i nastawionej na rozwój i elastyczność¹¹³.

¹¹⁰ Tamże.

¹¹¹ Zob. też: K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej, jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 11.; I. Sierpowska, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, (w:) *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 121 i nast..

¹¹² R. Molski, *Konkurencja, jako element społecznej gospodarki rynkowej*, w: J. Ciapała, A. Rostas (red.), *Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku, Circum constitutionem rationem que sanam, Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin – Jarocin 2011, s. 155.

¹¹³ K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada...*, cyt. wyd., s. 11.

Biorąc pod uwagę fakt, że gospodarka nie ma charakteru statycznego, a w wyniku zmiany okoliczności ekonomicznych, przyjęty model ustroju gospodarczego może ulegać modyfikacjom, niezbędnym jest rozważenie dopuszczalności wsparcia finansowego MŚP ze środków publicznych na gruncie innych rodzajów doktryn gospodarczych. Nie budzi wątpliwości dopuszczalność aktywnej roli państwa w ramach koncepcji gospodarczych, odwołujących się do interwencjonizmu zgodnie z ideą Keynesa. Doktryny te ze swej natury dopuszczają interwencję państwa w gospodarkę, a ich przedstawiciele uważają ją za korzystną formę ograniczania niedoskonałości rynku¹¹⁴. Wątpliwości natomiast mogą pojawić się przy ocenie możliwości takiego wsparcia na gruncie koncepcji liberalnych i neoliberalnych. We współczesnych gospodarkach odeszło się od koncepcji klasyków liberalizmu na rzecz doktryn neoliberalnych (najczęściej nazywanych ekonomią podaży). Doktryny te mają swoje źródło w polityce gospodarczej państw zachodnich w latach 70. i 80. XX wieku¹¹⁵. Głównymi założeniami ekonomii podaży jest po pierwsze teza dotycząca prymatu produkcji, która jest głównym celem systemu ekonomicznego (ponieważ pozwala na coraz wyższy poziom zaspokajania potrzeb), po drugie założenie, że to rynek stanowi najbardziej efektywny mechanizm optymalnej alokacji zasobów. Zgodnie z powyższym, można stwierdzić, że jeżeli celem systemu gospodarczego jest produkcja, to polityka gospodarcza państwa powinna opierać się na jej wspomaganie. Przy uwzględnieniu założenia, że produkcja najefektywniej regulowana jest poprzez rynek, można stwierdzić, że interwencja państwa powinna ograniczać się do tworzenia sprzyjających warunków ramowych dla produkcji, w szczególności powinna polegać na ochronie sprawnego działania mechanizmu rynkowego¹¹⁶. Biorąc pod uwagę, że finansowanie sektora MŚP poprzez mechanizmy zwrotne polega na tworzeniu sprzyjających warunków rozwoju sektora MŚP, a przy prawidłowej implementacji poszczególnych instrumentów wsparcia ich negatywny wpływ na mechanizmy rynkowe jest ograniczony do minimum, można uznać, że wsparcie takie wpisuje się również w założenia doktryn neoliberalnych¹¹⁷.

¹¹⁴ Niedoskonałości rynku w literaturze ekonomicznej, nazywane również jako zawodności rynku, to przede wszystkim monopol, efekty zewnętrzne, dobra publiczne, oraz asymetria informacji, więcej w: R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna Analiza Prawa*, Warszawa 2011, s. 49 i nast.

¹¹⁵ Doktryna neoliberalna stała się podstawą polityki ekonomicznej rządów Margaret Thatcher, Ronalda Reagana oraz Helmuta Kohla.

¹¹⁶ C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, cyt. wyd., 28 i 29.

¹¹⁷ Z uwagi na ograniczone rozmiary niniejszego opracowania, poszczególne doktryny zostały opisane w sposób ogólny. Należy podkreślić, że w ramach poszczególnych doktryn powstało wiele ich odmian. Niektóre skrajne szkoły odrzucają jakkolwiek interwencję państwa w gospodarkę, więcej M. Blaug, *Teoria Ekonomii – Ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994.

2.2. Wpływ wsparcia MŚP na konkurencję

Innym z aspektów zasady społecznej gospodarki rynkowej, który należy rozpatrzeć w kontekście interwencji państwa w sektor MŚP jest jej wpływ na konkurencję¹¹⁸. Konkurencja jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania wspólnego rynku w UE. Regulacje z tego zakresu pojawiły się już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą¹¹⁹. Zgodnie z jego art. 3 ust. 1 lit. f (obecnie art. 3 ust. 1 lit. b TUE) integracja miała się dokonać, m.in. poprzez stworzenie systemu, który będzie chronić konkurencję wewnątrz Wspólnoty przed jej zakłóceniem. Przepis ten zawiera normę prawną stosowaną bezpośrednio, a także stanowi podstawę do stworzenia systemu instytucjonalnego, mającego zapewnić skuteczną ochronę konkurencji przed zakłócającymi ją działaniami państw i przedsiębiorstw.

Obecnie polityka konkurencji określona została w tytule VII - *Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw* (art. 101- 109) TUE. Przepisy te określają zarówno reguły konkurencji, mające zastosowanie do działalności przedsiębiorstw, jak i w zakresie pomocy państw członkowskich. Ponadto (jak już zostało wskazane w rozdziale I), szczegółowe przepisy w zakresie stosowania reguł konkurencji wobec uprzywilejowania sektora MŚP zawierają rozporządzenie 651/2014 oraz rozporządzenie 1407/2013. Na mocy tych rozporządzeń, dopuszcza się niektóre rodzaje pomocy państwa wobec sektora MŚP. Wydaje się, że rozwiązanie takie jest słuszne. Wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych, podobnie jak w przypadku zasady równości wobec prawa, nie musi oznaczać uprzywilejowania wymienionych grup przedsiębiorców, a tym bardziej dyskryminacji pozostałych. Należy pamiętać, że mechanizm konkurencji występuje wyłącznie pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w tym samym segmencie gospodarki. Dlatego oceniając konkurencję, należy rozpatrzeć czy przedsiębiorstwa duże i MŚP konkurują pomiędzy sobą¹²⁰. Po przeanalizowaniu struktury przedsiębiorstw (podrozdział

¹¹⁸ Należy podkreślić, że samo pojęcie konkurencji nie jest oczywiste i różnie się je interpretuje na gruncie poszczególnych doktryn politycznych, prawnych i ekonomicznych. W obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, istotne znaczenia mają dwie koncepcje pojmowania konkurencji, mianowicie rozumienie ordoliberalne oraz utylitarystyczne. W tradycji ordoliberalnej, konkurencję rozumie się, jako proces, w którym przedsiębiorcy uczestniczą w gospodarowaniu bez ograniczeń ze strony władzy publicznej i podmiotów prywatnych. Konsekwencją takiego podejścia jest ochrona indywidualnej wolności gospodarczej, która jest celem polityki konkurencji państwa. Zgodnie z powyższym, ordoliberalowie twierdzą, że konkurencja chroniona jest nie, dlatego że jest najbardziej efektywnym modelem gospodarowania, ale dlatego że jest najbardziej kompatybilna z ideą wolności gospodarczej (tak. R. Molski, *Konkurencja jako element...*, cyt. wyd., s. 158 i 159.). Konsekwencją takiego założenia jest ochrona konkurencji bez względu na efektywność takich działań. W rozumieniu utylitarystycznym, konkurencja traktowana jest, jako mechanizm zapewniający wzrost efektywności.

¹¹⁹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r.

¹²⁰ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – komentarz*, Warszawa 2011, s. 562 i nast.

3 niniejszego rozdziału) oraz mając na uwadze charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa małe i duże, należy uznać, że co do zasady przedsiębiorstwa te nie konkurują pomiędzy sobą. Stąd też wsparcie MŚP ze środków publicznych nie stanowi zagrożenia dla konkurencji. Należy jednak podkreślić, że pomoc państwa powinna być realizowana za pomocą instrumentów najmniej ingerujących w mechanizmy rynkowe, dlatego wskazanymi są instrumenty zwrotne i pośrednie, a instrumenty o charakterze bezzwrotnym powinny zostać ograniczone do minimum.

2.3. Polityka wsparcia MŚP w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej

Analizując dopuszczalność wsparcia sektora MŚP na gruncie przepisów prawa, należy zwrócić uwagę na art. 8 u.s.d.g., który stanowi że organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. W literaturze wskazuje się, że przepis ten powinien być traktowany jako klauzula generalna, wyznaczająca kierunek i cel działań administracji¹²¹. Zauważa się również, że wspieranie rozwoju przedsiębiorczości wpisuje się w zadania organów realizujących inne funkcje w działalności gospodarczej. Należy jednak zwrócić uwagę na niepoprawne sformułowanie tego przepisu. C. Kosikowski wskazuje że, tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspieranie mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, należy do kompetencji ustawodawcy, nie zaś organów administracji publicznej¹²². Co więcej, przepis ten dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, a nie tylko sektora MŚP.

Kolejnym przepisem odnoszącym się do wsparcia przedsiębiorstw jest art. 103 u.s.d.g. Stanowi on, że państwo powinno stwarzać korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Co ważne, przy tworzeniu takich warunków, państwo powinno uwzględniać omówione powyżej zasady równości i konkurencji. W przepisie tym zawarty został otwarty katalog czynności przyczyniających się do tworzenia korzystnych warunków funkcjonowania MŚP. Są to:

¹²¹ K. Kokocińska, *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości – ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, z. 4, s. 37.; M. Sieradzka, *Komentarz do art. 8 (w:) M. Zbyd, M. Sieradzka., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203.

¹²² Kosikowski, *Ustawa ...*, cyt. wyd., s. 68.

1. inicjowanie zmian stanu prawnego, sprzyjających rozwojowi MŚP, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych, pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych;
2. wspieranie instytucji, umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów rządowych;
3. wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej, ze względu na obciążenia publicznoprawne;
4. ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa;
5. wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców;
6. promowanie współpracy MŚP z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi¹²³.

Artykuł ten nie stanowi samoistnej podstawy do określonego działania organów państwowych, a w konsekwencji nie może stanowić podstawy roszczeń przysługujących MŚP. Pomimo tego, powołane regulacje stanowią punkt odniesienia dla poszczególnych działań podejmowanych przez państwo i powinny mieć znaczenie, zarówno w procesie tworzenia prawa (wprowadzanie odpowiednich przepisów, pozwalających tworzyć korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikro przedsiębiorców)¹²⁴ jak i dla działań organizacyjnych (usprawnienie funkcjonowania organów administracji publicznej w szczególności tych, które bezpośrednio współpracują z MŚP, np. w zakresie doradztwa lub udzielaniu informacji gospodarczych).

3. Uzasadnienie gospodarcze wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na rozwój sektora MŚP

3.1. Przesłanki oceny efektywności gospodarczej wsparcia MŚP

Zgodnie ze wskazanymi przesłankami określającymi cechy wydatków publicznych, po przeanalizowaniu dopuszczalności poszczególnych wydatków na gruncie przepisów prawa, należy określić, czy taka interwencja ma uzasadnienie gospodarcze. Podstawowym kryterium,

¹²³ Warto zauważyć, że w projekcie u.s.d.g. ustawodawca nie odnosi się wprost do omawianych przepisów, patrz: Uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118 z dnia 15 października 2003 r.

¹²⁴ Należy zauważyć, że omawiany przepis ma obecnie znaczenie postulatywne, bowiem po przeanalizowaniu 12 uzasadnień do najważniejszych projektów ustaw i rozporządzeń związanych z ułatwieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej (w latach 2007-2013) nie stwierdzono żadnego odwołania do omawianych przepisów.

w ramach którego ocenia się funkcjonowanie gospodarki jest efektywność¹²⁵. Biorąc pod uwagę charakter oraz cel rozprawy, analiza efektywności przeprowadzona zostanie na podstawie danych publikowanych przez podmioty realizujące badania statystyczne (w szczególności dane GUS). Natomiast szczegółowe szacunki i wyliczenia miar efektywności tego sektora pozostawię osobnym rozważaniom dla ekonomistów.

W ekonomii wyróżnia się kilka miar efektywności. Podstawowy podział to miary efektywności alokacji zasobów oraz miary efektywności poszczególnych projektów inwestycyjnych. Na potrzeby niniejszego rozdziału, wsparcie MŚP należy analizować w kontekście efektywnego alokowania środków w gospodarce, ponieważ problem zasadności wsparcia MŚP ze środków publicznych wynika z wątpliwości, czy środki te nie mogą być skuteczniej alokowane w innym dziale gospodarki¹²⁶. W związku z powyższym, oceniając zasadność wsparcia sektora MŚP, należy określić korzyści, jakie ono przynosi, bądź może przynieść i porównać z potencjalnymi zagrożeniami i stratami, jakie mogą wystąpić w wyniku jej udzielania. Na podstawie uzyskanych wniosków należy określić, czy środki te są ulokowane w gospodarce w sposób najbardziej optymalny, tzn. czy nie mogą być przeznaczone na przedsięwzięcia przynoszące większe korzyści? Należy podkreślić, że w związku ze zmiennością sytuacji gospodarczej ocena efektywności musi być dokonana z uwzględnieniem obecnych uwarunkowań ekonomiczno-gospodarczych, w szczególności należy brać pod uwagę zagrożenia, jakie występują w gospodarce wynikające m.in. z kryzysu gospodarczego, oraz trudności w osiągnięciu równowagi finansów publicznych.

¹²⁵R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza ...*, cyt. wyd., s. 20.

¹²⁶ W teorii ekonomii za podstawowe miary efektywności alokacji uznaje się efektywność (optimum) w rozumieniu Pareto (Vilfredo Pareto - włosko - szwajcarski prawnik, ekonomista i socjolog, współtwórca tzw. *lozańskiej szkoły w ekonomii*) oraz w rozumieniu Kaldora-Hicksa (Nicholas Kaldor, - z pochodzenia Węgier, jeden z czołowych ekonomistów z Cambridge okresu powojennego, John Richard Hicks brytyjski ekonomista, laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 1972 r.). W pierwszym znaczeniu efektywność oznacza taki podział dostępnych dóbr, w którym nie można poprawić sytuacji jednego podmiotu (dostarczyć mu większej ilości dóbr), nie pogarszając sytuacji pozostałych podmiotów. Drugi rodzaj miary efektywności stanowi, że efektywne jest działanie, w ramach którego jeden podmiot zyskuje więcej niż traci inny, a dodatkowo istnieje sposób rekompensaty strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego. Efektywność w rozumieniu Kaldora-Hicksa jest udoskonaloną miarą efektywności w stosunku do metody Pareto, dlatego obecnie oceniając uproszczony model efektywności, większość ekonomistów odnosi się do modelu Kaldora-Hicksa.

3.2. Znaczenie MŚP dla gospodarki

3.2.1. Przedsiębiorstwa sektora MŚP w gospodarce

Obecnie GUS publikuje¹²⁷ dwa rodzaje wskaźników, określających liczbę przedsiębiorstw w Polsce. Pierwszym jest rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej (REGON), natomiast drugim jest wskaźnik przedsiębiorstw niefinansowych¹²⁸, publikowany w raporcie *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*. Pierwszy rejestr jest prowadzony na podstawie ustawy o statystyce publicznej¹²⁹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej.¹³⁰ Wpisowi do rejestru REGON podlegają wszystkie osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (w tym prowadzące indywidualne gospodarstwa rolne), jednostki lokalne wyżej wymienionych podmiotów, rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej¹³¹. Rejestr ten jest okresowo weryfikowany na podstawie informacji pozyskanych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności i Krajowego Rejestru Sądowego. Na koniec

¹²⁷ Z uwagi na skalę badań nad ilością przedsiębiorstw w gospodarce, dane GUS publikowane są z blisko 2 letnim opóźnieniem, dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw niefinansowych.

¹²⁸ Podmioty niefinansowe to jednostki, których główną działalnością jest produkcja dóbr lub świadczenie usług niefinansowych, m.in.: spółki, spółdzielnie, oddziały przedsiębiorców zagranicznych, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, grupy producenckie, prywatne szkoły wyższe, prywatne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki badawczo – rozwojowe oraz agencje.

¹²⁹ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

¹³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń, oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 763 z późn. zm.).

¹³¹ Z dniem 1 lipca 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 764), które wprowadziły zmiany w zakresie rejestracji działalności gospodarczej, prowadzonej na terenie Polski przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Na mocy art. 3 wskazanej ustawy, znowelizowane zostały przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej w części dotyczącej prowadzenia krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON. Na podstawie wskazanych przepisów, wpis lub zmiana wpisu w rejestrze REGON przedsiębiorców, będących osobami fizycznymi następuje na podstawie danych we wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), który przedsiębiorca składa za pośrednictwem formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP. Wniosek o wpis do CEIDG może być również złożony przez przedsiębiorcę w wybranym urzędzie gminy osobiście lub wysłany listem poleconym. W oparciu o tak złożony wniosek, do dnia 31 grudnia 2011 r., urząd gminy może dokonać wpisu do CEIDG albo ewidencji działalności gospodarczej, prowadzonej na podstawie utrzymanych w mocy przepisów ustawy Prawo działalności gospodarczej. W związku z powyższym, dane z wniosku o wpis do CEIDG niezbędne do dokonania wpisu w rejestrze REGON mogą być przekazywane w formie elektronicznej - z CEIDG do GUS lub w formie kopii wniosku - z urzędów gmin do urzędów statystycznych. Przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, składa wniosek we właściwym Wydziale Gospodarczym Krajowego Rejestru Sądowego, który z urzędu przesyła dokumenty do urzędu statystycznego celem nadania numeru identyfikacyjnego REGON. Zmiana danych, objętych obowiązkiem wpisu do rejestru REGON, które nie podlegają równocześnie zgłoszeniu do CEIDG lub odpowiednio w rejestrze przedsiębiorców, podlega reżimowi ustawy o statystyce publicznej. W tym przypadku, przedsiębiorcy mają obowiązek złożyć wniosek we właściwym terytorialnie urzędzie statystycznym.

2012 roku w rejestrze REGON¹³² wpisanych było 3 975,3 tys. podmiotów gospodarki narodowej¹³³, tj. o 2,7% więcej niż na koniec roku 2011. Zgodnie z tymi danymi MŚP stanowiły ponad 99,9% wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę poszczególne grupy przedsiębiorstw ich struktura przedstawiała się następująco: mikro - 3 794 489, małe - 146 489, średnie - 29 787.

Dane publikowane w rejestrze REGON dotyczą wszystkich podmiotów zarejestrowanych (łącznie z tymi, które rzeczywiście nie prowadzą działalności), dlatego indykatorem lepiej oddającym ilość MŚP w gospodarce jest wskaźnik przedsiębiorstw niefinansowych. Zgodnie z nim, według stanu na koniec 2012 roku w Polsce działalność gospodarczą prowadziło 1 795 tys.¹³⁴ przedsiębiorstw niefinansowych, wobec 1 785 tys. przedsiębiorstw w 2011 roku. Oznacza to nieznaczny wzrost w stosunku rocznym (o 0,6%). Jest on spowodowany wychodzeniem gospodarki z pierwszej fazy kryzysu gospodarczego. Analogicznie jak w przypadku rejestru REGON, największą liczbę stanowią mikro i małe przedsiębiorstwa – 99% ogółu (mikro przedsiębiorstwa 95,8%). Udział podmiotów średnich i dużych, stanowił odpowiednio 0,9% i 0,2% przedsiębiorstw.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że pod względem ilości podmiotów gospodarczych, przedsiębiorstwa z sektora MŚP stanowią podstawowy segment polskiej gospodarki, jednak żeby określić ich rzeczywisty wpływ na podstawowe wskaźniki ekonomiczne, należy zestawić ich liczbę z danymi dotyczącymi ich wpływu na wielkość PKB, udział w zatrudnieniu i kreowaniu inwestycji.

3.2.2. Udział MŚP w generowaniu PKB

Produkt krajowy brutto jest podstawowym miernikiem zmian sytuacji gospodarczej kraju. Za pomocą PKB opisuje się zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych,

¹³² Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, zwany rejestrem REGON, jest rejestrem administracyjnym prowadzonym przez Prezesa GUS. Podstawową funkcją rejestru REGON jest identyfikowanie podmiotów gospodarki narodowej, co jest realizowane poprzez nadawanie im unikatowych numerów identyfikacyjnych. Wprowadzenie w 2011 r. do aktualizacji rejestru REGON informacji pochodzących z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności wpłynęło istotnie na zmianę (zmniejszenie) w stosunku do 2010 r. liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, patrz: Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, Warszawa 2014 r., s. 487.

¹³³ Podmiot gospodarki narodowej – osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej oraz osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. W systemie REGON pojęcie podmiotu gospodarki narodowej jest tożsame z pojęciem jednostki prawnej. Posiadanie osobowości prawnej nie jest kryterium określenia podmiotu, jako jednostki prawnej, patrz: Główny Urząd Statystyczny, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 15.

¹³⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012*, Warszawa 2014, s. 22 i nast. – według stanu na luty 2015 nie były dostępne aktualniejsze dane.

wytworzonych na terenie danego kraju w określonej jednostce czasu (najczęściej w ciągu roku)¹³⁵. Prawną podstawą określenia PKB jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej¹³⁶, w którym wskazano, że PKB obrazuje końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Obliczanie wartości rocznego PKB polega na oszacowaniu trzech równych co do wartości kategorii makroekonomicznych, określających PKB poprzez:

- rozmiary działalności produkcyjnej: PKB równa się sumie wartości dodanej wszystkich sektorów instytucjonalnych lub wszystkich sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności krajowych jednostek produkcyjnych, powiększonej o podatki od produktów i pomniejszonej o dotacje do produktów;
- końcowy rezultat działalności produkcyjnej: PKB obliczany jest jako suma popytu krajowego, tj. spożycia i akumulacji oraz salda wymiany produktów z zagranicą;
- suma rozchodów na rachunku tworzenia dochodów gospodarki ogółem (koszty związane z zatrudnieniem, podatki związane z produkcją i importem pomniejszone o dotacje, nadwyżka operacyjna brutto oraz dochód mieszany gospodarki ogółem).

Polski PKB w 2012 roku wyniósł 1 524,7 mld zł.¹³⁷ Zgodnie z danymi publikowanymi przez PARP¹³⁸ udział przedsiębiorstw z sektora MŚP w wytwarzaniu PKB wyniósł 48,5%. Udział mikroprzedsiębiorstw w generowaniu PKB wynosił 29,4%, małych - 7,8%, natomiast średnich przedsiębiorstw - 10,1%¹³⁹.

Analizując udział przedsiębiorstw w tworzeniu PKB na przestrzeni kilku lat, widoczna jest tendencja wzrostowa przedsiębiorstw średnich i dużych. Przedsiębiorstwa duże w 2004 roku generowały 21,9% PKB, natomiast w 2010 roku wskaźnik ten wzrósł do 24%, z kolei przedsiębiorstwa średnie w 2005 roku generowały 8,9% PKB, a w 2010 roku wskaźnik ten

¹³⁵ G. Mankiw, M. Taylor, *Makroekonomia*, Warszawa 2009 r., s. 32.

¹³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 549/96 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26.06.2013, L 174, s. 1).

¹³⁷ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2011 r. wydane na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. Nr 114, poz. 1188 z późn. zm.).

¹³⁸ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2013*, Warszawa 2014 r. s. 15.

¹³⁹ Warto podkreślić, iż prezentowane dane mają charakter uproszczony, ponieważ przy dużej ilości podmiotów nie ma możliwości zweryfikowania poszczególnych przedsiębiorców zgodnie z przesłankami, określonymi w rozdziale I. Głównym kryterium wyodrębnienia poszczególnych podsektorów MŚP jest liczba zatrudnionych osób, mimo tego uproszczenia prezentowane dane pozwalają pokazać rolę tej grupy przedsiębiorstw w polskiej gospodarce i są wykorzystywane w raportach diagnozujących stan sektora MŚP.

wzrósł do 10,1%. Przyczyną takiej zmiany jest przechodzenie części przedsiębiorstw mikro i małych, w wyniku rozwoju do segmentu przedsiębiorstw średnich i dużych, co jest zdecydowanie zjawiskiem korzystnym.

Oceniając znaczenie sektora MŚP dla gospodarki, należy również przedstawić strukturę branżową tych przedsiębiorstw. Zgodnie z danymi publikowanymi przez PARP¹⁴⁰, 48% MŚP prowadzi działalność usługową¹⁴¹, 28,6% handlową, a 13% budowlaną. Natomiast działalność przemysłową prowadzi tylko 10,3%. Odmienne wygląda struktura przedsiębiorstw dużych. Najwięcej z tych przedsiębiorstw prowadzi działalność przemysłową¹⁴² (52,3%), a w mniejszym stopniu niż MŚP realizują działalność usługową (29,4%) i handlową (13,2%). Wskazana struktura odzwierciedla możliwości gospodarcze tych podmiotów. Można zaobserwować prawidłowość, zgodnie z którą MŚP prowadzą działalność niewymagającą wysokich nakładów inwestycyjnych, którą można relatywnie łatwo rozpocząć. Powyższe zjawisko może oznaczać, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP są niedokapitalizowane, w związku z czym uzasadniona jest interwencja finansowa państwa w ten sektor. Ponadto przedstawiona struktura potwierdza, że sektor MŚP i sektor dużych przedsiębiorstw funkcjonują, co do zasady, na innych rynkach, dlatego pomoc dla MŚP jest zgodna z zasadą równości i nie wpływa na zachwianie konkurencji.

Dodatkowo należy wskazać, że najważniejszym argumentem za wsparciem MŚP z punktu widzenia finansów publicznych może być fakt, że środki wydatkowane na ten cel mogą przyczynić się do wtórnego wzrostu dochodów do budżetu¹⁴³ w kolejnych latach (bądź do ograniczenia spadku dochodów). Aby określić, czy w praktyce wartość środków przeznaczanych na rozwój MŚP przyczynia się do wzrostu wpływów budżetowych z tego sektora, należałoby zestawić wartość środków przeznaczoną na wsparcie MŚP z wartością wpływów do budżetu, wygenerowaną dzięki wsparciu tego sektora. Szacunkowa wartość wsparcia dla sektora MŚP ze środków publicznych w roku 2011 to blisko 11,5 mld zł.¹⁴⁴ Niestety, w statystkach prowadzonych przez GUS lub inne właściwe podmioty, brak jest

¹⁴⁰ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie ...*, cyt. wyd., s. 19.

¹⁴¹ W ramach tej gałęzi, MŚP funkcjonują głównie w działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (10,8%), transporcie i gospodarce magazynowej (8%) oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (7,5%).

¹⁴² W przemyśle duże przedsiębiorstwa koncentrują się przede wszystkim na przetwórstwie (w tym sektorze gospodarki funkcjonuje 47,6% dużych podmiotów), natomiast w usługach – na administrowaniu i działalności wspierającej (8,2%) oraz transporcie i gospodarce nieruchomościami (6,3%).

¹⁴³ Z uwagi na fakt, że wsparcie realizowane jest na poziomie zarówno krajowym jak i regionalnym, należałoby dokonać analizy wpływu tego sektora na budżet państwa jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST).

¹⁴⁴ 11 472,74 mln. zł – obliczenia własne na podstawie Raportu o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012 r., oraz Raportu o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012 r.

danych, na podstawie których można byłoby jednoznacznie określić wpływ działalności MŚP na dochody budżetowe. Tym bardziej brak jest danych, na podstawie których można by określić wpływ samego wsparcia MŚP na wielkość dochodów budżetowych. Jedynie w świetle wskazanych wcześniej danych dotyczących udziału MŚP w generowaniu PKB (blisko 675 mld zł) oraz kreowaniu inwestycji (ponad 80 mld) można domniemywać, że środki zainwestowane w rozwój sektora MŚP przyczyniają się do wtórnego wzrostu dochodów budżetowych z tego sektora.

3.2.3. Rola MŚP w ograniczaniu bezrobocia

Jak już zostało wskazane, jednym z najważniejszych zalet sektora MŚP jest generowanie przez te przedsiębiorstwa znaczącej ilości miejsc pracy. Istotna rola MŚP w ograniczaniu bezrobocia ma dwojakie źródła. Po pierwsze, przedsiębiorcy z tego sektora podejmują działalność w ramach tak zwanego samozatrudnienia (dzieje się tak często, ponieważ nie byli w stanie znaleźć na rynku pracy satysfakcjonującego zatrudnienia). Po drugie, przedsiębiorstwa MŚP generują wiele miejsc pracy najemnej. Według stanu na koniec 2011 roku, liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce wynosiła blisko 24,8 mln¹⁴⁵, z czego liczba ludności aktywnej zawodowo to 16,1 mln¹⁴⁶. Dla porównania, liczba osób zatrudniona w sektorze przedsiębiorstw w tym czasie wyniosła ponad 9 mln, w tym 38,9% osób pracowało w mikroprzedsiębiorstwach, 13% w małych przedsiębiorstwach, a 18,2% w przedsiębiorstwach średnich¹⁴⁷. A zatem blisko 40% osób aktywnych zawodowo pracowało w przedsiębiorstwach z sektora MŚP. Natomiast analizując tylko sektor przedsiębiorstw, to w MŚP pracowało ponad 70% osób.

Z przytoczonych danych wynika, że największą liczbę miejsc pracy generują mikroprzedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwa duże. Mając na uwadze przytoczone dane należy uznać, że uzasadnione jest wsparcie państwa sektora MŚP pod kątem ich znaczenia dla rynku pracy. Ponadto, należy zauważyć, że istotnym atutem generowania przez MŚP miejsc pracy jest nie tylko rozwój gospodarczy państwa związany z działalnością tych podmiotów, ale konsekwencją jest również ograniczenie wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu.

¹⁴⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność gospodarstwa domowe, stan i struktura społeczno-ekonomiczna, część I. ludność - Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013 r., s. 33.

¹⁴⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Kwartalna Informacja o Rynku Pracy z dnia 30 sierpnia 2012 roku*, Warszawa, 2012, s. 4.

¹⁴⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r.*, Warszawa 2013, s. 25.

Odnosząc się do wpływu wsparcia MŚP (w zakresie pomocy dla przedsiębiorstw rozpoczynających prowadzenie działalności) na ograniczanie bezrobocia, warto mieć na uwadze wskaźnik tzw. *przeżywalności przedsiębiorstw*¹⁴⁸. Zgodnie z danymi GUS¹⁴⁹ w 2010 roku wskaźnik przetrwania pierwszego roku prowadzenia działalności gospodarczej dla polskich przedsiębiorców wynosił blisko 80%. Pierwsze trzy lata prowadzenia działalności przetrwało 50%, natomiast pierwsze pięć lat zaledwie 30%. Z przedstawionych danych można wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze, część środków przeznaczonych na rozwój przedsiębiorstw nowopowstałych może w konsekwencji nie przynieść oczekiwanego skutku w postaci rozwoju sektora MŚP (w najlepszym razie, w przypadku instrumentów zwrotnych, środki te mogą powrócić do puli wsparcia i mogą być dystrybuowane po raz kolejny). Z drugiej strony, wsparcie sektora MŚP może przyczynić się do poprawy powoływanego wskaźnika. Istotnym argumentem za udzielaniem wsparcia dla nowopowstałych przedsiębiorstw jest systematyczna poprawa tego wskaźnika – w roku 2004 przeżywalność pierwszego roku wynosiła 61,2%, natomiast w 2006 roku 66,5%.

3.2.4. Działalność inwestycyjna przedsiębiorstw sektora MŚP

Zgodnie z art. 48b ustawy o rachunkowości¹⁵⁰, przez działalność inwestycyjną rozumie się nabywanie lub zbywanie składników aktywów trwałych i krótkoterminowych aktywów finansowych oraz wszystkie z nimi związane pieniężne koszty i korzyści. Innym istotnym terminem w tym zakresie jest pojęcie nakładów inwestycyjnych. Zgodnie z zasadami systemu rachunków narodowych, wyrażonymi w zaleceniach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 1995)¹⁵¹, nakłady inwestycyjne¹⁵² są to nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji.

¹⁴⁸ Wskaźnik określający jaka ilość nowo zakładanych przedsiębiorstw kontynuuje działalność gospodarczą w pierwszych latach jej prowadzenia.

¹⁴⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011*, Warszawa 2013, s. 31-32.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 330, późn. zm.).

¹⁵¹ Międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego opisu gospodarki, www.circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95 (dostęp 3 czerwca 2013 r.).

¹⁵² Nakłady inwestycyjne dzielą się na nakłady na środki trwałe oraz pozostałe nakłady. Nakłady na środki trwałe są to nakłady poniesione w szczególności na: budynki i budowle, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (łącznie z przyrządami, ruchomościami i wyposażeniem), środki transportu. Pozostałe nakłady są to nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji oraz inne koszty związane z realizacją inwestycji. Nakłady te nie zwiększają wartości środków trwałych.

Zgodnie z danymi GUS¹⁵³ w 2011 roku działalność inwestycyjną prowadziło 17,2% badanych podmiotów¹⁵⁴. Wartość nakładów poniesionych przez przedsiębiorstwa wyniosła 161 240 mln zł. Mikroprzedsiębiorstwa zainwestowały 28 282 mln zł, małe 18 757 mln zł, średnie 33 785, a duże 80 416 mln zł. Oznacza to, że sektor MŚP wygenerował 50,1% inwestycji wszystkich przedsiębiorstw. Pomimo, że ilościowo przedsiębiorstwa duże stanowią zaledwie 0,1% ogółu przedsiębiorstw, to generują blisko połowę inwestycji. Zgodnie z danymi GUS, inwestycje dużych przedsiębiorstw w przeliczeniu na jednego pracującego wynosiły 30 120 zł, natomiast wskaźnik ten dla sektora MŚP wyniósł zaledwie 12 770 zł¹⁵⁵. Mając na uwadze powyższe dane, należy zauważyć istotną dysproporcję pomiędzy inwestycjami podmiotów sektora MŚP oraz sektora dużych przedsiębiorstw. Wydaje się, że istnieją dwie przyczyny takiego stanu rzeczy. Z jednej strony przedsiębiorstwa MŚP są mniej efektywne ekonomicznie, dlatego nie są w stanie wygenerować odpowiednich nakładów inwestycyjnych. Z drugiej jednak strony, powyższe wskaźniki oznaczają, że MŚP są niedokapitalizowane, dlatego nie posiadają odpowiednich środków umożliwiających podjęcie inwestycji i zwiększenie zakresu działalności, a wsparcie państwa bez wątpienia przyczyniłoby się do poprawienia tego wskaźnika.

3.2.5. Wady przedsiębiorstw sektora MŚP

We współczesnej literaturze przedmiotu wskazuje się, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP współcześnie stanowią podstawowy segment gospodarki¹⁵⁶. Jako najważniejsze cechy tych przedsiębiorstw wskazuje się ich mobilność i elastyczność¹⁵⁷. Przedsiębiorstwa te dzięki względnie niedużej skali prowadzonej działalności, mają możliwość szybkiej reakcji na zmiany koniunktury. Wskazane powyżej cechy przedsiębiorstw MŚP są bez wątpienia istotnymi argumentami za wspieraniem ich rozwoju. Jednak kompleksowa ocena roli tego segmentu wymaga zestawienia cech przedsiębiorstw MŚP z cechami przedsiębiorstw dużych. Zgodnie z przytaczanymi wcześniej danymi, przedsiębiorstwa duże, pomimo iż pod

¹⁵³ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność przedsiębiorstw ...*, cyt. wyd., s. 31.

¹⁵⁴ Przedstawiona w publikacji zbiorowość obejmuje osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, które prowadziły działalność gospodarczą w Polsce w roku 2011.

¹⁵⁵ Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

¹⁵⁶ Tak np. M. Sokołowska, *Spoleczna odpowiedzialność małego przedsiębiorstwa*, Wrocław 2013, s. 83-85; M. Strużycki, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej*, Warszawa 2008, s. 65 i 66; R. Wolański, *Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2013, s. 19; A. Zakrzewska-Bielawska, *Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2011, s. 7.

¹⁵⁷ R. Wolański, *Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw - postęp czy stagnacja*, (w:) *Koniunktura gospodarcza a relacja podmiotów gospodarczych*, Katowice 2009, s. 224.

względem ilościowym stanowią marginalną część gospodarki to przy uwzględnieniu proporcji okazuje się, że mają nieporównywalnie większe znaczenie i wpływ na gospodarkę niż przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Pomimo, iż stanowią zaledwie 0,1% przedsiębiorstw, generują 24,5% PKB i 49,9% inwestycji oraz zatrudniają 30% osób w sektorze przedsiębiorstw. Mając na uwadze wskazane dane, należy zwrócić uwagę na rzadko poruszany w literaturze aspekt wad i problemów przedsiębiorstw sektora MŚP¹⁵⁸.

Przedsiębiorstwa z sektora MŚP często prowadzą podstawową działalność gospodarczą, niewymagającą większych nakładów i inwestycji. Nie są w stanie stosować nowych technologii, a także zatrudniają niewielką i najczęściej najtańszą siłę roboczą. Wiedza osób zarządzających jest często niewystarczająca, przez co znacznie ograniczone jest planowanie i strategia rozwoju. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na niski podział pracy oraz ograniczone możliwości prowadzenia badań, co powoduje niską innowacyjność. Przedsiębiorstwa te generują relatywnie wysokie koszty prowadzenia działalności, a zgodnie z raportem PKPP Lewiatan 60% MŚP nastawia się na przetrwanie. Oznacza to, że nie można bezkrytycznie przyjmować częstego argumentu, że podmioty te stanowią najbardziej efektywną ekonomicznie formę prowadzenia działalności gospodarczej.

Mając na uwadze powyższe, należy zaznaczyć, że podstawowym celem państwa w zakresie wsparcia MŚP powinno być dążenie do rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw, a nie bieżące finansowanie ich działalności. W wyniku tego rozwoju, beneficjent pomocy powinien rozwijać przedsiębiorstwo w kierunku przedsiębiorstwa dużego (które jest bardziej efektywne ekonomicznie). Dlatego z uwagi na racjonalizację wydatkowania środków publicznych, wsparcie finansowe powinno spełniać określone przesłanki, tj.:

- powinno mieć charakter rynkowy,
- powinno być przeznaczone na cele inwestycyjne,
- powinno wypełniać lukę finansową.

¹⁵⁸ Na ten problem uwagę zwraca m.in.: C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie ...*, cyt. wyd., s. 482 – 483; M. Starczewska – Krzysztożek, *Słabe strony mikro małych i średnich przedsiębiorstw - raport 2011 PKPP Lewiatan*, Warszawa 2011, s. 89.

3.3. Charakter działań państwa w zakresie wsparcia MŚP

3.3.1. Charakter rynkowy wsparcia

W praktyce przekazanie wsparcia finansowego na rzecz podmiotów objętych luką finansową wymaga właściwego zaprojektowania instrumentów wsparcia. Jeśli pomoc będzie dystrybuowana na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, beneficjenci pomocy mogą podejmować decyzje o pozyskaniu wsparcia nie z uwagi na chęć rozwoju, a z uwagi na chęć uzyskania korzyści. Może to doprowadzić do sytuacji, że ze wsparcia będą korzystali przedsiębiorcy, którzy byliby w stanie uzyskać środki na rynku finansowym. Wsparcie państwa w takim przypadku nie będzie wypełniało luki finansowej¹⁵⁹, a będzie stanowiło konkurencję dla instytucji finansowych. Tak więc podstawową przesłanką **stosowania warunków rynkowych** przy wsparciu MŚP jest założenie, że przy takim trybie wsparcia tylko przedsiębiorstwa objęte luką finansową będą decydowały się na uzyskanie pomocy.

Przykładem działania na zasadach korzystniejszych niż rynkowe są w szczególności instrumenty dotacyjne (finansowanie bezzwrotne MŚP, np. w formie dotacji, powinno zostać ograniczone do działań państwa w ramach polityki przeciwdziałania bezrobociu lub w ramach badań wysoce innowacyjnych, cele te jednak nie są bezpośrednią przyczyną finansowania MŚP, a wynikają z innych zadań państwa). Instrumenty bezzwrotne obecnie stanowią największą grupę instrumentów wsparcia sektora MŚP¹⁶⁰. Wydaje się, że znacznie korzystniejszą formą wsparcia z punktu widzenia państwa są instrumenty o charakterze zwrotnym.

W tym miejscu należy nadmienić, że pomimo, iż instrumenty zwrotne są znacznie korzystniejsze dla państwa niż finansowanie bezzwrotne, to również w tym przypadku może występować wsparcie korzystniejsze niż rynkowe (rynkowość wsparcia określona jest na podstawie obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji¹⁶¹ lub komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych¹⁶²). We wskazanych aktach uwzględnia się rating danego przedsiębiorstwa oraz poziom oferowanych zabezpieczeń i na tej podstawie oblicza się cenę rynkową danego instrumentu finansowego. Przykładem instrumentu,

¹⁵⁹ Omówienie zagadnienia luki finansowej nastąpi w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹⁶⁰ W roku 2012 udzielono wsparcia dla przedsiębiorstw na kwotę 21 025 mln zł, z czego 20 129 mln zł udzielonych zostało w formie instrumentów bezzwrotnych, co stanowi blisko 96% wszystkich środków.

¹⁶¹ Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE z dnia 19.1.2008 r., C 014, s. 6), powoływany dalej jako Komunikat Komisji.

¹⁶² Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz. Urz. UE z dnia 20.6.2008 r., C 155, s. 10), powoływane dalej jako Obwieszczenie Komisji.

w ramach którego oferowana jest pomoc na zasadach korzystniejszych niż rynkowe jest rządowy program wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Do czasu zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁶³ (tj. do 25 stycznia 2013 r.) brak było podstawy prawnej do udzielania wsparcia przez BGK na zasadach korzystniejszych niż rynkowe. W związku z powyższym, BGK realizował program rządowy poprzez dwa instrumenty, tj. portfelową linię poręczeniową oraz poprzez portfelową linię gwarancyjną¹⁶⁴. Oba instrumenty oferowane były na warunkach rynkowych. Należy zwrócić uwagę, iż było na nie relatywnie niskie zainteresowanie, ponieważ BGK udzielił wsparcia na kwotę 0,25 mld zł¹⁶⁵. Natomiast po wprowadzeniu instrumentu gwarancji *de minimis*, który był oferowany na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, w ciągu 18 miesięcy jego funkcjonowania objętych nim zostało ponad 65 tys. przedsiębiorstw, a kwota gwarancji wyniosła blisko 13,4 mld zł, co pozwoliło na wygenerowanie blisko 23,4 mld zł kredytów dla MŚP¹⁶⁶ (dodatkowo należy nadmienić, że pomoc w ramach tego programu przeznaczana jest na cele obrotowe). Potwierdza to fakt, że instrumenty korzystniejsze niż rynkowe, cieszą się zdecydowanie większym zainteresowaniem przedsiębiorców.

3.3.2. Finansowanie inwestycji a finansowanie wydatków bieżących

W literaturze ekonomicznej jednym z ważniejszych podziałów dłużnych instrumentów zewnętrznego finansowania MŚP (kredytów, pożyczek) jest podział według kryterium celu wsparcia. Zgodnie z tym kryterium instrumenty dzielone są na obrotowe i inwestycyjne¹⁶⁷. Na poniższym wykresie zaprezentowano skalę korzystania przedsiębiorstw z poszczególnych instrumentów finansowych w podziale na poszczególne podsektory przedsiębiorstw.

¹⁶³ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. poz. 198).

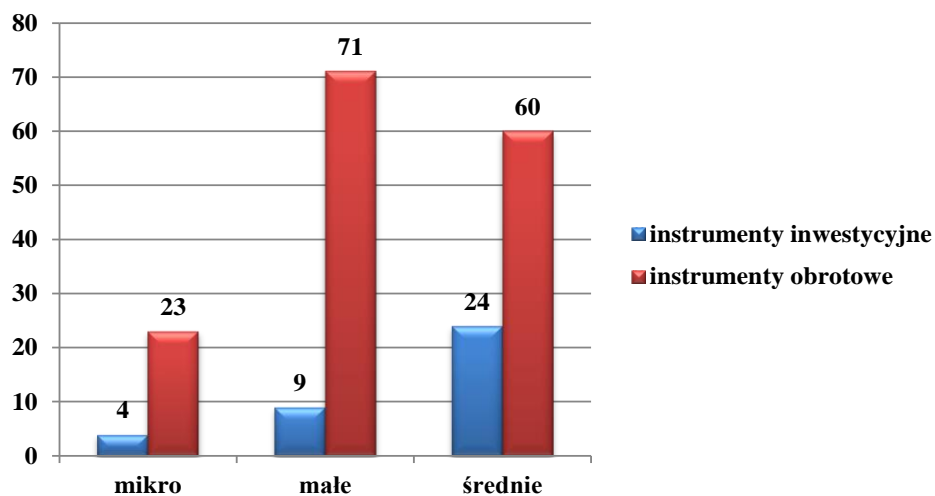
¹⁶⁴ Instrumenty realizowane na podstawie programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK*, były oferowane bankom komercyjnym i polegały na udzielaniu portfeli poręczeń i gwarancji dla MŚP. Oba instrumenty różniły się parametrami finansowymi.

¹⁶⁵ Bank Gospodarstw Krajowego, *Raport Roczny 2012 r.*, s 39, www.bgk.com.pl (dostęp: 16 listopada 2014 r.).

¹⁶⁶ www.deminimis.gov.pl (dostęp: 16 listopada 2014 r.).

¹⁶⁷ Tak np. J. Brodowska-Szewczuk, *Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2009, nr 83, s. 137.

Rysunek 1: Zapotrzebowanie MŚP na poszczególne rodzaje instrumentów dłużnych według wielkości przedsiębiorstwa (w proc.)



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Trendy rozwojowe sektora MŚP w ocenie przedsiębiorców w pierwszej połowie 2013 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013 r., s. 25.

Przytoczone dane jednoznacznie wskazują, że przedsiębiorcy z sektora MŚP znacznie częściej korzystają z finansowania obrotowego. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na cechy MŚP i przedsiębiorstw dużych, celem państwa powinien być rozwój tego sektora, a nie bieżące pokrywanie jego kosztów działalności gospodarczej. Dlatego projektując poszczególne instrumenty należy uzależnić ich przyznanie od charakteru rozwojowego inwestycji. W przeciwnym wypadku wsparcie takie będzie kierowane na pokrywanie bieżących kosztów, co oznacza, że środki przeznaczone na MŚP będą wykorzystywane mało efektywnie. Przykładem programu, w ramach którego pomoc jest udzielana na cele obrotowe, jest przywołany wcześniej program gwarancji *de minimis* realizowany przez BGK. Pomimo, iż w programie tym wykorzystywane są instrumenty gwarancyjne, czyli najbardziej optymalne z punktu widzenia państwa, to przy uwzględnieniu dużej skali gwarancji w przypadku konieczności wypłaty środków, program ten może generować znaczne koszty. Dodatkowo dane na wykresie potwierdzają, że wraz ze wzrostem przedsiębiorstwa, wzrasta skala inwestycji przedsiębiorstw.

