



Akademia Liderów

Innowacji i Przedsiębiorczości
Fundacja dr Bogusława Federa

DOSTĘP

MIKRO I MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW

DO POMOCY PUBLICZNEJ

ORAZ ŚRODKÓW PROGRAMÓW OPERACYJNYCH UNII

EUROPEJSKIEJ

(Ocena z perspektywy gospodarki)

*Przygotowano w ramach badań przeprowadzonych wspólnie
przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Kancelarię Juris
oraz Akademię Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości
Fundację dr Bogusława Federa*

Warszawa, lipiec 2012

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej oceny jest ustalenie w perspektywie przeprowadzonych badań, jakie są efekty makroekonomiczne dostępu mikro i małych przedsiębiorstw do pomocy publicznej i środków operacyjnych UE przy założeniu braku równości wobec dostępu do tych środków średnich i dużych przedsiębiorstw, a także próba ustalenia, czy rozproszone działania administracji państwowej w tym zakresie są koordynowane i podporządkowane jakiegokolwiek wizji bądź strategii.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podaje, że „pojęcie pomoc publiczna nie zostało precyzyjnie określone w dokumentach Unii Europejskiej. Jednak pośrednio na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) można uznać, iż pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez Państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi UE.

*Aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną, wymienione powyżej warunki muszą zaistnieć łącznie”.*¹

Ocena została przygotowana na podstawie Raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku oraz badań przeprowadzonych przez Instytut we współpracy z Kancelarią Juris, Akademią Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości dr Federa w kwietniu i maju 2012 roku. Badania objęły mikroprzedsiębiorstwa, Izby Skarbowe, Urzędy Skarbowe, Urzędy Marszałkowskie oraz wybrane ministerstwa. Opracowanie koncentruje się na sytuacji w latach 2009 – 2011, z zastrzeżeniem, że nie są dostępne wszystkie informacje dla tego okresu.

2. Struktura wielkości przedsiębiorstw w Polsce

Struktura liczby przedsiębiorstw w Polsce pokazuje zdecydowaną dominację mikro- i małych przedsiębiorstw, co jest od dawna obserwowaną prawidłowością w rozwiniętych gospodarkach rynkowych. W 2009 roku na 1673,5 tys. aktywnych przedsiębiorstw, 1604,4 , czyli 95,9 procent stanowiły mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające do 9 osób)². Udział mikroprzedsiębiorstw w tworzeniu wartości dodanej brutto (podstawowy składnik PKB)

¹

http://www.mrr.gov.pl/fundusze/pomoc_publiczna/czym_jest_pomoc_publiczna/Strony/Pomocpubliczna.aspx

² Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, PARP, Warszawa 2011, str. 16.

wyniósł 21,1 proc. i był niższy od średniej unijnej zaledwie o 0,5 pkt. procentowego. Odsetek małych przedsiębiorstw (zatrudniających od 10 do 49 osób) we wkładzie do wartości dodanej był znacznie mniejszy w Polsce niż w Unii Europejskiej (11,5 proc. wobec 18,9 proc.). Z kolei waga dużych przedsiębiorstw (zatrudniających więcej niż 249 pracowników) była w Polsce znacząco większa (46 proc. wobec 41,6 proc.).

Charakter struktury polskich przedsiębiorstw według ich wielkości wskazuje na to, że w okresie transformacji systemowej rozwinął się znacząco sektor mikro- i małych przedsiębiorstw, jednak napotyka on rozmaite bariery utrudniające naturalny rozwój mikroprzedsiębiorstw prowadzący do przeradzania się w małe, a później średnie firmy. Z drugiej strony, nadal dominują w gospodarce duże i bardzo duże przedsiębiorstwa. Ich dominacja jest wyraźnie większa niż w krajach Unii Europejskiej.

Taka struktura liczby aktywnych przedsiębiorstw powinna skłaniać władze publiczne do kierowania pomocy publicznej w odpowiedniej proporcji na wspieranie małych przedsiębiorstw, których obecność i działalność w gospodarce jest wskazana i niezbędna.

3. Sytuacja gospodarcza małych i dużych przedsiębiorstw

Sytuacja gospodarcza mikro- i małych przedsiębiorstw jest w Polsce od lat wyraźnie gorsza niż sytuacja dużych i średnich przedsiębiorstw. Daje się zauważyć powszechną prawidłowość, sprowadzającą się do faktu, że im mniejsze przedsiębiorstwo, tym gorsze oceny własnej sytuacji gospodarczej. Ilustrują to dane zawarte w dwóch poniższych tabelach.