Ponadto należy zauważyć, że priorytetowo powinny być traktowane inwestycje o jak największej skali. Pozwoli to na generowanie innowacyjności i inwestycji. Niskie progi wsparcia powodują, iż przedsiębiorcy, pomimo iż formalnie spełniają cele inwestycyjne, to *de facto* wsparcie to polega jedynie na sfinansowaniu zakupu podstawowych dóbr niegenerujących w przyszłości korzyści. Warto dodać, że zwiększenie skali inwestycji może

wiązać się ze zmianą struktury instrumentów wsparcia. Obecnie dominują dotacje, pożyczki i gwarancje, a instrumenty o charakterze kapitałowym¹⁶⁸ mają marginalne znaczenie. Zwiększenie skali wsparcia wymaga rozszerzenia oferty instrumentów kapitałowych. Obecnie wsparcie kapitałowe realizowane jest jedynie w ramach Krajowego Funduszu Kapitałowego, tj. spółki akcyjnej, której właścicielem jest BGK (czyli bank państwowy).

O skali wsparcia świadczą średnie wartości przekazanych środków. Przykładowo, zgodnie z danymi ze sprawozdania z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) na lata 2007-2013¹⁶⁹, średnie wsparcie MŚP w ramach instrumentów inżynierii finansowej z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) na koniec 2012 r. wyniosło 110 tys. zł (ok 26 tys. EUR), natomiast w ramach gwarancji *de minimis*, realizowanej przez BGK, średnie wsparcie wynosiło blisko 180 tys. zł. (ok. 43 tys. EUR). Średnie wsparcie we wskazanej wysokości świadczy, iż pomoc dla MŚP ma charakter podtrzymywania działalności, a nie rozwoju umożliwiającego wzrost konkurencyjności. Dla porównania warto przytoczyć dane publikowane przez EBI w raporcie *ex ante assessment of the EU SME Initiative*¹⁷⁰, zgodnie z nimi średnia wartość kredytu pozyskiwanego przez MŚP wynosiła w wybranych krajach:

- Hiszpanii 223 tys. EUR,
- Słowenii 191 tys. EUR,
- Finlandii 179 tys. EUR,
- Litwie 92 ty. EUR,
- **Polsce 72 tys. EUR,**
- Czechach 46 tys. EUR.

Przytoczone dane potwierdzają, że wsparcie w ramach wskazanych programów pomocowych jest znacznie poniżej średniej wartości kredytu dla MŚP.

¹⁶⁸ Instrumenty kapitałowe polegają na finansowaniu przedsiębiorstw poprzez wykupienie ich akcji lub udziałów. Więcej o instrumentach kapitałowych w kolejnym rozdziale.

¹⁶⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sprawozdanie z realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013*, Warszawa 2013, s. 103.

¹⁷⁰ Europejski Bank Inwestycyjny, Commission Staff Working Document Ex-ante assessment of the EU SME Initiative, www.parlament.gv.at (dostęp: 27 czerwca 2014 r.).

4. Zapotrzebowanie na finansowanie ze strony MŚP

4.1. Luka finansowa jako warunek udzielania wsparcia

Rozważając zasadność finansowania sektora MŚP ze środków publicznych, niezbędnym jest określenie, czy na taką formę wsparcia występuje zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorstw. Finansowanie powinno być realizowane wyłącznie w przypadku, gdy występuje tak zwana luka finansowa, która oznacza, że część przedsiębiorstw nie ma możliwości uzyskania środków na komercyjnym rynku finansowym. Problemy z uzyskaniem finansowania mogą m.in. wynikać z okoliczności związanych z wadami rynku finansowego, takimi jak wykluczenie na określonych obszarach geograficznych (wynikające z braku zainteresowania instytucji komercyjnych z uwagi na niską opłacalność wchodzenia na nowe rynki). Ograniczenia takie mogą być również skutkiem niechęci instytucji komercyjnych do inwestowania w przedsięwzięcia generujące relatywnie duży poziom ryzyka, np. w zakresie wsparcia przedsiębiorstw rozpoczynających prowadzenie działalności. Należy podkreślić, że **działalność państwa, polegająca na wsparciu MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do finansowania komercyjnego**¹⁷¹. Działalność taka powinna jedynie wypełniać lukę finansową w obszarach, w których finansowanie na zasadach rynkowych jest niedostępne.

Realizacja finansowego wsparcia sektora MŚP jest procesem obejmującym wiele złożonych czynności. Z uwagi na dużą skalę, taka pomoc nie może być realizowana bez przeprowadzenia badań, na podstawie których określona zostanie skala zapotrzebowania przedsiębiorców na taki kapitał. Europejski Trybunał Obrachunkowy oceniając instrumenty finansowe dla MŚP, jako jeden z najważniejszych zarzutów wskazał liczne błędy przy ocenie zapotrzebowania tych przedsiębiorstw na finansowanie w postaci instrumentów finansowych¹⁷². Błędy w ocenie luki finansowej wynikały w ocenie ETO z braku wiążących aktów normatywnych, na podstawie których państwa zobowiązane byłyby do przeprowadzenia stosownych badań¹⁷³.

Mając na uwadze powyższe, wsparcie MŚP ze środków publicznych poprzez instrumenty zwrotne, powinno być realizowane wyłącznie w przypadku, gdy podmioty komercyjne nie są zainteresowane finansowaniem określonych przedsiębiorstw¹⁷⁴, a rolę

¹⁷¹ Wynika to z analiz przeprowadzonych we wcześniejszej części niniejszego rozdziału.

¹⁷² W perspektywie finansowej 2000 – 2006 ETO wskazał powszechny brak ocen luki finansowej, natomiast w perspektywie finansowej 2007 – 2013 wskazał na znaczące niedociągnięcia w tej ocenie.

¹⁷³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 2/1012...*, cyt. wyd., s. 19.

¹⁷⁴ Wynika to m.in. ze wskazywanej wcześniej zasady celowości finansów publicznych.

państwa nie jest konkurowanie z instytucjami komercyjnymi. Określenie czy istnieje potrzeba interwencji państwa, powinno odbywać się poprzez cykliczne badania występowania luki kapitałowej i obowiązek taki powinien być określony w przepisach prawa¹⁷⁵.

Warto zasygnalizować, że po raz pierwszy problem luki finansowej dostrzeżony został w latach 30. XX wieku w raporcie na temat systemu finansowego Wielkiej Brytanii. Niedoskonałość ta określona została mianem luki MacMilliana¹⁷⁶(od nazwiska przewodniczącego komisji badającego system finansowy Harolda MacMilliana, późniejszego premiera Wielkiej Brytanii¹⁷⁷). Warty podkreślenia jest fakt, że współtwórcą raportu był m.in. J.M. Keynes. Obecnie lukę finansową określa się jako rodzaj niedoskonałości rynku, która wynika z asymetrii informacji pomiędzy podmiotem zgłaszającym zapotrzebowanie na kapitał (tj. MŚP), a podmiotem dostarczającym środków finansowych. Wskazaną asymetrię można przedstawić na przykładzie rynku kredytowego. Podmiot finansujący, aby udzielić wsparcia musi znać pełną charakterystykę finansowanego projektu oraz zdolność kredytową przedsiębiorstwa aplikującego o wsparcie. Zdarza się, że pozyskanie potwierdzonych informacji jest zbyt pracochłonne i nieopłacalne (np. w przypadku wskazywanych przedsiębiorstw, rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub przedsiębiorstw działających na wykluczonych obszarach geograficznych), przez co podmiot finansujący odstępuje od udzielenia finansowania na inwestycję, a przedsiębiorca traci możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego na planowany projekt.¹⁷⁸ Lukę finansową można wypełnić poprzez szereg różnego rodzaju instrumentów. Najbardziej zasadnymi są te, które w sposób najmniej ingerujący w mechanizmy rynkowe niwelują tę zawodność. Do instrumentów takich można zaliczyć przede wszystkim poręczenia i gwarancje. Przyczyniają się one do zwiększenia zdolności kredytowej MŚP, co ogranicza ryzyko instytucji finansującej, która będzie skłonna wesprzeć projekt MŚP na warunkach rynkowych. Kolejnym instrumentem, który powinien być wykorzystany w przypadku ograniczonej dostępności MŚP finansowania, jest przekazywanie środków publicznych w postaci pożyczek i kredytów. W przypadku inwestycji szczególnie kapitałochłonnych (w szczególności związanych z innowacyjnymi przedsięwzięciami i nowymi technologiami) luka może zostać

¹⁷⁵ Więcej na temat prawnego uregulowania obowiązku przeprowadzania badania luki kapitałowej w rozdziałach IV i V niniejszej rozprawy.

¹⁷⁶ Z ang. również *equity gap*

¹⁷⁷ M. Józwiak-Mijał, *Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki*, (w:) „Studia i Materiały – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2005, nr. 5, s. 49 i nast.

¹⁷⁸ Instytut Badań Strukturalnych, *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020.*, Warszawa 2013, s. 16.

wypełniona poprzez instrumenty kapitałowe¹⁷⁹. Mniej uzasadnionym wydaje się być finansowanie oparte o mechanizm bezzwrotnym. Przyczyną tego jest fakt, że przedsiębiorcy korzystający z finansowania zwrotnego powinni ocenić na podstawie rachunku ekonomicznego zasadność realizacji projektu, natomiast pozyskanie finansowania bezzwrotnego nie musi być uzasadnione gospodarczo.¹⁸⁰

Należy jeszcze ustosunkować się do nazewnictwa samej luki. W raportach i analizach dotyczących tego zjawiska często zamiennie używa się pojęcia luka finansowa i luka kapitałowa. Zdarza się jednak, że terminy te rozumiane są odmiennie¹⁸¹. Różnica pomiędzy nimi wynika przede wszystkim z rodzaju finansowania oczekiwanego przez przedsiębiorcę. Luka finansowa oznacza problemy z uzyskaniem finansowania dłużnego, natomiast luka kapitałowa oznacza problemy z pozyskaniem inwestorów w ramach inwestycji kapitałowych (np. inwestorzy typu *venture capital* lub *aniołowie biznesu*). Rozróżnienie to wydaje się zasadne i w ramach prowadzenia badań luki, powinno się uwzględniać poszczególne rodzaje potrzeb MŚP, aby środki publiczne były dystrybuowane w sposób najbardziej zasadny. Jednak na potrzeby dalszej części rozprawy pojęcia te traktowane będą jednolicie, ponieważ celem niniejszego rozdziału jest generalne określenie zasadności wsparcia MŚP.

4.2. Skala zapotrzebowania MŚP na finansowanie zewnętrzne

Określenie wielkości luki finansowej polega na obliczeniu ilości środków dostępnych dla MŚP i oszacowaniu zapotrzebowania z ich strony. Luka będzie występować, jeżeli zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorstw jest większe niż dostępne środki. Badania luki finansowej mają charakter obszernych analiz ekonometrycznych, dlatego na potrzeby niniejszej rozprawy wykorzystane zostaną dane prezentowane w raportach ewaluacyjnych, tworzonych na potrzeby instytucji wdrażających instrumenty wsparcia MŚP. Poniżej zaprezentowane zostało zestawienie badań, dotyczących wysokości luki finansowej w sektorze MŚP.

¹⁷⁹ Instrumenty polegające na nabywaniu przez podmioty zarządzające środkami publicznymi instrumentów udziałowych, takich jak akcje spółek akcyjnych i komandytowo – akcyjnych czy udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Więcej na temat tych instrumentów w III rozdziale.

¹⁸⁰ Więcej w III rozdziale niniejszej rozprawy.

¹⁸¹ Instytut Badań Strukturalnych, *Ocena luki finansowej ...*, cyt. wyd., s. 13.

Tabela 1. Zestawienie raportów dotyczących oszacowania luki finansowej w sektorze MŚP w Polsce

Badanie	Badany obszar	Szacowana wartość luki w skali roku (w mln zł)
P. Tamowicz, <i>Analiza luki finansowej w województwie pomorskim</i> , Gdańsk 2008.	woj. pomorskie	45 – 161
PAG Uniconsult, <i>Ekspertyza dotycząca uwarunkowań wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w Polsce Wschodniej</i> , Warszawa 2010.	woj. warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie	1 200
PAG Uniconsult, <i>Rola instrumentów inżynierii finansowej w województwie podkarpackim</i> , Warszawa 2011.	woj. podkarpackie	200 – 400
Zachodniopomorska Grupa Doradcza, <i>Analiza luki finansowej w województwie dolnośląskim</i> , Szczecin 2012.	woj. dolnośląskie	200 – 300
PAG Uniconsult, <i>Analiza luki finansowej w województwie pomorskim</i> , Warszawa 2012.	woj. Pomorskie	300 – 500
P. Tamowicz, <i>Wpływ wdrożenia Inicjatywy JEREMIE w regionie kujawsko-pomorskim</i> , Toruń 2012.	woj. kujawsko-pomorskie	82 – 163
Instytut Badań Strukturalnych, <i>Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego</i> , Warszawa 2013.	Polska	11 118
Europejski Bank Inwestycyjny, <i>Ex ante assessment of the EU SME Initiative</i> , Bruksela 2013 r.	Polska	2 000 – 11 200

Źródło: opracowanie własne.

W zasadzie we wszystkich przytoczonych analizach potwierdzone zostało występowanie luki finansowej w zakresie zapotrzebowania MŚP na finansowanie zewnętrzne. Jedynie w raporcie ogólnopolskim Instytutu Badań Strukturalnych występuje nadpodaż środków, ale wyłącznie w zakresie przedsiębiorstw dużych (nadpodaż to ok. 900 mln zł w skali roku). Inne wnioski wynikające z analizy powoływanych raportów, to przede wszystkim obserwacja, iż luka finansowa dotyczy w najszerszym stopniu przedsiębiorstw najmniejszych i dopiero rozpoczynających prowadzenie działalności. W badaniu ogólnopolskim Instytutu Badań Strukturalnych wskazano, iż blisko 93% wartości luki wynika z zapotrzebowania mikro przedsiębiorstw, 7% to zapotrzebowanie przedsiębiorstw małych, natomiast jedynie 0,2% to zapotrzebowanie przedsiębiorstw średnich¹⁸². Kolejnym istotnym wnioskiem jaki można wyciągnąć na podstawie wskazanych badań jest fakt, że MŚP wykazują zapotrzebowanie na wszystkie dostępne instrumenty wsparcia tj. poręczenia, pożyczki oraz tzw. instrumenty kapitałowe.

Mając na uwadze powyższe dane, można jednoznacznie uznać, że zasadnym jest w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych wsparcie państwa ze środków publicznych sektora MŚP.

5. Wnioski

Wskazane w niniejszym rozdziale zagadnienia implikują następujące wnioski ogólne:

1. Wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. W szczególności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, a także z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, która wyznacza ustrój gospodarczy w Polsce.
2. Znaczenie sektora MŚP dla gospodarki jest kwestią dyskusyjną, ale pomimo, iż przedsiębiorstwa MŚP nie są najbardziej efektywną ekonomicznie formą prowadzenia działalności gospodarczej, to z uwagi na ich istotną rolę m.in. w kreowaniu PKB oraz w zatrudnieniu, państwo powinno stwarzać warunki sprzyjające rozwojowi tych przedsiębiorstw.

¹⁸² Instytut Badań Strukturalnych, *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020.*, Warszawa 2013, s. 4.

3. Działalność państwa w zakresie finansowego wsparcia sektor MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do działalności komercyjnej. Dlatego państwo powinno wspierać wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy nie mają dostępu do środków dostępnych na rynku komercyjnym.
4. Brak możliwości uzyskania finansowania na rynku finansowym nosi nazwę *luki finansowej*. Państwo przed wprowadzeniem instrumentów wsparcia, powinno przeprowadzać właściwe badania takiej luki. Wszystkie dotychczas przeprowadzone badania ewaluacyjne wykazały występowanie takiej luki w Polsce.

Rozdział III

Typologia instrumentów publicznego wsparcia sektora MŚP

1. Wprowadzenie

Po przeanalizowaniu dopuszczalności wsparcia sektora MŚP należy określić, jakimi instrumentami pomocowymi dysponuje państwo w obecnych uwarunkowaniach prawno-gospodarczych i stosowanie których jest najbardziej zasadne. Ponadto, istotnym jest określenie, czy wszystkie potencjalne instrumenty mogą być stosowane na podstawie obecnych przepisów prawa.

Określenie, które instrumenty są najbardziej zasadne nie jest rzeczą oczywistą. Inne są kryteria, na podstawie których dany instrument jest oceniany pozytywnie przez przedsiębiorców, inne są te, którymi kierują się organy państwa, definiując dany instrument jako optymalny. Ponadto, ocena poszczególnych z nich musi uwzględniać wiele czynników zewnętrznych, takich jak np. koniunktura gospodarcza oraz stan finansów publicznych¹⁸³. Dodatkowe implikacje powoduje duża liczba instrumentów oraz ich odmienny charakter.

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną poszczególne instrumenty wsparcia przedsiębiorców z sektora MŚP, sklasyfikowane według charakteru oddziaływania na ten sektor gospodarki. Szczególna uwaga zostanie poświęcona na przedstawienie instrumentów finansowych, które są kluczowymi narzędziami wsparcia z punktu widzenia niniejszej rozprawy.

2. Rodzaje instrumentów wsparcia

2.1. Klasyfikacje instrumentów wsparcia

Zidentyfikowanie oraz zaklasyfikowanie poszczególnych instrumentów wsparcia finansowego wiąże się z wieloma wątpliwościami. W licznych programach pomocowych,

¹⁸³ Optymalny model wsparcia zależy np. od stanu finansów publicznych. Jeśli stan finansów publicznych państwa pozwala na wsparcie przedsiębiorstw względnie dużą ilością środków w stosunku do zapotrzebowania, wtedy państwo może szerzej stosować instrumenty bezzwrotne, charakteryzujące się dużą kapitałochłonnością. Natomiast gdy państwo dysponuje ograniczonymi środkami, wskazane są instrumenty zwrotne, które wykorzystują mechanizm dźwigni finansowej. W odmiennych uwarunkowaniach gospodarczych inne są również oczekiwania przedsiębiorców. W czasie, gdy występuje dobra koniunktura, a przedsiębiorcy zwiększają swoje inwestycje, wskazane są instrumenty pozwalające na uzyskanie finansowania na warunkach rynkowych (poręczenia lub gwarancje), natomiast, gdy koniunktura jest gorsza, przedsiębiorcy oczekują instrumentów pozwalających im zachować ciągłość działania (np. zwolnienie z podatku lub umorzenie zaległości podatkowej).

aktach normatywnych, strategiach, raportach, a także analizach oraz literaturze przedmiotu, można odnaleźć wiele instrumentów sklasyfikowanych według różnych, często odmiennych, kryteriów. Dodatkową trudność w identyfikacji poszczególnych narzędzi powoduje duża ilość aktów normatywnych, regulujących stosowanie poszczególnych form wsparcia¹⁸⁴, a także regulujących stosowanie poszczególnych instrumentów wsparcia¹⁸⁵.¹⁸⁶ W celu usystematyzowania analizy, na potrzeby niniejszej rozprawy zaproponowana zostanie systematyka, uwzględniająca najważniejsze kategorie narzędzi wsparcia. Kryterium, według którego usystematyzowane zostaną poszczególne instrumenty to charakter korzyści uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa.

Instrumenty wsparcia MŚP najczęściej dzielone są na bezpośrednie i pośrednie. Jednak z uwagi na różne kryteria ich wyodrębnienia, często zdarza się, że poszczególne narzędzia są odmiennie klasyfikowane (nieraz te same narzędzia klasyfikowane są jako instrumenty bezpośrednie, a nieraz jako instrumenty pośrednie)¹⁸⁷. W mojej ocenie, kryterium pozwalającym na zastosowanie takiej systematyki jest bezpośredni transfer korzyści do adresatów. Do instrumentów bezpośrednich należy zakwalifikować takie, które związane są z transferem ściśle określonych korzyści do zindywidualizowanych adresatów. Przykładem instrumentu bezpośredniego może być organizacja szkoleń dla wybranych przedsiębiorców lub wsparcie finansowe w postaci pożyczek lub dotacji. Natomiast instrumenty pośrednie

¹⁸⁴ Np.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320), powoływane dalej jako rozporządzenie 1303/2013; ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, (Dz. U. poz. 1146), rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 245, poz. 1461 z późn. zm.).

¹⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. U. z 2009 r. Nr 59, poz. 488); ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), powoływana dalej jako k.c.

¹⁸⁶ Szczegółowe zidentyfikowanie przepisów prawnych regulujących wsparcie MŚP przeprowadzone zostanie w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹⁸⁷ Przykłady różnych klasyfikacji i podziałów poszczególnych instrumentów wsparcia MŚP to np.: M. Gancarczyk, *Wsparcie publiczne dla MŚP...*, cyt. wyd., s. 139; Ministerstwo Gospodarki, Departament Innowacji i Przemysłu, *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. projekt Program wykonawczy do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Warszawa 2013, s. 30.; M. Woźniak, *System wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w Małopolsce*, Kraków 2010, s. 67 i 68.; M. Kochmańska, *Bariery rozwoju przedsiębiorczości małych i średnich firm*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. 2007, s. 65; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 10 i 11; przykładem podziału instrumentów wsparcia dla MŚP w akcie normatywnym jest 103 u.s.d.g, patrz też C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie ...*, cyt. wyd., s. 482 i nast.

przyczyniają się do rozwoju całego sektora MŚP, jednak konkretne działania nie są powiązane bezpośrednio ze skonkretyzowanym adresatem pomocy. Przykłady takich instrumentów to ułatwienia legislacyjne w prowadzeniu działalności gospodarczej lub odpowiednia polityka obciążeń fikalnych dla przedsiębiorców.

Ponadto, warto zasygnalizować, że określając modelową strukturę instrumentów wsparcia dla MŚP, trzeba przede wszystkim uwzględnić, iż instrumenty powinny być dostosowane do charakteru przedsiębiorstw potrzebujących wsparcia. Potrzeby finansowe przedsiębiorców zależą, co do zasady, od etapu rozwoju przedsiębiorstwa oraz od charakteru prowadzonej działalności. Najbardziej kapitałochłonnym jest pierwszy etap działalności (*zasiew, start up*). Wówczas bowiem, przedsiębiorstwo przeznacza środki na inwestycje, na bazie których będzie prowadzona dalsza działalność (często są to działania związane z badaniami, rozwojem i nowoczesnymi technologiami). Jednocześnie w pierwszym etapie działalności, przedsiębiorstwo napotyka na największe trudności w pozyskaniu kapitału zewnętrznego. Związane jest to z brakiem historii kredytowej oraz niskim poziomem oferowanych zabezpieczeń¹⁸⁸. W związku z tym, w pierwszej kolejności środki na wsparcie MŚP powinny być przeznaczone na rozwój przedsiębiorstw rozpoczynających działalność.

2.2. Wsparcie pośrednie dla MŚP

2.2.1. Ogólna charakterystyka instrumentów pośrednich

Wsparcie pośrednie wydaje się być najmniej inwazyjną formą interwencji państwa w mechanizmy rynkowe¹⁸⁹. Podstawą działań pośrednich jest przede wszystkim art. 8 i art. 103 u.s.d.g. (omawiane w rozdziale II niniejszej rozprawy), które stanowią, że państwo powinno stwarzać korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju MŚP. Wskazane w u.s.d.g. formy wsparcia MŚP mają charakter przykładowy¹⁹⁰. Dlatego, na potrzeby niniejszej rozprawy, katalog ten został uszczegółowiony i rozszerzony.

¹⁸⁸ Poza większym ryzykiem takich pożyczek/kredytów banki unikają finansowania tego rodzaju przedsięwzięć, ponieważ wiąże się to z koniecznością zabezpieczenia przez banki większej ilości rezerw na tego typu ekspozycje, co wpływa na wynik finansowy banku.

¹⁸⁹ W znaczeniu ekonomicznym instrumenty pośrednie zaproponowane w ramach niniejszego podziału, można utożsamiać z otoczeniem zewnętrznym przedsiębiorstwa. Jak wskazują D. Kornacka i R. *Przez otoczenie przedsiębiorstwa należy rozumieć te elementy, procesy i zjawiska, które występują na zewnątrz przedsiębiorstwa. Otoczenie jest zatem zbiorem elementów niewchodzących w skład systemu, lecz pozostające w jakiś relacjach do niego.* D. Kornacka, R. Walczak, *Wybrane parametry otoczenia a przedsiębiorstwo*, (w:) *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 172, s.119.

¹⁹⁰ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, cyt. wyd., s. 562.

Wyjaśnienia wymaga jeszcze zasadność gospodarcza stosowania instrumentów pośrednich. Jak zostało wskazane w rozdziale II, nawet w ramach ekonomicznych doktryn neoliberalnych dopuszcza się tworzenie przez państwo sprzyjających warunków rozwoju. Jednak ten rodzaj wsparcia, pomimo swoich istotnych zalet, nie jest wystarczający dla systemu pomocy MŚP, zatem musi być uzupełniony o instrumenty bezpośrednie. Największymi wadami tego rodzaju instrumentów jest ich mała elastyczność¹⁹¹, czego konsekwencją jest ograniczona możliwość interwencji państwa w przypadku konieczności udzielenia doraźnej pomocy dla przedsiębiorstw, np. w przypadku wystąpienia kryzysu gospodarczego. Inną wadą tego rodzaju instrumentów jest ich relatywnie słaba ingerencja w poszczególne zakresy wsparcia¹⁹². Dlatego najczęściej przyczyniają się do podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, jednak nie mają znacznego wpływu na zwiększenie ilości inwestycji lub poprawy struktury przedsiębiorstw (np. poprzez zwiększenie ilości przedsiębiorstw, prowadzących działalność innowacyjną).

Do najważniejszych działań w tym zakresie zalicza się:

- 1) inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi MŚP¹⁹³,
- 2) wsparcie instytucji działających na rzecz rozwoju sektora MŚP,
- 3) promowanie wiedzy na temat praw własności intelektualnej oraz partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 4) kreowanie sprzyjającej MŚP polityki makroekonomicznej państwa.

¹⁹¹ Przez fakt, że w instrumentach tych działanie państwa nie jest ściśle powiązane z konkretnym adresatem, pomoc taka jest odczuwalna przez przedsiębiorcę z dużym opóźnieniem (jak np. w przypadku instrumentów polityki makroekonomicznej), a często bez odpowiednich działań informacyjnych przedsiębiorca nie ma świadomości, że może z takich instrumentów skorzystać (np. partnerstwo publiczno-prywatne czy prawa własności intelektualnej).

¹⁹² Przez zakresy wsparcia należy rozumieć rodzaj oddziaływania poszczególnych instrumentów. Instrumenty pośrednie wpływają np. na decyzję przedsiębiorcy o podjęciu działalności gospodarczej, sprzyjąc temu mogą ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Natomiast instrumenty bezpośrednie wpływają np. na podjęcie przez przedsiębiorcę decyzji o zrealizowaniu określonej inwestycji, a sprzyjąc temu mogą np. ułatwienia w uzyskaniu finansowania lub dotacje na poszczególne inwestycje.

¹⁹³ W tym tworzenie odpowiednich przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, dotyczących m.in. rozpoczynania działalności gospodarczej, prawa upadłościowego oraz rejestracji tytułu własności, a także deregulacja w zakresie rozwiązywania sporów gospodarczych, w tym rozwijanie alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów gospodarczych. Ponadto istotnymi zagadnieniami, które mogą być realizowane poprzez modyfikowanie stanu prawnego są: odpowiednie kształtowanie poziomu obciążeń podatkowych oraz działania w ramach polityki socjalnej (w tym polityka imigracyjna i emigracyjna oraz polityka dotycząca bezrobocia).

2.2.2. Inicjowanie zmian stanu prawnego

Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności utrudnienia związane ze skomplikowanymi procedurami rejestrowania działalności, kontrolami oraz złożoną rachunkowością, są jedynymi z najbardziej istotnych ograniczeń w rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Cykliczne badania w niniejszym zakresie prowadzi Bank Światowy i publikuje w rocznym raporcie *Doing Business*¹⁹⁴. W raporcie *Doing Business 2015*¹⁹⁵, Polska zajęła 32 miejsce spośród 189 badanych krajów na świecie, pod względem ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej. Należy podkreślić znaczny awans Polski w rankingu z 45 miejsca w roku 2014 (w 2013 roku Polska zajmowała 55 pozycję). Bank Światowy w swoich raportach zwraca uwagę na relatywnie łatwą możliwość uzyskania przez MŚP kredytów, natomiast negatywnie ocenione zostały przepisy dotyczące obciążeń fiskalnych, zakładania działalności gospodarczej i uzyskiwania pozwoleń administracyjnych¹⁹⁶.

Podstawowym aktem normatywnym, regulującym prowadzenie działalności gospodarczej jest u.s.d.g. W ostatnich latach kilkakrotnie wprowadzono nowelizacje tej ustawy, mające na celu usprawnienie prowadzenia działalności gospodarczej. Najważniejsze zmiany polegały przede wszystkim na:

- 1) ustanowieniu Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, która jest prowadzona w systemie teleinformatycznym, umożliwiającym dokonywanie wpisów przez Internet¹⁹⁷;
- 2) umożliwieniu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej¹⁹⁸.

Ponadto, należy zasygnalizować wprowadzenie innych przepisów, mających wpływ na sektor MŚP. Zawierają je np. ustawy: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹⁹, czy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁰⁰.

¹⁹⁴ W raporcie uwzględnia się m.in. łatwość w zakładaniu przedsiębiorstwa, łatwość uzyskiwania pozwoleń administracyjnych, dostępność kredytów, wysokość opodatkowania, egzekwowanie należności.

¹⁹⁵ International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, *Doing Business 2015*, Waszyngton 2014 r., s. 5.

¹⁹⁶ International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, *Doing Business 2014*, Waszyngton 2013 r., s. 217.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 131, poz. 764)

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008 r. Nr 141, poz. 888).

¹⁹⁹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.).

Dodatkowo warto zasygnalizować, że niezmiernie istotnym sposobem prawnego ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej jest wprowadzenie zmian, mających na celu sprawne rozwiązywanie sporów gospodarczych. Działanie to związane jest ze zbyt długim okresem rozpatrywania spraw przed sądami polskimi. Źródłem tego problemu jest nadmierna ilość spraw gospodarczych, dla których właściwe są sądy powszechne, w stosunku do możliwości rozpatrywania ich przez sądy. Przyczyną takiego stanu rzeczy są skomplikowane procedury dochodzenia roszczeń oraz wzrost liczby przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą.

Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości w ramach tego działania to np. działania legislacyjne, mające na celu wprowadzenie ułatwień w zakładaniu działalności gospodarczej, czy ograniczanie formalizmu postępowania w zakresie dochodzenia roszczeń poprzez umożliwienie składania pozwu w sprawach cywilnych w formie elektronicznej. Jak również należy wymienić wspieranie i promocję alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów gospodarczych, jak mediacja, czy arbitraż, m.in. poprzez tworzenie i wspieranie istniejących centrów arbitrażu i mediacji²⁰¹.

Kolejną formą wsparcia MŚP, która może być realizowana poprzez właściwe modyfikowanie stanu prawnego, jest działalność w zakresie regulowania obciążeń podatkowych dla MŚP. Podstawową funkcją systemu podatkowego jest funkcja fiskalna związana z gromadzeniem środków finansowych do budżetu²⁰². Jednak podatek jest zbyt ważnym instrumentem, żeby władza wykorzystywała go tylko do realizacji tej funkcji²⁰³. Z punktu widzenia wsparcia sektora MŚP, należy przede wszystkim wskazać funkcję stymulacyjną. Polega ona na oddziaływaniu poprzez podatki na decyzje poszczególnych podmiotów. Najważniejszym działaniem w ramach tej funkcji jest odpowiednie określenie obciążeń podatkowych dla podatników (MŚP), poprzez przyjęcie właściwej konstrukcji poszczególnych podatków oraz w wyniku stosowania odpowiednich ulg podatkowych²⁰⁴. Sprzyjający MŚP system podatkowy przyczynia się do podjęcia działalności gospodarczej

²⁰⁰ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. 2007 nr 59 poz. 404 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.p.p.p.

²⁰¹ Warto zauważyć, że w wielu państwach europejskich istnieje ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*), czyli instytucje funkcjonujące poza systemem sądów państwowych, ułatwiające rozwiązywanie sporów na drodze mediacji i sądownictwa arbitrażowego.

²⁰² L. Etel (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 37.

²⁰³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2010, s. 281; tak też R. Ciborowski, *Finanse Publiczne i Polityka Fiskalna*, (w:) K. Meredyk, *Teoria Ekonomii*, Białystok 2003, s.72.

²⁰⁴ Rozróżnienia wymaga przyznawanie ulg i zwolnień o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym (które stanowią przedmiot niniejszego podrozdziału) od ulg o charakterze indywidualnym i konkretnym, które są instrumentami bezpośrednimi i zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

przez osoby zajmujące się wcześniej działalnością najemną oraz do zwiększenia inwestycji MŚP, w tym zwiększanie inwestycji badawczo-rozwojowych. Państwo, tworząc ułatwienia prawne dla przedsiębiorców, powinno w pierwszej kolejności odpowiednio dostosować wysokość stawek podatkowych. Powinno się unikać stosowania zbyt dużej ilości ulg i zwolnień, ponieważ powoduje to, że system podatkowy staje się nieprzejrzysty, przez co przedsiębiorcy mogą mieć problem ze skorzystania z ułatwień²⁰⁵.

Zmniejszenie obciążeń podatkowych wpływa z jednej strony na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, z drugiej jednak może powodować obniżenie dochodów budżetowych. Dlatego przy określaniu odpowiednich stawek podatkowych, warto przeprowadzić analizę potencjalnych korzyści oraz wad dokonywania takich zmian. Analizując wpływ ułatwień dla przedsiębiorców na wysokość dochodów do budżetu, należy mieć również na uwadze koncepcję zaproponowaną przez amerykańskiego ekonomistę A. Laffera, zgodnie z którą w przypadku nadmiernych obciążeń podatnicy odchodzą w *szarą strefę*, dlatego w konsekwencji obniżenie podatków może przyczynić się do wzrostu wpływów do budżetu²⁰⁶.

Instrumenty w ramach tego działania to np. gradacja stawek podatkowych (uwzględniająca charakter prowadzonej działalności), umożliwienie wliczenia różnego rodzaju nakładów poniesionych przez przedsiębiorstwa w koszty uzyskania przychodu, czy stosowanie odpowiednich ulg podatkowych lub zwolnień przez określony czas dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą.

Warto również zasygnalizować, że istotnym instrumentem związanym z modyfikowaniem stanu prawnego jest realizacja przez państwo polityki socjalnej. Aspekty polityki socjalnej, szczególnie istotne dla przedsiębiorczości, są związane z zapewnieniem w gospodarce odpowiedniej siły roboczej. Wpływ na to mają przepisy regulujące minimalny poziom wynagrodzenia, czy określające możliwość napływu do kraju pracowników z innych krajów. O znaczeniu tego rodzaju działań świadczy znacząca ilość aktów normatywnych, na podstawie których wprowadzone zostały regulacje stosunku pracy, są to m.in.: ustawa

²⁰⁵ P. Możyłowski, *Wpływ podatków na wzrost gospodarczy*, (w:) R. Nowak-Lewandowska (red.), *Wybrane zagadnienia funkcjonowania podmiotów gospodarczych*, Szczecin 2007, s. 26., zob. też J. Sobiech, *Opodatkowanie w strategiach finansowych przedsiębiorstw*, (w:) A. Pomorska (red.) *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Lublin 2004, s. 375 i nast.

²⁰⁶ Przykładem słuszności tej koncepcji w Polsce były podwyżki stawek akcyzy na wyroby spirytusowe w latach 1999-2001. Pomimo podwyżek, dochody budżetu państwa z tego tytułu zmalały, czego konsekwencją była obniżka stawki akcyzy w roku 2002, która skutkowałą wzrostem wpływów do budżetu.

o zatrudnianiu pracowników tymczasowych²⁰⁷, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰⁸, ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników²⁰⁹, czy ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²¹⁰. Warto podkreślić, że ten rodzaj instrumentów (w szczególności dotyczące obniżenia kosztów zatrudnienia) może być nieakceptowany społecznie, przez co rząd stosuje je niechętnie.

Instrumenty w ramach tego działania to np. obniżenie minimalnego poziomu wynagrodzenia (zachęca to przedsiębiorców do zatrudniania, a z drugiej strony mobilizuje pracowników najemnych do zakładania własnej działalności gospodarczej), obniżenie zasiłków dla bezrobotnych oraz liberalizacja przepisów regulujących napływ imigrantów do kraju.

2.2.3. Wsparcie instytucji działających na rzecz rozwoju sektora MŚP

Przedsiębiorstwa z sektora MŚP stanowią istotny segment polskiej gospodarki, dlatego powstało wiele instytucji (często wyspecjalizowanych), które dostrzegając istotną rolę tego sektora przyczyniają się do jego rozwoju. Działania tych instytucji mogą mieć charakter komercyjny (np. udzielanie wsparcia finansowego w celu uzyskania zysku) lub nienakierowany na zysk (np. działania agend rządowych, które realizują zadania z zakresu administracji rządowej lub instytucji naukowych, które prowadzą badania dotyczące możliwości rozwoju tego sektora).

Do publicznych podmiotów, koordynujących rozwój MŚP, należą przede wszystkim właściwe ministerstwa, w szczególności Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Ponadto należy zwrócić uwagę na wyspecjalizowane agendy rządowe, powołane w celu rozwoju przedsiębiorczości, takie jak PARP, działająca na podstawie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji rozwoju Przedsiębiorczości²¹¹, oraz Agencja Rozwoju Przemysłu, będącą jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa (w zakresie wsparcia średnich przedsiębiorstw). Poza powyższymi instytucjami warto wskazać instytucje

²⁰⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).

²⁰⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

²⁰⁹ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).

²¹⁰ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.).

²¹¹ Ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 z późn. zm.).

wspierające MŚP poprzez ich finansowanie, są to przede wszystkim Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), działający na podstawie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego²¹², oraz publiczne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, a także inkubatory przedsiębiorczości, działające w formie spółek prawa handlowego. Do podmiotów prywatnych, przyczyniających się do rozwoju MŚP, należą banki komercyjne (np. Bank Pekao S.A., który co roku publikuje *raport o sytuacji mikro i małych firm*) oraz inne instytucje otoczenia biznesu, np. fundusze *venture capital*, aniołowie biznesu. Działania państwa dotyczące wsparcia organizacji, działających na rzecz przedsiębiorstw określone w art. 103 u.s.d.g., dotyczą instytucji publicznych, które nie mają charakteru komercyjnego.

Instrumenty w ramach tego działania to np. finansowanie badań sektora MŚP, realizowane przez instytucje naukowe lub dokapitalizowanie publicznych funduszy pożyczkowych lub poręczeniowych.

2.2.4. Promowanie wiedzy na temat praw własności intelektualnej oraz partnerstwa publiczno-prywatnego

Ochrona własności intelektualnej regulowana jest w ustawie prawo własności przemysłowej²¹³ oraz ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych²¹⁴. Promocja wiedzy na temat praw własności intelektualnej jest obecnie niezwykle istotna. Prawidłowe uregulowanie uprawnień w ramach własności intelektualnej przyczynia się do podniesienia innowacyjności polskiej gospodarki. Przyczyną tego jest fakt, że we współczesnej gospodarce własność intelektualna stanowi coraz istotniejszą wartość. Niestety, obecnie MŚP brakuje odpowiedniej wiedzy na temat zasad ochrony własności intelektualnej oraz możliwości tworzenia wieloletniej strategii rozwoju przedsiębiorstwa w oparciu o wartości niematerialne i prawne.

Instrumenty w ramach tego działania to np. upowszechnianie wśród MŚP wiedzy na temat zasad ochrony własności intelektualnej, upowszechnienie korzystania z zasobów informacji patentowej, wspieranie i promowanie współpatentowania. Innym istotnym działaniem jest usprawnienie procedur w ramach uzyskiwania ochrony własności

²¹² Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U Nr 65, poz. 594 z późn. zm.).

²¹³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1410 z późn. zm.).

²¹⁴ Ustawia z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.).

intelektualnej, np. poprzez powierzenie spraw dotyczących własności przemysłowej jednemu wyspecjalizowanemu sądowi, działającemu w ramach sądownictwa powszechnego²¹⁵.

Kolejnym działaniem, wymagającym szerszej promocji wśród przedsiębiorstw jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Narzędzie to uregulowane zostało w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹⁶. Instrument ten polega na współpracy pomiędzy organami publicznymi a podmiotami prywatnymi przy realizacji inwestycji w sferze usług publicznych. Współpraca taka możliwa jest w przypadku usług, które mogą generować zyski dla podmiotów prywatnych. W PPP dąży się do tego, aby w możliwie jak największym stopniu partner prywatny sfinansował i zrealizował inwestycję²¹⁷. Jako przykłady należy wskazać budownictwo mieszkaniowe, budowę ośrodków sportowo-rekreacyjnych, szkół, a nawet dróg i autostrad. Prawdłowo wykorzystane PPP daje korzyści obustronne, zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Pierwszy zostaje odciążony przy realizacji zadań publicznych, co jest niezwykle ważne ze względu na rosnącą liczbę tych zadań wynikających ze złożoności procesów gospodarczych. Natomiast korzyścią dla sektora prywatnego jest umożliwienie rozszerzenia zakresu działalności na inwestycje, które – z uwagi na swoją specyfikę – realizowały tylko podmioty publiczne.

Obecnie największą przeszkodą w realizacji PPP jest brak wystarczającej wiedzy wśród przedsiębiorców oraz liczne bariery zarówno administracyjne, jak i o charakterze legislacyjnym²¹⁸. Warto podkreślić, że ten rodzaj działalności powinien być szczególnie rozwijany, ponieważ w Polsce nie wykorzystano potencjału tkwiącego w tym modelu współpracy.

²¹⁵ Ministerstwo Gospodarki, Departament Innowacji i Przemysłu, *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.*, cyt. wyd., s. 36.

²¹⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

²¹⁷ Zob. W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, Przegląd Legislacyjny 2008, nr 3, s. 80-81.

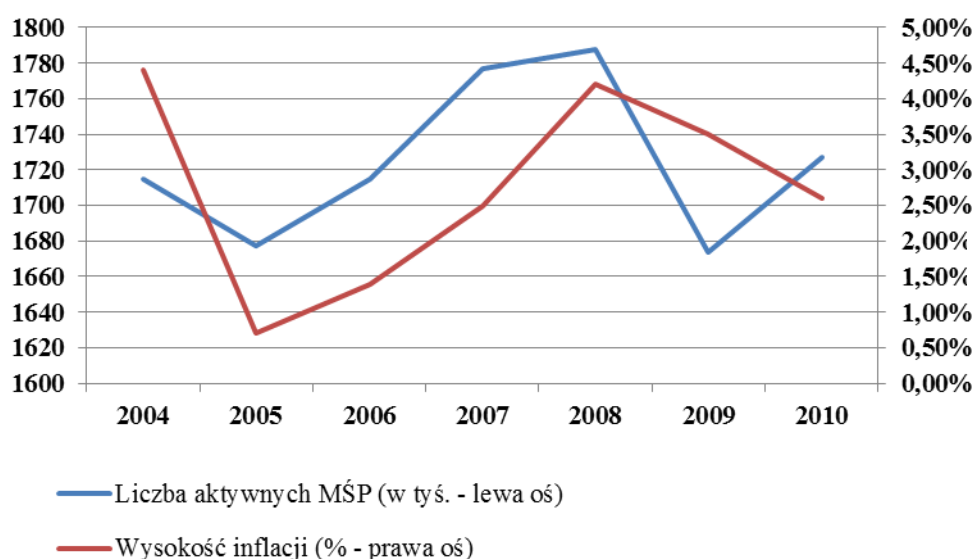
²¹⁸ Z badania realizowanego przez PARP wynika, iż występują liczne bariery uniemożliwiające wykorzystanie PPP. Uczestnicy badania reprezentujący samorząd, za główną przeszkodę PPP uznali tradycyjny sposób funkcjonowania urzędów, czyli hierarchiczna struktura, obawa o społeczny odbiór bliższej współpracy z biznesem oraz brak wypracowanej ścieżki działań i znanej powszechnie metodologii oceny korzyści, jakie niesie ze sobą PPP. Innym problemem są skomplikowane procedury. Analogiczne uwagi zgłaszali przedsiębiorcy, którzy podkreślali przeszkody w funkcjonujących stereotypach, braku zaufania i partnerskiego nastawienia administracji do biznesu. Dodatkową trudność zgłaszają w zakresie braku dostępu do stabilnego finansowania tego typu projektów. Mimo zgłaszanych barier badania wykazały, że ok. 33% samorządów rozważa zastosowanie PPP, 4% już zainicjowało takie projekty. Liczną grupą są miasta powiatowe, które w 78% są zainteresowane wdrożeniem projektów PPP. Tą formułą współpracy jest zainteresowanych prawie 45% badanych przedsiębiorców patrz w: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2012 r., s. 14.

Instrumenty w ramach tego działania to np. zmiany prawa, polegające na określeniu zasad postępowania w procesie przygotowania i realizacji przedsięwzięć PPP, a także wsparcie organizacyjne przygotowania projektów PPP.

2.2.5. Kreowanie sprzyjającej MŚP polityki makroekonomicznej państwa

Co do zasady, odpowiedni poziom inflacji, niskie stopy procentowe, stabilny popyt oraz wzrost PKB są zjawiskami sprzyjającymi dla gospodarki. Należy jednak rozważyć, czy zależność ta występuje również w przypadku sektora MŚP. W związku z powyższym, na potrzeby rozprawy przeprowadzona została analiza znaczenia inflacji, wysokości podstawowych stóp procentowych oraz wzrostu gospodarczego na stan sektora MŚP. Punktem odniesienia stanu sektora MŚP jest ilość przedsiębiorstw aktywnych. Ta zmienna agreguje zarówno liczbę przedsiębiorstw nowopowstałych, jak i upadających, dlatego jest najbardziej wiarygodnym wskaźnikiem do przedstawienia globalnego stanu sektora MŚP.

Rysunek 2 Wpływ inflacji na stan sektora MŚP



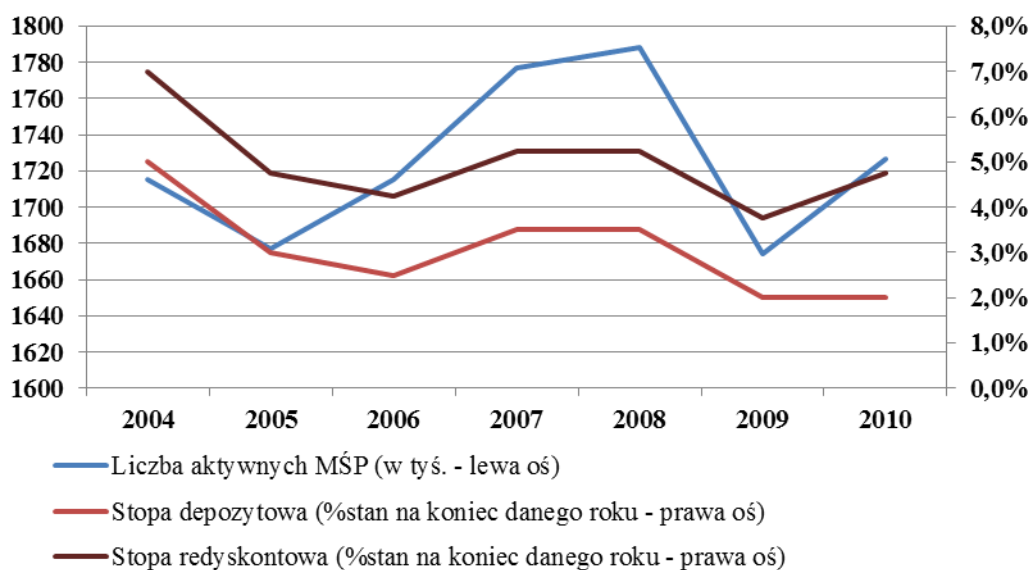
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, PARP, Warszawa 2013, oraz na podstawie danych GUS dotyczących inflacji, www.old.stat.gov.pl (dostęp: 17 listopada 2014 r.).

Jak wskazuje powyższy wykres, zauważalna jest zależność pomiędzy wysokością inflacji, a ilością aktywnych przedsiębiorców z sektora MŚP. Nie można jednoznacznie

ocenić, że to właśnie inflacja jest podstawowym czynnikiem wpływającym bezpośrednio na stan MŚP, ale można wyciągnąć wniosek, że czynniki wpływające na inflację bez wątpienia wpływają również na stan sektora MŚP. Zależność pomiędzy wysokością inflacji, a liczbą MŚP wynika z faktu, że wzrost inflacji, co do zasady, związany jest z rozwojem gospodarczym państwa. Jak wynika z powyższego wykresu, w okresie gdy odnotowywany był wzrost inflacji, rosła również ilość MŚP, aktywnie prowadzących działalność gospodarczą.

Na wysokość inflacji wpływ mają dwa rodzaje czynników. Pierwsze, to czynniki zależne od działalności podmiotów odpowiedzialnych za politykę gospodarczą, np. działania banku centralnego, takie jak ustalanie odpowiedniej wysokości stóp procentowych²¹⁹. Drugim rodzajem czynników są siły rynkowe, na które państwo nie ma bezpośredniego wpływu.

Rysunek 3 Wpływ stopy depozytowej i redyskontowej na stan sektora MŚP



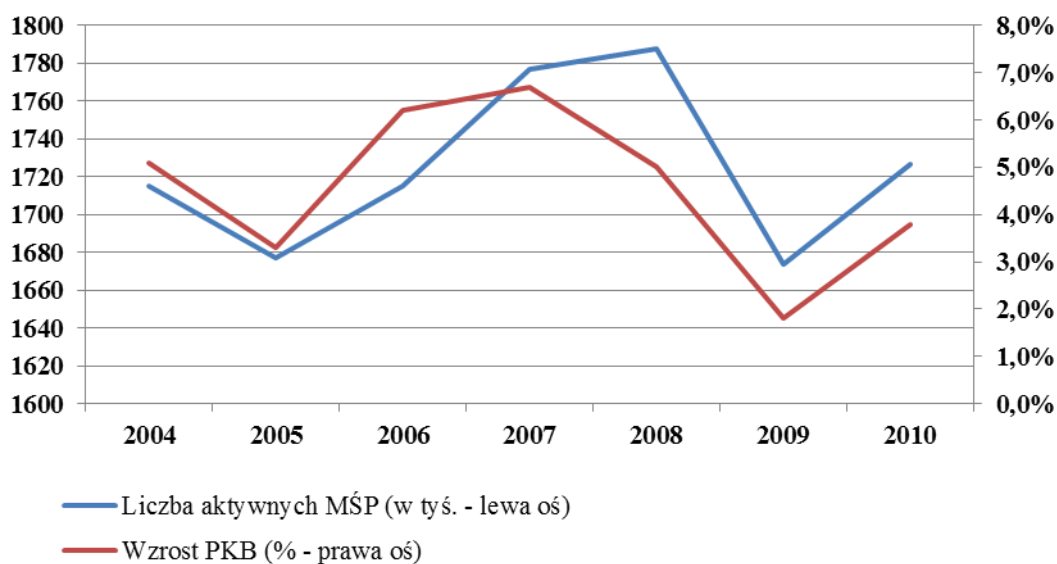
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012, PARP, Warszawa 2013, oraz na podstawie danych NBP dotyczących stóp procentowych, www.nbp.pl (dostęp 17 listopada 2014 r.).

Zauważalna jest również zależność pomiędzy wysokością stopy depozytowej i redyskontowej, a liczbą aktywnych MŚP. W przeciwieństwie do wcześniejszego wykresu, w tym przypadku można mówić o bezpośrednim wpływie wysokości stawek procentowych na stan sektora MŚP. Zarówno stopa redyskontowa, jak i stopa depozytowa, mają bezpośredni

²¹⁹ Innym czynnikiem tego rodzaju może być interwencja rządu w ceny dóbr o znaczeniu globalnym, np. na wysokość inflacji może mieć wpływ regulowanie cen paliw poprzez określanie odpowiedniego poziomu podatku akcyzowego.

wpływ na podaż środków pieniężnych na rynku finansowym. Niskie oprocentowanie sprzyja rozwojowi MŚP, ponieważ oznacza, że przedsiębiorcy płacą niższą cenę za środki finansowe, które mogą przeznaczyć na swoją działalność. Na powyższym wykresie zauważalne jest opóźnienie reakcji przedsiębiorstw na zmianę stopy procentowej związane z tym, że przedsiębiorcy potrzebują pewnego czasu, aby mogli podjąć decyzje oraz przygotować się do rozpoczęcia kapitałochłonnych inwestycji. Należy wskazać, że niemożliwe jest stałe utrzymywanie stóp procentowych na niskim poziomie, ponieważ może to sprzyjać nadmiernemu wzrostowi inflacji, co jest zjawiskiem niekorzystnym dla gospodarki.

Rysunek 4 Wpływ wzrostu gospodarczego na stan sektora MŚP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012, PARP, Warszawa 2013, oraz na podstawie danych GUS dotyczących wzrostu PKB, www.old.stat.gov.pl (dostęp: 17 listopada 2014 r.).

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych wskaźników, zauważalna jest również zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym, a stanem sektora MŚP. Wielu ekonomistów zwraca uwagę, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP są swoistym *papierkiem lakmusowym* gospodarki, ponieważ one najbardziej dotkliwie odczuwają wahania koniunkturalne. Z uwagi na relatywnie **małą wielkość** i niskie kapitały, w przypadku pogorszenia koniunktury, w pierwszej kolejności spada liczba tych właśnie podmiotów. Z drugiej strony, wraz z poprawą koniunktury, to właśnie MŚP najelastyczniej reagują na zmianę sytuacji gospodarczej i dostosowują się do nowych okoliczności.

Mając na uwadze powyższe zależności, można stwierdzić, że główne wskaźniki ekonomiczne, takie jak wysokość inflacji, wysokość stóp procentowych oraz rozwój gospodarczy, mają wpływ na stan sektora MŚP. Stąd też państwo powinno realizować politykę makroekonomiczną w sposób sprzyjający rozwojowi tych przedsiębiorstw²²⁰. Należy jednak podkreślić, że pomimo niezwykle istotnego znaczenia tego rodzaju działań, instrumenty państwa w zakresie polityki gospodarczej często są mało elastyczne i nie dają możliwości pożądanego wpływu na wskaźniki ekonomiczne (tak jak np. w przypadku wzrostu, który uzależniony jest od zmiennych zewnętrznych, takich jak globalna koniunktura).

Instrumenty w ramach tego działania to np. dostosowanie podstawowych stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej do zmian koniunktury gospodarczej.

2.3. Wsparcie bezpośrednie dla MŚP

2.3.1. Charakterystyka instrumentów bezpośrednich

Na początku wyjaśnienia wymaga kwestia utożsamiania wsparcia finansowego MŚP z pomocą publiczną. W literaturze przedmiotu wsparcie MŚP oraz pomoc publiczna (w tym pomoc *de minimis*) są używane zamiennie²²¹, należy jednak podkreślić, że w rzeczywistości nie można tych pojęć utożsamiać. W przypadku pożyczek kredytów, poręczeń i gwarancji, pomoc udzielaną przedsiębiorcy nie uznaje się za pomoc publiczną (również nie będzie uznana za pomoc *de minimis*) w przypadku, gdy cena za jej udzielenie nie będzie odbiegała od warunków rynkowych. Określenie, czy dana pomoc ma charakter rynkowy, odbywa się zgodnie z regułami określonymi w komunikacie Komisji oraz w obwieszczeniu Komisji.

Pomimo poczynionych uwag, należy podkreślić, że wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych na zasadach rynkowych, stanowi obecnie marginalną ilość w stosunku do całego udzielonego wsparcia. Dlatego analizy prowadzone w dalszej części niniejszego rozdziału oparte będą o dane prezentowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w „Raportie o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012

²²⁰ Należy nadmienić, że w Polsce polityka makroekonomiczna realizowana jest przede wszystkim przez rząd, poprzez ministra właściwego do spraw finansów oraz przez NBP. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.) podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej.

²²¹ Np. M. Gancarczyk, *Wsparcie publiczne...*, cyt. wyd., s. 149.

roku” oraz „Raportie o pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom”²²². Zgodnie ze wskazanymi dokumentami w latach 2007-2011 udzielono pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw na kwotę 84 689,2 mln zł²²³.

2.3.2. Doradztwo, edukacja, informacja

Pierwszym rodzajem działań bezpośredniego wsparcia MŚP są instrumenty o charakterze edukacyjnym, skierowane do zindywidualizowanych przedsiębiorców. W 2012 r. wartość pomocy publicznej przeznaczanej na szkolenia wyniosła 703,9 mln zł, co stanowiło 12% wartości pomocy publicznej przeznaczanej dla przedsiębiorców²²⁴. Ponad połowa tej kwoty, tj. 376,6 mln zł przeznaczona została na refundacje wynagrodzeń dla młodocianych pracowników. Pozostałe środki zostały rozdysponowane na kursy i szkolenia dla przedsiębiorców w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warto zwrócić uwagę, że w ramach tego programu środki przekazywane są bezpośrednio do podmiotów organizujących szkolenia, przez co ich tematyka nie zawsze mogła spełniać oczekiwania przedsiębiorców. W „Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.” przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki²²⁵ słusznie zaproponowano działania mające na celu optymalizację wydatkowania środków w ramach pomocy szkoleniowej. Są to m.in.:

- przekazanie bezpośrednio przedsiębiorcom (oraz pracownikom) środków na zakup usług edukacyjnych, przez co środki zostaną wykorzystane przez przedsiębiorców na szkolenia najbardziej pożądane;
- wprowadzenie obowiązkowego wkładu własnego beneficjenta, co pozwoli zwiększyć zaangażowanie i przydatność wsparcia;
- wprowadzenie wymogu potwierdzania kwalifikacji nabytych w efekcie realizacji działań edukacyjnych;
- wspieranie współpracy przedsiębiorstw w zakresie wzajemnego szkolenia pracowników.

²²² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej*, cyt. wyd., Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2013 r.

²²³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raportu o pomocy de minimis ...*, cyt. wyd., s. 9. Niestety, w danych publikowanych przez UOKiK nie ma informacji, jaka wartość środków jest przekazywana w formie bezpośredniego wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw.

²²⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej ...*, cyt. wyd., s. 24.

²²⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. ...*, cyt. wyd.

Obecny system instrumentów wsparcia (poprzez edukację i szkolenia) realizowanych ze środków publicznych wymaga programowych zmian, a zaproponowane rozwiązania wydają się słuszne. Odpowiednio przygotowani pod względem merytorycznym przedsiębiorcy, stanowią o sile gospodarki danego państwa. Bez wyszkolonych pracowników nie można tworzyć gospodarki innowacyjnej i nowoczesnej, a tego wymaga silna konkurencja innych gospodarek światowych.

2.3.3. Ułatwienia w spłacie zobowiązań publicznoprawnych

Drugim rodzajem wsparcia o charakterze bezpośrednim są instrumenty, pozwalające na korzystną dla przedsiębiorcy formę spłaty zobowiązań publicznoprawnych. Podstawowym celem tych instrumentów – w przeciwieństwie do instrumentów finansowych – nie jest przysporzenie korzyści przedsiębiorstwom²²⁶. Ich istotą jest ułatwienie prowadzenia działalności przedsiębiorstw (poprzez elastyczną formę pobierania zobowiązań publicznoprawnych)²²⁷.

Podstawowym przepisem, na podstawie którego MŚP mogą ubiegać się o ten rodzaj wsparcia jest art. 67a. § 1 Ordynacji podatkowej²²⁸. Stanowi on, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty. Ponadto może odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę. Innym przykładem przepisu regulującego ten sposób wsparcia jest art. 64f ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²²⁹, który stanowi, że ze względu na ważny interes zobowiązanego, organ administracji może rozłożyć na raty zapłatę przypadających na jego rzecz kosztów egzekucyjnych.

²²⁶ Instrumenty te powodują nieznaczne uszczuplenia środków publicznych, które związane są na przykład ze zmianą wartości pieniądza w czasie (w przypadku odroczenia lub rozłożenia na raty), jednak zasadniczym celem tych działań jest ułatwienie przedsiębiorcom działalności, a nie dofinansowanie ich działalności.

²²⁷ Warto zaznaczyć, że w literaturze instrumenty polegające na ułatwieniach w spłacie zobowiązań, zaliczane są do jednej kategorii z ulgami stosowanymi przez organy podatkowe (ulgi zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału). Zob. S. Presnarowicz, *Ułgi i zwolnienia uznaniowe w ordynacji podatkowej*, Warszawa 2002 s. 13. Jednak takie klasyfikowanie tych instrumentów związane jest z postępowaniem podatkowym, natomiast na potrzeby niniejszej rozprawy, kryterium na podstawie którego dokonano podziału tych instrumentów jest cel, dla którego państwo stosuje te instrumenty.

²²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.).

²²⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.p.e.a.

W perspektywie finansowej UE na lata 2007 – 2013, aktami wykonawczymi (mającymi charakter programów pomocowych, zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej), określającymi szczegółowe warunki udzielania wskazanych ulg były:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw²³⁰;
- 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, stanowiących pomoc publiczną na szkolenia²³¹;
- 3) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną²³²;
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników, znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych²³³;
- 5) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis*²³⁴.

Warto podkreślić, że tego rodzaju pomoc powinna być stosowana w drodze wyjątku dla przedsiębiorstw, które z uwagi na uzasadnione okoliczności (np. problemy z płynnością finansową wywołane przyczynami zewnętrznymi, takimi jak klęski żywiołowe lub znaczne pogorszenie koniunktury gospodarczej) nie są w stanie regulować zobowiązań publicznoprawnych. Wiele przedsiębiorstw – szczególnie prowadzących działalność w zakresie handlu towarami – wskazuje, że obecnie stosowanie przepisów podatkowych doprowadza do utraty płynności finansowej, czego konsekwencją są trudności w bieżącym prowadzeniu działalności.

Wartość wsparcia w tej formie jest relatywnie niska. W 2012 r. wyniosła ponad 73 mln zł, natomiast w roku 2011 jedynie 40,4 mln zł (łącznie pomoc publiczna oraz pomoc *de minimis*). Pomoc w tej formie udzielana była przez prezesa Państwowego Funduszu

²³⁰ Dz. U. Nr 59, poz. 488 z późn. zm.

²³¹ Dz. U. Nr 179, poz. 1388.

²³² Dz. U. Nr 146, poz. 927.

²³³ Dz. U. Nr 183, poz. 1426.

²³⁴ Dz. U. Nr 76, poz. 498.

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dyrektorów izb skarbowych i celnych oraz naczelników urzędów skarbowych i celnych, marszałków województw, prezydentów i burmistrzów miast oraz wójtów gmin²³⁵.

3. Instrumenty finansowe jako kluczowe formy wsparcia MŚP

3.1. Charakter instrumentów finansowych

Instrumenty finansowe są najważniejszymi narzędziami wsparcia z punktu widzenia niniejszej rozprawy. Są to instrumenty bezpośrednie i polegają na przekazywaniu na rzecz MŚP wsparcia, wskutek którego podmioty te uzyskują określone korzyści majątkowe. Pomoc w tej formie realizowana jest przez właściwe instytucje, umożliwiające finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach, w ramach realizowanych programów rządowych. Rozwijanie takich instytucji jest jedną z form wsparcia MŚP określonych w art. 103 u.s.d.g.

Do najważniejszych działań w tym zakresie należy zaliczyć następujące wskazane poniżej:

1. Pozyskiwanie środków z UE na rozwój sektora MŚP oraz koordynowanie i planowanie ich wykorzystania na podstawie ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju. W perspektywie finansowej 2007-2013 do najważniejszych działań w zakresie wsparcia przedsiębiorczości należały:
 - Poddziałanie 3.3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – „Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MSP: wsparcie dla Instytucji Otoczenia Biznesu”;
 - Poddziałanie 3.3.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – „Wsparcie dla MŚP”;
 - Działanie 4.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – „Kredyt technologiczny”;
 - Działanie 1.2. Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej – „Wsparcie powstawania i dokapitalizowanie instrumentów inżynierii finansowej”;
 - Poszczególne działania w ramach RPO, np. Działanie 1.3 – „Zaawansowane usługi wsparcia dla przedsiębiorstw”, w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego czy Działanie 1.3 – „Rozwój systemu finansowych

²³⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej ...*, cyt. wyd., s. 29-30.

instrumentów wsparcia przedsiębiorczości Wielkopolskiego RPO na lata 2007-2013”;

- Działanie 6.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki– „Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samo zatrudnienia”.
2. Udzielanie poręczeń i gwarancji przez BGK, w szczególności w ramach programu rządowego „Wspieranie przedsiębiorczości, z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK” na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne²³⁶.
 3. Pomoc realizowana przez PARP oraz przez publiczne podmioty, niezaliczane do sektora finansów publicznych, np. agencje rozwoju regionalnego, fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, czy fundacje, których celem statutowym jest wspieranie przedsiębiorczości.

3.2. Instrumenty bezzwrotne

3.2.1. Istota instrumentów bezzwrotnych

Podstawową cechą instrumentów bezzwrotnych jest fakt, że przy właściwym wykorzystaniu tego rodzaju pomocy beneficjent nie jest zobowiązany do zwrotu pozyskanych korzyści finansowych. Korzyści jakie może uzyskać w ramach tych narzędzi to bezpośrednie wsparcie finansowe, które wiąże się z uzyskaniem środków lub odstąpienie organów państwowych od pobrania zobowiązań publicznoprawnych od beneficjenta. Wówczas, korzyścią beneficjenta jest nieuszczerplenie jego majątku. W przypadku instrumentów, w ramach których przekazywane są na rzecz MŚP środki finansowe, szczególnie istotnym jest właściwe przeznaczenie środków (zgodnie z określonymi programami pomocowymi). Przez właściwe wykorzystanie pomocy należy rozumieć zrealizowanie projektu zgodne z przeznaczeniem, w oparciu o procedury dotyczące programów pomocowych oraz we właściwej wysokości. W przypadku, gdy środki pomocowe są przeznaczone na niewłaściwe działania, zgodnie z art. 207 ustawy o finansach publicznych²³⁷ podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Instrumenty bezzwrotne obecnie stanowią największą grupę instrumentów wsparcia sektora MŚP. W roku 2012 udzielono wsparcia dla przedsiębiorstw na kwotę 21 025 mln zł,

²³⁶ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 657 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.p.g.s.p.

²³⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.f.p.

z czego 20 129 mln zł udzielonych zostało w formie instrumentów bezzwrotnych, co stanowi blisko 96% wszystkich środków²³⁸. Wartości te świadczą o ogromnej dysproporcji w instrumentach wsparcia przedsiębiorczości na korzyść instrumentów bezzwrotnych. Wydaje się, że taka dysproporcja jest nieuzasadniona²³⁹.

3.2.2. Rodzaje instrumentów bezzwrotnych

Jak już zostało wskazane, w ramach tego modelu finansowania wyróżnić można dwa podstawowe rodzaje instrumentów. Pierwszym rodzajem jest bezpośrednia pomoc finansowa, natomiast drugi rodzaj instrumentów związany jest z uszczupleniem potencjalnych wpływów państwa ze zobowiązań publiczno-prawnych.

Bezpośrednia pomoc finansowa polega na przekazaniu środków na rzecz MŚP, w ramach programów pomocowych, najczęściej w trybie konkursowym. Wsparcie to w perspektywie finansowej 2007 – 2013, zazwyczaj udzielane było na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁴⁰. Podstawowe instrumenty w ramach bezpośredniej pomocy finansowej to płatności, dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek oraz warunkowe umorzenia kredytów lub pożyczek.

Dotacje są co do zasady nieodpłatną i bezzwrotną pomocą finansową, udzielaną ze środków publicznych na rzecz MŚP. Przyznanie dotacji odbywa się na podstawie procedury wyboru projektów określonej w u.z.p.p.r. W przypadku zakwalifikowania projektu do wsparcia, beneficjent uzyskuje pomoc na podstawie umowy cywilnoprawnej, w której określone są warunki wsparcia (m.in. wymogi dotyczące trwałości projektu, czy obowiązki promocyjno-informacyjne).

Przykłady programów, w ramach których dystrybuowane są płatności i dotacje to:

- RPO Województwa Dolnośląskiego, Priorytet: 1 - Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw (Przedsiębiorstwa i Innowacyjność), Działanie: 1.1 - Inwestycje dla przedsiębiorstw, Schemat: 1.1.A - Dotacje inwestycyjne dla MŚP

²³⁸ Obliczenia na podstawie raportów: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy publicznej ...*, cyt. wyd., s. 19; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy de minimis ...*, cyt. wyd., s. 12.

²³⁹ Ocena systemu wsparcia zostanie przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału.

²⁴⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.z.p.p.r.

wspierające innowacyjność produktową i procesową, w tym innowacyjność o charakterze regionalnym, zgodną z Dolnośląską Strategią Innowacji²⁴¹;

- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Działania 3.3. - Tworzenie systemu ułatwiającego inwestowanie w MŚP, Poddziałanie 3.3.2 - Wsparcie dla MŚP²⁴².

Dwa kolejne instrumenty mogą być utożsamiane z pomocą zwrotną, ponieważ powiązane są z pożyczkami i kredytami bankowymi. W przypadku dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek oraz warunkowego umorzenia kredytów lub pożyczek *prima facie* wydaje się, że przedsiębiorca zobowiązany jest zwrócić pozyskane wsparcie finansowe. Jednak w tej sytuacji korzyścią jest dopłata lub umorzenie, a nie sama pożyczka lub kredyt i co istotne w przypadku prawidłowego jej wykorzystania, instrument taki nie podlega zwrotowi. Oznacza to, że zgodnie z przyjętą w rozprawie metodologią usystematyzowania instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych, dopłaty do oprocentowania kredytów i pożyczek oraz warunkowe umorzenia kredytów lub pożyczek stanowią pomoc bezzwrotną.

Oprocentowanie kredytów i pożyczek jest przychodem instytucji udzielającej finansowania i należy je traktować jako opłatę MŚP za możliwość korzystania ze środków. W przypadku kredytów bankowych, określenie oprocentowania zgodnie z art. 69 ustawy - Prawo bankowe²⁴³ jest składową umowy kredytu. W praktyce gospodarczej oprocentowanie takie składa się z marży podmiotu finansującego (wysokość marży ma charakter rynkowy) oraz ze stopy referencyjnej, uzależnionej od kosztu uzyskania pieniądza na rynku międzybankowym (WIBOR - ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*). Oznacza to, że oprocentowanie kredytów i pożyczek nie zawsze ma stały charakter.

Działalność państwa w zakresie dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek ma charakter ingerencji w mechanizmy rynkowe, ponieważ dopłata ogranicza znaczenie marży, która jest elementem gry rynkowej pomiędzy podmiotami finansującymi. Mając na uwadze powyższe, dopłaty do oprocentowania powinny ograniczać się jedynie do stopy referencyjnej i powinny być ograniczone wyłącznie do działów gospodarki szczególnie narażonych na negatywne konsekwencje zmian stóp procentowych. Obecnie przykładem takiej działalności państwa jest *Program Dopłat do Oprocentowania Kredytów*

²⁴¹ www.rpo.dolnyslask.pl/index.php?id=1252 (dostęp: 17 listopada 2014 r.).

²⁴² www.poig.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx (dostęp: 17 listopada 2014 r.).

²⁴³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.), powoływana dalej jako p.b.

*Eksportowych*²⁴⁴, który został uruchomiony na mocy ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych²⁴⁵.

Kolejnym instrumentem jest umorzenie kredytu lub pożyczki. Wskutek umorzenia beneficjent pomocy nie jest zobowiązany do spłaty wcześniej uzyskanego wsparcia. Istotnym jest, że stosowanie tego instrumentu uzależnione jest od spełnienia warunków określonych w ramach poszczególnych programów pomocowych. Przykładem takiego programu, skierowanego do MŚP jest działanie 4.1. *Kredyt Technologiczny* w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Podstawą prawną jego realizacji na poziomie krajowym jest ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej²⁴⁶. W ramach programu przedsiębiorca uzyskuje wsparcie w postaci premii technologicznej, stanowiącej spłatę ze środków publicznych części kapitału kredytu technologicznego, udzielonego przez bank komercyjny. Warunkiem uzyskania wsparcia w tej postaci jest przeznaczenie uzyskanego dofinansowania na realizację inwestycji, mających na celu zakup i wdrożenie nowej technologii oraz uruchomienie na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług.

Drugi rodzaj instrumentów bezzwrotnych związany jest z uszczupleniem potencjalnych wpływów państwa ze zobowiązań publiczno-prawnych. Podstawy prawne tego rodzaju instrumentów to w szczególności art. 67a. § 1. Ordynacji podatkowej²⁴⁷ oraz art. 64e u.p.e.a. Ten rodzaj instrumentów sklasyfikować można w dwóch grupach. Pierwszą są instrumenty podatkowe, do których należy zaliczyć umorzenie w całości lub w części:

- zaległości podatkowej,
- odsetek za zwłokę,
- opłaty prolongacyjnej.

Zastosowanie wskazanych narzędzi wymaga złożenia przez podatnika właściwego wniosku. Organ podatkowy związany jest treścią wniosku, w związku z czym nie może zastosować instrumentu innego niż wskazuje wnioskodawca. Jednak we wnioskach podatnicy (przedsiębiorcy) mogą alternatywnie formułować prośby o przyznanie wsparcia. Co istotne, przesłanką zastosowania wskazanych instrumentów jest *ważny interes podatnika* lub *interes publiczny*. W literaturze wskazuje się, że *interes podatnika* to stan oczekiwania, określona

²⁴⁴ www.bgk.com.pl/program-wspierania-eksportu-doke-2 (dostęp: 20 listopada 2014 r.).

²⁴⁵ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (Dz. U. Nr 73, poz. 762 z późn. zm.).

²⁴⁶ Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730 z późn. zm.).

²⁴⁷ Oraz na podstawie aktów wykonawczych do tego przepisu wskazanych w pkt. 3.2. niniejszego rozdziału.

potrzeba zachowania posiadanych już korzyści lub wyczekiwanie na pojawienie się pewnego dobra²⁴⁸. Natomiast jako *interes publiczny* uznaje się dyrektywę postępowania, nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa lub danej społeczności lokalnej, takich jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, sprawność działania aparatu państwowego²⁴⁹. Przesłanki te były również przedmiotem oceny judykatury²⁵⁰.

Drugą grupą są instrumenty administracyjne, do których można zaliczyć:

- umorzenie kosztów egzekucyjnych w postępowaniu administracyjnym;
- umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty);
- umorzenie kar;
- zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- ułatwienia związane z amortyzacją.

Należy zaznaczyć, że stosowanie opisanych instrumentów finansowania bezzwrotnego wymaga uwzględnienia przepisów odnoszących się do pomocy publicznej. Aby państwo mogło realizować pomoc na rzecz przedsiębiorstw zgodnie z zasadami konkurencji, zobowiązane jest notyfikować program pomocowy, który będzie stanowił podstawę prawną przyznawania pomocy. Program pomocowy ma charakter aktu normatywnego, w którym określa się zasady, warunki, formy oraz podstawy prawne przyznawania konkretnego wsparcia. Warto podkreślić, że z uwagi na dużą liczbę instrumentów oraz działań w ramach

²⁴⁸ S. Presnarowicz, *Ulgi i zwolnienia uznaniowe ...*, cyt. wyd., s. 68.

²⁴⁹ Tamże, s. 86.

²⁵⁰ Analiza orzecznictwa pozwala na określenie przykładowych sytuacji, które można uznać za ważny interes podatnika oraz interes publiczny. Sytuacje takie to w przypadku interesu podatnika utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, POP, 2000, z. 6, poz. 168). Dodatkowo należy wskazać, że nie jest przesłanką do umorzenia zaległości wskazanie przez podatnika notorycznego braku środków pieniężnych na zapłatę podatku jako ważnego interesu podatnika (wyrok WSA z dnia 20 maja 2004 r., III SA 2919/03, POP, 2005, z. 4, poz. 89). Ważnego interesu podatnika nie można również utożsamiać z subiektywnym przekonaniem podatnika o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., I SA/Łd 173/09, LEX nr 534559). Natomiast interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, POP 2000, z. 6, poz. 168). Przy ocenie istnienia kierunkowej dyrektywy wyboru interesu publicznego należy mieć również na uwadze zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Z zasady tej wynika zakaz przerzucania na podatnika błędów lub uchybień, popełnionych przez organy podatkowe w procesie stosowania obowiązujących przepisów" (wyrok WSA z dnia 9 czerwca 2004 r., III SA 394/03, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych 2005, nr 6, poz. 129).

wsparcia MŚP obecnie występuje kilkadziesiąt programów pomocowych (poszczególne z nich wskazane zostaną w rozdziale 4 niniejszej rozprawy).

3.2.3. Korzyści i wady wynikające ze stosowania instrumentów bezzwrotnych

System wsparcia MŚP oparty o instrumenty bezzwrotne jest korzystny z punktu widzenia przedsiębiorców. Inwestycje realizowane w ramach tych instrumentów nie generują tak wysokiego ryzyka, jak instrumenty zwrotne. Ponadto wśród polskich przedsiębiorców panuje ogólna niechęć do zaciągania długów. Zgodnie z badaniami²⁵¹, niechęć ta jest główną przyczyną finansowania przedsięwzięć ze środków własnych²⁵². Jednocześnie dane GUS²⁵³ wskazują, że 65% inwestycji jest finansowanych ze środków własnych MŚP, a kredyty i pożyczki stanowią źródło 11,5% inwestycji.

Kolejnym, często podnoszonym argumentem, przemawiającym za instrumentami bezzwrotnymi jest łatwość w ich obsłudze. Nie wymagają one rozwiniętego monitoringu i kontroli ze strony państwa, a ponadto nie generują problemu zwrotu środków i prowadzenia działań windykacyjnych wobec przedsiębiorstw niespłacających otrzymanego wsparcia. Na marginesie należy jednak podkreślić, że problemy wynikające z obsługi projektów zwrotnych wynikają przede wszystkim z braku doświadczenia polskich instytucji w udzielaniu takiego wsparcia. Projekty finansowania zwrotnego są stosunkowo nową formą pomocy i mają obecnie charakter pilotażowy. Na podstawie dotychczasowej praktyki można mówić o coraz większym doświadczeniu w udzielaniu wsparcia zwrotnego.

Następnym argumentem, przemawiającym za finansowaniem bezzwrotnym jest jego duże znaczenie w przedsięwzięciach związanych z wysokim ryzykiem gospodarczym, które potencjalnie może przynieść duże korzyści. Wskazuje się, że przedsiębiorcy realizujący inwestycje związane z innowacyjnością i nowoczesnymi technologiami nie zdecydują się na skorzystanie z instrumentów zwrotnych z uwagi na charakter prowadzonej działalności, a w szczególności duże ryzyko przedsięwzięcia. Z argumentem tym można polemizować. Prawdą jest, że przedsięwzięcia takie nie powinny być finansowane w formie pożyczek lub gwarancji, ponieważ wiązałoby się to z negatywnymi konsekwencjami w przypadku niepowodzenia. Dlatego optymalnym instrumentem wsparcia takich inwestycji są instrumenty

²⁵¹ Główny Urząd Statystyczny, *Raport o sytuacji mikro i małych firm w roku 2012*, Warszawa 2013, s. 64.

²⁵² Przyczynę taką wskazało 46% MŚP, 43% odpowiedziało, że nie mają potrzeby pozyskiwania kapitału, natomiast 16% wskazało, że finansowanie z kapitałów własnych jest tańsze w porównaniu z finansowaniem zewnętrznym.

²⁵³ Dane przekazane PARP na potrzeby opracowania *Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw*.

o charakterze kapitałowym, polegające na nabywaniu przez podmioty zarządzające środkami publicznymi instrumentów udziałowych, takich jak akcje spółek akcyjnych i komandytowo-akcyjnych czy udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością²⁵⁴.

Analizując wady finansowania bezzwrotnego, w pierwszej kolejności warto wskazać na jego wysoką kapitałochłonność. Środki przeznaczone na wsparcie przedsiębiorcy wykorzystywane są jednorazowo, a jedyną możliwością zwiększenia ich efektywności jest wprowadzenie wymogu wkładu własnego przedsiębiorcy w realizowaną inwestycję. Aby tego rodzaju instrumenty realnie wpływały na rozwój sektora MŚP, należy przeznaczyć względnie wysokie nakłady środków publicznych, co może stanowić znaczne obciążenie budżetu państwa.

Kolejnym argumentem jest relatywnie niska efektywność takiej pomocy. W finansowaniu bezzwrotnym, przedsiębiorca nie ponosi dużego ryzyka ekonomicznego. W przypadku niepowodzenia inwestycji, co do zasady, nie ponosi negatywnych konsekwencji związanych ze zwrotem wsparcia. Inny charakter mają instrumenty zwrotne. W ich przypadku, przedsiębiorca musi dokonywać pełnej analizy finansowej inwestycji, ponieważ w razie niepowodzenia nadal będzie miał obowiązek zwrotu pozyskanych środków (a jeśli zaprzestanie zwrotu środków, wszczęte zostanie przeciwko niemu postępowanie windykacyjne). Ponadto należy zasygnalizować, że w zakresie finansowania bezzwrotnego, najczęściej o przyznaniu wsparcia decydują urzędnicy niemający doświadczenia w ocenie finansowej inwestycji, natomiast finansowanie zwrotne najczęściej jest udzielane przez wyspecjalizowane instytucje finansowe, których pracownicy przeprowadzają wstępną ocenę inwestycji, na podstawie której podejmują decyzję o udzieleniu wsparcia²⁵⁵.

Inne wady finansowania bezzwrotnego dotyczą konieczności stosowania procedury związanej z udzielaniem pomocy publicznej. Przedsiębiorcy korzystający z instrumentów bezzwrotnych obligatoryjnie muszą przejść proces udzielania pomocy publicznej albo pomocy na zasadach *de minimis*. Procedury takie są bardziej skomplikowane niż instrumenty rynkowe, co powoduje wydłużenie terminu aplikowania o takie wsparcie, a w konsekwencji prowadzi do zniechęcenia przedsiębiorców do pozyskiwania tych środków. Narzędzia zwrotne mogą być wykorzystywane na zasadach pomocy publicznej (w przypadku, gdy finansowanie udzielane jest na zasadach korzystniejszych niż rynkowe), ale również może

²⁵⁴ Więcej na temat instrumentów kapitałowych w dalszej części niniejszego rozdziału.

²⁵⁵ Obecnie wsparcie w formie instrumentów zwrotnych udzielane jest przede wszystkim przez BGK, PARP, a także publiczny fundusze pożyczkowe i poręczeniowe.

być udzielane na zasadach rynkowych. W takim przypadku uzasadnieniem udziału środków publicznych jest fakt, że pomimo ponoszenia przez przedsiębiorcę pełnych kosztów pozyskania finansowania, nie ma możliwości uzyskania finansowania np. z uwagi na miejsce prowadzenia działalności lub z uwagi na prowadzoną politykę kredytową instytucji finansujących, które niechętnie finansują podmioty nowo powstałe.

Dodatkowo bezzwrotna forma pomocy może sprzyjać nadużyciom ze strony beneficjentów. Dla niektórych przedsiębiorców celem wnioskowania o środki może nie być chęć rozwoju przedsiębiorstwa, a uzyskanie dodatkowych aktywów, które po upływie okresu trwałości projektu mogą zostać sprzedane, a środki zostaną przeznaczona na bieżącą działalność.

3.3. Instrumenty zwrotne²⁵⁶

3.3.1. Istota finansowania zwrotnego

Na wstępie należy ustosunkować się do często występującego braku precyzyjności w nazewnictwie instrumentów zwrotnych. Instrumenty te utożsamiane są z instrumentami pozadotacyjnymi. Nie są to jednak synonimy²⁵⁷. Instrumenty zwrotne są pojęciem węższym niż instrumenty pozadotacyjne, ponieważ za te drugie można uznać np. instrumenty związane z uszczupleniem wpływów do budżetu, takie jak ulgi podatkowe wobec przedsiębiorstw. Oznacza to, że nie wszystkie instrumenty pozadotacyjne są instrumentami zwrotnymi.

Przez finansowanie zwrotne rozumie się wsparcie w postaci instrumentów pozwalających na uzyskanie przez beneficjentów środków pieniężnych, które będą zobowiązani zwrócić na określonych warunkach. Po ich zwrocie, powinny one zostać ponownie wykorzystane na wsparcie kolejnych beneficjentów. W tego typu finansowaniu, środki publiczne mogą być wykorzystane bezpośrednio (np. w postaci pożyczek, kredytów lub instrumentów o charakterze kapitałowym) albo w sposób pośredni (np. poprzez udzielenie poręczeń i gwarancji²⁵⁸). Jako wyjściowe dla dalszych rozważań przyjęto, że przez *zwrotność* rozumie się zwrócenie wsparcia przez przedsiębiorców. W związku z tym, pomimo iż

²⁵⁶ Fragmenty niniejszego podrozdziału opublikowane zostały w D. Kowalski, *Finansowanie zwrotne jako instrument racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi na przykładzie środków pochodzących z UE*, (w:) R. Przygodzka (red.), *Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych*, Białystok 2012, s. 123 i nast.

²⁵⁷ Z przykładami błędnego nazewnictwa można się spotkać w: M. Szczepański, *Pozadotacyjne instrumenty ...*, cyt. wyd., s. 3; *Pozadotacyjne instrumenty finansowe UE w Banku Gospodarstwa Krajowego*, Biuletyn informacyjny, nr 2(6)/2013.

²⁵⁸ W tym przypadku zwrotny charakter pomocy polega na konieczności spłaty instrumentu bazowego takiego jak np. kredyt czy pożyczka, które zabezpieczone są poręczeniami i gwarancjami.

gwarancje i poręczenia nie wiążą się z przepływami środków, będą analizowane na potrzeby niniejszej pracy, ponieważ beneficjenci zobowiązani są do zwrócenia instrumentu bazowego jakim mogą być np. pożyczki czy kredyty udzielone przez instytucje finansujące. Z samej specyfiki tego rodzaju instrumentów wynika, że niemożliwym jest objęcie nimi wszystkich rodzajów wydatków publicznych. Model ten może zostać zastosowany tam, gdzie środki publiczne pełnią funkcję swoistego katalizatora inicjującego inwestycje, które nie mogłyby zostać zrealizowane na warunkach rynkowych.

3.3.2. Rodzaje instrumentów zwrotnych²⁵⁹

Pierwszym omawianym rodzajem instrumentów zwrotnych są instrumenty dłużne. Najważniejsze w tym zakresie to pożyczki i kredyty dla przedsiębiorstw oferowane ze środków publicznych. Pożyczka uregulowana została w k.c. (art. 720-724) i pomimo potocznie zbliżonego znaczenia do kredytu jest odmienną instytucją prawną. Najważniejsze różnice pomiędzy pożyczką a kredytem to zakres podmiotów, które mogą udzielać finansowania. Pożyczka jest instytucją powszechną i może być udzielana przez każdy podmiot, posiadający zdolność do czynności prawnych. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 p.b. udzielanie kredytów jest czynnością bankową, w związku z czym może być wykonywana poza bankami przez instytucje kredytowe oraz jednostki organizacyjne inne niż banki, wyłącznie w przypadku, gdy przepisy innych ustaw uprawniają je do tego (obecnie takim aktem jest ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych²⁶⁰)²⁶¹. Inne różnice to status środków przekazanych beneficjentowi oraz ich odpłatność. Ponadto, umowa kredytu musi być zawarta na piśmie. Do ważności umowy pożyczki nie jest wymagana szczególna forma (jednak, gdy wartość pożyczki przekracza 500 zł, umowa powinna być sporządzona na piśmie dla celów dowodowych).

W obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych, podmioty mające możliwość udzielania wsparcia poprzez kredyty, co do zasady, należą do sektora prywatnego (z wyjątkiem BGK). Dlatego jedyną możliwością udzielania wsparcia ze środków publicznych w tej formie jest przekazanie do banków środków w postaci linii portfelowych

²⁵⁹ Zaproponowanego podziału instrumentów wsparcia nie należy utożsamiać z podziałem określonym w międzynarodowych standardach rachunkowości.

²⁶⁰ Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz. U. 2012, poz. 855 z późn. zm.).

²⁶¹ Ponadto w doktrynie zwrócono uwagę, że kredyty mogą być również udzielane przez JST na podstawie u.f.p., tak: W. Gonet, *Beneficjenci pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 6, s. 57.

(pożyczek globalnych) z przeznaczeniem na udzielanie finansowania dla MŚP. Obecnie pożyczki takie udostępniane są m.in. przez EBI oraz w ramach inicjatywy JEREMIE.

Innym instrumentem dłużnym, mającym obecnie niewielkie znaczenie dla publicznego wsparcia MŚP jest leasing. Zgodnie z art. 709¹–709¹⁸ k.c. w ramach leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie swojej działalności, nabyć rzecz od określonego zbywcy i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków. Natomiast korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. W kontekście wsparcia sektora MŚP, środki publiczne mogłyby posłużyć do finansowania określonych rzeczy przyczyniających się do rozwoju MŚP. Udzielanie wsparcia w postaci leasingu jest relatywnie skomplikowaną formą pomocy, dlatego wydaje się, że ten instrument może lepiej być wykorzystywany poprzez zastosowanie modelu wsparcia, w którym bezpośrednio pomocy udzielał będzie pośrednik finansowy, któremu zostaną przekazane środki publiczne na ten cel. Obecnie w Polsce funkcjonuje wiele przedsiębiorstw wyspecjalizowanych w udzielaniu leasingu, dlatego wskazanym byłoby przekazanie takim przedsiębiorcom portfelowych pożyczek z przeznaczeniem na udzielanie wsparcia dla MŚP w formie leasingu.

Drugim istotnym rodzajem instrumentów zwrotnych są instrumenty poręczeniowe. Zaliczyć do nich należy poręczenia i gwarancje udzielane na rzecz MŚP. Podobnie jak pożyczka oraz kredyt, tak i poręczenia oraz gwarancje w języku potocznym często są uważane za synonimy. Podstawowa różnica pomiędzy nimi to odmienne umocowanie prawne obu instytucji. Poręczenie jest instytucją prawa cywilnego, uregulowaną w art. 876 – 887 k.c., natomiast gwarancja nie jest ujęta w jednym akcie prawnym. Obecnie tylko jedna z jej odmian, tj. gwarancja bankowa, uregulowana została w art. 80-87 p.b. Inną istotną różnicą jest charakter zobowiązania, wynikającego z obu instytucji. Poręczenie ma charakter akcesoryjny, natomiast zobowiązanie gwaranta ma charakter samodzielny. Akcesoryjny charakter poręczenia oznacza, że istnienie i rozmiar zobowiązania poręczyciela są uzależnione od istnienia i rozmiaru zobowiązania głównego. Przykładowo, jeżeli zabezpieczona poręczeniem umowa (np. umowa kredytu) okaże się nieważna, to poręczyciel będzie zwolniony od odpowiedzialności. W związku z tym, że umowa gwarancji ma charakter samodzielny, gwarant odpowiada za to, że nie nastąpi objęty gwarancją stan rzeczy (dłużnik nie spełni swojego świadczenia). Ponadto gwarant nie jest uprawniony do podnoszenia zarzutów przeciwko beneficjentowi gwarancji, które przysługują dłużnikowi.

Nie należy mylić opisywanej gwarancji z gwarancją jakości rzeczy sprzedanej określoną w art. 577-582 k.c.

Innym istotnym instrumentem o charakterze gwarancyjnym jest udzielanie gwarancji ubezpieczeniowej na podstawie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych²⁶². Celem gwarancji ubezpieczeniowej jest umożliwienie krajowym przedsiębiorcom zawarcia i realizacji kontraktów eksportowych. Instrument ten, obecnie jest realizowany przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., spółkę powołaną w 1991 roku, której właścicielem jest Skarb Państwa oraz BGK. Na podstawie art.7 ust. 2 pkt. 2 ww. ustawy instrument ten ma charakter odpłatny, dlatego należy go zaliczyć do instrumentów o charakterze zwrotnym.

Kolejny rodzaj instrumentów zwrotnych to instrumenty kapitałowe. Wsparcie kapitałowe polega na nabywaniu i obejmowaniu instrumentów udziałowych (akcje spółek akcyjnych i komandytowo-akcyjnych, udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością) ze środków publicznych. Instrumenty kapitałowe są najtrudniejsze do implikowania. Biorąc pod uwagę fakt, że prowadzenie działalności gospodarczej w formie spółek kapitałowych zostało wprowadzone dla przedsięwzięć najbardziej skomplikowanych, to również wsparcie publiczne poprzez instrumenty kapitałowe wymaga dużego zaangażowania instytucji zarządzających środkami na rozwój MŚP. Obecnie możliwe jest jedynie wsparcie w tej formie spółek akcyjnych, komandytowo-akcyjnych oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Podobnie jak leasing, instrument ten jest relatywnie trudny do uruchomienia, dlatego ten rodzaj wsparcia powinien być realizowany przez wyspecjalizowane podmioty, profesjonalnie zajmujące się inwestycjami kapitałowymi w przedsiębiorstwie (np. fundusze *venture capital*).

Inne instrumenty zwrotne, które potencjalnie mogą przyczyniać się do wsparcia MŚP to sekurytyzacja oraz factoring. Należy zaznaczyć, że instrumenty te są znacznie trudniejsze do implementowania niż wskazane powyżej, ponieważ opierają się na kilkuszczelbłowych stosunkach prawnych. Polegają na poprawieniu płynności finansowej MŚP (pozyskaniu kapitału) poprzez odsprzedaż określonych aktywów. Sekurytyzacja polega na przekształceniu określonych aktywów w papiery wartościowe. Aktywami podlegającymi sekurytyzacji mogą być w szczególności wierzytelności wynikające z umów (pożyczki, kredytu, leasingu), należności eksportowe, a także należności przyszłe²⁶³. Rolą państwa w ramach tego

²⁶² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001, Nr 59, poz. 609 z późn. zm.).

²⁶³ J. Szczepański, L. Szyszko (red.), *Finanse przedsiębiorstwa*, Warszawa 2007, s. 141-142.

instrumentu jest wykup papierów wartościowych zabezpieczonych wskazanymi aktywami.

Natomiast factoring polega na cesji wierzytelności wymaganych w przypadku niskiej płynności aktywów. W ramach tego instrumentu, państwo może być podmiotem nabywającym wierzytelności. Stosowanie obu instrumentów wymagałoby powołania wyspecjalizowanego organu, który byłby w stanie ocenić jakość oferowanych przez MŚP aktywów oraz realizować działania windykacyjne w przypadku trudności w odzyskaniu wierzytelności. W związku z powyższym, wydaje się, że obecnie z uwagi na ograniczenia instytucjonalne instrumenty takie mają ograniczoną możliwość rozwoju.