Tabl. 1. Średnia ocen ogólnej sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw przemysłowych

	01.2000 - 06.2012	2010	2011	01-06 2012
Ogółem	-1,9	-0,1	-3,6	-6,7
10-49 pracujących	-13,1	-17,2	-14,2	-16,0
50-249 pracujących	-8,8	-10,2	-4,3	-4,6
250 i więcej pracujących	10,2	11,3	19,2	15,3

Źródło: *Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach 2000-2012*, GUS, 27 czerwca 2012 r., http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2794_PLK_HTML.htm

Tabl. 2. Średnia ocen ogólnej sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw usługowych

	01.2000 - 06.2012	2010	2011	01-06 2012
Ogółem	-6,7	2,1	1,0	-3,9
Do 9 pracujących	-14,7	-	-10,6	-22,6
10-49 pracujących	-7,7	-6,6	-9,9	-17,6
50-249 pracujących	1,8	4,3	-1,5	-5,2
250 i więcej pracujących	15,8	21,8	17,2	15,2

Źródło: jak wyżej

Przytoczone dane uzyskane zostały w drodze ankietowego badania stanu koniunktury w Polsce przez Główny urząd Statystyczny w okresie od stycznia 2000 roku do czerwca 2012 roku (badanie rozpoczęto w 1992 roku). Im wyższa średnia wartość oceny, tym więcej przedsiębiorców ocenia pozytywnie sytuację gospodarczą w swoich przedsiębiorstwach. Ujemna wartość oceny oznacza, że więcej przedsiębiorców ocenia negatywnie sytuację gospodarczą swoich przedsiębiorstw³.

W badaniu przedsiębiorstw przemysłowych nie ma mikroprzedsiębiorstw, głównie z uwagi na zbyt małą liczbę mikroprzedsiębiorstw w przemyśle, by można było utworzyć reprezentatywną próbę. Niemniej jednak widać, że oceny sytuacji w małych i średnich przedsiębiorstwach były średnio we wszystkich badanych okresach niezmiennie negatywne, zaś w dużych przedsiębiorstwach niezmiennie pozytywne.

Badane okresy to okres 12 i pół roku (od stycznia 2000 roku do połowy 2012 roku, rok 2010, rok 2011 oraz pierwsze półrocze 2012 roku). Różnice w rezultatach badań między wybranymi okresami są stosunkowo małe, można zatem stwierdzić, że wzorzec sytuacji przedsiębiorstw w Polsce w zależności od ich wielkości ma trwały charakter.

Mikroprzedsiębiorstwa pojawiają się w badaniu przedsiębiorstw usługowych. W ich przypadku oceny własnej sytuacji gospodarczej są najbardziej negatywne spośród wszystkich klas wielkości przedsiębiorstw. Potwierdza się zatem generalna reguła polskiej gospodarki, że im mniej osób zatrudnia przedsiębiorstwo, tym jego sytuacja gospodarcza jest gorsza.

Warto przypomnieć, że produkcja usług rynkowych stanowi ponad połowę wartości dodanej (stanowiącej około 90 proc. PKB) w polskiej gospodarce, a udział pracujących w usługach rynkowych zdominowanych przez sektor prywatny jest jeszcze większy.

To samo badanie GUS w kwestii zdolności przedsiębiorstw do bieżącego regulowania zobowiązań finansowych pokazuje znacząco gorszą sytuację mniejszych przedsiębiorstw. Ilustrują to poniższe tabele.

Tabl. 3. Średnia zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań finansowych przedsiębiorstw przemysłowych

	01.2000 - 06.2012	2010	2011	01-06 2012
Ogółem	-9,6	-6,2	-9,2	-11,9
10-49 pracujących	-17,7	-19,0	-16,7	-17,6
50-249 pracujących	-12,6	-11,1	-8,8	-9,4
250 i więcej pracujących	-2,8	3,3	0,6	-2,3

Źródło: jak wyżej

³ Wskaźniki te są znormalizowane, co oznacza, że przyjmują wartości z przedziału <-100, 100>.

Tabl. 4. Średnia zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań finansowych przedsiębiorstw usługowych

	01.2000 - 06.2012	2010	2011	01-06 2012
Ogółem	-13,4	-10,6	-11,2	-12,8
Do 9 pracujących	-19,2	-19,0	-17,3	-24,4
10-49 pracujących	-13,6	-16,9	-18,0	-22,5
50-249 pracujących	-6,7	-7,2	-11,4	-13,0
250 i więcej pracujących	1,7	-0,2	-2,6	-0,8

Źródło: jak wyżej

W przypadku przemysłu, średnia zdolność przedsiębiorstw do bieżącego regulowania zobowiązań finansowych była w badanych okresach słaba, przy czym w małych przedsiębiorstwach była zdecydowanie najslabsza. Podobnie sytuacja przedstawiała się w sektorze usług, gdzie z kolei zdolność mikroprzedsiębiorstw do regulowania zobowiązań przedstawiała się dramatycznie, a w 2012 roku podobnie źle przedstawiała się zdolność do regulowania zobowiązań finansowych małych przedsiębiorstw.