W tym miejscu warto poruszyć problem ograniczonej możliwości stosowania niektórych instrumentów. Ograniczenia wynikają z regulacji odnoszących się do stosowania pomocy publicznej, zgodnie z którymi pomoc publiczna może być realizowana indywidualnie lub poprzez programy pomocowe (zgodnie z art. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁶⁴ pomoc publiczna udzielana może być jako pomoc indywidualna lub jako pomoc w ramach programów pomocowych²⁶⁵). Dlatego jedynie w przypadku stosowania wsparcia na zasadach rynkowych, możliwe jest relatywnie swobodne udzielanie pomocy. Problem ze stosowaniem poszczególnych instrumentów polega na ograniczonym zakresie programów pomocowych. Najważniejsze programy w ramach pomocy zwrotnej zostały uregulowane w:

- rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych²⁶⁶;
- rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013²⁶⁷;

²⁶⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.p.p.

²⁶⁵ Na potrzeby niniejszej rozprawy z uwagi na skalę wsparcia na rzecz sektora MŚP, analizowana jest pomoc w ramach programów pomocowych.

²⁶⁶ Dz. U. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

²⁶⁷ Dz. U. Nr 210, poz. 1255 z późn. zm.

- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów²⁶⁸.

Na mocy wskazanych programów pomocowych wprost dopuszczalne jest stosowanie pomocy państwa wyłącznie w formie pożyczek i poręczeń (a także kredytów i gwarancji), w związku z czym wyłączona jest możliwość stosowania instrumentów kapitałowych, leasingu, factoringu czy sekurytyzacji.

3.3.3. Zalety i wady finansowania zwrotnego

Przechodząc do analizy korzyści jakie wiążą się z finansowaniem zwrotnym, należy w pierwszej kolejności podkreślić odnawialny charakter tego modelu wsparcia. Oznacza to wielokrotne wykorzystanie tych samych środków w procesie wsparcia beneficjentów. W związku z tym finansowanie poprzez instrumenty zwrotne pozwala na znaczne wydłużenie przewidywalnego okresu reinwestowania środków. Z dotychczasowych szacunków wynika, że na bazie każdego 1 EUR mogą powstać instrumenty finansowe o wartości od 2 do 10 EUR²⁶⁹ (eksperti banku PKO S.A. szacują, że na bazie 1 EUR zainwestowanego w środki zwrotne można wygenerować nawet 33 EUR kredytu dla MŚP)²⁷⁰. W efekcie otrzymana pomoc zostanie realnie zwielokrotniona. Taki mechanizm nie ma zastosowania w dominującym dotychczas systemie bezzwrotnym. W modelu bezzwrotnym wielkość przekazanego beneficjentom wsparcia jest zbieżna z poziomem środków przeznaczonych do dystrybucji, a jedyną możliwością zwiększenia wartości inwestycji jest wprowadzenie wymaganego wkładu własnego.

Kolejnym atutem zwrotnego modelu wsparcia jest duża elastyczność kształtowania parametrów poszczególnych instrumentów, a także ich szeroki zakres, dzięki czemu mogą być lepiej dostosowane do potrzeb beneficjentów. Mogą tu być wykorzystywane instrumenty dostosowane do zapotrzebowania przedsiębiorców, takie jak opisywane już pożyczka, poręczenie, leasing oraz instrumenty kapitałowe. Instrumenty te mogą być udzielane zarówno na zasadach rynkowych, jak i na zasadach pomocy *de minimis*. Opisywana elastyczność

²⁶⁸ Dz. U. z 2013 poz. 239.

²⁶⁹ M. Mikita, *Inicjatywa JEREMIE i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej*, referat z IV Konferencji Naukowej z serii *wiedza i innowacje pt. Fundusze unijne i przedsiębiorstwa w rozwoju nauki i gospodarki*, Kraków 2008, s. 5.

²⁷⁰ Takie szacunki przedstawione zostały na *Kongresie Bankowości Detalicznej* w dniach 9-10 listopada 2011 r. w Warszawie – materiały niepublikowane.

pozwała na sprawniejszą cyrkulację środków pomiędzy podmiotami zarządzającymi środkami a MŚP. Formalności związane z udzieleniem wsparcia powinny być ograniczone do minimum, a środki szybko powinny trafiać do przedsiębiorców.

Ponadto finansowanie zwrotne w przeciwieństwie do modelu bezzwrotnego, nie jest rozliczane na zasadach refundacji, tj. beneficjent nie musi w pierwszej kolejności ponieść wydatków, żeby móc liczyć na wsparcie – środki trafiają do niego przed rozpoczęciem inwestycji.

Jedną z potencjalnych korzyści instrumentów zwrotnych jest możliwość wykorzystania przy ich dystrybucji pośrednika finansowego, czyli podmiotów²⁷¹, które profesjonalnie zajmują się udzielaniem wsparcia finansowego na rzecz MŚP²⁷². Możliwość wykorzystania pośredników finansowych przy realizacji wsparcia MŚP w ramach funduszy strukturalnych UE została opisana w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.²⁷³ Model ten określony został jako *inżynieria finansowa*²⁷⁴. W takim modelu wsparcia podmiot publiczny wybiera pośrednika, który w sposób najbardziej optymalny będzie zarządzać powierzonymi środkami. Generalnie możliwe są dwie drogi wsparcia. Bezpośrednia, gdzie środki są wprost przekazywane do pośrednika finansowego (instrumenty o charakterze dłużnym i kapitałowym) oraz pośrednia, gdzie pośrednik otrzymuje gwarancję spłaty zobowiązań MŚP.

W obrębie pierwszego modelu zarządzania pośrednik udziela wsparcia MŚP, a także nadzoruje zwrot środków i ponownie je redystrybuuje. Co ważne, pośrednik finansowy udzielający finansowania ostatecznym beneficjentom, powinien wnieść do udzielanej pomocy odpowiedni wkład własny, uzależniony od ryzyka oraz wysokości wsparcia dla ostatecznego beneficjenta. Udział własny pośrednika finansowego²⁷⁵ przyczynia się do partycypacji

²⁷¹ Np. banków komercyjnych, funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeniowych czy innych instytucji otoczenia biznesu.

²⁷² W przypadku instrumentów bezzwrotnych taki model wsparcia jest możliwy, jednak byłby mało efektywny, ponieważ wsparcie w tej formie wiązałoby się z dodatkowymi kosztami, a nie przynosiłoby korzyści takich jak mnożnik kapitałowy oraz efekt lewarowania.

²⁷³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 z późn. zm.), powoływane dalej jako rozporządzenie 1083/2006.

²⁷⁴ Na gruncie przepisów odnoszących się do perspektywy finansowej 2014 – 2020 również możliwy jest ten model wsparcia. Warto jednak zauważyć, że instrumenty te określone zostały jako instrumenty finansowe a nie instrumenty inżynierii finansowej (art. 37 rozporządzenia 1303/2013).

²⁷⁵ Np. w ramach inicjatywy JEREMIE: Metryka produktu finansowego Poręczenie Portfelowe w ramach konkursu nr 3.2/2012/ŁRFP: wysokość jednostkowego poręczenia w ramach limitu poręczenia stanowi: 80% wartości kredytu przy kwocie kredytu do 500.000 zł włącznie, dla podmiotów prowadzących działalność poniżej 24 miesięcy (tzw. *start-upów*); 80% wartości kredytu przy kwocie kredytu do 250.000 zł włącznie dla

w ryzyku, ale przede wszystkim pozwala na zwiększenie puli środków, które trafiają do MŚP. W przypadku utraty udzielonych środków dzięki klauzuli *paripassu*²⁷⁶, strata jest rozkładana równomiernie, pomiędzy środki pośrednika finansowego (wkład własny) a środki publiczne mu powierzone²⁷⁷.

Szczególnym rodzajem mnożnika kapitałowego, który może wystąpić w przypadku instrumentów finansowych o charakterze poręczeniowym jest efekt dźwigni finansowej. Mechanizm ten polega na objęciu poręczeniem określonej wartości portfela pożyczek/kredytów na rzecz pośrednika finansowego. W przypadku niewywiązania się ze zobowiązań przedsiębiorstwa wchodzącego w skład portfela, instytucja zarządzająca wypłaci środki do wysokości określonej w umowie, np. przy wsparciu beneficjentów portfelem pożyczek w wysokości 100 mln zł, poręczenie ze środków publicznych może wynosić 25 mln zł. W praktyce istnieje małe prawdopodobieństwo, że podmiot finansujący poniesie stratę powyżej 25 mln. W przypadku, gdy strata na portfelu będzie poniżej umówionej kwoty, zgodnie z ideą rewolwingu, środki będą mogły zostać ponownie wykorzystane²⁷⁸.

Wsparcie MŚP w takiej formie może być krytykowane, ponieważ model ten jest relatywnie skomplikowany i z uwagi na wykorzystanie pośredników finansowych zwiększa się liczba podmiotów pośredniczących pomiędzy dystrybutorami środków, co może generować dodatkowe koszty. Należy podkreślić, że w modelu tym nie trzeba dodatkowo wynagradzać pośredników finansowych. Korzyścią ich udziału w procesie wsparcia jest pozyskanie nowych klientów, którym nie mogliby udzielić finansowania bez udziału środków publicznych. Ponadto w ramach programów UE na podstawie art. 43 ust. 4 rozporządzenia 1828/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr

podmiotów prowadzących działalność powyżej 24 miesięcy; 70% wartości kredytu przy kwocie kredytu powyżej 250.000 zł do 500.000 zł włącznie, dla podmiotów prowadzących działalność powyżej 24 miesięcy; do 50% wartości kredytu przy kwocie kredytu powyżej 500.000 zł, bez względu na okres prowadzenia działalności.

²⁷⁶ Zasada *paripassu* polega na tym, że straty oraz zyski muszą być ponoszone proporcjonalnie i w taki sam sposób pomiędzy środkami pośrednika finansowego i środkami publicznymi. Odzyskane kwoty netto, generowane w wyniku odzyskania długu z zabezpieczeń złożonych przez beneficjenta. Podobnie muszą proporcjonalnie obniżyć straty ponoszone przez menadżera i pośrednika finansowego.

²⁷⁷ Na zasadzie *paripassu* rozdzielane są również wszelkie przychody od MŚP ostatecznego, np. prowizje, opłaty czy procentowanie.

²⁷⁸ Mechanizm dźwigni finansowej wykorzystywany jest np. w ramach projektów JEREMIE. Patrz. Pkt. X.4. Metryki Produktu Finansowego – Reporęczenie w ramach konkursu na wybór Pośredników Finansowych, konkurs 1.3/2012/FPJWW – „Łączna kwota wypłaconych przez Menadżera Funduszu Powierniczego kwot z tytułu wszystkich Wniosków o Wypłatę Reporęczenia nie może przekroczyć: a) 50% wartości wykorzystanego Limitu Reporęczenia na dzień złożenia przez Pośrednika Finansowego Wniosku o Wypłatę Reporęczenia, jeżeli Wniosek ten wpłynie do Menadżera Funduszu Powierniczego przed zakończeniem Okresu Budowy Portfela; b) 50% wartości wykorzystanego Limitu Reporęczenia na ostatni dzień Okresu Budowy Portfela, jeżeli Wniosek o Wypłatę Reporęczenia wpłynie do Menadżera Funduszu Powierniczego po zakończeniu Okresu Budowy Portfela.” www.jeremie.com.pl/jeremie/plik/konkurs_1_3_2012_fpjww-Metryka-Produktu_nn4107.pdf (dostęp: 28 czerwca 2013 r.).

1083/2006²⁷⁹ pośrednicy finansowi mogą otrzymywać średniorocznie koszty zarządzania – co do zasady w wysokości od 2% do 4% powierzonych kapitałów.

Biorąc pod uwagę wskazane korzyści, jakie wynikają z udziału pośredników finansowych w procesie wsparcia (w szczególności efekt mnożnika finansowego), należy wykorzystywać ten model powszechnie, na szerszą skalę niż jest to obecnie.

Poza wskazanymi powyżej zasadniczymi zaletami finansowania zwrotnego należy zauważyć, że instrumenty zwrotne pozwalają na osiągnięcie wyższej, niż w przypadku dotacji, efektywności gospodarowania środkami na poziomie MŚP. Podmiot, który korzysta ze wsparcia musi zapewnić taką zyskowność realizowanej inwestycji, która pozwoli na spłatę zaciągniętego zobowiązania. Ponadto prawidłowe wykorzystanie finansowania zwrotnego pozwala m.in. na:

- wzmocnienie współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych;
- budowę zdolności instytucjonalnej – partnerstwa i zaufania pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym²⁸⁰;
- pomnażanie wartości dostępnych środków poprzez fakt, że funkcjonują one w ramach rynku finansowego i przynoszą odpowiednie korzyści.

Aby rzetelnie ocenić zasadność stosowania finansowania zwrotnego w gospodarce, niezbędnym jest zidentyfikowanie wad tego modelu i ich ocena w kontekście przedstawionych powyżej zalet.

Przede wszystkim, finansowanie zwrotne wydaje się być mniej korzystne dla MŚP, które zobowiązane są zwrócić środki. Fakt ten jest jednym z powodów negatywnego podejścia do tego modelu części środowisk potencjalnych beneficjentów. Wskazują oni, że beneficjenci obawiają się zaciągania zobowiązań przez co nie skorzystają z tego rodzaju pomocy. Warto jednak wskazać, że w perspektywie finansowej 2007 – 2013 instrumenty te zaczęły się stawać relatywnie popularne i w ramach samych tylko regionalnych programów

²⁷⁹ rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 1999 (Dz. Urz. UE z 27.12.2006 r., L 371, s. 1, ze zm.), powoływane dalej jako rozporządzenie 1828/2006.

²⁸⁰ M. Szczepański, *Pozadotacyjne instrumenty...*, cyt. wyd., s. 5.

operacyjnych z pomocy zwrotnej do końca III kwartału 2013 r. skorzystało blisko 25 tys. podmiotów²⁸¹.

Kolejną wadą jest fakt, że instrumenty zwrotne są trudniejsze do uruchomienia i obsługi. Przykładowo, przy instrumentach dotacyjnych nie występuje problem monitoringu zwrotu środków, a także windykacji środków niespłacanych. Dodatkowe problemy implikuje wybór profesjonalnych podmiotów, mogących skutecznie pełnić rolę pośredników finansowych w przypadku instrumentów wyboru przez instytucję zarządzającą tego modelu wsparcia. Dodatkowo dla efektywnego uruchomienia instrumentów zwrotnych niezbędne jest włączenie do systemu instytucjonalnego szeregu podmiotów publicznych i komercyjnych.

4. Wnioski

Reasumując ustalenia w zakresie instrumentów wykorzystywanych przez państwo przy wsparciu sektora MŚP należy wskazać, iż:

1. Istnieje wiele instrumentów wsparcia MŚP o bardzo różnym charakterze. Stosując poszczególne instrumenty, należy uwzględniać sytuację gospodarczą państwa oraz charakter sektora MŚP, w szczególności strukturę przedsiębiorstw według ich wielkości oraz rodzaju prowadzonej działalności.
2. Realizacja poszczególnych instrumentów wsparcia odbywa się na podstawie bardzo dużej ilości aktów normatywnych, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Rozdrobnienie to powoduje nieprzejrzystość prawnego systemu wsparcia MŚP i może implikować liczne problemy przy jego realizacji.
3. Instrumenty pośrednie i bezpośrednie mają inny zakres oddziaływania na sektor MŚP, dlatego powinny być stosowane równolegle.
4. Ze strony państwa finansowanie zwrotne jest zdecydowanie korzystniejszym pod względem ekonomicznym instrumentem wsparcia niż instrumenty bezzwrotne. Taki model publicznego wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego oraz rewolwingu środków finansowych, przez co finansowanie w tej formie przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych. Model ten można uznać za optymalny z punktu widzenia państwa.

²⁸¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Stan wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013*, Warszawa 2013 r.

5. Wśród poszczególnych instrumentów wsparcia najkorzystniejsze z punktu widzenia państwa są gwarancje i poręczenia, które pozwalają na wygenerowanie mnożnika finansowego.

Rozdział IV

Przepisy regulujące system wsparcia sektora MŚP z uwzględnieniem specyfiki instrumentów zwrotnych

1. Wprowadzenie

Wydaje się, że podstawowym problemem implikującym liczne utrudnienia w stosowaniu instrumentów zwrotnych jest niejednoznaczny, nieprzejrzysty oraz niestabilny system instytucjonalnoprawny wsparcia przedsiębiorczości. Wskazane cechy systemu wynikają z niewystarczającego uwzględnienia przez prawodawcę specyfiki udzielania wsparcia poprzez mechanizm oparty o konieczność zwrotu przez MŚP otrzymanych środków. W celu przedstawienia tego wielowymiarowego problemu ocena norm regulujących udzielanie wsparcia na rzecz MŚP zostanie podzielona na dwa rozdziały. W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostaną normy regulujące procesy wsparcia MŚP obejmujące działania wspólne dla instrumentów zwrotnych i bezzwrotnych (np. poszczególne działania związane z realizacją projektów, takie jak obowiązki sprawozdawcze, czy zasady zwrotu nieprawidłowo wykorzystanego wsparcia). Natomiast w kolejnym rozdziale przeanalizowane zostaną normy regulujące działania charakterystyczne wyłącznie dla instrumentów zwrotnych.

Przechodząc do jednego z podstawowych celów niniejszej rozprawy, czyli oceny regulacji instytucjonalnoprawnych normujących zwrotne finansowanie MŚP ze środków publicznych w Polsce, w pierwszej kolejności należy zidentyfikować poszczególne przepisy regulujące tryb udzielania takiej pomocy. Z uwagi na szeroki zakres poszczególnych programów wsparcia, system normatywny w ramach którego realizowane jest wsparcie MŚP, obejmuje znaczną ilość aktów normatywnych. Akty te mają złożony charakter i obejmują zarówno przepisy krajowe, jak i przepisy UE. Identyfikacja tych przepisów pozwoli w dalszej kolejności na ich ocenę pod kątem spójności, jednoznaczności oraz stabilności. Ocena ta stanowić będzie pierwszą część niniejszego rozdziału. Z kolei w części drugiej określone zostaną ograniczenia wynikające z wadliwych regulacji prawnych, utrudniające realizację tej formy wsparcia oraz zaproponowane zostaną zmiany stanu prawnego pod kątem skuteczniejszej dystrybucji środków poprzez instrumenty finansowania zwrotnego.

Dodatkowo należy zasygnalizować, że analiza systemu wsparcia musi być przeprowadzona zarówno na gruncie przepisów regulujących tryb udzielania takiej pomocy, jak i na gruncie przepisów regulujących dopuszczalność wsparcia w kontekście polityki konkurencji²⁸². Z uwagi na zakres regulacji, przepisy określające dopuszczalność wsparcia będą miały zastosowanie do wszystkich programów pomocowych, tzn. realizowanych zarówno ze środków UE, jak i ze środków państwowych. Dotyczy to np. zakresu wsparcia czy udzielania pomocy na zasadach pomocy *de minimis* (przykładem może być rządowy program *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, w którym nie są wykorzystywane środki UE). Natomiast przepisy odnoszące się do trybu udzielania wsparcia w ramach programów UE będą dotyczyły wyłącznie programów, które są dofinansowane ze środków UE.

2. Uregulowanie trybu udzielania pomocy na rzecz MŚP

2.1. Uwagi ogólne

Odnosząc się do regulacji dotyczących trybu wsparcia MŚP, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że podstawowym determinantem stosowania tych przepisów jest zakres czasowy poszczególnych programów wsparcia. Wyznaczenie ram czasowych wynika z prowadzenia polityki wsparcia w ramach perspektyw finansowych UE, pozwalających na podejmowanie działań o dłuższym niż rok horyzoncie czasowym.

Pomimo iż zaczęła już obowiązywać perspektywa finansowa 2014 – 2020, programy wsparcia prowadzone w okresie programowania 2007 – 2013 (zgodnie z art. 56 rozporządzenia 1083/2006) mogą być realizowane do końca 2015 r., a na mocy art. 152 rozporządzenia 1303/2013, podstawą prawną tych programów jest uchylone rozporządzenie 1083/2006 określające tryb wsparcia MŚP w perspektywie finansowej 2007 – 2013. W związku z powyższym, powstaje problem stosowania w ramach programów wsparcia dla MŚP dwóch odrębnych reżimów prawnych. Dlatego na potrzeby rozprawy przeanalizowane zostaną zarówno przepisy odnoszące się do perspektywy finansowej 2007 – 2013, jak i do perspektywy 2014 – 2020, oraz uwzględnione zostaną przepisy, których stosowanie nie zostało ograniczone do perspektyw finansowych.

²⁸² Problem dopuszczalności wsparcia sektora MŚP w kontekście polityki gospodarczej państwa omawiany był w rozdziale II rozważania w niniejszym rozdziale obejmować będą dopuszczalność poszczególnych form wsparcia w stosunku do określonych beneficjentów pomocy, np. w zakresie wsparcia MŚP na zasadach *de minimis*.

2.2. Perspektywa finansowa 2007-2013

Z uwagi na przystąpienie polski do UE w dniu 1 maja 2004 r., perspektywa finansowa 2007 – 2013 była pierwszą, w której polscy przedsiębiorcy oraz organy dystrybuujące środki mogły w pełni uczestniczyć (wcześniejsza perspektywa realizowana w latach 2000 – 2006 obejmowała polskich przedsiębiorców wyłącznie w latach 2004 – 2006). Oznacza to, że przepisy wyznaczające ramy prawne określające zasady wsparcia w tej perspektywie, mogły być opiniowane i współtworzone przez krajowe organy odpowiadające za wsparcie MŚP. W perspektywie tej podstawowe zasady określające tryb wsparcia MŚP uregulowane zostały w pakiecie pięciu rozporządzeń przyjętych od lipca do grudnia 2006 r. Do wskazanego pakietu zalicza się:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.²⁸³,
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.²⁸⁴,
- rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r.²⁸⁵,
- rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r.²⁸⁶,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.²⁸⁷.

W pierwszej kolejności uwagę zwraca fakt znacznej ilości aktów normatywnych, w których regulowane są programy wsparcia. Pomimo tego należy dostrzec dążenie organów UE do uproszczenia systemu wsparcia. W perspektywie finansowej 2000 – 2006 podstawowy pakiet rozporządzeń dotyczących funduszy europejskich składał się aż z 17 aktów normatywnych²⁸⁸. Taka nadmierna regulacja powodowała, że zasady wsparcia MŚP były

²⁸³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 z późn. zm.).

²⁸⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE z 27.12.2006 r., L 371, s. 1 z późn. zm.).

²⁸⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 1 z późn. zm.).

²⁸⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 12).

²⁸⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94, (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 79).

²⁸⁸ Wskazane akty to: rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające ogólne przepisy w sprawie Funduszy Strukturalnych; rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego

niejasne zarówno dla beneficjentów pomocy, jak i dla podmiotów wdrażających poszczególne programy wsparcia.

Najważniejszym aktem odnoszącym się do zwrotnego trybu wsparcia MŚP jest wskazane rozporządzenie 1083/2006. Ma ono charakter ramowy, a przepisy odnoszące się do finansowania zwrotnego mają na celu jedynie nakreślenie podstawowych zasad udzielania pomocy (szczegółowa analiza poszczególnych przepisów przeprowadzona zostanie w dalszej części rozprawy). W związku z powyższym rozporządzenie 1083/2006 uzupełnione zostało przez szereg aktów wykonawczych, z których najważniejszym jest rozporządzenie 1828/2006. Określa ono m.in. tryb udzielania wsparcia dla MŚP, w szczególności w zakresie: informacji i komunikacji, systemów zarządzania i kontroli, nieprawidłowości, korekt finansowych, oraz co szczególnie istotne dla zwrotnego wsparcia sektora MŚP - reguluje tryb stosowania instrumentów inżynierii finansowej, czyli pomocy dystrybuowanej z wykorzystaniem pośredników finansowych.

i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiająca szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczące warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiający szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1159/2000 z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie środków informacyjnych i promocyjnych stosowanych przez Państwa Członkowskie odnośnie pomocy z Funduszy Strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 643/2000 z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad posługiwania się euro w zarządzaniu budżetowym Funduszami Strukturalnymi; decyzja Rady nr 2003/578/EC z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz zwrotu kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem polityk strukturalnych i organizacją systemów informacyjnych w tej dziedzinie; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1159/2000 z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie prowadzenia przez Państwa Członkowskie działań informacyjnych i reklamowych dotyczących pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1685/2000 z dnia 28 lipca 2000 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2001 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie dotyczącym procedury dokonywania korekt finansowych pomocy przyznawanej w ramach Funduszy Strukturalnych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1831/94 z dnia 26 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości i zwrotu niesłusznie wypłaconych kwot w ramach finansowania z Funduszu Spójności oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych; rozporządzenie Komisji (WE) nr 16/2003 z dnia 6 stycznia 2003 r. ustanawiające specjalne szczegółowe zasady dla wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie kwalifikowania wydatków w kontekście środków częściowo finansowanych przez Fundusz Spójności; rozporządzenie Komisji (WE) nr 621/2004 z dnia 1 kwietnia 2004 r. ustanawiające zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w odniesieniu do działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności.

Wskazane podstawowe akty w sposób bardzo ograniczony odnoszą się do wsparcia zwrotnego dla MŚP. W związku z wieloma wątpliwościami dotyczącymi stosowania tej specyficznej formy pomocy, organy UE wydały wyjaśnienia określające, w jaki sposób powinno się udzielać takiego wsparcia, aby było to zgodne ze wskazanymi przepisami. Regulacją o charakterze szczególnym w zakresie stosowania instrumentów zwrotnych dla MŚP są noty Komitetu Koordynującego Fundusze. Komitet ten jest stałym ciałem Komisji, którego podstawą działania jest art. 103 rozporządzenia 1083/2006. Do jego zadań należy omawianie spraw związanych z wdrażaniem przepisów regulujących fundusze strukturalne i fundusz spójności. Najważniejsze znaczenia dla instrumentów zwrotnych mają noty: COCOF 07/0018/01; COCOF 08/0002/03, COCOF 10/0014/04, COCOF 10/0014/05²⁸⁹. Są to noty wyjaśniające w zakresie stosowania instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 rozporządzenia 1083/2006, przy czym pierwsze dwie miały charakter niezależny, natomiast noty COCOF 10/0014/04, COCOF 10/0014/05 stanowią zaktualizowaną wersję not wcześniejszych. Zgodnie z założeniem dokumenty te mają za zadanie dostarczać władzom publicznym, praktykom, beneficjentom lub potencjalnym beneficjentom i innym podmiotom uczestniczącym w monitoringu, kontroli i wdrażaniu polityki spójności, wskazówek technicznych w zakresie interpretacji i stosowania przepisów UE dotyczących pomocy zwrotnej. Dodatkowym celem jest dostarczenie służbom Komisji wyjaśnień i interpretacji przepisów w celu ułatwienia realizacji programów operacyjnych i wspierania dobrych praktyk. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z obowiązującym katalogiem źródeł prawa noty te nie mają mocy powszechnie obowiązującej.

Na gruncie prawa polskiego podstawowym aktem rangi ustawowej określającym tryb wsparcia beneficjentów w perspektywie finansowej 2007 – 2013 była u.z.p.p.r. Ustawa ta obejmowała zarówno ramy prawne prowadzenia polityki rozwoju w skali państwa, jak i tryb i formę wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE.²⁹⁰ Tryb wsparcia beneficjentów ze środków UE nie przypadkiem został unormowany w ustawie określającej politykę rozwoju państwa. Warto przypomnieć, że wsparcie MŚP wpisuje się w szeroko rozumianą strategię rozwoju państwa. Poprawnie przygotowana i realizowana strategia pozwala na prawidłowe i celowe wykorzystywanie środków publicznych przez instytucje odpowiedzialne za poszczególne sfery działań rozwojowych. Brak skoordynowanej

²⁸⁹ www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 18 listopada 2014 r.).

²⁹⁰ Idea powiązania polityki rozwoju z regulacjami dotyczącymi wdrażania środków UE mogła być słuszna. Należy jednak podkreślić, że plan rozwoju Polski nie powinien obejmować wyłącznie projektów współfinansowanych ze środków UE, a powinien również dotyczyć programów realizowanych ze środków państwowych i samorządowych. Zarządzanie rozwojem kraju powinno obejmować oba źródła finansowania.

polityki w tym zakresie prowadzi do wydatkowania środków w sposób niewystarczająco efektywny.²⁹¹

W omawianej ustawie unormowano formę realizacji programów operacyjnych, w tym wyboru projektów, które mogły uzyskać dofinansowanie, a także procedurę odwoławczą od decyzji poszczególnych organów udzielających wsparcia. Pomimo, iż ustawa miała kompleksowo normować tryb wsparcia beneficjentów, to w trakcie jej obowiązywania powstało wiele wątpliwości i kontrowersji oraz okazało się, że tryb realizacji programów w niej określony jest zbyt ogólny i wymaga uszczegółowienia. Co ważne, ustawa ta nie jest jedyną podstawą normatywną poszczególnych instrumentów wsparcia. Poza wskazanymi aktami, w polskim porządku prawnym wprowadzono kilkadziesiąt aktów normatywnych określających szczegółowe zasady dystrybuowania pomocy zwrotnej na rzecz MŚP. Są to w szczególności:

- 1) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych²⁹²;
- 2) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013²⁹³;
- 3) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich²⁹⁴;

²⁹¹ Polityka ta, mimo iż stanowi istotny element działalności państwa wcześniej nie była odpowiednio skoordynowana. Pierwsza próba uporządkowania sposobu prowadzenia polityki rozwoju została podjęta w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.). Ustawa ta dotyczyła jednak tylko jednego z aspektów opisanego wyżej problemu, a mianowicie koordynacji działań rozwojowych podejmowanych przez rząd i przez samorządy województw. Kolejną regulacją prawną dotyczącą tej materii, ujmującą ją znacznie szerzej, była ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.), która m.in. uchyliła powyżej wskazaną ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

²⁹² Dz. U. Nr 245, poz. 1461 z późn. zm.

²⁹³ Dz. U. Nr 210, poz. 1255 z późn. zm..

²⁹⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1786.

- 4) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności²⁹⁵;
- 5) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis²⁹⁶;
- 6) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie²⁹⁷;
- 7) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych²⁹⁸;
- 8) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów²⁹⁹;
- 9) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy de minimis³⁰⁰;
- 10) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁰¹;
- 11) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁰²;
- 12) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na usługi doradcze dla mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁰³;

²⁹⁵ Dz. U. poz. 1539.

²⁹⁶ Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.

²⁹⁷ Dz. U. Nr 53, poz. 354 z późn. zm.

²⁹⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 952 z późn. zm.

²⁹⁹ Dz. U. poz. 239.

³⁰⁰ Dz. U. Nr 76, poz. 498.

³⁰¹ Dz. U. Nr 239, poz. 1599.

³⁰² Dz. U. Nr 239, poz. 1598.

³⁰³ Dz. U. Nr 235, poz. 1549.

- 13) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na szkolenia w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁰⁴;
- 14) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁰⁵;
- 15) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy dla przedsiębiorców zagrożonych w ramach Priorytetu II Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁰⁶;
- 16) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania przedsiębiorcom ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁰⁷;
- 17) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na udział przedsiębiorców w programach promocji w ramach poddziałania 6.5.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka³⁰⁸;
- 18) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na projekty w zakresie badań i rozwoju w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁰⁹;
- 19) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na wzmocnienie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych³¹⁰;
- 20) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³¹¹.

Do powyższych aktów należy dodatkowo doliczyć pakiet 5 rozporządzeń wskazanych w III rozdziale odnoszących się określenia trybu udzielania ulg w spłacie zobowiązań

³⁰⁴ Dz. U. Nr 234, poz. 1535.

³⁰⁵ Dz. U. Nr 163, poz. 1105.

³⁰⁶ Dz. U. Nr 150, poz. 1010.

³⁰⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 953.

³⁰⁸ Dz. U. Nr 133, poz. 892.

³⁰⁹ Dz. U. Nr 113, poz. 754.

³¹⁰ Dz. U. Nr 85, poz. 719.

³¹¹ Dz. U. Nr 90, poz. 557.

publicznoprawnych³¹². Już sama ilość regulacji prawnych odnoszących się do wsparcia sektora MŚP wpływa na nieprzejrzystość programów pomocowych. Co więcej poza wskazanymi rozporządzeniami występuje szereg aktów mających mniejsze znaczenie dla ostatecznych odbiorców, a dotyczących organów odpowiedzialnych za dystrybucję środków, w których uregulowany został tryb podziału środków na poszczególne priorytety, w tym na działania mające na celu wsparcie MŚP. Są to np.:

- 1) poszczególne programy operacyjne na lata 2007-2013 (w tym regionalne programy operacyjne), zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej;
- 2) szczegółowe opisy osi priorytetowych określonych programów operacyjnych;
- 3) kontrakty wojewódzkie dla poszczególnych województw.

Pomimo iż wskazane dokumenty nie wpływają bezpośrednio na prawa i obowiązki ostatecznych beneficjentów, to wpisują się w niezwykle skomplikowane otoczenie prawne wsparcia MŚP.

Odrębnym problemem jest regulowanie części zagadnień związanych z realizacją programów pomocowych w dokumentach niemających charakteru powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przykładem takich regulacji są wytyczne wydane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (MRR)³¹³. W perspektywie finansowej 2007-2013 MRR wydał następujące wytyczne mające wpływ na programy w ramach, których mogła być realizowana pomoc na rzecz MŚP:

- 1) wytyczne MRR w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych z 9 września 2008 r.;
- 2) krajowe wytyczne MRR dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z 20 kwietnia 2010 r.;

³¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 59, poz. 498 z późn. zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na szkolenia (Dz. U. Nr 179, poz. 1388); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1426.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis* (Dz. U. Nr 76, poz. 498).

³¹³ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

- 3) wytyczne MRR w zakresie informacji i promocji z 10 czerwca 2010 r.;
- 4) wytyczne MRR w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z 8 lutego 2011 r.;
- 5) wytyczne MRR w zakresie sprawozdawczości z 30 sierpnia 2011 r.³¹⁴

Powyższe dokumenty są zbiorem dobrych praktyk wskazywanych i pożądanymi przez MRR w toku realizacji programów. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt. 4a u.z.p.p.r.³¹⁵ wytyczne są dokumentem wydawanym w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem UE oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. W orzecznictwie podkreśla się, iż ustawodawca nie nadał wytycznym MRR rangi aktu prawnego powszechnie obowiązującego, natomiast mogą być one uznawane za akty wewnętrzne, tj. obowiązujące wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty³¹⁶. Wytyczne MRR powinny być zatem stosowane jako akty o charakterze pomocniczym, wspomagające podmioty realizujące programy pomocowe w wypełnianiu wymagań Komisji. Kwestią problematyczną jest uregulowanie w formie wytycznych części zagadnień przekładających się na obowiązki beneficjentów. Przykładem takich regulacji może być rozdział 6 *Krajowych wytycznych dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z 20 kwietnia 2010 r. – Zasady kwalifikowania wydatków*³¹⁷. W rozdziale tym określono zasady kwalifikowania wydatków ponoszonych przez beneficjentów pomocy. W przypadku, gdy inwestycja MŚP nie będzie spełniała wytycznych to, pomimo przyznania dofinansowania dla MŚP, nie zostanie ono wypłacone. Problem regulowania praw i obowiązków beneficjentów pomocy poza systemem powszechnie obowiązujących źródeł prawa poruszany był w wyroku TK z dnia 12 grudnia 2011 r.³¹⁸. W wyroku tym TK uznał, że przepisy u.z.p.p.r., w których:

³¹⁴ www.mir.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/ (dostęp: 12 marca 2014 r.).

³¹⁵ Poza wskazanym powyżej art. 35 ust. 3 pkt. 4a u.z.p.p.r., podstawą do wydania wytycznych MRR był również art. 56 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006. Przepis ten stanowi, iż zasady kwalifikowania wydatków ustanawia się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w rozporządzeniach szczególnych dotyczących poszczególnych funduszy.

³¹⁶ To zagadnienie zostało szerzej omówione m.in. w wyroku NSA z 27 października 2010 roku (II GSK 1097/10), w którym stwierdzono, iż systemy realizacji programów operacyjnych (m.in. wytyczne MRR) nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 2 i 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

³¹⁷ www.mir.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/ (dostęp: 12 marca 2014 r.).

³¹⁸ Sygn. akt P 1/11, http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_L_PL_calosc.pdf (dostęp: 26 marca 2015 r.).

- dopuszcza się uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa;
- dopuszcza się uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa;
- uzależnia się prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa;

są niezgodne z art. 87 Konstytucji RP.

Przedmiotem kontroli TK były prawa i obowiązki beneficjentów określone w systemie realizacji, czyli objęte zasadami i procedurami obowiązującymi instytucje uczestniczące w realizacji programów pomocowych, a więc niemających charakteru prawa powszechnie obowiązującego. System realizacji obejmował zarządzanie, sprawozdawczość, kontrolę i ocenę oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. W konsekwencji powołanego wyroku u.z.p.p.r. zmieniona została na mocy ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹⁹. Warto zauważyć, że pomimo iż delegacja do wydania omawianych wcześniej wytycznych MRR nie była przedmiotem oceny TK, to wydaje się, że jest ona objęta wadą legislacyjną analogiczną jak w przypadku systemu realizacji. Dlatego wytyczne określające prawa i obowiązki beneficjentów powinny zostać uregulowane w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

2.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020

Kolejną grupą aktów, na podstawie których realizuje się programy wsparcia dla MŚP są regulacje pomocowe w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z uwagi na początkowy etap programowania finansowego przepisy te są dosyć nowe, a programy pomocowe, na podstawie których będą realizowane nie zostały jeszcze rozpoczęte. W związku z powyższym szczególnie istotnym jest właściwe uregulowanie trybu wsparcia, co pozwoli na sprawne i szybkie uruchomienie programów pomocowych na rzecz MŚP, a następnie ich prawidłową realizację. W perspektywie finansowej 2014 – 2020 podstawowy pakiet aktów normatywnych stanowią:

³¹⁹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. poz. 714).

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.³²⁰,
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.³²¹,
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.³²²,
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ³²³.

Spośród wskazanych aktów najistotniejszym jest rozporządzenie 1303/2013 zastępujące rozporządzenie 1083/2006. Warto zwrócić uwagę na znaczne rozszerzenie zakresu regulacji, które widoczne jest również na gruncie instrumentów zwrotnych. W rozporządzeniu 1083/2006 podstawą stosowania instrumentów zwrotnych był art. 44, natomiast w rozporządzeniu 1303/2013 uregulowane one zostały w art. od 37 do 46. Szczegółowa analiza tych przepisów przeprowadzona zostanie w kolejnym rozdziale, w tym miejscu należy pozytywnie odnieść się do szczegółowego określenia zasad finansowania zwrotnego w rozporządzeniu ogólnym.

Kolejnym istotnym aktem normatywnym określającym zasady dystrybucji środków m.in. dla MŚP w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020 jest rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014, uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³²⁴. Regulacja ta jest rozszerzeniem zasad

³²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 281).

³²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 289).

³²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320).

³²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 470).

³²⁴ Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

dystrybucji środków unormowanych w rozporządzeniu 1303/2013. Rozporządzenie to obejmuje m.in.:

- szczegółowe przepisy dotyczące kryteriów określania poziomu korekty finansowej, którą może zastosować Komisja;
- regulacje w zakresie instrumentów zwrotnych;
- zasady przeprowadzania oceny jakości dużych projektów;
- zasady pozyskiwania i wykorzystywania danych ostatecznych beneficjentów w celu przeprowadzania badań ewaluacyjnych.

W ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020 na gruncie prawa polskiego najważniejszym aktem prawnym regulującym zasady finansowania MŚP ze środków publicznych, jest ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020³²⁵.

2.4. Przepisy nieograniczone ramami czasowymi

Poza przepisami, których stosowanie ograniczone zostało w czasie warto zwrócić uwagę na regulacje, które nie są powiązane z perspektywami finansowymi. Przykładem takiego aktu jest ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Uniezależnienie stosowania tej ustawy od perspektywy finansowej wynika z faktu, iż źródłem pomocy realizowanej na jej podstawie są środki krajowe. Najbardziej znaczącym programem wsparcia MŚP realizowanym na mocy ustawy jest rządowy program *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 maja 2009 r., a następnie zmodyfikowany zmianą programu z dnia 25 listopada 2011 r., oraz zmianą z dnia 14 lutego 2013 r.³²⁶ Wprowadzenie tego programu możliwe było dzięki uchwaleniu dwóch istotnych zmian u.p.g.s.p. Pierwszą była ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw³²⁷, oraz drugą

Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE z dnia 13.05.2014 r., L 138, s. 5), powoływane dalej jako rozporządzenie 480/2014.

³²⁵ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146), powoływana dalej jako u.z.r.p.o.

³²⁶ www.mf.gov.pl/documents/764034/1002285/20130214_zmiana_programu_BGK.pdf (dostęp: 19 maja 2014 r.).

³²⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

z kolei - ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³²⁸. Dzięki wprowadzeniu zmian BGK może udzielać we własnym imieniu i na własny rachunek poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty: realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy UE, infrastrukturalne oraz związane z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w tym realizowane z wykorzystaniem środków publicznych. Co istotne - w ramach realizowanych programów BGK może udzielać pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*.

Innymi regulacjami niepowiązаныmi z perspektywami finansowymi są zasady wykonywania budżetu środków europejskich określone w dziale III rozdziale 6 u.f.p., a także zasady wydatkowania środków pochodzących, m.in. z funduszy UE unormowane w dziale IV u.f.p. Ponadto inne ustawy określające, np. zasady stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia, to w szczególności: prawo bankowe, kodeks cywilny, ustawa o funduszach inwestycyjnych³²⁹, czy ustawa o Krajowym Funduszu Kapitałowym³³⁰.

Kolejnym ważnym aktem, którego stosowanie nie jest uzależnione od perspektyw finansowych jest rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach³³¹. Ma ono szczególnie istotne znaczenie dla stosowania pomocy zwrotnej, ponieważ określa szczegółowy sposób przeliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, w których wprost nie da się określić tej wartości. Przykładowo, w przypadku dotacji, gdy korzyścią jest wsparcie finansowe pomocą jest równowartość dotacji. Inaczej jest w przypadku pożyczek gwarancji czy ulg podatkowych. Wówczas pomocą nie jest wartość np. gwarancji czy pożyczki, a różnica pomiędzy ceną pożyczki czy gwarancji na warunkach rynkowych, a ceną za jaką beneficjent uzyskał wsparcie. Wartość pomocy w tych instrumentach wyrażana jest w postaci ekwiwalentu dotacji netto³³² i w ekwiwalencie dotacji brutto³³³.

³²⁸ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. poz. 198)

³²⁹ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 157).

³³⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 491 z późn. zm.).

³³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. Nr 194, poz. 1983 z późn. zm.).

³³² Ekwiwalent dotacji netto – kwota pomocy, którą otrzymałby beneficjent, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji, uwzględniającą opodatkowanie podatkiem dochodowym, wyrażona z dokładnością dwóch miejsc po przecinku – powoływany dalej jako ekwiwalent dotacji lub ekwiwalent pomocy.

3. Przepisy regulujące dopuszczalność wsparcia na gruncie zasad konkurencji

3.1. Uwagi ogólne

Drugim rodzajem przepisów determinujących wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych są przepisy regulujące dopuszczalność wsparcia MŚP na gruncie reguł konkurencji. Podobnie jak przepisy odnoszące się do trybu wsparcia, te również zostały ograniczone czasowo w ramach perspektyw finansowych. Należy jednak zaznaczyć, że w przeciwieństwie do trybu wsparcia, przepisy odnoszące się do dopuszczalności pomocy nie przewidują stosowania dotychczasowych zasad do środków w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013. Stosowanie dotychczasowych przepisów przewidziano do 30 czerwca 2014 r., co oznacza, że przez 6 miesięcy funkcjonowały dwa systemy dopuszczalności wsparcia na rzecz MŚP. Zgodnie z przyjętą w rozprawie metodą analizy systemu wsparcia MŚP, odrębnie przeanalizowane zostaną przepisy odnoszące się do perspektywy finansowej 2007 – 2013 oraz perspektywy 2014 – 2020, a ponadto przeanalizowane zostaną przepisy, których stosowanie nie zostało ograniczone czasowo.

3.2. Perspektywa finansowa 2007 – 2013

Jak już zostało wskazane, wsparcie przedsiębiorstw z sektora MŚP determinowane jest poprzez politykę konkurencji stanowiącą jedną z naczelnych zasad ustroju gospodarczego unijnego rynku. Zgodnie z art. 107 TUE pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wobec tego, co do zasady, niedopuszczalna jest interwencja państwa w sektor przedsiębiorstw³³⁴. Pomimo wskazanej reguły, z uwagi na znaczenie sektora

³³³ Ekwiwalent dotacji brutto – kwota pomocy, którą otrzymałby beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji, bez uwzględnienia opodatkowania podatkiem dochodowym, wyrażona z dokładnością dwóch miejsc po przecinku.

³³⁴ W art. 107 ust. 3. TUE przewidziano wyjątki od wskazanej zasady zgodnie, z którymi za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana: a) pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej; b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego; c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem; d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii

MŚP dla gospodarki państw UE, wprowadzono wyjątki, na podstawie których dopuszczono niektóre formy wsparcia sektora MŚP. Podstawą normatywną dopuszczalności wsparcia tego sektora jest rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93³³⁵ Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa³³⁶.

W perspektywie finansowej 2007-2013 najistotniejszymi aktami normującymi dopuszczalność wsparcia sektora MŚP były rozporządzenie 800/2008, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych³³⁷ oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis³³⁸. Co ważne, z uwagi na fakt wprowadzenia tych przepisów w formie rozporządzeń podlegały bezpośredniemu stosowaniu, w związku z czym nie wymagały implementacji do krajowego porządku prawnego.

W rozporządzeniu 800/2008 przyjęto, że w określonych warunkach wsparcie na rzecz MŚP (w formie pomocy na działalność badawczo-rozwojową, pomocy na ochronę środowiska, pomocy szkoleniowej i na zatrudnienie oraz pomocy zgodnej z zatwierdzoną przez Komisję mapą pomocy regionalnej) jest zgodne ze wspólnym rynkiem, przez co nie podlega konieczności jej zgłaszania w trybie indywidualnym. Jak wskazano w preambule do rozporządzenia, wydanie aktu, który w sposób ramowy dopuszcza pewne rodzaje pomocy wynika z doświadczenia Komisji, która wydając indywidualne decyzje w zakresie wsparcia uznała, że w celu usprawnienia systemu wsparcia należy problem ten uregulować ramowo³³⁹.

w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem; e) inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji.

³³⁵ Obecnie art. 107 i 108 TUE.

³³⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE z 14.5.1998 r., L 142 s. 3), powoływane dalej jako rozporządzenie 994/98.

³³⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz. Urz. UE z 16.12.2006 r., L 358, s. 3).

³³⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 28.12.2006 r., L 358, s. 3), powoływane dalej jako rozporządzenie 1998/2006.

³³⁹ Patrz pkt. 2 preambuły rozporządzenia 800/2008.

Warto zauważyć, że w perspektywie finansowej 2000 – 2006 dopuszczalność wsparcia MŚP uregulowana została w pakiecie trzech aktów normatywnych³⁴⁰.

Komisja dostrzegając problemy uregulowania tej materii w kilku aktach (w szczególności skomplikowanie przepisów dla podmiotów je stosujących, a także problemy z monitorowaniem pomocy), w perspektywie finansowej 2007 – 2013 zastąpiła wskazane akty rozporządzeniem 800/2008. Zabieg taki należy uznać za pozytywny, jednak niewystarczający, ponieważ odrębnie uregulowano dopuszczalność wsparcia w sektorze rolnictwa w odniesieniu do produkcji podstawowej produktów rolnych. O wiele korzystniejszym rozwiązaniem byłoby objęcie całej problematyki pomocy państwa na rzecz MŚP jednym aktem normatywnym. Wskazana dychotomia powoduje, że przepisy dotyczące pomocy państwa są mniej przejrzyste, co utrudnia ich stosowanie.

We wskazywanym wcześniej rozporządzeniu 994/98 poza wyłączeniami określonych grup podmiotów w stosunku, do których dopuszcza się pomoc państwa (m.in. MŚP), w art. 2 upoważniono Komisję do określenia w drodze rozporządzenia progu, poniżej którego uznaje się, że środki pomocy z uwagi na małą skalę pomocy nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w TUFIE, w związku z czym są dopuszczalne bez konieczności zgłaszania ich Komisji. Pomoc taka z uwagi na małą skalę nazwana została pomocą *de minimis*³⁴¹. Aktem, w którym w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013, określono dopuszczalne progi oraz tryb realizacji wsparcia na zasadach *de minimis* jest rozporządzenie 1998/2006³⁴². Komisja uznała, że na podstawie wcześniejszych doświadczeń można przyjąć, że pomoc nieprzekraczająca pułapu 200 000 EUR w okresie trzech kolejnych lat nie wpływa na handel między państwami członkowskimi oraz nie zakłóca, bądź nie grozi zakłóceniem konkurencji. Dla podmiotów gospodarczych działających w sektorze transportu drogowego pułap ustalono na poziomie 100 000 EUR.

³⁴⁰ Były to: rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10, s. 20); rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10, s. 33); rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (Dz. Urz. UE z 13.12.2002 r., L 337, s. 3).

³⁴¹ W 2011 r. 88,8% środków w ramach pomocy *de minimis* została przekazana na rzecz przedsiębiorstw mikro- i małych - dane na podstawie Raportu o pomocy *de minimis* w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012 r., s. 19.

³⁴² We wcześniejszej perspektywie aktem takim było rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10 s. 30). Wydając rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 uwzględnione zostały doświadczenia ze stosowania wcześniejszego rozporządzenia.

Niezależnie jednak od tego, że organy UE dążą do uproszczenia przepisów dotyczących dopuszczalności wsparcia przez państwo sektora MŚP, to nadal regulacje te zawarte są w kilku aktach normatywnych. Dodatkowym utrudnieniem dla podmiotów stosujących te przepisy są liczne wyłączenia odnoszące się do różnych priorytetów gospodarczych UE. Przejrzystość omawianych regulacji jest szczególnie istotna z punktu widzenia MŚP, ponieważ przedsiębiorstwa te z uwagi na swe rozmiary nie zatrudniają osób specjalizujących się w pozyskiwaniu wsparcia. Dlatego jeżeli przepisy będą nadmiernie skomplikowane podmioty te mogą rezygnować z pozyskiwania pomocy w obawie o niekwalifikowanie wydatków.

Na gruncie prawa krajowego przepisem, na który należy zwrócić uwagę jest art. 21 u.z.p.p.r. Zgodnie z jego dyspozycją minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, określi w drodze rozporządzenia szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, mając w szczególności na uwadze konieczność zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności, w przypadku, gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowych warunków i trybu udzielania tej pomocy.

De facto wskazane rozporządzenia mają charakter programów pomocowych, które stanowią podstawę przyznawania pomocy publicznej.

3.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020

W perspektywie finansowej 2014 - 2020 zasady stosowania pomocy *de minimis* określone zostały w rozporządzeniu 1407/2013. Obowiązuje ono od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r., jednak podobnie jak w przypadku rozporządzenia 1998/2006, w art. 7 ust. 4 przewidziano, iż po upływie okresu obowiązywania tego rozporządzenia wszelkie programy *de minimis* spełniające warunki w nim określone pozostaną objęte jego ramami przez kolejne 6 miesięcy (a zatem do 30 czerwca 2021 r.). Warto zauważyć, że w porównaniu do rozporządzenia 1998/2006 wprowadzone zostały istotne zmiany. Wpisują się one w tendencję upraszczania zasad udzielania pomocy i są zdecydowanie korzystne dla przedsiębiorców. Najważniejsze modyfikacje to:

- odejście od obowiązku badania sytuacji ekonomicznej beneficjenta;
- zwiększenie pułapu pomocy *de minimis* dla przedsiębiorstw sektora drogowego transportu pasażerskiego (ze 100 tys. EUR do 200 tys. EUR);

- uzależnienie wielkości ekwiwalentu dotacji w instrumentach gwarancyjnych od okresu gwarancji;
- dopuszczenie pomocy *de minimis* dla sektora węglowego;
- doprecyzowanie definicji przedsiębiorstwa i zasad dotyczących kumulowania pomocy (więcej na ten temat w rozdziale I).

Kolejnym istotnym aktem odnoszącym się do dopuszczalności pomocy na rzecz sektora MŚP jest rozporządzenie 651/2014. W akcie tym wprowadzono nowy mechanizm pomocowy, który może być realizowany poprzez wykorzystanie instrumentów zwrotnych. Wsparciem takim może być pomoc na dostęp MŚP do finansowania. Rozporządzenie to stanowi, iż programy pomocy na finansowanie ryzyka na rzecz MŚP są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli pomoc taka przyjmuje jedną z następujących form:

- kapitału własnego lub quasi-kapitału własnego lub środków finansowych, przeznaczonych na zapewnienie inwestycji w zakresie finansowania ryzyka bezpośrednio lub pośrednio kwalifikowalnym przedsiębiorstwom;
- pożyczek mających zapewnić inwestycje w zakresie finansowania ryzyka bezpośrednio lub pośrednio kwalifikowalnym przedsiębiorstwom;
- gwarancji przeznaczonych na pokrycie strat z inwestycji w zakresie finansowania ryzyka, udzielanych bezpośrednio lub pośrednio kwalifikowalnym przedsiębiorstwom.

Pomoc taką można stosować w stosunku do MŚP, które spełniają co najmniej jeden z następujących warunków:

- nie prowadzą działalności na żadnym rynku;
- prowadzą działalność na dowolnym rynku od mniej niż 7 lat od pierwszej komercyjnej sprzedaży;
- potrzebują początkowej inwestycji w zakresie finansowania ryzyka, która w oparciu o biznesplan przygotowany w celu wejścia na nowy rynek produktowy lub geograficzny przekracza 50 % ich średnich rocznych obrotów w poprzednich 5 latach.

4. Problemy w stosowaniu przepisów dotyczących wsparcia MŚP

4.1. Uwagi ogólne

Druga część niniejszego rozdziału obejmować będzie analizę poszczególnych przepisów odnoszących się do działań wspólnych dla programów pomocy zwrotnej, jak i bezzwrotnej. Analiza ta uwzględniac będzie poszczególne etapy procesu wsparcia i objmie zarówno zasady wyboru projektów w celu ich dofinansowania, jak i proces wsparcia oraz zwrotu środków. Jak już zostało wskazane, system wsparcia ma wielowymiarowy charakter, czego przyczyną jest m.in. duża liczba aktów normatywnych regulujących ten obszar oraz realizacja programów pomocowych w ramach perspektyw finansowych UE. W związku z powyższym analiza musi być przeprowadzona na gruncie przepisów odnoszących się do perspektywy finansowej 2007 – 2013 oraz 2014 – 2020, i co istotne - musi określać czy rozwiązania przyjęte w ramach wsparcia działań pomocowych w obecnym okresie programowania są udoskonalone w stosunku do przepisów obowiązujących poprzednio, tj. w latach 2007 – 2013. Określenie czy przepisy usuwają wady legislacyjne dostrzeżone w poprzedniej perspektywie finansowej jest szczególnie istotne na obecnym etapie, ponieważ po uruchomieniu poszczególnych programów pomocowych dokonanie przekonstruowania systemu wsparcia będzie znacznie utrudnione.

4.2. Tryb wyboru projektów

Należy zasygnalizować, że proces rozdzielania środków zwrotnych pomiędzy beneficjentów³⁴³ ma specyficzny charakter. Obejmuje wykorzystywanie innowacyjnych metod administrowania opartych nie o przymus administracyjny, a o równość podmiotów. Beneficjenci pomocy zawierają z instytucjami zarządzającymi programami pomocowymi umowy o charakterze cywilnoprawnym, które są podstawą stosunku prawnego ich łączącego. Dodatkowo innowacyjny charakter ma wsparcie MŚP przy wykorzystaniu funduszy powierniczych i pośredników finansowych. Kilkuszczeblowy system pomocy z wykorzystaniem potencjału podmiotów komercyjnych, powoduje znaczne utrudnienia, ponieważ wymaga precyzyjnego określenia zadań i roli instytucji realizujących wsparcie na poszczególnych etapach udzielania pomocy. W związku z powyższym prawne regulacje trybu wsparcia beneficjentów ze środków publicznych powinny w sposób szczegółowy określać

³⁴³ Przepisy te odnoszą się zarówno do wyboru pośredników finansowych w ramach wsparcia realizowanego poprzez instrumenty inżynierii finansowej, jak i do wyboru ostatecznych beneficjentów czyli MŚP.

proces wyboru beneficjentów oraz system instytucjonalny uwzględniający specyfikę udzielania wsparcia poprzez pośredników finansowych.

Na gruncie wiążących przepisów UE, tryb wyboru projektów został uregulowany fragmentarycznie. Przepisem w ramach okresu programowania 2007 – 2013 odnoszącym się do wyboru beneficjentów był art. 60 lit. a) rozporządzenia 1083/2006, zgodnie z którym instytucja zarządzająca programem operacyjnym odpowiedzialna jest m.in. za zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji. Oznacza to, że pozostawiono państwom członkowskim znaczny zakres swobody w zakresie kształtowania trybu wsparcia beneficjentów.

W ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020 podstawowym przepisem na gruncie prawa UE odnoszącym się do trybu wyboru beneficjentów jest art. 125 rozporządzenia 1303/2013. Stanowi on, że w odniesieniu do wyboru operacji instytucja zarządzająca:

- sporządza i, po zatwierdzeniu, stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które zapewniają, że operacje przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów, są nie dyskryminacyjne i przejrzyste;
- zapewnia, aby wybrana operacja wchodziła w zakres funduszu lub funduszy polityki spójności oraz aby mogła być przypisana do kategorii interwencji lub wchodziła w zakres środka określonego w ramach priorytetu lub priorytetów programu operacyjnego;
- zapewnia, aby beneficjent otrzymał dokument określający warunki wsparcia dla każdej operacji, w tym szczegółowe wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach operacji, plan finansowy oraz termin realizacji;
- upewnia się przed zatwierdzeniem operacji, że beneficjenci posiadają odpowiednią zdolność administracyjną, finansową i operacyjną;
- upewnia się, że jeżeli operacja rozpoczęła się przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie do instytucji zarządzającej, przestrzegano obowiązujących przepisów prawa dotyczących danej operacji;
- zapewnia, aby operacje wybrane do dofinansowania z funduszy nie obejmowały przedsięwzięć będących częścią operacji, które zostały objęte lub powinny być zostać

objęte procedurą odzyskiwania w następstwie przeniesienia działalności produkcyjnej poza obszar objęty programem;

- określa kategorie interwencji lub środki, do których przypisane są wydatki związane z operacją.

Pomimo, iż przepisy rozporządzenia 1303/2013 znacznie obszerniej regulują zasady udzielania wsparcia na rzecz beneficjentów, to mają one charakter ogólnych ram, a szczegółowe regulacje uwzględniające specyfikę instrumentów zwrotnych powinny zostać uregulowane w przepisach krajowych.

Na gruncie polskiego prawa najważniejszym aktem, w którym określono tryb wyboru beneficjentów jest u.z.p.p.r. Ustawa ta jednak w sposób bardzo ograniczony reguluje tryb wsparcia beneficjentów. Określono w niej m.in., że w ramach programów operacyjnych mogą być dofinansowane projekty:

- indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą;
- systemowe, w tym również projekty pomocy technicznej – polegające na realizacji zadań publicznych przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów;
- wyłonione w trybie konkursu.

W zakresie regulacji trybu konkursowego, który z uwagi na dużą ilość beneficjentów jest najbardziej zasadny, w przypadku wsparcia MŚP przepisy u.z.p.p.r. regulują jedynie zasady ogłaszania konkursu, zawierania umów o dofinansowanie oraz postępowanie odwoławcze dla podmiotów, których wnioski o dofinansowanie zostały odrzucone. W omawianej ustawie nie określono zasad przeprowadzania konkursu³⁴⁴, a także znaczenia poszczególnych instytucji wdrażających w systemie wsparcia. Obecnie w przypadku decyzji instytucji zarządzającej o przekazaniu wsparcia dla MŚP poprzez pośredników finansowych nie ma jasności, kto jest adresatem regulacji. Powstaje problem czy przepisy ustawy stosuje się tylko do wyboru pośrednika finansowego³⁴⁵, który zgodnie z terminologią ustawową jest beneficjentem, czy przepisami objęte są również MŚP, które *de facto* są beneficjentami

³⁴⁴ Zasady prowadzenia konkursów określone zostały w wytycznych MRR. Tak jak wcześniej zostało wskazane wytyczne te nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego.

³⁴⁵ W przypadku wdrażania instrumentów po przez Menadżera Funduszu Powierniczego tym bardziej nie ma jasności jakiego szerebu wdrażania dotyczą przepisy ustawowe.

ostatecznymi? W obecnym systemie pośrednicy finansowi interpretują przepisy na niekorzyść MŚP i wychodzą z założenia, że mają dowolność w przyznawaniu pomocy, a w konsekwencji MŚP nie mają żadnych środków odwoławczych w przypadku decyzji o odmowie przyznania, np. pożyczki ze środków publicznych. Takie interpretowanie przepisów motywowane jest elastycznością oferowanych instrumentów i założeniem, że możliwość przyznania odwołania od takich decyzji spowodowałaby niechęć pośredników finansowych do realizacji tego typu projektów. Dodatkowo podmioty realizujące programy pomocowe argumentują, że MŚP nie przysługuje odwołanie, ponieważ na podstawie art. 30g u.z.p.p.r. decyzje o nieprzyznaniu finansowania nie są decyzjami administracyjnymi³⁴⁶. Należy jednak podkreślić, że interpretacja taka jest nieprawidłowa. Z uwagi na publiczny charakter udzielanej pomocy dla MŚP, pośrednik finansowy nie może mieć dowolności w przyznawaniu dofinansowania i jeżeli wnioskujący podmiot spełni wszystkie wymagane w ramach programu kryteria³⁴⁷, powinien uzyskać wsparcie. W innej sytuacji wnioskujący powinien mieć możliwość odwołania. W związku z powyższym wydaje się, że przepisy u.z.p.p.r. powinny być stosowane na wszystkich poziomach wsparcia, tj. w zakresie procedury odwoławczej:

- podmiotowi wnioskującemu o pełnienie roli funduszu powierniczego powinno przysługiwać odwołanie od decyzji instytucji zarządzającej środkami publicznymi,
- podmiotowi wnioskującemu o pełnienie roli pośrednika finansowego powinno przysługiwać odwołanie od decyzji zarządzającego funduszem powierniczym,
- natomiast MŚP wnioskującemu o dofinansowanie powinno przysługiwać odwołanie od decyzji pośrednika finansowego.

Ponadto należy zauważyć, że uprawnienie wnioskującego do środka odwoławczego wynika z art. 78 Konstytucji RP, który stanowi że strona postępowania ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. W praktyce stosowania tego przepisu wypracowany został standard, zgodnie z którym zaskarżenie przysługuje nie tylko od decyzji administracyjnych w rozumieniu prawa administracyjnego, ale także od innych aktów indywidualnych i konkretnych, które mają wpływ na sytuację prawną adresatów przepisu, niezależnie od

³⁴⁶ Por. postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2008 r., K 32/07, OTK, 2008, nr 10 A, poz. 188.

³⁴⁷ Istotnym jest, aby kryteria takie były możliwie jak najbardziej jednoznaczne i uproszczone, po to, aby ograniczyć ocenność podmiotu finansującego, co pozwoli na ograniczenie sytuacji spornych i w konsekwencji instrumenty te mogą być tak samo płynne jak finansowanie komercyjne.

formy i nazwy danego aktu³⁴⁸. Przepisem potwierdzającym takie stanowisko jest art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴⁹, który stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg – innych niż np. na decyzje administracyjne czy postanowienia – z zakresu administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Zgodnie z powyższymi uwagami wskazane przepisy odnoszące się do procedury odwoławczej, powinny mieć również zastosowanie do procesu wsparcia MŚP, poprzez instrumenty zwrotne, mimo iż nie są to decyzje o charakterze administracyjnym³⁵⁰, i mogą być wydawane przez podmioty prywatne realizujące wsparcie (w takim przypadku odwołanie powinno być składane do instytucji publicznej koordynującej wdrażanie danego programu pomocowego).

4.3. Realizacja projektu

4.3.1. Obowiązki kontrolne

Podstawowym obowiązkiem wszystkich pomiotów uczestniczących w procesie wsparcia sektora MŚP są obowiązki kontrolne. Wyrazem tego jest obszerne uregulowanie tej problematyki w przepisach UE. Pomimo tego nieuwzględniona została w tym zakresie specyfika stosowania instrumentów zwrotnych. Należy zauważyć, że w przypadku instrumentów zwrotnych proces kontroli ostatecznych beneficjentów powinien zostać ograniczony do niezbędnego minimum, tj. do przypadków, gdy zagrożony jest zwrot finansowania (np. w sytuacji odstępstw od harmonogramu spłat). Uzasadnieniem takiego „złagodzenia” kontroli jest fakt, że instrumenty te, aby były korzystne dla przedsiębiorców powinny być maksymalnie odformalizowane. Przedsiębiorca decydując się instrument zwrotny oczekuje, iż kosztem konieczności zwrotu środków ograniczone zostaną obowiązki formalne.

Problem ten został dostrzeżony w ramach realizacji programów pomocowych w perspektywie finansowej 2007-2013, dlatego w art. 40 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013

³⁴⁸ Por. K. Działocha, Uwagi do art. 93, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 17 oraz L. Garlicki, Uwagi do art. 78, (w:) L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s. 5-6.

³⁴⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).

³⁵⁰ Por. postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2008 r., K 32/07, OTK 2008, nr 10 A, poz. 188.

wprowadzono stosowne doprecyzowanie i ograniczono możliwość dokonywania kontroli na poziomie ostatecznych beneficjentów w ramach instrumentów zwrotnych. Zgodnie z powołanym rozporządzeniem podmioty odpowiedzialne za audyty programów mogą przeprowadzać kontrolę na poziomie MŚP wyłącznie w przypadku sytuacji, gdy dokumenty stanowiące potwierdzenie udzielenia wsparcia z instrumentu finansowego na rzecz MŚP i jego wykorzystania do przewidzianych celów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, nie są dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, a także w przypadku są dowody na to, że dokumenty dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie instytucji wdrażających instrumenty finansowe nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia.

Mając na uwadze powyższe warto wskazać, że brak przepisów precyzujących tryb kontroli projektów odnosi się do programów realizowanych w ramach perspektywy 2007 – 2013. Przepisy te będą stosowane w ramach tych programów do końca 2015 r., dlatego przy prowadzeniu kontroli w ramach programów pomocowych z perspektywy finansowej 2007 – 2013, przy braku jednoznacznych regulacji powinno, się uwzględniać przesłanki kontroli beneficjentów określone w rozporządzeniu 1303/2013 (które obowiązuje formalnie od 21 grudnia 2013 r.). Wykładnia taka miałaby charakter systemowy oraz funkcjonalny i wydaje się najbardziej właściwą formą wypełnienia wskazanej luki.

4.3.2. Zwrot pomocy³⁵¹

Kolejnym aspektem niedostosowania przepisów regulujących finansowanie bezzwrotne i finansowanie zwrotne jest problem zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów UE na podstawie przepisów u.f.p. Wydaje się, że prawodawca regulując w tej ustawie³⁵² kwestię zwrotu środków z programów UE nieprawidłowo wydatkowanych, nie uwzględnił wszystkich rodzajów instrumentów wsparcia beneficjentów i pominął specyfikę stosowania tych o charakterze zwrotnym. Przyczyną takiego stanu wydaje się być niewielka skala takiej formy pomocy w perspektywie finansowej 2007 – 2013. Zaznaczenia jednak wymaga, że w związku z przejściem do okresu programowania 2014 – 2020, zauważalne jest odchodzenie instytucji zarządzających środkami europejskimi od dotacyjnej formy wsparcia beneficjentów, na rzecz pomocy

³⁵¹ Fragmenty niniejszego podrozdziału zostały opublikowane w: D. Kowalski, *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4, s. 147–155.

³⁵² Przepisy dotyczące zwrotu środków finansowych nie zostały ograniczone czasowo do perspektyw finansowych.

zwrotnej. W związku ze wskazanymi uwagami nie można się zgodzić z tezą przedstawianą w literaturze³⁵³, że tylko wsparcie bezzwrotne powinno być objęte art. 207 u.f.p., który określa tryb zwrotu środków³⁵⁴.

Analiza zakresu stosowania norm dotyczących zwrotu pomocy, wymaga również nakreślenia normatywnych źródeł obowiązku państwa prowadzenia działań mających na celu ochronę interesów finansowych (własnych jak i UE). Podstawowym przepisem odnoszącym się do tego zagadnienia w prawie unijnym jest art. 325 TUE. Zgodnie ze wskazanym przepisem, UE i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe UE. Państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania takich samych środków do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE i interesy własne. Innym aktem normatywnym odnoszącym się do ochrony interesów finansowych jest rozporządzenie nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich³⁵⁵. W art. 4 tego rozporządzenia określono, że każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści, poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych, oraz poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki.

W tym miejscu warto wskazać jak należy rozumieć termin nieprawidłowości. Zgodnie z rozporządzeniem 2988/95 za nieprawidłowość uznaje się „jakikolwiek naruszenie przepisów prawa unijnego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są zarządzane przez UE, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu UE, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”³⁵⁶. Inna definicja nieprawidłowości została wskazana w rozporządzeniu 1083/2006, zgodnie z którym za nieprawidłowość uznaje się jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa unijnego wynikające z działania lub zaniechania

³⁵³ Tak: M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystywanych przy realizacji programów Unii Europejskiej – na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwa” 2010, nr 2, s. 9; W. Miemieć, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne”, 2012, nr 1-2, s. 36.

³⁵⁴ Szerzej na temat zakresu środków objętych omawianym przepisem w: Ruśkowski E., Salachna J. (red.), *Finanse publiczne – Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 889 i nast.

³⁵⁵ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1), powoływane dalej jako rozporządzenie 2988/95.

³⁵⁶ Art. 1, rozporządzenia 2988/95.

podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym UE w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego.

W związku z powyższym za przesłanki zwrotu uzyskanej korzyści uznaje się:

- naruszenie przepisu prawa wynikające z działania lub zaniechania;
- wystąpienie lub możliwość wystąpienia szkody w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są zarządzane przez UE, wynikające z nieuzasadnionego wydatku³⁵⁷.

Aby ocenić zasadność stosowania przepisów dotyczących ochrony interesów finansowych do instrumentów zwrotnych należy określić czy wskazane przesłanki mogą być spełnione w stosunku do nich. *Prima facie* wydaje się, że jeżeli pomoc udzielana zostaje za pomocą instrumentów zwrotnych i docelowo podlega zwrotowi do budżetu UE, to nie może zostać spełniona przesłanka wystąpienia szkody w tym budżecie. Jednak potencjalnie może dojść do zaniechania spłaty wsparcia przez beneficjenta i wówczas wartością szkody wynikającej z nieuzasadnionego wydatku będzie wartość niespłaconego wsparcia³⁵⁸.

Dodatkowo ze specyfiki instrumentów zwrotnych wynika, że korzyścią uzyskiwaną przez beneficjentów nie jest wyłącznie nominalna wartość instrumentu (pożyczki czy poręczenia), ale różnica pomiędzy ceną rynkową instrumentu a ceną uzyskaną przez beneficjenta w ramach programu pomocowego (różnica pomiędzy oprocentowaniem, prowizją rynkową a oprocentowaniem, prowizją uzyskaną). Jak już wcześniej wskazano, wartość taka zostaje określona za pomocą ekwiwalentu dotacji i oznacza kwotę pomocy, którą otrzymałby beneficjent pomocy, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji. Dlatego za szkodę w przypadku instrumentów zwrotnych należy również uznać wartość ekwiwalentu uzyskanej pomocy.

Wskazane powyżej regulacje UE mają charakter ogólny i dotyczą jedynie określenia zasad ochrony interesów finansowych, dlatego wobec braku szczegółowych przepisów dotyczących trybu zwrotu nieprawidłowo wykorzystywanych środków, uregulowania w tym zakresie powinno zawierać prawodawstwo wewnętrzne państw członkowskich. Na gruncie prawa polskiego przepisem określającym tryb zwrotu środków jest art. 207 u.f.p. Zgodnie z hipotezą tego przepisu w razie wykorzystania środków pochodzących z płatności ze

³⁵⁷ Szerzej: G. Karwatowicz, J. Odachowski, *Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 4, s. 116.

³⁵⁸ W literaturze podkreśla się, że definicja nieprawidłowości odnosi się również do szkody potencjalnej, tak np.: M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo ...*, cyt. wyd., s. 16.

środków europejskich lub współfinansowania krajowego niezgodnie z przeznaczeniem, a także z naruszeniem procedur lub pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości, wydawana jest decyzja w sprawie zwrotu środków. Warto zauważyć, że omawiana regulacja sankcjonuje szerszy zakres naruszeń niż wskazywane przepisy UE odnoszące się do nieprawidłowości. Zgodnie z definicją naruszenia niezbędnym jest wystąpienie lub możliwość wystąpienia szkody w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są zarządzane przez UE, wynikające z nieuzasadnionego wydatku. Natomiast przesłanki art. 207 u.f.p. obejmują niezgodne przeznaczenie środków oraz naruszenie procedur, co oznacza, że wystąpienie szkody nie jest konieczne. Wydaje się, iż jest to dozwolone, choć nieuzasadnione gospodarczo uszczegółowienie przepisów UE.

W literaturze przedmiotu³⁵⁹ zgodnie wskazuje się, że art. 207 u.f.p. ma na celu usankcjonowanie przypadków wykorzystania środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków europejskich niezgodnie z przeznaczeniem³⁶⁰, naruszeniem procedur lub pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Podstawowe sankcje to konieczność zwrotu przez beneficjenta pozyskanych środków wraz odsetkami (ust. 1) oraz możliwość wykluczenia z możliwości ubiegania się o kolejne środki (ust. 4).

Wydaje się, że podstawowym problemem w stosowaniu art. 207 u.f.p., jest określenie zakresu przedmiotowego tego przepisu. Pomimo, iż w jego hipotezie nie określono wprost, że stosowany on jest wyłącznie do instrumentów bezzwrotnych, w doktrynie wskazuje się jednoznacznie, że dotyczy on wyłącznie wsparcia bezzwrotnego³⁶¹. Dodatkowo punktem odniesienia do oceny tego przepisu jest projekt ustawy o finansach publicznych³⁶², w którym wprost wskazano, że przepis ten odnosi się wyłącznie do udzielania dotacji. Taki zakres przedmiotowy omawianego przepisu wydaje się niezasadny. Instrumenty zwrotne również powinny zostać objęte ochroną przed ich nieprawidłowym wykorzystywaniem, ponieważ brak jest podstaw do wyłączenia ich spod ochrony, gdyż podobnie jak instrumenty bezzwrotne, finansowane są ze środków publicznych. Wydaje się, że przesłanką nieobjęcia

³⁵⁹ Tak: P. Smoleń (red), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 931; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 939; C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych – Komentarz*, Warszawa 2011, s. 512; M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Wrocław 2010, s. 523; M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo...*, cyt. wyd., s. 34.

³⁶⁰ Warto zaznaczyć, że art. 207 u.f.p. nie jest jedyną podstawą prawną dochodzenia przez instytucje zarządzające nieprawidłowo wykorzystanych środków. Z uwagi na fakt, że podstawą stosunków prawnego łączącego beneficjenta pomocy i instytucję dystrybuującą wsparcie jest cywilnoprawna umowa o dofinansowanie, zwrot środków może być również dochodzony w postępowaniu cywilnym.

³⁶¹ Tak: M. Szymański, *Zwrot środków nieprawidłowo ...*, cyt. wyd., s. 36.

³⁶² Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1844 z 28 lipca 2003 r., s. 140.

ochroną tych środków jest dotychczasowe niewielkie znaczenie zwrotnych programów pomocowych (tj. w perspektywie finansowej 2007 – 2013).

Przechodząc do analizy zakresu zmian, jakie powinny zostać dokonane, aby objąć instrumenty zwrotne przepisem 207 u.f.p., należy przedstawić oddzielnie propozycje wobec instrumentów dłużnych oraz oddzielnie dla instrumentów poręczeniowych.

Analizując możliwość stosowania 207 u.f.p. do instrumentów dłużnych należy rozpatrywać dwa możliwe do zaistnienia stany faktyczne. W pierwszym decyzja w sprawie zwrotu pomocy wydawana jest w czasie, gdy instrument nie został jeszcze całkowicie spłacony. W takim przypadku beneficjent powinien objęty zostać sankcją wcześniejszej spłaty wsparcia. W drugim stanie faktycznym przypadek nieprawidłowego uzyskania wsparcia dostrzeżony został przez organy kontrolne, gdy beneficjent dokonał spłaty instrumentu. W związku ze spłaceniem instrumentu, na podstawie literalnej wykładni decyzja dotycząca zwrotu środków staje się bezprzedmiotowa, a beneficjent nie ponosi żadnych sankcji swojego działania lub zaniechania. Wskazane dwie możliwości stosowania art. 207 u.f.p. w obecnym brzmieniu nie pozwalają na uwzględnienie specyfiki instrumentów zwrotnych, w szczególności nie pozwalają na zwrot pomocy w wysokości określonej poprzez ekwiwalent dotacji.

W przypadku dotacji korzyścią uzyskaną przez beneficjenta jest nominalna wartość pozyskanej dotacji, a celem zwrotu środków jest zarówno ochrona interesów finansowych (państwa i UE), jak i wprowadzenie sankcji wobec beneficjenta, który naruszył zasady przyznawania wsparcia. Wskazywano już, że w przypadku instrumentów zwrotnych korzyścią uzyskaną przez beneficjenta pomocy nie jest wyłącznie nominalna wartość instrumentu pomocowego (tą beneficjent zobowiązany jest zwrócić), ale również wartość pomocy wyrażona za pomocą ekwiwalentu dotacji. W związku z powyższym beneficjent pomocy w przypadku instrumentów zwrotnych powinien również zwrócić wartość uzyskanej pomocy określonej za pomocą ekwiwalentu dotacji. Należy zauważyć, że pomimo zwrotu wartości instrumentu oraz ekwiwalentu pomocy, beneficjent nie ponosi uszczerbku w majątku, ponieważ suma wartości instrumentu oraz ekwiwalentu stanowi równowartość ceny rynkowej instrumentu, jaką beneficjent byłby zobowiązany do zapłacenia przy finansowaniu komercyjnym.

Więcej wątpliwości niż w zakresie instrumentów dłużnych, pojawia się w przypadku konieczności zwrotu pomocy udzielonej w formie poręczenia lub gwarancji bankowej. Cechą charakterystyczną tego rodzaju instrumentu jest stosunek prawny łączący trzy podmioty, tj.

instytucję zarządzającą środkami UE, beneficjenta oraz instytucję finansującą. Beneficjent w ramach pomocy publicznej uzyskuje jedynie poręczenie lub gwarancję, natomiast same środki, które otrzymuje nie mają statusu środków publicznych.

Podobnie jak w przypadku instrumentów dłużnych, wprowadzając właściwe modyfikacje przepisu możliwe jest, że decyzja o zwrocie pomocy może zostać wydana przed całkowitą spłatą wsparcia lub po dokonaniu spłaty. W przypadku, gdy decyzja taka zostaje wydana po spłacie wsparcia, powinna analogicznie do instrumentów dłużnych obejmować zwrot ekwiwalentu pomocy. Problem powstaje, gdy decyzja taka podejmowana jest przed spłatą wsparcia. Należy rozważyć, czy decyzja taka powinna obejmować rozwiązanie stosunku poręczeniowego, czy powinna zobowiązywać beneficjenta do spłaty wsparcia, czego konsekwencją będzie zwolnienie instytucji zarządzającej z poręczenia. Wydaje się, że pierwsze rozwiązanie jest niezasadne, ponieważ skoro instytucja finansująca nie miała wpływu na prawidłowość wydatkowania środków, to nie może ponosić odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania beneficjenta. Dlatego w przypadku poręczeń decyzja w sprawie zwrotu wsparcia powinna obejmować zwrot uzyskanego finansowania, czego konsekwencją będzie zwolnienie instytucji zarządzającej z poręczenia, a dodatkowo decyzja ta powinna również obejmować zwrot ekwiwalentu dotacji.

W perspektywie finansowej 2007 – 2013 możliwość udzielania finansowania zwrotnego przez instytucje zarządzające była znacznie ograniczona. Jediną formą pomocy zwrotnej było *de facto* wsparcie w ramach instrumentów inżynierii finansowej. Natomiast w perspektywie finansowej 2014 – 2020 znacznie rozszerzono samodzielność instytucji zarządzających. Na podstawie art. 38 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013 dopuszczono możliwość bezpośredniego dystrybuowania pomocy zwrotnej w ramach funduszy UE przez instytucje zarządzające. W związku z powyższymi niezbędnymi wydają się zmiany art. 207 u.f.p. w taki sposób, aby jego hipoteza obejmowała zarówno instrumenty bezzwrotne, jak i zwrotne.

Poza koniecznością zwrotu przez beneficjentów środków europejskich na podstawie art. 207 u.f.p, warto również podkreślić zbliżony problem zwrotu środków na podstawie art. 168 i 169 u.f.p. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na zakres uregulowania obejmujący dotacje udzielone z budżetu państwa przepis ten nie dotyczy bezpośredniego wsparcia MŚP poprzez instrumenty zwrotne, a odnosi się do wsparcia udzielanego przez pośredników finansowych. Jak już wskazywano finansowanie zwrotne może być realizowane przez instytucje zarządzające, może być również realizowane poprzez wyspecjalizowane instytucje

finansowe, takie jak np.: fundusze pożyczkowe, poręczeniowe czy banki komercyjne. W przypadku realizacji wsparcia poprzez pośredników finansowych dopiero oni przekazują na rzecz beneficjentów wsparcie w postaci instrumentów zwrotnych. Podstawą zwrotu środków przez pośredników finansowych są art. 168 i 169 u.f.p. Pierwszy ze wskazanych przepisów dotyczy sytuacji, gdy dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej podlegają zwrotowi do tego budżetu, natomiast hipoteza drugiego z przepisów stanowi, że dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Co istotne w uzasadnieniu do projektu u.f.p. wprost wskazano, że niewykorzystanie środków, o którym mowa w obecnym art. 168 ust. 5 u.f.p. obejmuje również środki przekazywane na realizację różnych form inżynierii finansowej (np. przekazywanie środków do funduszy pożyczkowych lub w ramach inicjatywy JEREMIE)³⁶³. Podobny pogląd wyrażony został również w literaturze³⁶⁴.

Pomimo włączenia instrumentów inżynierii finansowej w zakres wskazanych przepisów, wydaje się, że w tym przypadku prawodawca również nie uwzględnił wniosków wynikających z praktyki stosowania tej formy pomocy. Uzasadnienie tej tezy wymaga przybliżenia form dystrybucji środków dla pośredników finansowych. W perspektywie finansowej 2007 - 2013 instytucje zarządzające środkami publicznymi mogły same dystrybuować środki pomocowe lub miały do wyboru dwa tryby przekazywania wsparcia poprzez pośredników finansowych. Pierwszym był samodzielny wybór pośredników finansowych, którzy dystrybuowali środki na rzecz beneficjentów, natomiast drugim było utworzenie funduszu powierniczego i wybranie w trybie konkursowym menadżera funduszu powierniczego, który w imieniu instytucji zarządzającej przekazywał środki na rzecz pośredników finansowych. W obu trybach środki przekazane na wsparcie beneficjentów docelowo wracają do instytucji zarządzającej³⁶⁵, a więc nie mają formy dotacji³⁶⁶, tak jak literalnie określono to w u.f.p. Inną cechą tego trybu wsparcia jest przekazywanie

³⁶³ Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia..., s. 35.

³⁶⁴ Tak np. M. Münnich w: P. Smoleń (red), *Ustawa o finansach publicznych, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 793.

³⁶⁵ Wynika to z umów o dofinansowanie pomiędzy pośrednikami finansowymi oraz menadżerami funduszy powierniczych a instytucjami zarządzającymi. Potwierdzeniem tego jest art. 96 projektu ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 z dnia 16 kwietnia 2014 r., legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/178357/katalog/178393 (dostęp: 29 kwietnia 2014 r.).

³⁶⁶ W przypadku zarządzania środkami przez menadżera funduszu powierniczego jest to szczególnie widoczne. Przykładowe produkty finansowe w ramach tego trybu wsparcia to poręczenia i pożyczki o charakterze portfelowym dla banków i funduszy pożyczkowych, a także regwarancje na rzecz funduszy poręczeniowych podlegające zwrotowi.

pośrednikom finansowym wynagrodzenia za dystrybucję środków dla beneficjentów – takie wynagrodzenie obejmuje zwrot kwalifikowanych kosztów zarządzania powierzonymi środkami oraz zachęty za skuteczną dystrybucję środków. W przypadku, gdy pośrednik finansowy byłby zobowiązany do zwrotu środków powinien również rozliczyć się z uzyskanych zachęt oraz kosztów zarządzania. W związku z powyższym zasadne wydaje się odrębne uregulowanie problemu zwrotu środków przez pośredników finansowych w u.f.p.

Dodatkowo warto zauważyć, iż prawodawca powinien objąć wskazanym przepisem nie tylko dotacje i programy pomocowe, ale również instrumenty zwrotne, których beneficjentami ostatecznymi są np. MŚP. Jak wskazuje się w literaturze³⁶⁷ zwrot środków na podstawie art. 169 u.f.p. oraz 207 u.f.p. ma odrębny charakter, ponieważ przepisy te obejmują różne rodzaje środków publicznych. Dlatego w celu kompleksowej ochrony środków publicznych prawodawca powinien rozszerzyć zakres stosowania art. 169 u.f.p. o instrumenty zwrotne na poziomie ostatecznych beneficjentów.

5. Wnioski

1. Przeprowadzona analiza aktów regulujących tryb udzielania wsparcia na rzecz MŚP pozwala na stwierdzenie, że regulacje normatywne tej formy aktywności państwa są dalece niedoskonałe. Zjawiskiem szczególnie niekorzystnym jest unormowanie przedmiotowej materii w kilkudziesięciu aktach normatywnych, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym.
2. Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem jest regulowanie istotnych zagadnień w aktach niemających mocy wiążącej, takich jak wytyczne, noty, komunikaty i obwieszczenia.
3. Innym niekorzystnym zjawiskiem jest powiązanie aktów regulujących wsparcie z ramami czasowymi perspektyw finansowych. Wprowadza to niepewność w stosowaniu przepisów, co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku projektów w ramach, których realizowane jest wsparcie poprzez instrumenty zwrotne. Biorąc pod uwagę fakt, że środki są zwracane i mogą być ponownie wykorzystywane, istotna jest ciągłość tych projektów. Zmiany tych przepisów powinny się odbywać w trybie zmian do obowiązujących regulacji, a nie wprowadzania nowych aktów.
4. Regulacje określające tryb wyboru MŚP, które uzyskują wsparcie są bardzo ograniczone, a z uwagi na kilkuszczelbłowy system wsparcia powoduje to znaczne

³⁶⁷ Ruśkowski E., Salachna J. (red.), *Finanse publiczne ...*, cyt. wyd., s. 778.

utrudnienia. Szczególnym problemem jest brak określenia w u.z.p.p.r. systemu instytucjonalnego wsparcia MŚP.

5. Przepisy regulujące zasady wsparcia MŚP nie uwzględniają specyfiki instrumentów zwrotnych. Dotyczy to w szczególności rozdzielenia zakresu stosowania poszczególnych działań, stosowania czynności kontrolnych oraz regulacji zwrotu środków w przypadku ich nieprawidłowego wykorzystywania.

Rozdział V

Przepisy regulujące finansowanie zwrotne

1. Wprowadzenie

Po przeanalizowaniu systemu prawnego, w ramach którego uregulowane zostało wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych, należy przejść do oceny poszczególnych regulacji odnoszących się wyłącznie do instrumentów zwrotnych. Przyjmując analogiczną jak w rozdziale IV metodę oceny, w pierwszej kolejności zidentyfikowane zostaną regulacje odnoszące się wyłącznie do instrumentów zwrotnych, a następnie dokonana będzie ich ocena. Przyczyną identyfikowania poszczególnych przepisów jest wielowymiarowy charakter aktów normatywnych regulujących ten tryb wsparcia. W ramach pomocy zwrotnej możliwe jest dystrybuowanie środków poprzez menadżerów funduszy powierniczych oraz pośredników finansowych, co implikuje liczne problemy dotyczące charakteru prawnego tych podmiotów. Ponadto zwrot środków wiąże się z licznymi działaniami, które w ramach instrumentów bezzwrotnych nie występują, a są to m.in. monitoring działań pomocowych, konieczność zabezpieczenia zwrotu środków czy działania windykacyjne. Dodatkowo ocenę systemu wsparcia utrudnia fakt realizowania programów pomocowych w ramach kolejnych perspektyw finansowych UE. Dlatego zgodnie z wcześniejszymi uwagami, systematyka przepisów uwzględniać będzie również perspektywy finansowe, których one dotyczą.

2. Przepisy prawne dotyczące instrumentów zwrotnych

2.1. Uwagi ogólne

Wydaje się, że podstawową przyczyną braku kompleksowego uregulowania systemu zwrotnego wsparcia MŚP jest przede wszystkim relatywnie nowy charakter tej sfery działalności państwa. Dotychczas wsparcie zwrotne miało charakter marginalny. W perspektywie finansowej 2000 – 2006 w całej UE na wsparcie zwrotne przeznaczono 1,6 mld EUR, natomiast w perspektywie finansowej 2007 – 2013 osiągnęło wartość 10,4 mld EUR, a w perspektywie 2014 – 2020 planuje się dalsze rozszerzenie zastosowania tego typu instrumentów³⁶⁸. Rozwój tych instrumentów powinien być połączony z równoległym rozwojem normatywnoprawnego systemu wsparcia zwrotnego, dlatego analiza przepisów regulujących tę formę wsparcia jest obecnie tak istotna. Co ważne, można zaobserwować, że

³⁶⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne ...* wyd. cyt., s. 12.

zmiany w systemie prawnym są ściśle powiązane z programowaniem finansowym, którego instrumentami są perspektywy finansowe. Dlatego ocena poszczególnych przepisów dotyczących minionej perspektywy powinna zostać przeprowadzona przed rozpoczęciem poszczególnych działań pomocowych w ramach nowego okresu programowania.

2.2. Perspektywa finansowa 2007 - 2013

W perspektywie finansowej 2007 – 2013 na gruncie prawa UE podstawowym przepisem odnoszącym się do wsparcia zwrotnego był art. 44 rozporządzenia 1083/2006³⁶⁹. W przepisie tym określono, że środki UE mogą być przeznaczone na instrumenty wsparcia sektora MŚP. Co istotne, przepis ten odnosi się wyłącznie do dystrybucji środków poprzez wyspecjalizowane podmioty, którymi mogą być fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, fundusze gwarancyjne i fundusze o charakterze pożyczkowym. Na podstawie wskazanego art. 44 dodatkowo umożliwiono dystrybucję środków, nie tylko przez pośredników finansowych, ale również przez dodatkowy podmiot zarządzający funduszem powierniczym jakim może być menadżer funduszu powierniczego.

Warte odnotowania jest wprowadzenie zmian do rozporządzenia 1083/2006 w trakcie perspektywy finansowej 2007 – 2013, i częściowe jego dostosowanie do specyfiki instrumentów zwrotnych. Zmiany te wprowadzone zostały na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006³⁷⁰. Poprzez rozporządzenie zmieniające wyłączono stosowanie przepisów dotyczących m.in. trwałości operacji w stosunku do instrumentów zwrotnych.

Dodatkowo na mocy rozporządzenia 1310/2011 wprowadzono do rozporządzenia 1083/2006 sekcję 3a „*Pomoc zwrotna*”, która obejmuje art. 43a zatytułowany „*Formy pomocy zwrotnej*”. Przepis ten stanowi, że w ramach danego programu operacyjnego z funduszy strukturalnych można finansować pomoc zwrotną w formie dotacji podlegających zwrotowi, lub linii kredytowych zarządzanych przez instytucję zarządzającą za pomocą instytucji pośredniczących będących instytucjami finansowymi. Użycie w tym przepisie określenia „dotacje podlegające zwrotowi” jest niezasadne, ponieważ - jak wskazywano wcześniej - dotacje z samej swojej istoty są instrumentami bezzwrotnymi, a konieczność ich

³⁶⁹ Jak już wskazywano przepisy odnoszące się do instrumentów zwrotnych pomimo, iż odnoszą się wprost do perspektywy finansowej 2007 – 2013, to na podstawie art. 56 rozporządzenia 1083/2006 stosowane są do programów pomocowych z tej perspektywy do końca 2015 r.

³⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej oraz niektórych przepisów dotyczących deklaracji wydatków (Dz. Urz. UE z dnia 20.12.2011 r., L 337, s. 1).

zwrotu wynikać może np. z niewłaściwego wykorzystania środków. Fakt wystąpienia okoliczności, w których środki takie powinny zostać zwrócone nie ma wpływu na charakter tego instrumentu (czyli charakter bezzwrotny). Poza wskazanymi modyfikacjami, na mocy omawianego rozporządzenia 1310/2011 wprowadzono zmiany do art. 67 oraz wprowadzono art. 78a. Oba przepisy dotyczą monitoringu i kontroli pomocy oraz rozszerzają obowiązki instytucji zarządzających środkami zwrotnymi polegających na uwzględnieniu w pakietach sprawozdawczych instrumentów zwrotnych.

Oprócz regulacji określonych w rozporządzeniu 1083/2006, zasady dystrybucji środków poprzez instrumenty zwrotne określone zostały w sekcji 8 rozporządzenia 1828/2006 w art. 43 - 46. W przepisach tych określono m.in.:

- obowiązek przygotowywania przez podmioty wdrażające programy wsparcia, planów operacyjnych zawierających informację na temat:
 - docelowego rynku przedsiębiorstw,
 - zasad i warunków ich finansowania,
 - budżetu operacyjnego programu wsparcia,
 - współfinansujących partnerów,
 - przepisów wewnętrznych dotyczących instrumentów zwrotnych,
 - przepisów dotyczących profesjonalizmu, kompetencji i niezależności zarządzania,
 - polityki danego instrumentu dotyczącej wychodzenia z inwestycji w przedsiębiorstwach,
 - przepisów dotyczących likwidacji instrumentu, w tym ponownego wykorzystania zwróconych środków;
- wysokość kosztów zarządzania programem dla pośredników finansowych;
- elementy konieczne umowy o finansowaniu, pomiędzy poszczególnymi instytucjami uczestniczącymi we wdrażaniu instrumentów.

Wskazane przepisy rozporządzeń 1083/2006 i 1828/2006 są na poziomie prawa UE jedynymi, które bezpośrednio odnoszą się do instrumentów zwrotnych. Dodatkowymi aktami, niemającymi mocy normatywnej, są sygnalizowane w rozdziale IV komunikaty Komitetu Koordynującego Fundusze. W notach komitetu określono m.in.:

- zasady wyboru pośredników finansowych (w tym wymogi dotyczące umów o finansowanie);
- monitoring zwrotu środków oraz kontroli zarządczej;

- zasady dystrybuowania środków na poziomie przedsiębiorstw;
- zasady oprocentowania i uzyskiwania dochodów z tytułu płatności w ramach programów;
- zasady audytu i kontroli;
- zasady wycofywania wkładów i zamykania programów.

Na gruncie prawa krajowego praktycznie brak jest przepisów odnoszących się wprost do zasad dystrybuowania pomocy poprzez instrumenty zwrotne. Wyjątkiem są rozporządzenia zawierające programy pomocowe, w których określono zasady udzielania pomocy publicznej oraz pomocy *de minimis* w ramach instrumentów zwrotnych. Do najważniejszych aktów w tym zakresie należy zaliczyć:

- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 roku w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych³⁷¹,
- rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013³⁷²,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów³⁷³.

W związku z brakiem przepisów odnoszących się wprost do pomocy zwrotnej (uwzględniających np.: specyfikę systemu instytucjonalnego przy dystrybucji pomocy zwrotnej, czy odnoszących się do takich czynności jak kontrole beneficjentów pomocy), przy realizacji tego typu programów stosowane były odpowiednio przepisy ogólne dotyczące zasad wsparcia beneficjentów. Takie podejście uniemożliwiło uwzględnienie cech charakterystycznych pomocy zwrotnej, przez co utrudnione było pełne wykorzystanie tego rodzaju instrumentów. Poszczególne cechy instrumentów zwrotnych i ich umocowanie w systemie prawnym określone zostaną w dalszej części niniejszego rozdziału.

³⁷¹ Dz. U. Nr 245, poz. 1461 z późn. zm.

³⁷² Dz. U. Nr 210, poz. 1255.

³⁷³ Dz. U. poz. 239.

2.3. Perspektywa finansowa 2014 – 2020

Analizując przepisy regulujące zwrotne finansowanie sektora MŚP ze środków publicznych, zauważalny jest wzrost aktywności prawodawcy w zakresie dostosowania przepisów do tej formy aktywności państwa. W ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020 znacznie rozszerzono zakres przepisów odnoszących się do działań charakterystycznych dla tego rodzaju pomocy. Podstawową regulacją w tym zakresie jest tytuł IV - *Instrumenty finansowe* rozporządzenia 1303/2013. W rozporządzeniu tym określono m.in.:

- zasady przygotowywania programów pomocowych, w tym zakres badań ewaluacyjnych, na podstawie których należy określić wysokość luki finansowej;
- formy wdrażania instrumentów finansowych;
- zasady zarządzania i kontroli instrumentów finansowych;
- zasady ponownego wykorzystywania środków.

Poza przepisami rozporządzenia 1303/2013, zasady realizacji zwrotnych programów pomocowych określono w sekcji II - *Instrumenty finansowe* rozporządzenia 480/2014. W akcie tym doprecyzowano w stosunku do rozporządzenia 1303/2013 kwestie dotyczące:

- łączenia dotacji w ramach pomocy technicznej z instrumentami zwrotnymi;
- roli, zakresu odpowiedzialności i obowiązków podmiotów wdrażających instrumenty finansowe;
- kryteriów wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe;
- gwarancji dostarczanych poprzez instrumenty finansowe;
- zarządzania instrumentami finansowymi na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub trans-granicznym;
- kapitalizacji rocznych rat dla dotacji na spłatę odsetek i dotacji na opłaty gwarancyjne;
- kryteria ustalania kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie na podstawie wyników oraz progi dla kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie.

Uwzględnienie specyfiki instrumentów zwrotnych dostrzegalne jest również na gruncie prawa polskiego. Najważniejsze regulacje w tym zakresie zawiera u.z.r.p.o. W ustawie tej znacznie rozszerzono zakres przepisów bezpośrednio odnoszących się do finansowania zwrotnego. Wprowadzono m.in. rozdział 10 - *Instrumenty finansowe*, w którym określono zasady dystrybucji środków w ramach instrumentów zwrotnych. Co szczególnie istotne, w ustawie tej po raz pierwszy w polskim systemie prawnym dokonano rozdzielenia zasad dystrybucji środków poprzez podmiot zarządzający funduszem funduszy (w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013 nazywany menadżerem funduszy powierniczych),

a podmiotem wdrażającymi instrumenty finansowe (pośrednik finansowy). W omawianej ustawie określono również zasady ponownego wykorzystywania środków zwracanych z instrumentów finansowych uruchomionych w perspektywie finansowej 2007 – 2013. Szczegółowa analiza przepisów ustawy odnoszących się do wsparcia zwrotnego przedstawiona zostanie w dalszej części rozprawy.

2.4. Przepisy nieograniczone ramami czasowymi

Na poziomie prawa UE regulacje, których stosowanie nie zostało ograniczone czasowo poprzez perspektywy finansowe odnoszą się do zasad określenia, czy dane wsparcie udzielane jest na zasadach rynkowych, czy stanowi pomoc państwa. Warto zaznaczyć, że reguły te nie mają zastosowania do pomocy bezzwrotnej, ponieważ jak już wcześniej zaznaczono wsparcie w tej formie nie może być udzielane na zasadach rynkowych. Najważniejszymi dokumentami w tym zakresie są komunikat Komisji w oraz obwieszczenie Komisji. Przy czym, akty te nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

Komunikat Komisji ma na celu przyjęcie jednoznacznej i przejrzystej metody określania czy pomoc przyznawana w formie pożyczki, odroczenia terminu płatności, czy rozłożenia płatności na raty udzielona, została na zasadach rynkowych, czy pomoc ta miała charakter pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. Natomiast obwieszczenie Komisji ma na celu zapewnienie państwom członkowskim szczegółowych wytycznych dotyczących zasad, na jakich Komisja zamierza opierać swoją interpretację art. 107 i 108 TUE, a także ich zastosowanie do gwarancji państwowych. Z punktu widzenia MŚP obwieszczenie Komisji miało na celu przede wszystkim zapewnienie przejrzystych przepisów, na podstawie których mogliby określić, że otrzymywana pomoc nie stanowi pomocy publicznej. Wszelkie obniżenie naliczonej stawki poniżej określonego poziomu mogłoby być uznane za element pomocy.

Na gruncie prawa krajowego podstawowym aktem, na podstawie którego realizowane są programy pomocowe dla MŚP w zakresie dopuszczalności wsparcia jest u.p.p.p. Ustawa ta reguluje zasady postępowania w sprawach dotyczących dozwolonej pomocy państwa. W zakresie wsparcia MŚP szczególnie istotne są przepisy dotyczące postępowania w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, określające zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej, a także zasady monitorowania pomocy publicznej. Ponadto, w ustawie znajduje się umocowanie Rady Ministrów do wydania rozporządzeń uszczegóławiających tryb udzielania pomocy ze środków publicznych.

3. Specyfika procesów udzielania pomocy zwrotnej

3.1. Uwagi ogólne

Wskazane powyższej przepisy nie regulują kompleksowo wszystkich procesów związanych z udzielaniem pomocy zwrotnej. Jak już wskazywano, wynika to z faktu, iż finansowanie zwrotne jest relatywnie nową formą wsparcia przedsiębiorczości. Należy jednak podkreślić, że poszczególne działania związane z wdrażaniem tych instrumentów (z uwagi na zwiększającą się skalę udzielania pomocy w tej formie) wymagają uregulowania w odrębnych aktach normatywnych. W okresie programowania 2007 – 2013 z uwagi na brak odrębnych regulacji do instrumentów zwrotnych, odpowiednio stosowano przepisy odnoszące się do ogólnych zasad wsparcia (opierających się na schemacie instrumentów bezzwrotnych). Działania takie uniemożliwiały w pełni wykorzystanie instrumentów zwrotnych (przykładem mogą być przepisy odnoszące się do nakładania się finansowania).

W celu uporządkowania analizy w dalszej kolejności przedstawione zostaną poszczególne działania charakterystyczne wyłącznie dla pomocy zwrotnej i na tle tych procesów ocenione zostaną regulacje w tym zakresie.

3.2. Przygotowanie programu pomocowego

Pierwszym działaniem charakterystycznym dla instrumentów zwrotnych jest przygotowanie programu pomocowego, w szczególności zidentyfikowanie zapotrzebowania na finansowanie oraz określenie optymalnych instrumentów pomocowych. Jak już sygnalizowano w rozdziale II, rolą instrumentów jest uzupełnianie luki finansowej. Określenie zapotrzebowania przedsiębiorstw na finansowanie zewnętrzne jest niezbędne, aby uniknąć sytuacji, w której organy państwa będą prowadziły działalność konkurencyjną wobec finansowania o charakterze rynkowym. Dlatego instytucja publiczna decydując się na przeznaczenie środków na rzecz projektów wsparcia sektora MŚP, w pierwszej kolejności powinna przeprowadzić odpowiednią analizę zapotrzebowania na takie wsparcie. Badanie powinno wskazać podstawowe czynniki determinujące zasadność takiego wsparcia. W zależności od rodzaju i skali programu pomocowego analiza taka powinna obejmować obszar całego kraju lub regionu, a także powinna uwzględniać popyt na poszczególne instrumenty wsparcia.

W ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013 po raz pierwszy unormowano obowiązek przeprowadzania właściwych badań oceny luki w zakresie instrumentów inżynierii finansowej. Został on sformułowany w art. 44 ust. 1 lit. a. rozporządzenia 1828/2006, który

stanowił, że umowa o finansowaniu pomiędzy instytucją zarządzającą a podmiotem zarządzającym środkami powinna obejmować wnioski z oceny luki finansowej. W związku z prawnym zobowiązaniem instytucji wdrażających programy dla MŚP do przeprowadzenia badania luki finansowej, ocena jakości przeprowadzonych badań stała się przedmiotem badania ETO. W raporcie z 2012 r. ETO wskazał, że pomimo iż wszystkie zobowiązane instytucje przeprowadzały badania przed wdrażaniem instrumentów, to ich jakość często budziła zastrzeżenia³⁷⁴. Trybunał prowadząc badania jakości analiz *ex ante* koncentrował się w szczególności na tym, czy analizy te:

- określiły i skwantyfikowały zapotrzebowanie MŚP na wsparcie sektora publicznego;
- były powiązane z odpowiednimi programami operacyjnymi;
- zostały odpowiednio wcześniej udostępnione wszystkim zainteresowanym stronom³⁷⁵.

Na podstawie przeprowadzonych badań ETO przedstawił zbiór dobrych praktyk oparty o badania luki przeprowadzone przez państwo szwedzkie. Zgodnie z przedstawionym zbiorem ocena luki powinna obejmować:

- 1) pełną analizę ogólnokrajowego popytu na finansowanie dla MŚP i jego podaży według rodzajów instrumentów finansowych, w stosownych przypadkach - z uwzględnieniem specyfiki regionalnej;
- 2) obszary, w których można lub nie można było zasadnie stwierdzić istnienia luk w finansowaniu;
- 3) odniesienia do innych programów dotyczących dostępu do finansowania;
- 4) informacje dotyczące planowanej struktury współfinansowanych funduszy zapewniających środki finansowe dla MŚP (przydział funduszy), w tym powiązanie z programem operacyjnym przedstawionym Komisji do zatwierdzenia;
- 5) informacje dotyczące potencjalnych pośredników finansowych, którzy mogliby zrealizować finansowanie w ramach instrumentów inżynierii finansowej³⁷⁶.

Wskazane przez ETO dobre praktyki postępowania przy realizacji badań luki finansowej będące wyrazem doświadczeń państw członkowskich we wdrażaniu programów wsparcia MŚP, należy uznać za cenny punkt odniesienia, na podstawie którego powinny być prowadzone badania luki w Polsce.

³⁷⁴ Konkluzja ta dotyczyła perspektywy finansowej 2007-2013. Natomiast w perspektywie finansowej 2000 – 2006 pomimo, iż nie było obowiązku przeprowadzenia takich badań, ETO dokonał analizy na podstawie, której stwierdził, że w perspektywie tej powszechny był brak prowadzenia takich badań.

³⁷⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne ...*, wyd. cyt., s. 18.

³⁷⁶ Tamże.

Co istotne, doświadczenie z badań luki finansowej, w tym wskazane dobre praktyki rekomendowane przez ETO, stały się podstawą do normatywnego określenia takiego obowiązku w kolejnej perspektywie finansowej. Zgodnie z art. 37 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013 wsparcie MŚP poprzez instrumenty zwrotne musi być oparte na ocenie *ex ante*, w ramach której znaleziono dowody nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub suboptymalny poziom inwestycji oraz ustalono szacowany poziom i zakres potrzeb w zakresie inwestycji publicznych, włączając typy instrumentów finansowych, które mają uzyskać wsparcie. Taka ocena *ex ante* powinna obejmować w szczególności:

- 1) analizę nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, suboptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych dla obszarów polityki i celów tematycznych lub realizowanych priorytetów inwestycyjnych - w celu przyczynienia się do osiągnięcia szczegółowych celów określonych w ramach priorytetu, które mają być wspierane przez instrumenty finansowe. Analiza ta powinna być oparta na dostępnej metodologii dla dobrych praktyk;
- 2) ocenę wartości dodanej instrumentów finansowych, które mają być wspierane przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, spójność z innymi formami interwencji publicznych odnoszącymi się do tego samego rynku, możliwe implikacje pomocy publicznej, proporcjonalność przewidzianej interwencji oraz środki mające na celu minimalizację zakłóceń rynku;
- 3) oszacowanie dodatkowych środków publicznych i prywatnych, które mogą potencjalnie zostać zgromadzone w ramach programu wsparcia, aż do poziomu odbiorcy końcowego (spodziewany efekt dźwigni), włączając - stosownie do okoliczności - ocenę potrzeby zastosowania oraz poziomu preferencyjnego wynagrodzenia w celu pozyskiwania środków partnerskich od prywatnych inwestorów lub opis mechanizmów, które zostaną wykorzystane w celu określenia potrzeby zastosowania oraz zakresu takiego preferencyjnego wynagrodzenia, takich jak proces oceny konkurencyjnej lub odpowiedniej oceny niezależnej;
- 4) ocenę wniosków płynących z podobnych instrumentów i ocen *ex ante* przeprowadzonych przez kraj członkowski w przeszłości oraz tego, jak wnioski te można wykorzystać w przyszłości;
- 5) strategię inwestycyjną, włączając w to przeanalizowanie oferowanych produktów finansowych, planowanych odbiorców końcowych oraz przewidywane połączenie ze wsparciem w postaci dotacji, stosownie do okoliczności;

- 6) określenie oczekiwanych wyników i tego, jak rozważany instrument finansowy ma przyczynić się do osiągnięcia określonych celów i wyników odpowiedniego priorytetu lub środka, włączając wskaźniki dla takiego wkładu.

Wskazane regulacje określone w aktach normatywnych na poziomie UE dotyczą konieczności przeprowadzania badań *ex ante* programów pomocowych dla MŚP współfinansowanych ze środków UE. Należy zauważyć, że nieobjęte są nim programy realizowane wyłącznie ze środków państwowych. Na gruncie polskiego prawa przepisem, który w sposób pośredni nakłada obowiązek przeprowadzenia analizy skutków wprowadzenia takiego planu pomocowego jest art. 50 u.f.p (źródłem wymogu określania skutków finansowych przedkładanych projektów aktów jest art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, w którym wskazano że wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania). Co istotne, obowiązek ten dotyczy przypadku wprowadzania danego programu wsparcia na mocy ustawy i rozporządzenia. Przykładem takiego rozwiązania może być wsparcie w ramach Krajowego Funduszu Kapitałowego lub program rządowy *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń gwarancji BGK*. Wskazany przepis u.f.p. stanowi, że przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne³⁷⁷, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych, zawierają w uzasadnieniu:

- określenie wysokości tych skutków,
- wskazanie źródeł ich sfinansowania, oraz
- opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

Ponadto w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków. Natomiast projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt takiej ustawy zawiera mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, polegające na:

³⁷⁷ Hipotezą art. 50 ust. 1 objęte są ustawy i rozporządzenia. Obowiązki w nim sformułowane nie dotyczą poselskich projektów ustaw. Natomiast procedurze określonej w ust. 2 i 3 podlegają jedynie zmiany poziomu dochodów własnych lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego, wynikające wyłącznie z projektów ustaw.

- limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej, lub
- uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego albo zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych, lub
- zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Szczegółowe regulacje w zakresie wymogów, jakie powinny spełniać przedkładane projekty ustaw określone zostały w Regulaminie Sejmu³⁷⁸. Zgodnie z jego art. 34 ust. 2 do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy;
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne;
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;
- zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Określone w polskich przepisach wymogi przygotowania aktów normatywnych wydają się niewystarczające w zakresie przygotowywania programów wsparcia dla MŚP. Jak już wskazano, programy wsparcia MŚP mają specyficzny charakter i aby były wdrażane optymalnie niezbędne jest przeprowadzenie szeregu badań o charakterze ekonomicznym. Dlatego też zasadne wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku przeprowadzania właściwych analiz przed podjęciem decyzji o przeznaczeniu środków publicznych na programy wsparcia sektora MŚP. Wydaje się, iż badania takie dla programów krajowych powinny spełniać analogiczne przesłanki, jak w przypadku programów UE. Pomimo, iż wymóg takiej oceny może powodować wydłużenie wdrażania programu, to

³⁷⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.).

biorąc pod uwagę skalę i zakres wsparcia w dłuższej perspektywie działania te są uzasadnione.

Przykładem niedostatecznej oceny przy wprowadzaniu programu wsparcia może być powoływany wcześniej rządowy program *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*. Szacunki przedstawione w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁷⁹ wskazywały, że w pierwszym roku obowiązywania programu *de minimis* planowano udzielenie gwarancji w wysokości do 5 mld zł, dzięki którym banki będą mogły udzielić dodatkowo kredyty na kwotę ok. 8,3 mld zł. Jak pokazała praktyka w ciągu pierwszego roku realizacji programu BGK udzielił gwarancji 45 tysiącom przedsiębiorców, na kwotę ok. 8,4 mld złotych, co przełożyło się na kredyty o szacunkowej wartości 15 mld złotych³⁸⁰. Oznacza to, że BGK udzielił 166% gwarancji w stosunku do planu. Tak duża popularność programu może przyczynić się do problemów z wypłatą gwarancji i może spowodować nadmierne i nieplanowe obciążenie budżetu państwa³⁸¹, a zarazem świadczy o tym, że analizy popytu na tego rodzaju instrument były dalece nieprecyzyjne.

Co istotne, w ramach programu nie ograniczono sztywno wysokości wydatków budżetowych w związku z planowanymi do udzielenia przez BGK gwarancjami, argumentując, że mogłoby to spowodować podważenie wiarygodności BGK jako gwaranta tych zobowiązań i wpłynąć na brak zainteresowania sektora bankowego wprowadzeniem nowego instrumentu do oferty banków na skutek negatywnej oceny ryzyka. Ponadto argumentując, że niemożliwym jest (przy stosowaniu gwarancji spłaty zobowiązań) wprowadzenie skutecznych mechanizmów korygujących, o których mowa w art. 50 ust. 4 u.f.p., pominięto ten obowiązek.

³⁷⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, druk sejmowy nr 964 z dnia 30 listopada 2012 r.

³⁸⁰ www.deminimis.gov.pl (dostęp: 17 listopada 2014 r.).

³⁸¹ Jak wskazano w uzasadnieniu nie ulega wątpliwości, że zobowiązanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazywania w związku z realizacją rządowych programów społeczno-gospodarczych, polegających na udzielaniu pomocy publicznej oraz pomocy *de minimis* w formie poręczeń i gwarancji BGK, środków na zwiększenie funduszu statutowego BGK, mając na względzie konieczność pokrycia ryzyka działalności bankowej ponoszonego przez ten bank w związku z realizacją tych programów, oraz środków na pokrycie wypłat z tytułu udzielonych przez BGK gwarancji i poręczeń, będzie miało wpływ na budżet państwa, bowiem faktyczne przekazanie ww. środków będzie stanowiło wydatek budżetowy.

3.3. Realizacja programów pomocowych

3.3.1. Zasady wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi

Pierwszym znaczącym problemem w realizacji programów pomocy zwrotnej dla MŚP jest określenie zasad wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi. Należy nadmienić, że przez podmioty zarządzające funduszami powierniczymi na potrzeby niniejszej pracy rozumie się zarówno menadżerów funduszy powierniczych (terminologia właściwa dla programów w ramach perspektywy finansowej 2007 - 2013), jak i podmioty wdrażające fundusz funduszy (terminologia właściwa dla programów w ramach perspektywy finansowej 2014 - 2020). W perspektywie finansowej 2007 – 2013 zasady wyboru podmiotu zarządzającego były określone jedynie w art. 44 rozporządzenia 1083/2006 i miały ogólny charakter. Przepis ten precyzował, że przy dystrybucji środków poprzez menadżera, jego wybór powinien nastąpić poprzez:

- udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z obowiązującym prawem zamówień publicznych;
- przyznanie bezpośredniego wkładu finansowego w formie darowizny na rzecz instytucji finansowej bez zaproszenia do składania wniosków, jeżeli jest to dokonane zgodnie z prawem krajowym pozostającym w zgodności z TUFÉ;
- przyznanie realizacji zadań bezpośrednio EBI lub EFI.

Wydaje się, że na podstawie wskazanego przepisu w przypadku programów, w ramach których środki zostaną zwrócone do instytucji zarządzających, właściwym trybem wyboru podmiotów zarządzających był tryb zamówień publicznych. W Polsce praktyka jednak była odmienna. Przykładowo przy wyborze menadżerów funduszy powierniczych w ramach inicjatywy JEREMIE we wszystkich 7 województwach, w których samorzady województw zdecydowały się na tą formę dystrybucji środków, zastosowały tryb konkursowy, analogicznie jak w przypadku wyboru beneficjentów ostatecznych³⁸².

W okresie programowania 2014 – 2020 znacznie rozszerzono przepisy dotyczące zasad wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi. W art. 38 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 wskazano, że instytucja zarządzająca może powierzyć zadania wdrożeniowe:

- EBI;

³⁸² Zob. np.: www.wrpo.wielkopolskie.pl (dostęp: 8 czerwca 2014 r.); www.rpo.mazowia.eu/nabory-wnioskow (dostęp: 8 czerwca 2014 r.), www.rpo.wzp.pl/rpo (dostęp: 8 czerwca 2014 r.).

- międzynarodowym instytucjom finansowym, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, lub instytucjom finansowym z siedzibą w państwie członkowskim, dążącym do osiągnięcia celów interesu publicznego i pozostającym pod nadzorem instytucji publicznej;
- podmiotowi prawa publicznego lub prywatnego; albo
- może bezpośrednio podjąć się zadań wdrożeniowych, w przypadku instrumentów finansowych obejmujących wyłącznie pożyczki lub gwarancje, w takim przypadku instytucja zarządzająca jest uznawana za beneficjenta.

Poza wskazanym przepisem, na poziomie prawa UE zasady odnoszące się do wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi określono w art. 7 rozporządzenia 480/2014. Przepis ten stanowi, że dokonując wyboru podmiotu mającego wdrażać instrument finansowy, instytucja zarządzająca powinna upewnić się, iż podmiot ten spełnia następujące minimalne wymogi:

- posiada uprawnienia do wykonywania odpowiednich zadań wdrożeniowych na mocy przepisów unijnych i krajowych;
- zapewnia odpowiednią trwałość ekonomiczną i wykonalność finansową;
- zapewnia zdolność do wdrażania instrumentu finansowego, w tym strukturę organizacyjną i ramy zarządzania zapewniające niezbędną wiarygodność dla instytucji zarządzającej;
- posiada sprawny i skuteczny system wewnętrznej kontroli;
- posiada system księgowy zapewniający rzetelne, kompletne i wiarygodne informacje w odpowiednim czasie;
- wyraża zgodę na poddanie się audytowi przeprowadzanemu przez instytucje audytowe państwa członkowskiego, Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Ponadto w rozporządzeniu 480/2014 sprecyzowano, iż przy wyborze podmiotu zarządzającego funduszami, instytucja zarządzająca odpowiednio uwzględnia charakter instrumentu finansowego, który ma być wdrożony; jak również doświadczenie podmiotu we wdrażaniu podobnych instrumentów finansowych, wiedzę i doświadczenie proponowanych członków zespołu oraz zdolność operacyjną i finansową podmiotu. Wybór powinien być przejrzysty i obiektywnie uzasadniony i nie może prowadzić do powstania konfliktu interesów. Wskazano również kryteria wyboru takiego podmiotu, a są to w szczególności:

- solidność i wiarygodność metodyki w celu identyfikacji i oceny pośredników finansowych lub odbiorców ostatecznych, o ile ma to zastosowanie;

- odpowiedni poziom kosztów zarządzania i opłat za wdrażanie instrumentu finansowego oraz metodyka zaproponowana do ich obliczenia;
- zdolność pozyskania środków na inwestycje na rzecz odbiorców ostatecznych, obok wkładów z programu (wkład własny podmiotu zarządzającego funduszem funduszy w program pomocowy).

Poza przepisami regulującymi tą materię na poziomie UE należy zwrócić uwagę na przepisy krajowe. Prawodawca chciał w u.z.r.p.o. uszczegółwić regulacje UE poprzez uwzględnienie specyfiki polskiego systemu instytucjonalnego. Zgodnie z art. 28 ust. 2, u.z.r.p.o. podmiotem wdrażającym instrument finansowy lub fundusz funduszy, o którym mowa w art. 2 pkt. 27 rozporządzenia 1303/2013, może być podmiot wskazany w art. 38 ust. 4 lit. a i b tego rozporządzenia, w tym w szczególności BGK, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz PARP. Należy jednak zauważyć, że wskazany przepis u.z.r.p.o. nie uszczegółwia zasad wyboru takiego podmiotu, a wręcz powoduje powstawanie kolejnych wątpliwości. Po pierwsze, powstaje pytanie czy wymienione literalnie podmioty, z uwagi na ich specyfikę, będą mogły być podmiotami zarządzającymi funduszami powierniczymi bez przeprowadzania otwartego postępowania na wybór podmiotów zarządzających? Wydaje się zasadne, aby tym instytucjom powierzyć rolę podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi, ponieważ mają one charakter publiczny i są wyspecjalizowane w realizacji programów pomocowych dla beneficjentów ostatecznych (zadania te stanowią statutowe cele tych instytucji). Z uwagi na niekomercyjny charakter tych instytucji możliwe jest ograniczenie kosztów zarządzania takimi instrumentami finansowymi. Drugie pytanie dotyczy formy wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi w przypadku, gdy instytucja zarządzająca środkami przeznaczonymi na wsparcie MŚP zdecyduje się otwarte postępowanie w celu wyboru takiego podmiotu. Jak już wskazano, w takim przypadku możliwy jest wybór w trybie konkursowym (poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów u.z.r.p.o. dotyczących wyboru beneficjentów ostatecznych) albo wybór w trybie zamówień publicznych (zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych³⁸³). Wydaje się, że z uwagi na specyfikę zarządzania funduszami funduszy, która polega na realizacji zadań publicznych, zasadne jest stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych.

³⁸³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

3.3.2. Zwrot kosztów zarządzania i wynagradzanie pośredników finansowych

Jak już sygnalizowano, jedną z najważniejszych przesłanek skutecznej dystrybucji środków zwrotnych na rzecz MŚP jest dostępność takiego finansowania. Aby środki były możliwie szeroko dostępne dla beneficjentów ostatecznych, niezbędne jest wykorzystanie potencjału instytucjonalnego nie tylko instytucji publicznych, ale również podmiotów o charakterze komercyjnym (w szczególności na poziomie pośredników finansowych). Warunkiem przystąpienia do takiej działalności instytucji komercyjnych - co do zasady - jest zamiar uzyskania określonych korzyści. Takimi korzyściami może być pozyskanie nowych klientów, którzy nie otrzymaliby finansowania na zasadach rynkowych. W takim przypadku korzyści z pozyskania nowych klientów muszą być wyższe niż koszty ich pozyskania. Dlatego państwo dopuszcza możliwość refundacji kosztów wdrażania programów pomocowych, co może zachęcić podmioty komercyjne do dystrybucji środków publicznych. Dodatkową motywacją dla pośredników finansowych mogą być również zachęty finansowe.

W ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013 przepisy odnoszące się do przekazywania środków dla pośredników finansowych są znacznie ograniczone. Jedynym przepisem niebudzącym wątpliwości interpretacyjnych jest art. 43 ust. 4 rozporządzenia 1828/2006 odnoszący się do możliwości zwrotu dla pośredników kwalifikowanych kosztów zarządzania. Zgodnie z tym przepisem koszty zarządzania nie mogą przekraczać, średniorocznie, w czasie trwania programu pomocowego, poniższych wartości procentowych, chyba, że przeprowadzony przetarg wykaże konieczność podwyższenia tych pułapów:

- 2 % kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszy powierniczych, lub kapitału wniesionego przez program operacyjny lub fundusz powierniczy do funduszy gwarancyjnych;
- 3 % kapitału wniesionego przez program operacyjny lub fundusz powierniczy do instrumentu inżynierii finansowej we wszystkich pozostałych przypadkach, z wyjątkiem instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw;
- 4 % kapitału wniesionego przez program operacyjny lub fundusz powierniczy do instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw.

Przepisem, który może być podstawą przyznania dodatkowego wynagrodzenia w formie zachęt dla MŚP jest art. 43 ust. 7 rozporządzenia 1828/2006, który stanowi, że zyski z inwestycji w akcje lub udziały oraz z pożyczek, pomniejszone o udział w kosztach

zarządzania i kosztach zachęt do osiągnięcia lepszych wyników, mogą być na zasadzie preferencyjnej przeznaczone dla inwestorów działających w poszanowaniu zasady inwestora gospodarki rynkowej, do poziomu wynagrodzeń określonego w regulaminie instrumentu inżynierii finansowej, a następnie zostają przyznane proporcjonalnie pomiędzy wszystkich partnerów współfinansujących lub udziałowców. We wskazanym przepisie nie odniesiono się jednak do instrumentów gwarancyjnych. Ponadto należy podkreślić, że aby zachęty dla pośredników mogły przyczynić się do podjęcia decyzji o włączeniu się do programu pomocowego, ich poziom powinien być znany w momencie podejmowania takiej decyzji.

Właściwe uregulowanie możliwości przyznawania zachęt dla pośredników finansowych jest szczególnie ważne, ponieważ mogą one być skutecznym narzędziem pozwalającym na efektywniejszą realizację programów pomocowych. Przykładem zachęt pozwalających na efektywniejszą dystrybucję środków mogą być:

- zachęty za szybsze przekazywanie środków dla MŚP;
- zachęty za przekazywanie środków dla określonych typów przedsiębiorstw wykazujących szczególne zapotrzebowanie na finansowanie zgodnie z badaniami luki finansowej (np. przedsiębiorstwa innowacyjne czy przedsiębiorstwa rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej);
- zachęty za skuteczne czynności windykacyjne w przypadku zaprzestania zwrotu środków.

W programach pomocowych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007 - 2013 zachęty finansowe dla pośredników finansowych dostępne były jedynie w produktach finansowych oferowanych przez BGK jako menadżera funduszy powierniczych JEREMIE (programy te realizowane były ze środków RPO i dostępne były tylko w 6 województwach)³⁸⁴. Jednak z uwagi na brak przejrzystych przepisów odnoszących się do kwalifikowalności takich zachęt powstają wątpliwości czy środki przekazane w ramach zachęt zostaną uznane za kwalifikowane.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w aktach normatywnych dla okresu programowania 2014 – 2020 rozszerzono regulacje odnoszące się do zasad refundowania kosztów zarządzania. Podstawowymi przepisami w tym zakresie są art. 42 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. od 12 do 14 rozporządzenia 480/2014. Najważniejszym rozwiązaniem jest

³⁸⁴ Patrz np. metryka produktu finansowego poręczenie portfelowe stanowiącą załącznik nr 4 do regulaminu konkursu na wybór pośredników finansowych nr 3.3/2014/ŁRFP www.jeremie.com.pl/jeremie/plik/konkurs_3_3_2014_lrfp-4_Metryka (dostęp: 22 czerwca 2014 r.).

uzależnienie wysokości kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie od wyników osiągniętych przez podmioty uczestniczące w dystrybucji środków. Ponadto, w przepisach tych powiązano wysokość kosztów zarządzania ze specyfiką poszczególnych instrumentów finansowych (instrumenty pożyczkowe, gwarancyjne oraz kapitałowe).

Mając na uwadze powyższe, w programach wsparcia dla perspektywy finansowej 2014 – 2020 należy znacznie rozszerzyć możliwość oferowania zachęt dla podmiotów finansowych. Zachęty takie są skutecznym instrumentem³⁸⁵ poprawiającym efektywność realizacji takich programów i pozwalają na włączenie do systemu wsparcia komercyjnych instytucji finansowych.

3.3.3. Prawne zabezpieczenie zwrotu środków

Następnym działaniem występującym wyłącznie przy realizacji instrumentów zwrotnych, jest prawne zabezpieczenie zwrotu środków. Działania takie są powszechne w komercyjnych instytucjach finansowych. Natomiast z uwagi na dominującą rolę instrumentów dotacyjnych przy realizacji zadań publicznych, w sposób ograniczony uregulowano problem zabezpieczenia zwrotu środków publicznych. Najważniejszymi formami zabezpieczenia zwrotu środków są instytucje prawa cywilnego, określone w szczególności w k.c., takie jak np.:

- poręczenie,
- zastaw na zasadach ogólnych i zastaw rejestrowy,
- hipoteka,
- weksel,
- dobrowolne poddanie się egzekucji,
- ubezpieczenie.

Na gruncie przepisów odnoszących się do finansowania beneficjentów ze środków europejskich (którymi mogą być również MŚP) przepisem wprost odnoszącym się do konieczności zabezpieczenia zwrotu środków jest 206 ust. 2 pkt. 6 u.f.p. Stanowi on, że umowa o dofinansowanie beneficjenta powinna określać formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z tej umowy. W tym miejscu należy po raz kolejny dokonać rozróżnienia poszczególnych szczebli instytucji uczestniczących w procesie

³⁸⁵ Skuteczność stosowania mechanizmu zachęt została potwierdzona również w analizach ex post, np. Policy & Action Group Uniconsult, *Ocena realizacji instrumentów inżynierii...*, wyd. cyt. s. 7 i 69.

finansowania sektora MŚP. Poszczególne formy zabezpieczenia zwrotu środków mogą być ustanowione w umowach pomiędzy:

- 1) instytucją zarządzającą środkami publicznymi a menadżerem funduszu powierniczego,
- 2) menadżerem funduszu powierniczego a pośrednikiem finansowym,
- 3) pośrednikiem finansowym a ostatecznym beneficjentem (MŚP).

W związku z tym powstają wątpliwości czy wskazane przepisy u.f.p. odnoszą się do wszystkich wskazanych relacji. Nie ma wątpliwości co do obowiązku stosowania zabezpieczeń w relacjach wskazanych powyżej w pkt. 1 i 2. Jednak, jak sygnalizowano w rozdziale IV, w obecnym systemie instytucjonalnym pośrednicy finansowi interpretują przepisy w ten sposób, że umowy z ostatecznymi beneficjentami nie mają charakteru umów o dofinansowanie (zgodnie z u.z.p.p.r), co jest uzasadnione elastycznością oferowanych instrumentów finansowych. Mając to na uwadze powyższe, wydaje się, że zasadnym jest doprecyzowanie wskazanego przepisu u.f.p. i jednoznaczne określenie, iż zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy powinno obejmować również beneficjentów ostatecznych otrzymujących wsparcie w ramach instrumentów zwrotnych. Niezależnie od tego instytucja udzielająca wsparcia stosując zabezpieczenia powinna uwzględniać charakter poszczególnych projektów, ponieważ wymaganie nadmiernego zabezpieczenia może prowadzić do tego, że wsparcie finansowe będzie nieosiągalne dla przedsiębiorstw. Dlatego w przypadku beneficjentów, którzy są w szczególności narażeni na brak finansowania (takich jak np. przedsiębiorstwa rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczą czy przedsiębiorstwa innowacyjne) zabezpieczenia takie powinny mieć charakter możliwie najmniej ingerujący w ich działalność, np. zastaw na środkach trwałych zakupionych ze środków otrzymanych w ramach pomocy zwrotnej.

3.3.4. Dystrybucja środków na zasadach pomocy *de minimis*

Kolejnym działaniem specyficznym dla instrumentów zwrotnych są odmienne zasady obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w tej formie. Określenie takich zasad ma znaczenie dla ustalenia czy dana pomoc spełnia przesłanki pomocy publicznej, a jeśli je spełnia to czy ekwiwalent takiej pomocy przekracza progi określone dla pomocy udzielanej na zasadach *de minimis*.

Jak wskazywano podstawowymi regulacjami w tym zakresie są komunikat Komisji oraz obwieszczenie Komisji. Zgodnie z komunikatem, aby określić czy wsparcie finansowe stanowi pomoc państwa należy porównać wysokość oprocentowania w ramach otrzymanego

wsparcia ze stopą referencyjną. Jeżeli oprocentowanie wsparcia jest wyższe oznacza to, że udzielone zostało na zasadach rynkowych i nie stanowi pomocy. Stopa referencyjna obliczana jest poprzez dodanie do jednorocznej stopy IBOR (stopa bazowa) marży, której wysokość uzależniona jest od dwóch zmiennych, tj. od poziomu zabezpieczeń³⁸⁶ oraz kategorii ratingowej oznaczającej sytuację finansową przedsiębiorcy³⁸⁷. Stopa IBOR publikowana jest dla danego państwa co roku. Dodatkowo, w celu uwzględnienia znacznych i nagłych zmian, aktualizacja jest przeprowadzana każdorazowo, gdy średnia stopa obliczona za trzy poprzednie miesiące będzie odbiegać o więcej niż 15 % od stopy obowiązującej. Aktualizacja taka miała miejsce w I i w II kwartale 2013 r. Według stanu na I kwartał 2015 r., stopa bazowa wynosi 2,16%.³⁸⁸ W przypadku instrumentów gwarancyjnych przy określaniu wartości pomocy publicznej zastosowanie mają przepisy rozporządzenia 1407/2013 oraz obwieszczenia Komisji. W obwieszczeniu wskazano jakie stawki prowizji za udzielenie gwarancji stanowią próg pomocy publicznej. Wysokość progów uzależniona jest od ratingu danego przedsiębiorcy. Jeśli wsparcie zostanie uznane za pomoc publiczną wartość ekwiwalentu dotacji można obliczyć na podstawie art. 4 rozporządzenia 1407/2013 w sposób uproszczony. Wsparcie w formie uproszczonej może zostać przyznane, jeśli pomoc jest przejrzysta, co oznacza że:

- beneficjent nie jest przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego lub nie spełnia określonych właściwym dla niego prawem krajowym kryteriów objęcia zbiorowym postępowaniem upadłościowym na wniosek wierzycieli; oraz
- gwarancja nie przekracza 80 % wartości pożyczki bazowej oraz gwarantowana kwota wynosi 1 500 000 EUR (lub, w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się transportem drogowym towarów, 750 000 EUR) i czas trwania gwarancji wynosi pięć lat, albo gwarantowana kwota wynosi 750 000 EUR (lub, w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się transportem drogowym towarów, 375 000 EUR) i czas trwania gwarancji wynosi dziesięć lat; jeżeli gwarantowana kwota jest niższa niż te kwoty lub gwarancji udzielono na okres krótszy niż odpowiednio pięć albo dziesięć lat.

³⁸⁶ W komunikacie przewidziano 3 poziomy zabezpieczeń.

³⁸⁷ Rating nie musi być ustalony przez określone agencje ratingowe. Akceptowane są również krajowe systemy ratingowe lub systemy stosowane przez banki w celu odzwierciedlenia wskaźników niewypłacalności. Mechanizmy ratingu kredytowego będące w powszechnym użyciu porównano np. w tabeli nr 1 w dokumencie roboczym nr 207 Banku Rozrachunków Międzynarodowych: www.bis.org/publ/work207.pdf (dostęp: 11 lutego 2014 r.).

³⁸⁸ www.uokik.gov.pl/stopa_referencyjna_i_archiwum.php (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

Należy zauważyć, że w polskiej wersji językowej rozporządzenia 1407/2013 w przepisach dotyczących możliwości stosowania uproszczonej zasady obliczania ekwiwalentu dotacji, transakcją bazową jest wyłącznie pożyczka. Biorąc pod uwagę specyfikę polskiego porządku prawnego, gdzie pożyczki oraz kredyty dla MŚP są odrębnymi instytucjami prawnymi, należy uwzględnić tę specyfikę w rozporządzeniu, tak aby MŚP na równych zasadach mogły korzystać zarówno z pożyczki, jak i kredytu. Ponadto zasadne jest rozszerzenie stosowania tej zasady przy gwarancjach, w których transakcją bazową jest zwrotny instrument finansowania w postaci leasingu. Wskazanie w polskiej wersji językowej rozporządzenia literalnie jedynie pożyczki, jako transakcji bazowej, w ramach której można stosować uproszczoną zasadę powoduje lukę w stosunku do pozostałych zwrotnych instrumentów finansowych. Luka ta przyczynia się do różnego, często sprzecznego interpretowania tegoż przepisu przez poszczególne podmioty udzielające pomocy *de minimis*. Zasadne jest wskazanie szerszego katalogu zwrotnych instrumentów finansowania, których cel i zasady są zbliżone lub podobne do pożyczki przy zachowaniu maksymalnych kwot i czasu trwania gwarancji. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w przypadku niektórych projektów realizowanych przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach inicjatywy JEREMIE pomoc *de minimis* udzielana jest w formie poręczeń, gdzie transakcją bazową stanowią transakcje leasingu.

3.3.5. Problem podwójnego finansowania projektów

Zakaz podwójnego finansowania projektów znajduje swoje ogólne umocowanie w art. 129 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego³⁸⁹. Przepis ten stanowi o zakazie łączenia dotacji pochodzących ze środków UE. Przez łączenie dotacji rozumie się finansowanie jednego projektu inwestycyjnego przez MŚP, z kilku źródeł środków publicznych.

Wydaje się, że w obecnym brzmieniu przepis ten nie ma zastosowania do instrumentów zwrotnych, ponieważ z uwagi na konieczność zwrotu środków nie powstaje ryzyko nadmiernego przysporzenia ostatecznych beneficjentów. Jednak wątpliwości

³⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. U. UE z 26.10.2012 r., L 298, s. 1 z późn. zm.). Warto zauważyć że wcześniej zasada ta była unormowana w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE z 16.9.2002 r., L 248, s. 1 z późn. zm.).

interpretacyjne powoduje niejasny przepis unormowany w art. 129 ust. 1 powoływanego rozporządzenia, w którym określono, iż w żadnym przypadku te same koszty nie mogą być dwukrotnie finansowane z budżetu UE. Podmioty udzielające pomoc na podstawie wskazanych przepisów mogą go interpretować rozszerzając jego stosowanie na instrumenty zwrotne. Należy nadmienić, że w stosunku do okresu programowania 2014 – 2020 problem ten został rozwiązany na gruncie rozporządzenia 1303/2013. W art. 37 ust. 7 tego rozporządzenia wskazano, że instrumenty finansowe mogą być łączone z dotacjami, dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne, jeżeli wsparcie ze środków UE jest świadczone za pomocą instrumentów finansowych i połączone w ramach jednej operacji z innymi formami wsparcia bezpośrednio związanymi z instrumentami finansowymi skierowanymi do tych samych ostatecznych odbiorców. W takich przypadkach mają zastosowanie unijne przepisy w zakresie pomocy państwa i prowadzona jest oddzielna ewidencja dla każdej formy wsparcia.

Warto zauważyć, że nie było wyłączeń stosowania tej zasady w stosunku do instrumentów zwrotnych w okresie programowania 2007 – 2013, dlatego problem ten został rozszerzony na gruncie wytycznych MRR. Uszczegółowienie zakazu podwójnego finansowania określone zostało w *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*³⁹⁰ wydanych przez MRR³⁹¹. Zgodnie z nimi podwójnym finansowaniem jest w szczególności:

- zrefundowanie (lub rozliczenie) tego samego wydatku w ramach dwóch różnych projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności;

³⁹⁰ Krajowe wytyczne MRR z 20 kwietnia 2010 r. dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 www.mir.gov.pl/fundusze (dostęp: 18 listopada 2014 r.).

³⁹¹ Ponadto zgodnie z Wytycznymi, Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym / Regionalnym Programem Operacyjnym powinna dodatkowo ustanowić szczegółowe zasady dotyczące kwalifikowania wydatków dla projektów współfinansowanych w ramach danego Programu. Zasady ustanowione przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym / Regionalnym Programem Operacyjnym mogą być bardziej restrykcyjne niż zasady określone w Wytycznych.

Zgodnie z tymi wytycznymi, koszt jest kwalifikowany jeżeli spełnia m.in. warunek, iż nie został sfinansowany z wspólnotowych lub krajowych środków publicznych. W świetle tego dokumentu zakazem podwójnego finansowania są objęte wszelkie wydatki z udziałem środków publicznych.

- zrefundowanie (lub rozliczenie) kosztów VAT ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, a następnie odzyskanie tego podatku ze środków budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁹²;
- zakupienie środka trwałego z udziałem środków dotacji krajowej, a następnie zrefundowanie (lub rozliczenie) kosztów amortyzacji tego środka trwałego w ramach środków UE;
- zrefundowanie wydatku poniesionego przez leasingodawcę na zakup dobra leasingowanego beneficjentowi w ramach leasingu finansowego, a następnie zrefundowanie rat opłacanych przez beneficjenta w związku z leasingiem tego dobra³⁹³.

Wytyczne wskazują, iż zakazem podwójnego finansowania objęta jest wszelka pomoc ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, bez względu na formę pomocy w danym przypadku. Oznacza to, że zakaz ten obejmuje również instrumenty zwrotne.

Jak wskazywano, wątpliwości wynikają w szczególności z charakteru prawnego wytycznych. Nie stanowią one źródła powszechnie obowiązującego prawa, a jedynie zbiór dobrych praktyk. Dlatego instytucje realizujące programy wsparcia dla MŚP mogą mieć wątpliwości co do ich stosowania. W związku z powyższym zasadne jest dokonanie zmian we wskazanych wytycznych polegających na odejściu od zakazu podwójnego finansowania w stosunku do instrumentów zwrotnych.

3.4. Kontynuowanie projektów

Jednym z najistotniejszych problemów wynikających ze zwrotnego charakteru środków przeznaczonych na wsparcie MŚP jest określenie ich statusu po dokonaniu spłat przez beneficjentów ostatecznych, oraz możliwości ich dalszego wykorzystania. Na poziomie prawa UE w ramach okresu programowania 2007 – 2013 przepisem regulującym przeznaczenie środków spłacanych z instrumentów inżynierii finansowej jest art. 78 ust. 7 rozporządzenia 1083/2006³⁹⁴. Przepis ten stanowi, iż środki zwrócone na rzecz operacji z inwestycji dokonanych z instrumentów zwrotnych zostają powtórnie wykorzystane przez właściwe organy państwa członkowskiego na rzecz projektów z tego samego zakresu. Warto

³⁹² Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 154 z późn. zm.

³⁹³ Podrozdział 5 Wytycznych – Zakaz podwójnego finansowania, s. 24.

³⁹⁴ Przepis ten ma nadal zastosowanie w zakresie rozliczania środków w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013.

zwrócić uwagę na fakt, iż regulacja ta ma charakter bardzo ogólny. Stąd przepisy krajowe powinny precyzować zasady dalszego wykorzystywania tych środków. Jednakże to, specyficzny charakter środków³⁹⁵ zwracanych z instrumentów zwrotnych nie został uregulowany w przepisach dotyczących źródeł dochodów budżetu państwa oraz budżetu JST, co jest sytuacją szczególną na tle innych środków pochodzących z UE. Regulacje odnoszące się do reinwestowania środków zwracanych przez MŚP określone zostały jedynie w u.z.r.p.o. W ustawie tej wskazano, że środki finansowe pochodzące z wkładów wniesionych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych do instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych na podstawie art. 44 rozporządzenia nr 1083/2006, pozostające w dniu 1 stycznia 2016 r. na rachunkach podmiotów zarządzających instrumentami inżynierii finansowej, niezaangażowane w ramach umów z odbiorcami wsparcia udzielanego przez instrumenty inżynierii finansowej oraz środki zwrócone po tym dniu przez tych odbiorców do instrumentów inżynierii finansowej, są ponownie wykorzystywane na realizację celów określonych w art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia. Ponadto w u.z.r.p.o. określono, że w celu ponownego wykorzystania środków finansowych, instytucja zarządzająca zakłada w BGK rachunek do obsługi instrumentów inżynierii finansowej. Obsługa finansowa tego rachunku prowadzona jest zgodnie z umową podpisaną między instytucją zarządzającą a BGK. Co istotne, nie określono statusu zwracanych środków, wskazano jedynie, że wyłącznym dysponentem środków finansowych, zgromadzonych na rachunku, o którym mowa powyżej jest:

- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w odniesieniu do środków pochodzących z krajowego programu operacyjnego;
- zarząd województwa – w odniesieniu do środków pochodzących z regionalnego programu operacyjnego.

Brak przejrzystych zasad ponownego zarządzania środkami jest niekorzystny z punktu widzenia instytucji zarządzających poszczególnymi programami wsparcia, ponieważ utrudnia to projektowanie kolejnych programów pomocowych. Najważniejsze wątpliwości związane z ponownym wykorzystaniem zwracanych środków dotyczą:

- zakresu czasowego reinwestycji;
- zasad zarządzania zwracanymi środkami, w szczególności brak jest jasnych przepisów określających czy menadżer funduszy powierniczych może pobierać wynagrodzenie

³⁹⁵ Specyfika ta polega na braku jednoznacznej regulacji, co do zasad zarządzania zwracanymi środkami.

za zarządzanie środkami, a jeśli może to na jakich warunkach, czy na takich jak miało to miejsce na gruncie przepisów w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013, czy na gruncie przepisów dotyczących programów pomocowych w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020;

- braku podstawy prawnej do udzielania pomocy zwrotnej na zasadach *de minimis* po 31 grudnia 2015 r.;
- braku jasności co do zasad wyboru instytucji, która może zarządzać takimi środkami;
- kwestii czy podmiot zarządzający może być wybrany w ramach procedury zamówień publicznych, czy może nim zostać np. dotychczasowy operator środków poprzez zawarcie aneksów do wcześniejszych umów regulujących zarządzanie środkami.

Problem braku przepisów odnoszących się do statusu środków dotyczy również pośredników finansowych realizujących programy w ramach perspektywy 2007 – 2013. Brak przejrzystych zasad jest istotnym czynnikiem utrudniającym planowanie rozwoju funduszy pożyczkowych czy poręczeniowych, których działalność jest w znacznym stopniu uzależniona od programów pomocy zwrotnej. Problem ten może doprowadzić do tego, że fundusze poręczeniowe i pożyczkowe będą obawiały się udzielać kolejnych pożyczek i poręczeń (także z powodu braku wiedzy o trybie ich ewentualnego zwrotu), wskutek czego środki te będą spoczywać niewykorzystane na rachunkach bankowych. Zapewnienie ciągłości projektów pomocowych jest bardzo istotne, ponieważ w przypadku zaprzestania udzielania pomocy utrudnione będzie ponowne uruchomienie środków. Związane to będzie z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów oraz spowoduje utratę płynności w przekazywaniu środków.

Z powyższego wynika, że konieczne jest niezwłoczne określenie zasad reinwestowania środków finansowych pochodzących ze zwrotnych programów pomocowych dla MŚP. Wydaje się, że należy określić perspektywę finansową w jakiej środki powinny być reinwestowane. Z uwagi na zmienne okoliczności gospodarcze niezasadnym jest utrzymywanie programów pomocowych w przypadku, gdy np. na takie wsparcie nie będzie już zapotrzebowania. Dlatego instytucje zarządzające powinny mieć możliwość dysponowania tymi środkami po określonym czasie reinwestycji. Zasady zarządzania środkami po 31 grudnia 2015 r., czyli po okresie kwalifikowalności wydatków w ramach okresu programowania 2007 – 2013 powinny zostać określone w umowach pomiędzy instytucjami koordynującymi wsparcie a podmiotami zainteresowanymi zarządzaniem tymi środkami. Wydaje się, że poszczególne parametry określające zasady zarządzania powinny

stanowiąc element gry rynkowej w procesie wyboru takich podmiotów. Oznacza to, że zasadnym jest wybór zarządzających funduszami w oparciu o kryteria takie jak: wysokość kosztów zarządzania funduszem, wysokość wynagrodzenia za zarządzanie czy niski próg szkodowości.

4. Wnioski

Mając na uwadze problemy wskazane w niniejszym rozdziale należy przedstawić następujące wnioski ogólne:

1. Na gruncie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że z uwagi na małą ilość przepisów regulujących zwrotne wsparcie MŚP, które powinny być wprowadzone ze względu na wagę problematyki, powstaje wiele wątpliwości interpretacyjnych na etapie ich stosowania. Wątpliwości te powodują, że programy pomocowe realizowane na podstawie tych przepisów są mniej efektywne.
2. Zauważalne jest rozszerzenie regulacji dotyczących instrumentów zwrotnych w ramach okresu programowania 2014 – 2020, zarówno na poziomie UE, jak i polskim, co jest zjawiskiem zdecydowanie korzystnym. Przepisy te powinny być stosowane odpowiednio dla programów pomocowych w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013, w których okres kwalifikowania wydatków upływa 31 grudnia 2015 r.
3. Dodatkowo wątpliwości powstają w związku ze stosowaniem aktów niemających mocy wiążącej dla państw członkowskich takie jak komunikaty, obwieszczenia, czy noty Komitetu Koordynującego Fundusze. Wskazane okoliczności powodują, że normatywny system zwrotnego finansowania MŚP staje się niejednoznaczny, niespójny i niestabilny.
4. Zobowiązanie instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję środków do właściwego przygotowania projektu, w szczególności poprzez przeprowadzenie właściwych badań mających określić zasadność wsparcia w ramach planowanego programu, należy uznać za konieczne. Pomimo, iż badania takie są często czasochłonne i wiążą się z dodatkowymi kosztami, należy uznać, że wady te są niwelowane w trakcie realizacji programu poprzez szybsze i skuteczniejsze udzielanie wsparcia. Dzięki nim można precyzyjnie dystrybuować środki wyłącznie do przedsiębiorstw rzeczywiście potrzebujących takiego wsparcia. Obecnie obowiązek prowadzenia szczegółowych

badania obejmuje jedynie programy realizowane ze środków UE. Należy podkreślić, że obowiązkiem takim powinny być objęte również programy rządowe.

5. Pomimo rozszerzenia regulacji odnoszących się do instrumentów zwrotnych nadal występuje wiele wątpliwości w zakresie realizacji programów pomocowych. Dotyczą one w szczególności zasad wyboru podmiotów zarządzających funduszami powierniczymi, wynagradzania pośredników finansowych, a także udzielania pomocy *de minimis* oraz zakazu nakładania się finansowania.
6. Brak przejrzystych przepisów odnoszących się do zasad reinwestowania środków zwracanych przez beneficjentów w ramach programów pomocowych w okresie programowania 2007 -2013, powoduje że instytucje zarządzające tymi programami mają trudności z planowaniem kolejnych programów, co może wpływać na ograniczenie finansowania MŚP.

Rozdział VI

Bariery instytucjonalne dystrybucji środków przeznaczonych na finansowanie zwrotne dla MŚP

1. Wprowadzenie³⁹⁶

Przedmiotem ostatniej części niniejszej rozprawy jest ocena organizacji i zarządzania programami pomocy zwrotnej, z uwzględnieniem systemu instytucji dystrybuujących środki publiczne. W związku z powyższym niniejszy rozdział będzie obejmował określenie poszczególnych instytucji uczestniczących w procesie wsparcia oraz zidentyfikowanie poszczególnych programów, w ramach których dystrybuowane jest wsparcie zwrotne. Celem tego rozdziału jest ocena czy organizacja oraz system instytucjonalny wsparcia sektora MŚP są optymalne zarówno z punktu widzenia beneficjentów ostatecznych, jak i państwa.

Z uwagi na brak przyjęcia programów pomocy zwrotnej w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, dalsza analiza obejmować będzie programy realizowane w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013. Wnioski z niej płynące powinny stanowić punkt odniesienia dla organów państwowych przy projektowaniu systemu instytucjonalnego pomocy w perspektywie finansowej 2014 – 2020.

Badając system instytucjonalny wsparcia MŚP, dostrzegalna jest bardzo duża ilość dostępnych programów pomocowych, z których mogą korzystać przedsiębiorstwa. W tym miejscu warto przywołać zestawienie sporządzone przez Ministerstwo Gospodarki pt. *Zbiornicze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia*.³⁹⁷ Pomimo, iż obejmuje ono jedynie programy koordynowane na poziomie ogólnopolskim (czyli instrumenty zasilane funduszami strukturalnymi w ramach Programów Operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki oraz Rozwój Polski Wschodniej, jak również z budżetu państwa, bez uwzględnienia działań realizowanych przez samorzady województw), to według stanu na 1 października 2014 r. dostępnych było 136 programów pomocowych. Wydaje się,

³⁹⁶ Fragmenty niniejszego rozdziału opublikowane zostały w D. Kowalski, *Koordinacja polityki zwrotnego finansowania sektora MŚP ze środków publicznych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym*, Studia Ekonomiczne i Regionalne, T. 7, nr 3, s. 55 – 68.

Finansowanie zwrotne jako instrument racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi na przykładzie środków pochodzących z UE, (w:) R. Przygodzka (red.), *Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych*, Białystok 2012, s. 123 i nast.

³⁹⁷ www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Wsparcie+finansowe+i+inwestycje/Instrumenty+wsparcia (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

że tak duża liczba tych programów powoduje nakładanie się zakresów poszczególnych działań, co wiąże się z kreowaniem nadmiernych kosztów zarządzania. Ponadto takie rozdrobnienie uniemożliwia wykorzystanie efektu synergii i utrudnia koordynowanie udzielania pomocy przez instytucje za to odpowiedzialne. Dalsza część niniejszego rozdziału obejmować będzie wyłącznie analizę systemu instytucjonalnego oraz zakresu programów pomocowych o charakterze zwrotnym.

2. Instytucje uczestniczące w dystrybucji środków publicznych w ramach zwrotnych programów pomocowych

2.1. Uwagi ogólne

Wydaje się, że podstawowym problemem przy realizacji programów pomocowych dla MŚP jest **nadmierne rozdrobnienie instytucji** o charakterze publicznym, pośredniczących w dystrybucji środków pomocowych. Przez instytucje publiczne należy rozumieć nie tylko podmioty koordynujące politykę wsparcia sektora MŚP takie jak np. właściwe ministerstwa, ale również instytucje działające na zasadach rynkowych, takie jak spółki prawa handlowego czy fundacje i stowarzyszenia, których głównym udziałowcem jest Skarb Państwa. Przykładem takich instytucji są np. fundusze pożyczkowe, poręczeniowe czy agencje rozwoju regionalnego.

Zakres podmiotów uczestniczących w programach pomocowych dla MŚP określony został w dokumentach strategicznych. Podstawowym aktem określającym politykę rozwoju publicznych instytucji wspierających finansowo MŚP jest dokument „Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009 – 2013”³⁹⁸. Zgodnie z nim państwo prowadzi działania organizacyjne i ekonomiczne służące rozwojowi funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, takie jak: opracowanie i wdrożenie wysokich, uznawanych powszechnie standardów usług świadczonych małym i średnim przedsiębiorstwom przez fundusze, niezależnie od miejsca ich lokalizacji i obszaru działania, zapewnienie przejrzystości procedur i kryteriów udzielania pożyczek i poręczeń, bezpieczeństwa prowadzonej działalności, stabilnej bazy kapitałowej funduszy i możliwości jej rozwoju, łatwej dostępności dla przedsiębiorców oraz wysokiej akceptowalności przez

³⁹⁸ Przyjęty przez Radę Ministrów 3 lutego 2009 r., uzupełniony o „Dokument zmieniający Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013” przyjęty przez Radę Ministrów 22 lutego 2011 r., Warszawa 2011 r., www.mg.gov.pl (dostęp 18 listopada 2014 r.).

środowisko bankowo – finansowe i finalnych beneficjentów³⁹⁹. Podkreśla się, że podstawowym atutem dystrybucji wsparcia poprzez fundusze na poziomie regionalnym jest znajomość przez te podmioty potrzeb i oczekiwań MŚP. Pozwala to na skuteczne wypełnianie luki kapitałowej. Wydaje się jednak, że obecnie rozproszenie tych instytucji jest zbyt duże, co powoduje, że niemożliwe jest pełne wykorzystywanie ich potencjału. Szczegółowa analiza skuteczności poszczególnych rodzajów instytucji w dystrybucji środków pomocowych przeprowadzona zostanie w dalszej części niniejszego rozdziału.

Innym istotnym programem określającym zakres instytucjonalny wsparcia sektora MŚP jest wspomniany już rządowy program *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*. Celem tego programu było wzmocnienie roli BGK w systemie wsparcia MŚP poprzez przeniesienie na ten bank odpowiedzialności za produkty o charakterze gwarancyjnym. Wcześniej BGK realizował programy pomocowe poprzez Fundusz Poręczeń Unijnych⁴⁰⁰ oraz Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych⁴⁰¹. Należy jednak zasygnalizować, że założenia niniejszego programu nie zostały zrealizowane, ponieważ z uwagi na różne źródła środków przeznaczonych na wsparcie MŚP, nie można było scentralizować instrumentów o charakterze gwarancyjnym. Przykładowo, instrumenty gwarancyjne w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013 koordynowane są przez PARP w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, Oś priorytetowa I: Nowoczesna Gospodarka, Działanie I.2 - Instrumenty inżynierii finansowej. Projekt ten wpisany jest na listę projektów indywidualnych PO RPW 2007 – 2013 - *Reporęczenia i pożyczki szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MŚP. Instrumenty wsparcia funduszy poręczeniowych i pożyczkowych w Polsce Wschodniej* (w programie tym BGK pełni rolę instytucji wdrażającej).

Innym przykładem wdrażania instrumentów gwarancyjnych poza BGK są działania w ramach RPO koordynowane przez samorządy województw.

³⁹⁹ Tamże, s. 5.

⁴⁰⁰ Działający na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1262).

⁴⁰¹ Działający na podstawie u.p.g.s.p.

2.2. Europejskie instytucje finansowe

Europejski Bank Inwestycyjny⁴⁰² jest instytucją finansową UE powstałą 1 stycznia 1958 r., na mocy Traktatu Rzymskiego. Jego akcjonariuszami są państwa członkowskie UE. Bank ten jest instytucją niezależną od budżetu UE, posiadającą osobowość prawną i własne organy decyzyjne (Rada Gubernatorów, Rada Dyrektorów, Komitet Zarządzający, Komisja Audytorowa). Udziela on kredytów i gwarancji zarówno podmiotom publicznym, jak i prywatnym działającym na terenie państw akcjonariuszy. Nadrzędnym celem jego działań jest przyczynianie się do harmonijnego rozwoju UE. Co istotne, jednym z najważniejszych celów priorytetowych określonych w planie operacyjnym banku jest wsparcie dla MŚP⁴⁰³. Najważniejszymi działaniami w zakresie wsparcia sektora MŚP realizowanymi przez EBI są: Program Ramowy na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP) oraz Program Europejskiej Inicjatywy Mikrofinansowej (PROGRES)⁴⁰⁴. Innymi działaniami na rzecz sektora MŚP są linie kredytowe dla banków komercyjnych, w ramach których środki finansowe przeznaczone są na rozwój. Przykładem takiej linii jest projekt „Rabobank PL Loan for SMES & MIDCAPS II”. Wartość tej linii kredytowej wynosi 100 mln EUR.⁴⁰⁵

Poza EBI znaczącą instytucją finansową realizującą programy wsparcia sektora MŚP jest Europejski Fundusz Inwestycyjny. Jest to spółka założona w 1994 r. przez udziałowców jakimi są EBI (62,1% udziałów), UE reprezentowana przez Komisję Europejską (30% udziałów) oraz 25 innych instytucji finansowych z krajów członkowskich oraz Turcja (7,9% udziałów)⁴⁰⁶. Podstawowym celem EFI jest wspieranie rozwoju sektora MŚP (w szczególności ukierunkowane na nowe technologie) poprzez instrumenty kapitałowe oraz gwarancje. Do tego celu EFI wykorzystuje fundusze własne, jak i środki powierzone przez EBI i UE. Warto zaznaczyć, iż EFI działa niezależnie - jako podmiot komercyjny na warunkach rynkowych. Należy również wskazać, że EFI nie jest instytucją bezpośrednio udzielającą finansowania dla MŚP, ale działa poprzez pośredników finansowych, którzy dystrybuują wsparcie dla przedsiębiorstw (EFI jest również menadżerem funduszy powierniczych w ramach inicjatywy JEREMIE).

⁴⁰² ang. *European Investment Bank*, fr. *Banque Européenne d'Investissement*.

⁴⁰³ *European Investment Bank Group - Operational Plan 2014-2016*, s. 4, www.eib.org/attachments/strategies/cop_2014_en.pdf (dostęp: 8 czerwca 2014 r.).

⁴⁰⁴ Więcej na temat programów w dalszej części niniejszego rozdziału, poświęconej poszczególnym programom pomocowym.

⁴⁰⁵ www.eib.org/projects/pipeline/2012/20120674.htm?media=rss&language=en (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

⁴⁰⁶ www.eif.org/who_we_are/shareholder/index.htm (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

Inną instytucją finansową uczestniczącą we wsparciu rozwoju sektora MŚP jest Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju (EBOR)⁴⁰⁷. Jest on międzynarodową instytucją, która promuje rozwój sektora prywatnego w państwach urzeczywistniających zasady demokracji wielopartyjnej, pluralizmu oraz gospodarki rynkowej celem przyspieszenia niezbędnych zmian strukturalnych w krajach przeprowadzających transformację. Bank ten liczy 66 członków (64 państw, EBI i UE). Przykładem działania w ramach wsparcia MŚP realizowanego przez EBOR jest program „*Polish SME Sustainable Energy Facility II*”. Jest to program na rzecz rozwoju efektywności energetycznej skierowany dla MŚP, którego łączna wartość wsparcia wynosi 200 mln EUR. W Polsce program ten koordynowany jest przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁰⁸.

2.3. Ministerstwa i zarządy województw

Podstawowymi jednostkami realizującymi politykę państwa w zakresie wsparcia sektora MŚP są poszczególne ministerstwa. Z uwagi na różne źródła finansowania programów dla MŚP oraz różnorodny charakter poszczególnych instrumentów, obecnie koordynacją programów pomocowych zajmują się różne ministerstwa, a nawet różne departamenty w ramach tych ministerstw. Najważniejszymi ministerstwami zarządzającymi programami pomocowymi są Ministerstwo Gospodarki (w szczególności: Departament Funduszy Europejskich, Departament Spraw Europejskich, Departament Strategii i Analiz, Departament Wdrażania Programów Operacyjnych⁴⁰⁹) oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (w szczególności: Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Departament Konkurencyjności i Innowacyjności, Departament Programów Ponadregionalnych⁴¹⁰). Oprócz nich wskazać należy ministerstwo właściwe do spraw pracy oraz polityki społecznej oraz ministerstwo właściwe do spraw środowiska, które to koordynują programy pomocowe, których beneficjentami mogą być również przedsiębiorstwa z sektora MŚP (np. działania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki czy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). Dodatkowo resortem, który ma znaczny wpływ na poszczególne programy pomocowe jest Ministerstwo Finansów. Wskazane instytucje co do zasady uczestniczą w koordynowaniu programów pomocowych na

⁴⁰⁷ ang. European Bank for Reconstruction and Development.

⁴⁰⁸ www.ebrd.com/pages/project/psd/2014/44741.shtml (dostęp: 2 czerwca 2014 r.).

⁴⁰⁹ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki (tekst jedn.: MP z 2014 r., poz. 24).

⁴¹⁰ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 96 z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (M.P. Dz. Urz. RP z dnia 30 grudnia 2013 r., poz. 1038).

poziomie krajowym. Natomiast na poziomie regionalnym środkami przeznaczonymi na wsparcie MŚP zarządzają poszczególne samorządy województw (w szczególności w ramach RPO). Podstawą działań samorządu województwa w zakresie wsparcia przedsiębiorczości jest art. 11 ust. 2 pkt. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴¹¹. Przepis ten stanowi że samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na art. 11 ust. 1 pkt. 2 i 3 wskazanej ustawy, stanowiący że samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.

2.4. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest rządową agencją podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Podstawowym zadaniem PARP jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i UE, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich. Agencja realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki w zakresie wspierania przedsiębiorców, w szczególności MŚP oraz osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą m.in. w zakresie:

- rozwój eksportu,
- rozwoju regionalnego,
- działalności innowacyjnej,
- tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich,
- rozwoju potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców.

Do zadań Agencji należą w szczególności:

- działanie na rzecz realizacji założeń polityki innowacyjnej państwa;
- wspieranie i promocja przedsięwzięć, w tym programów, centralnych i regionalnych w zakresie rozwoju innowacyjności;

⁴¹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

- przygotowywanie i realizacja własnych programów działań wspierających działalność innowacyjną;
- wspomaganie organów administracji rządowej i samorządowej w zbieraniu i przetwarzaniu danych o potrzebach gospodarki narodowej w zakresie innowacyjności;
- wspieranie działalności instytucji otoczenia przedsiębiorstw działających na rzecz wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarki, takich jak: instytuty badawcze, centra badawczo-rozwojowe, centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości i parki technologiczne;
- współpraca międzynarodowa w zakresie promocji i rozwoju innowacyjności.

Agencja uczestniczy w realizacji programów operacyjnych jako instytucja wdrażająca albo pośrednicząca, udzielająca pomocy finansowej beneficjentom. Co istotne, agencja nie podejmuje działań, których celem jest osiągnięcie zysku.

2.5. Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego jest jedynym bankiem w Polsce działającym w formie banku państwowego zgodnie z art. 12 p.b. Podstawowym aktem regulującym działalność BGK jest ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego⁴¹² oraz statut Banku Gospodarstwa Krajowego, stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego⁴¹³. Zgodnie z ustawą do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, obejmujących w szczególności projekty realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych, infrastrukturalne, oraz co szczególnie istotne związane, z rozwojem sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Projekty te są finansowane ze środków własnych banku lub z wykorzystaniem środków publicznych. W ramach realizacji wskazanych celów do zadań BGK należy prowadzenie działalności gwarancyjnej lub poręczeniowej w ramach realizacji programów rządowych lub w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa na podstawie u.o.g.s.p.

⁴¹² Dz. U. Nr 65, poz. 594 z późn. zm.

⁴¹³ Dz. U. Nr 81, poz. 535 z późn. zm.

2.6. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Kolejną instytucją realizującą zadania w zakresie publicznego wsparcia sektora MŚP jest UOKiK. Podstawą prawną działania UOKiK jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁴¹⁴. Urząd ten, poza licznymi zadaniami związanymi z przeciwdziałaniem praktyk ograniczających konkurencję oraz działaniami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów, ma za zadanie koordynować politykę dotyczącą udzielania pomocy publicznej. Zgodnie z art. 31 wskazanej powyższej ustawy do zakresu działania Prezesa Urzędu należy m.in. realizacja zadań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie współpracy i wymiany informacji w sprawach pomocy publicznej. Drugim istotnym aktem, na podstawie którego UOKiK realizuje swoje zadania jest u.p.p.p. Ustawa ta określa kompetencje Prezesa UOKiK m.in. zakresie:

- postępowania w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację;
- współpracy z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy, w zakresie pomocy publicznej;
- zasad reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed ETS i SPI w sprawach z zakresu pomocy publicznej;
- zasada zwrotu pomocy publicznej;
- zasady monitorowania pomocy publicznej.

Z uwagi na fakt, iż znaczna część pomocy udzielanej przez państwo na rzecz sektora MŚP stanowi pomoc publiczną (w tym pomoc *de minimis*) organ ten ma znaczny wpływ dystrybucję środków publicznych na ten cel.

2.7. Fundusze poręczeniowe

Zgodnie z raportem o stanie funduszy poręczeniowych, w Polsce według stanu na koniec 2012 r.⁴¹⁵ działało 49 funduszy poręczeniowych. Głównym ich zadaniem jest udzielanie poręczeń dla MŚP w celu zabezpieczenia pożyczki lub kredytu udzielanego przez instytucję finansową. Działalność funduszy poręczeniowych generuje duże ryzyko

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.).

⁴¹⁵ Krajowe Stowarzyszenie funduszy poręczeniowych, Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce, Warszawa 2013.

ekonomiczne przy jednoczesnym niskim poziomie zysków, dlatego niemal wszystkie fundusze zostały założone przez instytucje publiczne.

Z uwagi na skalę prowadzonej działalności fundusze te mogą wykorzystywać efekt mnożnika kapitałowego. Polega on na tym, że kapitały własne funduszy poręczeniowych (zgodnie z umowami pomiędzy tymi funduszami a instytucjami finansowymi) nie pokrywają pełnej wartości poręczeń. Wynika to z założenia, iż nie wszystkie zobowiązania będą musiały być wypłacone. Wysokość potencjalnego mnożnika uzależniona jest od skali działalności poszczególnych funduszy (im fundusz ma większe kapitały własne, to co do zasady, ma możliwość dokonywania transakcji o wyższym mnożniku, czyli przy zaangażowaniu mniejszej wartości kapitałów własnych)⁴¹⁶. Co istotne, dostrzegalny jest obecnie brak spójnej polityki państwa w stosunku do tego rodzaju funduszy. Podstawowym źródłem ich kapitalizacji jest finansowanie w ramach RPO. Należy jednak zauważyć, że równoległe państwo rozszerzyło poprzez BGK możliwość pozyskiwania przez banki komercyjne linii poręczeniowych i gwarancyjnych również na zasadach *de minimis*. W związku z powyższym instytucje udzielające wsparcia finansowego MŚP uzyskały możliwość uzyskania gwarancji z pominięciem sieci instytucji poręczeniowych.

Scentralizowanie zarządzania produktami gwarancyjnymi wydaje się być słuszne. Jedynie instytucje o znacznych kapitałach (takie jak np. BGK) są w stanie wygenerować właściwy wskaźnik dźwigni finansowej w ramach produktów gwarancyjnych. Ponadto, jak pokazuje praktyka, duże banki komercyjne nie decydują się na współpracę z regionalnymi funduszami poręczeniowym. Przyczyną tego jest scentralizowane zarządzanie produktami banków, przez co modyfikacja procedur w celu włączenia w produkty oferty regionalnych funduszy poręczeniowych jest nieopłacalna, gdy równoległe oferowane są produkty o charakterze krajowym.

Potwierdzeniem nieskuteczności regionalnych funduszy poręczeniowych mogą być dane publikowane w raporcie o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce⁴¹⁷, zgodnie z którymi od roku 2010 systematycznie maleje liczba udzielanych poręczeń przez lokalne fundusze poręczeniowe. Jednocześnie zauważalne jest bardzo duże zainteresowanie programem gwarancji *de minimis* oferowanych na poziomie krajowym przez BGK (w ciągu

⁴¹⁶ Patrz też: Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowym na rynku polskim. Rekomendacja została przyjęta przez Zarząd Związku Banków Polskich na posiedzeniu w dniu 22 maja 2009 roku. Zmiany do Rekomendacji Zarząd Związku Banków Polskich przyjął w dniu 10 sierpnia 2010 r.

⁴¹⁷ Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce, Krajowe Stowarzyszenie funduszy poręczeniowych, Warszawa 2013.

roku funkcjonowania programu udzielono wsparcia 45 tys. przedsiębiorstw, co pozwoliło na wygenerowani 15 mld zł kredytów⁴¹⁸). Należy również wskazać, że aż w 7 województwach kapitały funduszy poręczeniowych przewyższają wartość udzielonych poręczeń, co oznacza, że fundusze te nie generują dźwigni finansowej.

2.8. Fundusze pożyczkowe

Drugim rodzajem instytucji finansowych o charakterze publicznym, które uczestniczą w dystrybucji środków na zasadach zwrotnych, są fundusze pożyczkowe. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Polski Związek Funduszy Pożyczkowych na koniec roku 2012 w Polsce funkcjonowało 87 funduszy pożyczkowych, a ich łączna kapitalizacja wynosiła 1 983 mln zł.⁴¹⁹ Liczba funduszy świadczy o dużym rozdrobieniu tego rodzaju instytucji, jednak z uwagi na charakter prowadzonej działalności (co do zasady udzielanie pożyczek na rzecz MŚP) rozdrobienie to nie wpływa to na prowadzoną działalność tak negatywnie, jak w przypadku funduszy poręczeniowych. W związku z powyższym, państwo w tym przypadku nie musi dążyć do scentralizowania sieci instytucji pożyczkowych, a powinno jedynie wyznaczyć instytucję centralną koordynującą działalność wszystkich funduszy. Koordynacja taka powinna obejmować wypracowywanie dobrych praktyk w zakresie: zarządzania środkami funduszy, oszacowania ryzyka finansowego poszczególnych ekspozycji, standardów stosowanych zabezpieczeń.

2.9. Nakładanie się kompetencji instytucji dystrybuujących środki

Kolejną płaszczyzną, która powoduje skomplikowanie systemu dystrybucji środków publicznych na rzecz MŚP jest zwielokrotnianie (dublowanie) instytucji odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów pomocowych. Odbywa się to poprzez desygnowanie kompetencji w zakresie wsparcia MŚP bez jednoznacznego uzasadnienia takiego rozdrobnienia. W procesie wsparcia w ramach programów operacyjnych realizowanych ze środków UE pomoc finansowa może być dystrybuowana przez instytucję zarządzającą z wykorzystaniem:

1. instytucji pośredniczącej,
2. instytucji pośredniczącej II stopnia,

⁴¹⁸ www.deminimis.gov.pl/przedsiębiorcy/wazne-informacje (dostęp: 16 kwietnia 2014 r.).

⁴¹⁹ Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce według stanu na 31.12.2012, Polski Związek Funduszy Pożyczkowych, Warszawa 2013.

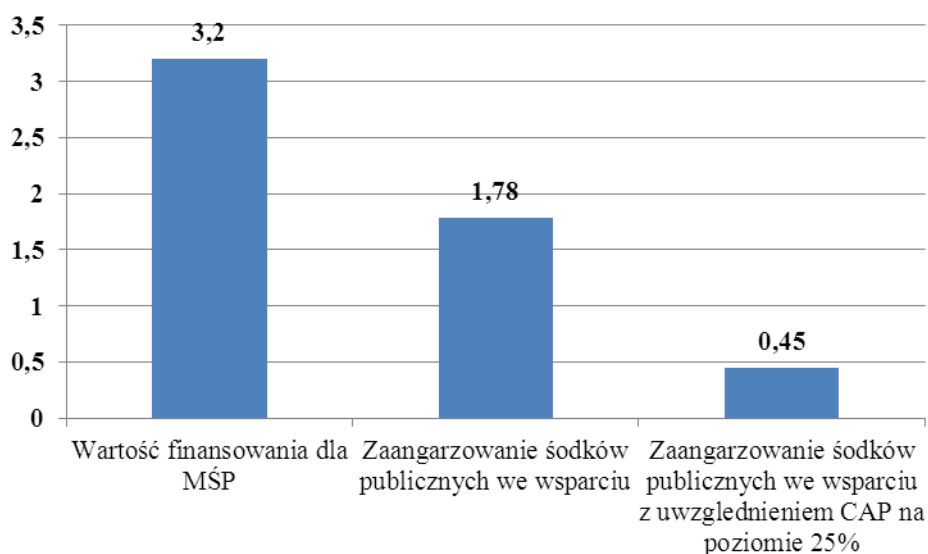
3. instytucji wdrażającej⁴²⁰,
4. menadżera funduszy powierniczych,
5. pośredników finansowych.

Institucje wskazane w pkt. 1-3, mogą występować we wszystkich programach realizowanych ze środków UE. Wydaje się, że nie zasadnym jest nadmierne desygnowanie zadań związanych z wdrażaniem programów wsparcia. Przykładowo w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka w działaniu 4.3 - Kredyt technologiczny, instytucją zarządzającą jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, instytucją pośredniczącą jest Ministerstwo Gospodarki, instytucją pośredniczącą II stopnia jest PARP, natomiast instytucją wdrażającą jest BGK. Takie rozdzielanie zadań pomiędzy poszczególne instytucje powoduje wzrost kosztów zarządzania oraz utrudnia koordynacje programu. Co więcej struktura taka nie generuje wartości dodanej.

Odmiennie należy ocenić możliwość wykorzystania w systemie wsparcia instytucji menadżera funduszu powierniczego oraz pośredników finansowych. Instytucje te mogą być wykorzystane wyłącznie w przypadku instrumentów zwrotnych i mogą nimi być również podmioty komercyjne. Desygnacja zadań związanych udzielaniem pomocy finansowej MŚP przynosi wymierne korzyści, ponieważ zobligowanie instytucji uczestniczących w procesie wsparcia do wniesienia wkładu własnego w instrument, powoduje zwiększenie ilości środków dostępnych w systemie (efekt dźwigni finansowej). Jak wskazywano w rozdziale III dodatkowym efektem umożliwiającym zwielokrotnienie wsparcia jest mechanizm tzw. CAP, występujący np. w instrumentach realizowanych w ramach inicjatywy JEREMIE (wysokość CAP wynosi do 25%). Mechanizm ten polega na zobowiązaniu instytucji dystrybuującej środki do zagwarantowania jedynie określonego pułapu zobowiązań.

⁴²⁰ Zgodnie z art. 5 pkt. 3 u.z.p.p.r. instytucją pośredniczącą jest organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. W art. 5 pkt. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawarto definicję instytucji wdrażającej, którą jest podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów. Z analizy przepisów wynika, że na gruncie krajowych regulacji instytucją pośredniczącą może być wyłącznie jednostka sektora finansów publicznych, zaś instytucją wdrażającą również pozostałe podmioty publiczne oraz podmioty prywatne. Należy zauważyć, że w u.z.r.p.o ustawodawca dopuścił możliwość aby instytucją pośredniczącą mógł być również podmiot spoza sektora finansów publicznych.

Rysunek 5 Skala dźwigni finansowej (w mld zł) w ramach inicjatywy JEREMIE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusze UE - biuletyn BGK nr 10, Warszawa 2014;

3. Programy pomocy zwrotnej dla MŚP

3.1. Uwagi ogólne

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w ramach ewaluacji *ex post* na potrzeby MRR w latach 2007 – 2013⁴²¹, przedsiębiorstwa z sektora MŚP mogły korzystać z 62⁴²² programów pomocowych o charakterze zwrotnym. Programy te zarządzane były zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. W związku z powyższym we wskazanym okresie powszechny był brak koordynacji programów pomocowych przez wszystkie odpowiedzialne za wsparcie MŚP instytucje. O braku takiej koordynacji może świadczyć fakt, że w ramach krajowych programów operacyjnych za dystrybucję środków w ramach programów pomocowych dla MŚP odpowiadały ministerstwa właściwe do spraw gospodarki oraz rozwoju, a część programów krajowych realizowana była przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁴²³. Natomiast w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) odpowiedzialnymi za wsparcie MŚP były samorzady poszczególnych województw.

⁴²¹ Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o.o., Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013 – aneks do raportu, Warszawa 2013.

⁴²² Wskazany raport odnosił się do wszystkich zwrotnych instrumentów pomocowych w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie wskazane w nim programy dotyczyły wyłącznie instrumentów dedykowanych rozwojowi MŚP, jednak potencjalnie beneficjentami wszystkich programów mogły być MŚP.

⁴²³ Przykładem takich programów może być wsparcie w ramach programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” – „Program Portfelowa Linia Poręczeniowa” czy „Portfelowa Linia Gwarancyjna”.

Skutkiem braku koordynacji programów pomiędzy poszczególnymi instytucjami było nakładanie się poszczególnych programów pomocowych, co jest zjawiskiem zdecydowanie niekorzystnym. Przykładem takiego „nakładania” są działania realizowane równocześnie na określonym obszarze terytorialnym. Są to np.:

- wsparcie MŚP ze środków RPO w ramach inicjatywy JEREMIE koordynowane przez samorządy województw;
- wsparcie MŚP poprzez dokapitalizowanie lokalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, koordynowane przez Ministerstwo Gospodarki;
- wsparcie MŚP poprzez udzielanie instytucjom finansowym poręczeń portfelowych dla MŚP (koordynowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego).

Instrumenty finansowe w ramach wszystkich wskazanych powyżej programów miały podobny charakter i kierowane były do tej samej grupy beneficjentów ostatecznych. Wydaje się, że jeżeli środki te byłyby zarządzane przez jedną instytucję, przyczyniłoby się to do zwiększenia efektu synergii, np. poprzez możliwość zwiększenia skali działań promocyjno-informacyjnych, czy zwiększenie efektu dźwigni finansowej.

3.2. Zarządzanie programami pomocowymi

Zgodnie z art. 103 u.s.d.g. państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju MŚP. Podstawowe zadania państwa w tym zakresie to programowanie i planowanie. Dodatkowo należy również wskazać na zadania monitorujące i analityczne, które są podstawą określania poszczególnych programów oraz planów, na podstawie których inicjowane są zmiany stanu prawnego dotyczącego przedsiębiorców.

Działania państwa w zakresie wsparcia przedsiębiorstw z sektora MŚP realizowane są na podstawie programów gospodarczych rządu prezentowanych zazwyczaj parlamentowi oraz partnerom społecznym, w tym organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców i pracodawców. Obecnie najważniejszym dokumentem odnoszącym się do poprawy wykorzystania potencjału MŚP jest *Program rozwoju przedsiębiorstw do 2020 r.*⁴²⁴ Poza tym programem istotnym dokumentem, w którym określono zasady wsparcia sektora MŚP jest *Small Business Act*⁴²⁵. W dokumencie tym określono dziesięć podstawowych zasad, którymi powinny się kierować

⁴²⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Program rozwoju przedsiębiorstw do 2020 r. ...*, cyt. wyd.

⁴²⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25 czerwca 2008 r., *Najpierw myśl na małą skalę Program „Small Business Act” dla Europy*.

państwa członkowskie, aby umożliwić rozwój sektora MŚP. Podstawowe założenia polityki wsparcia MŚP to:

- stworzenie otoczenia sprzyjającego przedsiębiorcom, tak aby ułatwić tworzenie MŚP oraz propagowanie kultury przedsiębiorczości, m.in. dzięki stworzeniu możliwości wymiany doświadczeń, a także działań w obszarach kształcenia, szkolenia, systemu podatkowego oraz systemu wspierania przedsiębiorców;
- wsparcie dla przedsiębiorców, którzy chcą ponownie uruchomić działalność po wcześniejszym ogłoszeniu upadłości;
- opracowanie właściwych przepisów prawnych;
- dostosowanie się administracji publicznej do potrzeb MŚP i likwidacja przeszkód administracyjnych;
- adaptacja narzędzi, które są w posiadaniu władz publicznych i dotyczą przyznawania zamówień publicznych i przyznawania pomocy państwa;
- korzystanie z różnorodnych form finansowania, np. kapitał podwyższonego ryzyka, mikrokredyt czy finansowanie typu mezzanine⁴²⁶;
- dostosowanie polityki rynku wewnętrznego do specyfiki MŚP oraz poprawa sposobu prowadzenia tej polityki i dostrzegalności;
- wzmocnienie potencjału innowacyjnego w zakresie badań i rozwoju MŚP przede wszystkim dzięki nabywaniu przez przedsiębiorców i ich pracowników niezbędnych kwalifikacji, łączeniu się przedsiębiorstw w klastry oraz dzięki koordynowaniu inicjatyw krajowych;
- przekształcenie wyzwań ekologicznych w szanse dotyczące produkcji i wprowadzania na rynek dóbr i usług;
- otwarcie się MŚP na rynki zewnętrzne.

3.3. Programy na poziomie lokalnym i regionalnym

Na poziomie regionalnym w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013 programy pomocy zwrotnej realizowane były poprzez RPO. Z uwagi na ograniczenia prawne⁴²⁷

⁴²⁶ Dług o podwyższonym ryzyku, udzielony MŚP na realizację jego projektu i zapewniający udział w zyskach w przypadku powodzenia przedsięwzięcia. Mezzanine może występować w formie obligacji, pożyczek, akcji uprzywilejowanych, co istotne bez względu na instrument bazowy nie jest ono z reguły zabezpieczone na aktywach przedsiębiorstwa. Zabezpieczeniem tego typu finansowania są głównie zastawy na akcjach lub udziałach podmiotu finansowanego, czyli zastawy na poziomie właścicielskim.

⁴²⁷ W szczególności przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

samorządy województw nie mogły same dystrybuować instrumentów zwrotnych dla MŚP, dlatego miały do wyboru dwa tryby udzielania wsparcia. Pierwszym był samodzielny wybór pośredników finansowych, którzy dystrybuowali środki na rzecz MŚP. Drugim było utworzenie funduszu powierniczego⁴²⁸ i wybranie w trybie konkursowym menadżera funduszu powierniczego, który w imieniu samorządu przekazywał środki na rzecz pośredników finansowych. Według stanu na I kwartał 2015 r. 4 województwa⁴²⁹ zdecydowały się na wsparcie jedynie poprzez menadżera funduszu powierniczego, 3 województwa⁴³⁰ zdecydowały się na tryb pośredni (część środków przekazana została na rzecz funduszu powierniczego, natomiast część rozdystrybuowano do wybranych pośredników finansowych), z kolei 9 województw⁴³¹ zdecydowało się na samodzielne dystrybuowanie środków do pośredników finansowych⁴³². W ramach powyżej wskazanych programów do końca III kwartału 2013 r. samorządy województw podpisały 87 umów z pośrednikami finansowymi, a menadżerowie funduszy powierniczych zawarli 148 umów z pośrednikami finansowymi. Łącznie we wsparcie MŚP w ramach RPO zaangażowanych było ponad 120 instytucji finansowych⁴³³ (pośrednicy finansowi i menadżerowie funduszy powierniczych). Warto wskazać, że skala działań pośredników finansowych miała różnorodny charakter. Część pośredników finansowych to relatywnie niewielkie lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe czy banki spółdzielcze (np. Jarociński Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o., Stowarzyszenie Ostrzeszowskie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości czy Kujawsko-Dobrzyński Bank Spółdzielczy), natomiast część pośredników to wyspecjalizowane i duże instytucje finansowe (np. Idea Bank S.A., czy FM Bank PBP S.A.).

Ponadto, poza wsparciem w ramach RPO *de facto* na poziomie regionalnym wdrażany był projekt pn. *Reporęczenia i pożyczki szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MŚP. Instrumenty wsparcia funduszy poręczeniowych i pożyczkowych w Polsce Wschodniej* w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, osi priorytetowa I - Nowoczesna Gospodarka, działania I.2 - Instrumenty inżynierii finansowej. W projekcie tym na terenie 5 województw (podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, świętokrzyskie

⁴²⁸ Z ang. *holding fund* – nie są to fundusze inwestycyjne w rozumieniu ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 157).

⁴²⁹ województwa dolnośląskie, łódzkie, wielkopolskie i zachodniopomorskie

⁴³⁰ kujawsko – pomorskie, mazowieckie i pomorskie.

⁴³¹ lubelskie, lubuskie, małopolskie, opolskie, podlaskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko – mazurskie.

⁴³² Informacja nt. stanu wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013 – materiały niepublikowane.

⁴³³ Należy zaznaczyć, że część pośredników finansowych zawierała więcej niż jedną umowę o finansowanie w tym w ramach różnych produktów finansowych i w różnych województwach.

i podkarpackie) BGK pełniący rolę instytucji wdrażającej program, zawarł do końca 2014 r. 30 umów z 19 pośrednikami finansowymi, którzy oferowali zarówno produkty o charakterze pożyczkowym, jak i poręczeniowym⁴³⁴.

3.4. Programy na poziomie krajowym

Poza środkami dystrybuowanymi na poziomie lokalnym i regionalnym w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013, wprowadzono kilka programów pomocy zwrotnej koordynowanych na poziomie ogólnopolskim. Była to np. pomoc w ramach Krajowego Funduszu Kapitałowego, która polegała na wsparciu pośredników finansowych udzielających finansowania o charakterze kapitałowym. Krajowy Fundusz Kapitałowy według stanu na koniec I kwartału 2014 zawarł 16 umów z pośrednikami finansowymi⁴³⁵.

Innym programem na poziomie ogólnopolskim było działanie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – Kredyt technologiczny. Działanie to polegało na wsparciu przedsiębiorców poprzez premię technologiczną stanowiącą spłatę ze środków publicznych części kapitału kredytu technologicznego udzielonego przez bank komercyjny. W ramach tego działania BGK, który jest instytucją wdrażającą projekt zawarł umowy z 19 pośrednikami finansowymi⁴³⁶.

Kolejnym programem krajowym, w ramach którego realizowane było m.in. finansowanie o charakterze zwrotnym było działanie 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka - Inicjowanie działalności innowacyjnej. Program ten kierowany był do nowo powstałych przedsiębiorstw oraz instytucji je wspierających, takich jak np.: inkubatory przedsiębiorczości akademickiej, centra transferu technologii i innowacji, akceleratory technologii, parki naukowo-technologiczne. W ramach tego działania rolę pośredników finansowych pełniły zarówno relatywnie duże instytucje finansowe o zasięgu ponad regionalnym (takie jak agencje rozwoju regionalnego czy Polska Fundacja Przedsiębiorczości), jak również pośrednicy mali i średni niedysponujący istotnymi zasobami, (do których można zapewne zaliczyć szereg lokalnych instytucji otoczenia biznesu, oraz firmy komercyjne o specjalności doradczo-szkoleniowej). Wsparcie w ramach tego programu składa się z dwóch komponentów – dotacji na inkubację oraz inwestycji kapitałowej w nowo

⁴³⁴ Biuletyn Informacyjny, nr 1(9) /2014 (marzec 2014) pozadotacyjne instrumenty finansowe UE w Banku Gospodarstwa Krajowego, s. 4, www.bgk.com.pl/biuletyny-informacyjne-bgk/biuletyn-europejski-bgk (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

⁴³⁵ www.kfk.org.pl/fundusze (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

⁴³⁶ www.bgk.com.pl/lista-bankow-wspolpracujacych (dostęp: 12 kwietnia 2014 r.).

utworzone przedsiębiorstwo. Wejście kapitałowe następuje w sytuacji, gdy po okresie inkubacji możliwe będą szanse na komercyjny sukces przedsiębiorstwa. W ramach tego działania zawarto umowy z 43 pośrednikami finansowymi⁴³⁷.

Poza programami współfinansowanymi ze środków europejskich znaczącym programem zwrotnego wsparcia MŚP był rządowy program wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK. Jak już wskazywano do zmiany ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tj. do 25 stycznia 2013 r.) brak było podstawy prawnej do udzielania wsparcia przez BGK na zasadach korzystniejszych niż rynkowe. W związku z powyższym BGK realizował program rządowy poprzez dwa instrumenty, tj. portfelową linię poręczeniową oraz poprzez portfelową linię gwarancyjną. Oba instrumenty realizowane były na warunkach rynkowych. Duży wzrost zainteresowania programem odnotowano po wprowadzeniu instrumentu gwarancji *de minimis*. Według stanu na koniec 2014 r. w ramach tych programów BGK zawarł umowy z 23 bankami komercyjnymi⁴³⁸.

3.5. Programy na poziomie międzynarodowym

Programy wsparcia zwrotnego sektora MŚP ze środków publicznych były również realizowane na poziomie międzynarodowym. Instytucjami koordynującymi takie programy wsparcia były przede wszystkim Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny. Do najważniejszych programów pomocowych koordynowanych przez te instytucje zaliczyć należy CIP oraz PROGRESS. W Polsce w ramach wskazanych programów działa 8 pośredników finansowych – 6 pośredników w ramach programu CIP oraz 2 pośredników w ramach programu PROGRESS – są to 4 banki (CIP: Pekao S.A., BPH S.A., BNP Paribas S.A., PROGRESS: FM Bank PBP S.A.), 2 fundusze poręczeniowe (CIP: Polfund i Polski Fundusz Gwarancyjny), 1 towarzystwo leasingowe (CIP: EFL) i 1 fundusz pożyczkowy (PROGRESS: Inicjatywa Mikro)⁴³⁹. Instytucją koordynującą wskazane projekty w Polsce jest Związek Banków Polskich pełniący funkcję punktu kontaktowego.

⁴³⁷ Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o.o., *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej...*, wyd. cyt. s. 43.

⁴³⁸ www.deminimis.gov.pl (dostęp: 23 lutego 2015 r.).

⁴³⁹ Policy & Action Group Uniconsult, *Ocena realizacji instrumentów inżynierii...*, wyd. cyt. s. 41.

3.6. Zakres stosowania programów pomocowych – linia demarkacyjna

Kolejnym problemem prawnym związanym z udzielaniem pomocy zwrotnej jest rozdzielenie zakresów stosowania poszczególnych programów pomocowych. Jak już wskazano, właściwe stosowanie instrumentów zwrotnych powinno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy luki finansowej. Na podstawie analiz podmiot koordynujący politykę wsparcia MŚP powinien określić zakres poszczególnych programów pomocowych. Wyznaczenie zakresu programów pomocowych wynika z konieczności delegowania zadań na rzecz określonych instytucji, które wyspecjalizowane są w stosowaniu poszczególnych instrumentów wsparcia. Przykładami takich instytucji są poszczególne ministerstwa, PARP, BGK, Krajowy Fundusz Kapitałowy, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, czy podmioty prywatne realizujące programy pomocowe (np. banki komercyjne). W przypadku, gdy brak jest jednoznacznego rozgraniczenia poszczególnych zadań może dojść do sytuacji, w której działania wskazanych instytucji będą się „nakładać”, przez co luka finansowa nie będzie wypełniana w sposób optymalny.

W ramach programów realizowanych z funduszy pochodzących z UE podstawą rozdzielenia poszczególnych programów pomocowych jest tzw. linia demarkacyjna. Linia demarkacyjna stanowi tabelaryczne zestawienie zidentyfikowanych na etapie programowania wspólnych obszarów interwencji funduszy UE. Poprzez zawarte w nim kryteria demarkacyjne, rozdziela interwencje pomiędzy programami. Kryteria odnoszą się do zasięgu terytorialnego, rodzaju beneficjenta, charakteru, czy wartości projektów. Dokument ten wprowadzony został na mocy uchwały Komitetu Koordynacyjnego NSRO 2007 – 2013 na podstawie zarządzenia nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego NSRO⁴⁴⁰. Oznacza to, że akt ten nie jest źródłem prawa, a stanowi jedynie zbiór wytycznych interpretacyjnych w zakresie kontroli przestrzegania zakazu podwójnego finansowania. Wprowadzenie tego dokumentu na mocy uchwały wewnętrznej, a nie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego byłoby dopuszczalne, jeśli jedyną instytucją zarządzającą poszczególnymi programami byłoby ministerstwo właściwe do spraw rozwoju. Należy jednak zaznaczyć, że obecnie w ramach regionalnych programów operacyjnych instytucjami zarządzającymi są właściwe zarządy województw, które nie są zobowiązane do stosowania linii demarkacyjnej. Przykładem niestosowania linii demarkacyjnej w zakresie wsparcia MŚP jest działanie w ramach I osi

⁴⁴⁰ www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/linia_demarkacyjna/strony/linia_demarkacyjna_fe.aspx (dostęp: 18 listopada 2014 r.).

priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, w której wskazuje się, że wsparcie pozadotacyjnych instrumentów finansowych dla MŚP przyczyni się, m.in. do tworzenia nowoczesnych instrumentów finansowych dla sektora pomorskich MŚP, w ramach których możliwe jest wsparcie kapitałowe poprzez przekazanie dotacji na utworzenie lub wniesienie wkładu do funduszy kapitału podwyższonego ryzyka⁴⁴¹. Natomiast w dokumencie w którym wyznaczono linię demarkacyjną w rozdziale (w kategorii interwencji): *Innowacje, przedsiębiorczość, mikro przedsiębiorstwa usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw*”, wskazano, że w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych nie przewiduje się kompleksowego instrumentu w zakresie tworzenia na bazie innowacyjnych pomysłów nowych MŚP, w tym *spin off’ów*⁴⁴² oraz zasilenia kapitałowego MŚP. Wskazana rozbieżność powoduje, że instrumenty kapitałowe mogą być wdrażane zarówno w ramach regionalnych programów operacyjnych, jak i w ramach programów krajowych, co oznacza nakładanie się instrumentów wsparcia.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest wprowadzenie linii demarkacyjnej na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Umożliwi to zobowiązanie wszystkich instytucji zarządzających programami pomocowymi do bezwzględnego stosowania reguł określonych w tym dokumencie. Brak takich rozwiązań prowadzi będzie do nakładania się poszczególnych programów pomocowych, co będzie uniemożliwiało skuteczne wypełnianie luki finansowej.

4. Wnioski

Generalizując poczynione ustalenia wskazać trzeba, że:

1. Zauważalny jest niski poziom koordynacji polityki wsparcia sektora MŚP. Podział kompetencji pomiędzy instytucje europejskie (EBI, EFI, EBOR), Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury, Ministerstwo Gospodarki, BGK, PARP oraz samorządy województw, powoduje, że koordynacja działań pomocowych jest na niskim poziomie, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz do generowania nadmiernych kosztów zarządzania.

⁴⁴¹ Patrz też Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, pkt. 30 działania 1.3.

⁴⁴² *Spin off* - przedsiębiorstwo, którego celem jest komercjalizacja wiedzy naukowej i technologii. Jest to element przedsiębiorczości akademickiej.

2. Najistotniejszymi problemami w realizacji programów pomocowych w ramach perspektywy finansowej 2007 - 2013 jest nadmierna ich ilość oraz zbyt duże rozdrobnienie instytucji o charakterze publicznym dystrybuujących takie wsparcie. Wskazane cechy systemu instytucjonalnego wsparcia zwrotnego MŚP znacznie ograniczają potencjał tych instrumentów.
3. Lepsza koordynacja programów pomocowych pozwoli na uzyskanie wysokiego mnożnika i dźwigni finansowej w produktach poręczeniowych, a ponadto umożliwi standaryzację produktową w zakresie biznesowych warunków instrumentów pomocowych. Ułatwi również rozliczenia finansowe projektów i ich sprawozdawczość.

Wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*

Odniesienie się do podstawowych celów pracy wymaga ustosunkowania się do poszczególnych pytań szczegółowych postawionych we wstępie. Powiązanie ze sobą odpowiedzi na pytania szczegółowe pozwoli na sformułowane ogólnych wniosków oraz końcowe zweryfikowanie głównej tezy badawczej, co w konsekwencji umożliwi sformułowane ostatecznych postulatów.

Odpowiedź na pierwszy problem badawczy, jakim było określenie czy finansowanie zwrotne jest właściwym modelem wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych, wymaga ustosunkowania się do pierwszych trzech problemów szczegółowych.

1. Pierwszym analizowanym problemem szczegółowym było określenie, jakie podmioty zostały włączone do sektora MŚP na gruncie przepisów prawnych UE i polskich. Z poczynionych analiz wynika, iż właściwe unormowanie definicji MŚP jest istotnym elementem decydującym o odpowiednim ukierunkowaniu pomocy dla najbardziej potrzebujących wsparcia przedsiębiorstw. Należy jednak zasygnalizować, że stosowanie tej definicji determinowane jest polityką konkurencji UE, dlatego normatywne określenie MŚP w Polsce jest ściśle powiązane z wiążącymi przepisami UE.

Odnosząc się do zakresu obowiązującej definicji warto zauważyć, że podstawą wyodrębnienia MŚP spośród innych podmiotów gospodarczych są cztery podstawowe przesłanki, tj. status przedsiębiorcy, posiadanie właściwego wskaźnika osób zatrudnionych, wysokość rocznego obrotu i sumy bilansowej oraz samodzielność podmiotu. Największe wątpliwości w stosowaniu definicji powstają przy określaniu samodzielności przedsiębiorstwa. Problem ten był wielokrotnie przedmiotem oceny organów UE, które stoją na stanowisku, że wykładnia definicji MŚP ma charakter funkcjonalny i ściśle związana jest z trudnościami jakie podmioty te napotykają. Dodatkowo należy zauważyć, że pomimo iż definicja MŚP obejmuje poszczególne podsektory przedsiębiorstw, tj. przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie (co może mieć swoje odzwierciedlenie w poszczególnych instrumentach wsparcia), to w przepisach regulujących dopuszczalność wsparcia przedsiębiorstw przez państwo, prawodawca określił ten sektor, jako wspólną kategorię normatywną.

2. Drugim problemem szczegółowym było określenie, czy przy uwzględnieniu obecnych uwarunkowań gospodarczo-prawnych uzasadniona jest interwencja państwa w rozwój sektora MŚP. W ramach tego problemu ustalono, że wsparcie MŚP ze środków

publicznych jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, a także z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, która wyznacza ustrój gospodarczy w Polsce. Zauważono jednak, że znaczenie sektora MŚP dla gospodarki jest kwestią dyskusyjną, ponieważ znaczna część takich przedsiębiorców podejmuje działalność bez odpowiednich środków, przygotowania, zmuszonych brakiem pracy. Dlatego przedsiębiorstwa z tego sektora często prowadzą bardzo prostą działalność, które nie generuje innowacyjności. Pomimo, iż nie stanowią one najbardziej efektywnej ekonomicznie formy prowadzenia działalności gospodarczej, to z uwagi na ich istotną rolę, m.in. w wytwarzaniu PKB oraz udziału w zatrudnieniu, państwo powinno stwarzać warunki sprzyjające ich rozwojowi. Jednak co istotne, działalność państwa w zakresie finansowego wsparcia sektora MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do działalności komercyjnej. Dlatego państwo powinno wspierać wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy nie mają dostępu do środków oferowanych na rynku komercyjnym.

3. Kolejny problem polegał na zidentyfikowaniu i ocenie instrumentów wsparcia oraz norm prawnych, na podstawie których instrumenty te są realizowane. Zgodnie z ustaleniami istnieje wiele instrumentów wsparcia MŚP o bardzo różnym charakterze. Stosując poszczególne ich rodzaje należy uwzględniać sytuację gospodarczą państwa oraz charakter sektora MŚP (w szczególności strukturę przedsiębiorstw według ich wielkości oraz rodzaju prowadzonej działalności). Wdrażanie poszczególnych instrumentów wsparcia odbywa się na podstawie wielu aktów normatywnych, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Rozdrobnienie to powoduje nieprzejrzystość prawnego systemu pomocy MŚP i może implikować liczne problemy przy jej realizacji.

Analizując charakter poszczególnych instrumentów pomocowych ustalono, że finansowanie zwrotne jest zdecydowanie korzystniejszą formą wsparcia (dla państwa) niż instrumenty bezzwrotne z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków publicznych. Taki model wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego (w szczególności w przypadku instrumentów gwarancyjnych)⁴⁴³ oraz rewolwingu środków finansowych (czyli wielokrotnego wykorzystania tych samych środków). Niekorzystnym zjawiskiem w obecnym systemie wsparcia MŚP jest zbyt intensywne wykorzystywanie instrumentów finansowania bezzwrotnego w stosunku do

⁴⁴³ Według przeprowadzonych wyliczeń 1 złotówka publicznych środków generuje nawet 15 złotych docelowego wsparcia dla MŚP.

instrumentów zwrotnych. Dysproporcja pomiędzy tymi instrumentami jest nieuzasadniona, szczególnie w kontekście ograniczonych możliwości finansowych w związku z kryzysem finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę wskazane ustalenia **w ramach pierwszego analizowanego problemu badawczego należy uznać, że finansowanie zwrotne jest właściwym modelem wsparcia sektora MŚP ze środków publicznych.**

W związku z powyższym należy przejść do analizy drugiego problemu, jakim było określenie czy w obecnym systemie instytucjonalno-prawnym konstrukcja i funkcjonowanie przepisów regulujących ten model wsparcia pozwala na skuteczne wdrażanie poszczególnych instrumentów zwrotnych? Odpowiedź na to pytanie obejmuje trzy kolejne problemy szczegółowe.

4. Jednym z tych problemów szczegółowych, a czwartym z kolei, była ocena, czy w obecnym systemie prawnym, przepisy regulujące wsparcie sektora MŚP umożliwiają skuteczne wdrażanie instrumentów zwrotnych, w szczególności, czy uwzględniają specyfikę finansowania zwrotnego. W wyniku przeprowadzonej oceny ustalono, że regulacja normatywna udzielania wsparcia na rzecz MŚP jest dalece niedoskonała. Zjawiskiem szczególnie niekorzystnym jest unormowanie przedmiotowej materii w kilkunastu aktach normatywnych, zarówno w prawie krajowym, jak i prawie UE. Dodatkowo znaczną część istotnych zagadnień uregulowano w aktach niemających mocy wiążącej, takich jak wytyczne, noty, komunikaty i obwieszczenia. W związku z powyższym normatywny system wsparcia MŚP jest mało spójny, a poszczególne regulacje są niejednoznaczne oraz niestabilne.

Jednocześnie przepisy niedostatecznie uwzględniają specyfikę instrumentów zwrotnych. Dotyczy to zarówno uregulowań odnoszących się do przygotowywania programów wsparcia, jak i określających tryb wyboru i monitorowania pomocy.

5. Przedostatnim problemem szczegółowym było dokonanie oceny czy przepisy odnoszące się wyłącznie do finansowania zwrotnego są na tyle wystarczające, aby na ich podstawie możliwe było efektywne ich wdrażanie. Na gruncie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że z uwagi na bardzo małą ilość wiążących przepisów regulujących zwrotne wsparcie MŚP, które powinny być wprowadzone ze względu na wagę problematyki, powstaje wiele wątpliwości interpretacyjnych na etapie ich stosowania. Dodatkowo wątpliwości powstają w związku ze stosowaniem aktów niemających mocy wiążącej dla państw członkowskich, takie jak komunikaty, obwieszczenia, czy noty Komitetu

Koordynującego Fundusze. Wskazane okoliczności powodują, że normatywny system zwrotnego finansowania MŚP staje się niejednoznaczny, niespójny i niestabilny. Przy czym akty prawne regulujące politykę wsparcia w perspektywie finansowej 2014 – 2020, zarówno na poziomie polskim, jak i UE zostały znacząco rozszerzone w zakresie trybu wsparcia beneficjentów poprzez instrumenty zwrotne, co jest zjawiskiem korzystnym.

6. Ostatni problem opierał się na analizie systemu instytucjonalnego wsparcia MŚP. Polegał na określeniu, czy struktura programów pomocowych i otoczenie instytucjonalne pozwala na efektywną realizację wsparcia zwrotnego. Na potrzeby rozprawy ustalono, że obecnie realizowanych jest kilkanaście programów pomocowych, których beneficjentami mogą być MŚP. Programy te realizują trzy ministerstwa, kilka urzędów centralnych, a także liczne podmioty charakterze publicznym i prywatnym dystrybuujące wsparcie. Wskazane okoliczności powodują, że poszczególne instrumenty mają podobne zakresy i są realizowane na ograniczoną skalę. Dodatkowo rozdrobnienie to powoduje zwielokrotnienie kosztów zarządzania takimi instrumentami, a także przyczynia się do chaosu informacyjnego na szczeblu przedsiębiorców.

Wskazane ustalenia szczegółowe implikują odpowiedź, że w obecnym systemie instytucjonalno-prawnym przepisy regulujące zwrotny model wsparcia, nie są przejrzyste, stabilne i jednoznaczne, a w konsekwencji utrudniają skuteczne wykorzystanie poszczególnych instrumentów zwrotnych.

Przeprowadzona rekapitulacja celów rozprawy pozwala stwierdzić, iż główna teza została zweryfikowana jednoznacznie pozytywnie. Obecny system normatywnoprawny zwrotnego finansowania MŚP ze środków publicznych w Polsce nie pozwala na właściwą dystrybucję tych środków do sektora MŚP. Przyczyną tego jest niedostateczne rozdzielanie zasad regulujących finansowanie zwrotne i bezzwrotne, co jest powodowane nadmiernym rozbudowaniem ogólnych zasad wsparcia beneficjentów pomocy, przy jednoczesnym deficycie przepisów szczegółowo odnoszących się do finansowania zwrotnego. Dodatkowo ogólne zasady wsparcia określone zostały w zbyt dużej ilości aktów normatywnych, a nieliczne przepisy dotyczące wyłącznie finansowania zwrotnego uregulowane zostały w formie aktów niewiążących, takich jak wytyczne, komunikaty, noty, czy zalecenia. Wszystkie wskazane okoliczności powodują, że przepisy, na podstawie których realizowana jest pomoc zwrotna są nieprzejrzyste, niestabilne oraz niejednoznaczne.

Przedstawione ustalenia uzasadniają potrzebę podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uporządkowanie systemu wsparcia MŚP. W związku z powyższym

sformułowane zostały ogólne postulaty i sugestie dotyczące zmian legislacyjnych badanego obszaru.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że instrumenty zwrotne, jako zdecydowanie efektywniejsze w stosunku do instrumentów bezzwrotnych powinny być częściej wykorzystywane w programach pomocowych. Już na etapie projektowania poszczególnych programów, organ realizujący wsparcie musi przeprowadzać właściwe badania, które powinny określać czy na wsparcie zewnętrzne jest zapotrzebowanie ze strony MŚP oraz jakie instrumenty są najbardziej zasadne. Jeżeli na podstawie badań okaże się, że przedsiębiorcy mogą uzyskać finansowanie na rynku komercyjnym państwo powinno odstąpić od realizacji pomocy, aby nie wpływać negatywnie na mechanizmy rynkowe.

Odnosząc się do prawnego systemu wsparcia wykazano zasadność odrębnego, w stosunku od instrumentów bezzwrotnych, unormowania trybu i formy udzielania wsparcia poprzez instrumenty zwrotne. Dotyczy to w szczególności takich obszarów jak czynności kontrolne, obowiązki informacyjno-promocyjne, zakaz nakładania się finansowania ze środków publicznych czy zwrot środków. Rozdzielne zasad udzielania wsparcia wynika ze skrajnie odmiennego charakteru pomocy zwrotnej oraz bezzwrotnej. Jednym z zasadniczych warunków korzystania z instrumentów zwrotnych przez przedsiębiorców jest ograniczenie formalności związanych z pozyskaniem wsparcia. Wynika to m.in. z faktu, iż nie uzyskują oni tak dużych korzyści, jak w przypadku pomocy bezzwrotnej. Dlatego, np. zasadne jest ograniczenie działań kontrolnych wobec tych przedsiębiorców jedynie do sytuacji, kiedy MŚP zaprzestaje zwrotu środków. Inną cechą charakterystyczną dla finansowania zwrotnego jest ograniczony katalog sankcji w przypadku niewywiązywania się beneficjentów z nałożonych zobowiązań. W przypadku instrumentów bezzwrotnych, np. gdy beneficjent nie wywiązuje się z obowiązku trwałości projektu, najważniejszą sankcją jest konieczność zwrotu wsparcia. W przypadku instrumentów, które co do zasady są zwrotne, katalog sankcji musi zostać skonstruowany odmiennie, np. poprzez wprowadzenie obowiązku zwrotu ekwiwalentu dotacji przez beneficjenta.

Następnie powinno dążyć się do szerszego uregulowania zasad finansowania zwrotnego. Umożliwi to wyeliminowanie wątpliwości na etapie realizacji poszczególnych projektów pomocowych. Uszczegółowienia wymaga przede wszystkim określenie praw i obowiązków poszczególnych instytucji wdrażających projekty. Kilkuszczeblowy system wsparcia z wykorzystaniem potencjału podmiotów komercyjnych, wymaga precyzyjnego określenia zadań i roli instytucji realizujących wsparcie na poszczególnych etapach udzielania

pomocy. Dodatkowo uregulowane powinny zostać obszary związane ze zwrotem środków, takie jak monitorowanie zwrotu pomocy, czy obowiązki windykacyjne w przypadku, gdy beneficjenci zaprzestaną spłaty udzielonego wsparcia.

Wszystkie wskazane zmiany powinny zostać wprowadzone w życie zarówno na poziomie prawa UE, jak i krajowego. Przepisy UE regulujące wsparcie muszą mieć charakter ogólnych ram prawnych dopuszczających określone formy pomocy. Uzasadnieniem takiego postępowania jest fakt, że w poszczególnych państwach członkowskich systemy instytucjonalno-prawne, a także zapotrzebowanie przedsiębiorstw są często odmienne. Dlatego w prawie UE powinna zostać określona dopuszczalność poszczególnych instrumentów w kontekście polityki konkurencji UE oraz podstawowe regulacje odnoszące się do trybu realizacji takiego wsparcia – w tym dopuszczalność udzielania pomocy przez pośredników finansowych, m.in. przez prywatne instytucje finansujące rozwój sektora MŚP. Natomiast na poziomie krajowym zasadnym jest sprecyzowanie zasady wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia, w szczególności określona powinna zostać procedura odwoławcza w przypadku nieprzyznania wsparcia. Dodatkowo na poziomie prawa krajowego powinny zostać sprecyzowane zadania i rola instytucji realizujących wsparcie na poszczególnych etapach udzielania pomocy.

Wskazane powyżej zmiany w przepisach prawa powinny zostać wprowadzone na mocy bezpośrednio wiążących aktów normatywnych. Obecnie znaczna część zasad finansowania zwrotnego regulowana jest w aktach niewiążących, takich jak zalecenia, obwieszczenia, noty (na poziomie UE) oraz wytyczne (na poziomie krajowym). Zgodnie z Konstytucją RP prawa i obowiązki obywateli określone są w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Opisane postulaty mają szczególne znaczenie z punktu widzenia czasu przeprowadzonej analizy. Jak zostało wskazane w pracy, polityka wsparcia beneficjentów ze środków UE realizowana jest w oparciu o perspektywy finansowe. Obecnie na przełomie perspektyw finansowych 2007 – 2013 i 2014 – 2020 dokonywana jest weryfikacja dotychczas prowadzonych działań. Wskazane wnioski pozwalają na modyfikację zasad wsparcia i powinny zostać wykorzystane, aby sprawnie można było wdrażać kolejne programy pomocowe.

Bibliografia

1. Adamek J., Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw: doświadczenia polskie i zagraniczne, Wrocław 2006.
2. Albiński P. (red.), Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej, Warszawa 2009.
3. Banaszak B., Prawo Konstytucyjne, Warszawa 2010.
4. Bielawska A., W kwestii pojęcia małe i średnie przedsiębiorstwa, (w:) Bielawska A. (red.), Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – mikro firma 2011 systemy finansowania i oceny, „Zeszyty naukowe” 2011, nr 62. Ekonomiczne Problemy Usług.
5. Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska C., Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. t. 2, Warszawa 2011.
6. Boć J. (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Warszawa 1998.
7. Brodowska-Szewczuk J., Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2009, nr 83.
8. Bućko J., Rosmańska E., Sitkowska R., Narzędzia wspierające kształtowanie regionalnej polityki stymulowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, Radom 2004.
9. Burnat-Mikos M. (red.), Programy pomocowe oraz dotacje UE dla przedsiębiorstw 2007-2013, Warszawa 2007.
10. Ciborowski R., Finanse publiczne i polityka fiskalna, (w:) K. Meredyk, Teoria ekonomii, Białystok 2003.
11. Cooter R., Ulen T., Ekonomiczna analiza prawa, Warszawa 2011.
12. Dominiak P., Sektor MŚP we współczesnej gospodarce, Warszawa 2005.
13. Drab-Kurowska A., Małe i średnie przedsiębiorstwa wobec wyzwań technologii XXI wieku, Warszawa 2010.

14. Działocha K., Uwagi do art. 93, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999.
15. Etel L. (red.), Prawo podatkowe, Warszawa 2008.
16. Etel M., Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym, Warszawa 2012.
17. Gancarczyk M., Wsparcie publiczne dla MŚP podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza, Warszawa 2010.
18. Garlicki L., Uwagi do art. 78, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz, , t. V, Warszawa 2007.
19. Gomulowicz A., Małeck J., Podatki i prawo podatkowe, Warszawa 2010.
20. Gonet W., Beneficjenci pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2011, nr 6.
21. Gonet W., Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 3.
22. Janiuk J., Strategiczne dostosowanie polskich małych i średnich przedsiębiorstw do konkurencji europejskiej, Warszawa 2004.
23. Jankowska M., Sokół A., Wicher A., Fundusze Unii Europejskiej 2007-2013: poradnik małego i średniego przedsiębiorcy, Warszawa 2008.
24. Jędrzejewska A., Istota spółki cywilnej jako podmiotu gospodarczego, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 5.
25. Józwiak-Mijał M., Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2005, nr 5.
26. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010.
27. Karwatowicz G., Odachowski J., Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 4.
28. Kisiel W., Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1284/11, „Przegląd Prawa Prywatnego” 2013, nr 1.

29. Klonowski D., Innowacyjność sektora MŚP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa, Warszawa 2009.
30. Kochmańska M., Bariery rozwoju przedsiębiorczości małych i średnich firm, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2007, nr 1.
31. Kokocińska K., Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości – ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 4.
32. Kosikowski C., Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 1999.
33. Kosikowski C., Prawo finansowe w Unii Europejskiej, Warszawa 2008.
34. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2008.
35. Kosikowski C., Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje), Białystok 2011.
36. Kosikowski C., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011.
37. Kosikowski C., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2009.
38. Kornacka D., Walczak R., Wybrane parametry otoczenia a przedsiębiorstwo, (w:) Przedsiębiorstwo w procesie transformacji, „Zeszyty Naukowe” 1999, nr 172.
39. Kowalski D., Finansowanie zwrotne jako instrument racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi na przykładzie środków pochodzących z UE, (w:) R. Przygodzka (red.), Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych, Białystok 2012.
40. Kowalski D., Charakter finansowego wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 2.
41. Kowalski D., Koordynacja polityki zwrotnego finansowania sektora MŚP ze środków publicznych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, 2014, t. 7, nr 3.
42. Kowalski D., Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce, „Polityki Europejskie Finanse i Marketing” 2014, nr 11 (60).
43. Kowalski D., Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystanych, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4.

44. Klein A., Ewolucja instytucji osobowości prawnej, (w:) E. Łętowska (red.), Tendencje rozwoju prawa cywilnego, Wrocław 1983.
45. Latoszek E. (red.), Finansowanie MSP w Polsce ze środków finansowych UE jako czynnik wpływający na konkurencyjność przedsiębiorstw, Warszawa 2008.
46. Lipiec-Warzecha L., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011.
47. Mankiw G., Taylor M., Makroekonomia, Warszawa 2009.
48. Markiewicz J, Instytucje otoczenia biznesu: rola w kształtowaniu innowacyjności sektora MŚP na przykładzie województwa zachodniopomorskiego, Szczecin 2010.
49. Michalczyk G. (red.), Czynniki i narzędzia rozwoju MŚP, Białystok 2009.
50. Michalski G., Płynność finansowa w małych i średnich przedsiębiorstwach, Warszawa 2005.
51. Miemiec W., Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2.
52. Mikita M., Inicjatywa JEREMIE i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej; referat na IV Konferencji Naukowej z serii „Wiedza i Innowacje” pt. „Fundusze unijne i przedsiębiorstwa w rozwoju nauki i gospodarki”, Kraków 2008.
53. Mikołajczyk B., Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej, Warszawa 2007.
54. Molski R., Konkurencja, jako element społecznej gospodarki rynkowej, (w:) Ciapała J., Rostas A. (red.), Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationem que sanam. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu, Szczecin – Jarocin 2011.
55. Możyłowski P., Wpływ podatków na wzrost gospodarczy, (w:) Renata Nowak-Lewandowska (red.), Wybrane zagadnienia funkcjonowania podmiotów gospodarczych, Szczecin 2007.
56. Owsiak S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2005.
57. Powalowski A., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2007.
58. Presnarowicz S., Ulgi i zwolnienia uznaniowe w ordynacji podatkowej, Warszawa 2001.

59. Rogut A. (red.), Potencjał polskich MSP w zakresie absorbowania korzyści integracyjnych, Łódź 2008.
60. Ruśkowski E., Salachna J.M. (red.), Finanse publiczne. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2014.
61. Sadurski W., Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia, Warszawa 1988.
62. Sierpowska I., Zasada społecznej gospodarki rynkowej, (w:) Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne, Warszawa 2012.
63. Sikorski J., Przygocka J. (red.), Finansowanie rozwoju MSP, Białystok 2009.
64. Skowronek-Mielczarek A., Małe i średnie przedsiębiorstwa – źródła finansowania, Warszawa 2005.
65. Skowronek Mielczarek A., Uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Warszawa 2013.
66. Skowrya K., Małe (i średnie) jest piękne... O stosowaniu komisyjnej definicji małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie pomocy państwa, (w:) B. Kurcz (red.), Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009.
67. Smoleń P. (red), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012.
68. Sobiech J., Opodatkowanie w strategiach finansowych przedsiębiorstw, (w:) A. Pomorska (red.), Polski system podatkowy. Założenia a praktyka, Lublin 2004.
69. Sokołowska M., Społeczna odpowiedzialność małego przedsiębiorstwa, Wrocław 2013;
70. Starczewska – Krzysztozek M., Słabe strony mikro małych i średnich przedsiębiorstw - raport 2011, Warszawa 2011.
71. Strużycki M., Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej, Warszawa 2008.
72. Strzyczkowski K., Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej, jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, (w:) C. Kosikowski (red.), Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005.
73. Szczepański J., Szyszko L. (red.), Finanse przedsiębiorstwa, Warszawa 2007.
74. Szczepański M., Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 roku – wymiar wspólnotowy i krajowy. Analiza propozycji Komisji Europejskiej

dotyczącej rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej w polityce spójności po 2013 r., Warszawa 2011.

75. Świdarska J., Quasi-fundusze venture capital :publiczne wsparcie innowacyjnych MSP Warszawa 2008.
76. Szwaja J., Ostatnie nowelizacje ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 24.
77. Szymański M., Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystywanych przy realizacji programów Unii Europejskiej. Na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2.
78. Wolański R., Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw - postęp czy stagnacja, (w:) Czech-Rogosz J., Koniunktura gospodarcza a reakcje podmiotów gospodarujących, Warszawa 2009.
79. Wolański R., Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw, Warszawa 2013.
80. Woźniak M., System wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w Małopolsce, Kraków 2010.
81. Zakrzewska-Bielawska A., Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw, Warszawa 2011.
82. Zbyd M., Sieradzka M., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2013.

Wykaz źródeł prawa

Wykaz źródeł prawa polskiego

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. poz. 1146).
4. Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. poz. 714).
5. Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. poz. 198).
6. Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 764).
7. Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 855 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).
10. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 888).
12. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach

- publicznych systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1382 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 491 z późn. zm.).
 16. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.).
 17. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 157).
 18. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).
 19. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).
 20. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1262).
 21. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013, poz. 907).
 22. Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).
 23. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594 z późn. zm.).
 24. Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003 r. Nr 90, poz. 844 z późn. zm.).
 25. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.).
 26. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).
 27. Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (Dz. U. Nr 73, poz. 762 z późn. zm.).
 28. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1410 z późn. zm.).
 29. Ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1158 z późn. zm.).

30. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 1030 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 908 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1376 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 1203 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. (Dz. U. Nr 121, poz. 770 z późn. zm.).
37. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 657 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.).
40. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.).
45. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

46. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów (Dz. U. z 2013 poz. 239).
47. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz. U. poz. 1539).
48. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 października 2011 roku w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 245, poz. 1461 z późn. zm.).
49. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (Dz. U. Nr 210, poz. 1255 z późn. zm.).
50. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 239, poz. 1599).
51. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 239, poz. 1598).
52. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na szkolenia w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 234, poz. 1535).
53. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na usługi doradcze dla mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 235, poz. 1549).
54. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 163, poz. 1105).
55. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy dla przedsiębiorców zagrożonych w ramach Priorytetu II Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 150, poz. 1010).

56. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania przedsiębiorcom ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 142, poz. 953).
57. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na udział przedsiębiorców w programach promocji w ramach poddziałania 6.5.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Dz. U. Nr 133, poz. 892).
58. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na projekty w zakresie badań i rozwoju w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 113, poz. 754).
59. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późn. zm.).
60. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. Nr 223, poz. 1786).
61. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 183, poz. 1426.).
62. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na szkolenia (Dz. U. Nr 179, poz. 1388).
63. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na wzmacnianie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 85, poz. 719).
64. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 59, poz. 488).
65. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 952 z późn. zm.).

66. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927).
67. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Dz. U. Nr 90, poz. 557).
68. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy de minimis (Dz. U. Nr 76, poz. 498).
69. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354 z późn. zm.).
70. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. Nr 194., poz. 1983 z późn. zm.).
71. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń, oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 763 z późn. zm.).
72. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 96 z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (M.P. Dz. Urz. RP z dnia 30 grudnia 2013 r. poz. 1038).
73. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 5 z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki (tekst jedn.: MP z 2014 r., poz. 24).

Akty prawa Unii Europejskiej

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 47, wersja skonsolidowana).
2. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – wersja skonsolidowana 1992 r. (Dz. Urz. WE Z 31.8.1992 r., C 224, s. 1).

3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 470).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347, s. 320).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006. (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 289).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz. Urz. UE z 20.12.2013 r., UE, L 347, s. 281).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 26.06.2013 r., L 174, s. 1).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej oraz niektórych przepisów dotyczących deklaracji wydatków (Dz. Urz. UE z dnia 20.12.2011 r., L 337, s. 1).
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. U. UE z 26.10.2012 r., L 298, s. 1).

10. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., UE, L 210, s. 12).
11. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94, (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., UE, L 210, s. 79).
12. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE z 16.9.2002 r., L 248, s. 1).
13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. WE z 14.5.1998, L 142, s. 3).
14. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1).
15. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE z 26.6.2014 r., L 187, s. 1).
16. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE z dnia 13.05.2014 r., L 138, s. 5).
17. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 24.12.2013 r., L 352, s. 1).
18. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE z 9.8.2008 r., L 214, s. 3 z późn. zm.).

19. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE z 28.12.2006 r., L 358, s. 3).
20. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE z 27.12.2006 r., L 371, s. 1 z późn. zm.).
21. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., L 210, s. 25 z późn. zm.).
22. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE z 31.7.2006 r., UE, L 210, s. 1 z późn. zm.).
23. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz. Urz. UE z 16.12.2006 r., L 358, s. 3).
24. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia (Dz. Urz. UE z 13.12.2002 r., L 337, s. 3).
25. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10, s. 33).
26. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10, s. 20).

27. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz. Urz. UE z 13.1.2001 r., L 10 s. 30).
28. Decyzja Komisji 2006/904/WE z dnia 7 czerwca 2006 r., notyfikowana jako dokument nr C(2006) 2088 (Dz. Urz. UE z 13.12.2006 r., L 353, s. 60).
29. Decyzja Komisji 2001/779/EC z dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. Urz. WE z 9.11.2001 r., L 292, s. 45).

Wykaz orzecznictwa

Wykaz orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

1. Wyrok SPI z dnia 17 września 2007 r. w sprawie Microsoft Corporation przeciwko Komisji Europejskiej, T-201/04.
2. Wyrok SPI z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, T-137/02.
3. Wyrok ETS z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, C-91/01.
4. Wyrok ETS z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie P Textil werke Degendorf GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, C-355/95.
5. Wyrok ETS z dnia 24 października 1996 r. w sprawie Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, C-72/95.

Wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok TK z 10 marca 2009 r., P 80/08, www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2009/p_80_08.doc (dostęp: 22 czerwca 2013 r.).
2. Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999, nr 2, poz. 24.
3. Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 70.
4. Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1997 r., K 3/97 OTK 1997, nr 2 poz. 22.
5. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK 1995, nr 1, poz. 16.
6. Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2008 r., K 32/07, OTK nr 10/A/2008, poz. 188.

Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego

1. Uchwała SN z dnia 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, OSNC 1996, nr 5 poz. 63.
2. Uchwała SN z dnia 28 stycznia 1993 r., III CZP 168/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 106.
3. Uchwała SN z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17.
4. Wyrok SN z dnia 5 maja 2010 r., I PK 201/09, Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, 2011 nr 21-22 s.270.
5. Wyrok SN z dnia 6 maja 1997 r., I PKN 77/96, OSNAPiUS 1997, nr 18, poz. 340.
6. Wyrok SN z dnia 10 maja 1996 r., I PRN 63/95, OSNAPiUS 1996, nr 23. poz. 355.

Wykaz orzeczeń sądów administracyjnych

1. Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., I FSK 2145/1 LEX nr 1233068.
2. Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 607/11, LEX nr 1149395.
3. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., II GSK 490/10, LEX nr 992399.
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 876/12, LEX nr 1282472.
5. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., III AUa 325/12, LEX nr 1216319.
6. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2009 r., I SA/Łd 173/09, LEX nr 534559.
7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2012 r., II SA/Wa 2566/11, LEX nr 1121575.
8. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1284/11, LEX nr 1138318.
9. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2004 r., III SA 394/03, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych 2005, nr 6, poz. 129.
10. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2004 r., III SA 2919/03, POP 2005, z. 4, poz. 89.
11. Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98, POP 2000, z. 6, poz. 168.

Wykaz innych źródeł

1. Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusze UE, Biuletyn Informacyjny 2013, nr 4(8), Warszawa 2013.
2. Bolton J. E., Report of the Committee of Inquiry of Small Firms, Londyn 1971.
3. Ernst and Young, Innowacyjność sektora MSP w Polsce – Rządowe programy wsparcia a luka finansowa, Warszawa 2009.
4. Europejski Bank Inwestycyjny, Exanteassessment of the EU SME Initiative, Bruksela 2013.
5. Europejski Bank Inwestycyjny, Operational Plan 2014-2016.
6. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Luksemburg 2012.
7. GfK Polonia PSDB, Potencjał rozwojowy polskich MSP, Warszawa 2008.
8. Główny Urząd Statystyczny, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012, Warszawa 2014.
9. Główny Urząd Statystyczny, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011, Warszawa 2013.
10. Główny Urząd Statystyczny, Kwartalna Informacja o Rynku Pracy z dnia 30 sierpnia 2012 roku, Warszawa 2012.
11. Główny Urząd Statystyczny, Ludność gospodarstwa domowe, stan i struktura społeczno-ekonomiczna, część I. ludność - Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013.
12. Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski, Warszawa 2012.
13. Główny Urząd Statystyczny, Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2007–2011, Warszawa 2013.
14. IBC Group, Diagnoza ewolucji barier rozwoju sektora MŚP w województwie śląskim, raport końcowy, Katowice 2009.

15. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku, Gdańsk 2010.
16. Instytut Badań Strukturalnych, Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020, Warszawa 2013.
17. International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Doing Business 2014, Waszyngton 2013.
18. Komisja Europejska, Nowa definicja MŚP, Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia, Bruksela 2006.
19. Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE z 19.1.2008 r., C 14, s. 6).
20. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 25 czerwca 2008 r., Najpierw myśl na małą skalę. Program „Small Business Act” dla Europy.
21. Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Raport o stanie funduszy poręczeniowo-kredytowych w Polsce, stan na dzień 31 grudnia 2012 r., Warszawa 2013.
22. Ministerstwo Gospodarki, Program rozwoju przedsiębiorstw do 2020 r., Warszawa 2013.
23. Ministerstwo Gospodarki, Trendy rozwojowe sektora MŚP w ocenie przedsiębiorców w pierwszej połowie 2013 roku, Warszawa 2013.
24. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Stan wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO 2007-2013, Warszawa 2013.
25. Mujżel J., Owsiak S., Mączyńska E., Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce, Raport - Rada Strategii Społeczno – Gospodarczej przy Radzie Ministrów 2004, nr 50.
26. Nota COCOF 10-0014/04 – Nota wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.
27. Nota COCOF_10-0014-05-EN – Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006.
28. Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz. Urz. UE z 20.6.2008 r., C 155, s. 10).

29. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2011 r. wydane na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. Nr 114, poz. 1188 z późn. zm.).
30. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki z dnia 16 maja 2011 r. na interpelację nr SPS-023-22281/11 pana Krzysztofa Borkowskiego, posła na Sejm RP, w sprawie definicji małego i średniego przedsiębiorcy oraz kryteriów kwalifikujących do tych kategorii.
31. PAG Uniconsult, Analiza luki finansowej w województwie pomorskim, Warszawa 2012.
32. PAG Uniconsult, Badanie Ewaluacyjne: Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007– 2013, Warszawa 2013.
33. PAG Uniconsult, Ekspertyza dotycząca uwarunkowań wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w Polsce Wschodniej, Warszawa 2010.
34. PAG Uniconsult, Rola instrumentów inżynierii finansowej w województwie podkarpackim, Rzeszów 2010.
35. PKPP Lewiatan, Czarna lista barier dla rozwoju Przedsiębiorczości w Polsce, Warszawa 2010.
36. PKPP Lewiatan, Monitoring kondycji sektora MŚP 2008, Warszawa 2008.
37. Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., Taylor Economics sp. z o.o., Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013 – aneks do raportu, Warszawa 2013.
38. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, Warszawa 2012.
39. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Badanie sieci funduszy poręczeniowych pod kątem nowych zasad UE dotyczących kwalifikowania poręczeń i gwarancji, jako pomocy publicznej, Warszawa 2010.
40. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport Końcowy – Badanie rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce – Obszar: Finansowanie zwrotne, Warszawa 2010.

41. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, w latach 2012 – 2013, Warszawa 2014.
42. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Stan i tendencje rozwojowe sektora MŚP w Polsce w latach 2008-2009, Warszawa 2010.
43. Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych, Raport nr 12/2009 Fundusze Pożyczkowe w Polsce, Szczecin, 2009.
44. Rekomendacja dotycząca zasad współpracy pomiędzy bankami a funduszami poręczeniowym na rynku polskim - Rekomendacja została przyjęta przez Zarząd Związku Banków Polskich na posiedzeniu w dniu 22 maja 2009 roku. Zmiany do Rekomendacji Zarząd Związku Banków Polskich przyjął w dniu 10 sierpnia 2010 r.
45. Rządowy program Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego.
46. Ministerstwo Gospodarki, Trendy rozwojowe sektora MSP w ocenie przedsiębiorców w II połowie 2009 r., Warszawa 2010.
47. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Sprawozdanie z realizacji narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013, Warszawa 2013.
48. Tamowicz P., Analiza luki finansowej w województwie pomorskim, Gdańsk 2008.
49. Tamowicz P., Wpływ wdrożenia Inicjatywy JEREMIE w regionie kujawsko-pomorskim, Toruń 2012.
50. Uchwała Komitetu Koordynacyjnego NSRO 2007 – 2013 ws. Lini Demarkacyjnej
51. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.).
52. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Prognoza w zakresie finansowych instrumentów wspierania rozwoju regionalnego – analiza dotycząca trendów rozwojowych w zakresie instrumentów finansowych, Wrocław 2009.
53. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku, Warszawa 2013.
54. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku, Warszawa 2012.

55. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku, Warszawa 2013.
56. Uzasadnienie do autopoprawki projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118-A z dnia 6 lutego 2004 r.
57. Uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118 z dnia 15 października 2003 r.
58. Uzasadnienie projektu ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, druk sejmowy nr 3970 z dnia 26 kwietnia 2005 r.
59. Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1844 z dnia 28 lipca 2003 r.
60. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, druk sejmowy nr 964 z dnia 30 listopada 2012 r.
61. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych, z dnia 9 września 2008 r.
62. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z 20 kwietnia 2010 r.
63. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie informacji i promocji z dnia 10 czerwca 2010 r.
64. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z 8 lutego 2011 r.
65. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości z dnia 30 sierpnia 2011 r.
66. Zachodniopomorska Grupa Doradcza, Analiza luki finansowej w województwie dolnośląskim, Szczecin 2012.

67. Zalecenie Komisji 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 roku, dotyczącym definicji małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE z 30.4.1996 r., L 107, s. 4).
68. Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (Dz. Urz. UE z 20.5.2003 r., L 124, s. 36).
69. Związek Banków Polskich, Banki w procesie absorpcji środków UE w okresie zmian, Warszawa 2009.

Wykaz rysunków i tabel

Rysunek 1 Zapotrzebowanie MŚP na poszczególne rodzaje instrumentów dłużnych według wielkości przedsiębiorstwa

Rysunek 2 Wpływ inflacji na stan sektora MŚP

Rysunek 3 Wpływ stopy depozytowej i redyskontowej na stan sektora MŚP

Rysunek 4 Wpływ wzrostu gospodarczego na stan sektora MŚP

Rysunek 5 Skala dźwigni finansowej w ramach inicjatywy JEREMIE

Tabela 1 Zestawienie raportów dotyczących oszacowania luki finansowej w sektorze MŚP w Polsce