Największe polskie przedsiębiorstwa osiągają zdecydowanie lepsze wyniki finansowe (mierzone wskaźnikami rentowności obrotu) niż reszta gospodarki. Ilustruje to porównanie wskaźników rentowności przedsiębiorstw z Listy 500 publikowanej corocznie przez dziennik „Rzeczpospolita”. Średnia rentowność przedsiębiorstw z Listy 500 co roku jest wyższa niż w reszcie gospodarki, czyli w mniejszych przedsiębiorstwach.

4. Struktura rozkładu pomocy publicznej

Rozkład przedsiębiorstw – beneficjentów pomocy publicznej udzielonej w 2010 roku pod względem wielkości przedsiębiorstw wskazuje na wyraźne preferowanie dużych i średnich przedsiębiorstw kosztem małych i mikroprzedsiębiorstw⁴. Z kwoty 21,2 mld złotych za grupę dużych i średnich przedsiębiorstw przypadło łącznie 73,2 procent środków udzielonej pomocy publicznej, na grupę mniejszych przedsiębiorstw zaledwie 26,8 procent, czyli blisko trzy razy mniej.

Mikroprzedsiębiorstwa otrzymały w 2010 roku 12,3 procent łącznej wartości pomocy publicznej, czyli około 2,6 mld złotych. Sektory górnictwa węgla, wytwarzania energii elektrycznej i gazu ziemnego zdominowane przez duże przedsiębiorstwa (w tym często z sektora publicznego) otrzymały tylko w ramach pomocy sektorowej łącznie około 2,9 mld złotych.

⁴ Informacje liczbowe pochodzą z *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2011 r.
http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php

Badanie przeprowadzone na podstawie wystąpień o informację publiczną oraz ankiety przez Instytut Badań nad Gospodarką i Partnerów nakierowane było *de facto* na analizę struktury i źródeł nieproporcjonalnie małego dostępu mikro- i małych przedsiębiorstw do pomocy publicznej. Wyniki badania pozwalają na następujące stwierdzenia:

- Brak oznak realizowania jakiegokolwiek spójnej polityki wspierania mikro- i małych przedsiębiorstw na szczeblu centralnym,
- Niekonsekwencję w prowadzeniu polityki pomocy publicznej na poziomie kraju i województw, w takim sensie, że w niektórych województwach (stanowiących mniejszość) panuje przyjazne nastawienie administracji samorządowej i skarbowej i udzielane jest niezbędne wsparcie, a w innych stosowane jest podejście charakterystyczne dla nieprzyjaznej biurokracji (masowe odrzucanie wniosków o wsparcie) prowadzące przedsiębiorców do zniechęcenia w obieganiu się o pomoc publiczną,
- Brak dostatecznej wiedzy przedsiębiorców o dostępności i formach pomocy publicznej i innego wsparcia, jakie im przysługuje, jest poważną barierą w ubieganiu się o wsparcie. Wskazuje to na niewielką skuteczność w informowaniu zainteresowanych przedsiębiorców o przysługujących im formach wsparcia z pomocy publicznej.

5. Podsumowanie

5.1

Biorąc pod uwagę fakt, że w wielkościach absolutnych i względnych zdecydowanie więcej pomocy publicznej przypada na duże i średnie przedsiębiorstwa niż na małe i mikrofirmy, utrwała się sytuacja korzystniejszych warunków gospodarowania dla większych firm i mniej korzystnych warunków dla firm mniejszych. Taka asymetria w polityce udzielania pomocy publicznej przyczynia się do:

- Osiągania większych nadwyżek finansowych w dużych przedsiębiorstwach, niż wynikałoby to z efektów wysiłku produkcyjnego tych przedsiębiorstw. Tym samym mniejsze przedsiębiorstwa uzyskują takie korzyści w nieporównywalnie mniejszym stopniu;
- Doprowadzania do wzmocnienia i tak już wysokiej pozycji konkurencyjnej dużych przedsiębiorstw kosztem mniejszych przedsiębiorstw. Mniejsze przedsiębiorstwa poprawę swojej pozycji konkurencyjnej muszą finansować prawie wyłącznie ze środków własnych;
- Utrwalania generalnie gorszej sytuacji rynkowej mniejszych przedsiębiorstw niż większych.

5.2

Kierowanie pomocy publicznej głównie do dużych przedsiębiorstw prowadzi w konsekwencji do pogarszania jakości i efektywności zarządzania w tym sektorze. Wynika to z tego, że w przedsiębiorstwach korzystających z pomocy publicznej mniejszy jest nacisk na poprawę efektywności gospodarowania niż w przedsiębiorstwach niekorzystających z takiej pomocy.

5.3

Niezależnie od tego, nie można wykluczać, że pomoc publiczna przyczynia się do maskowania niegospodarności. Taka sytuacja może mieć miejsce w sektorach zdominowanych przez duże i bardzo duże przedsiębiorstwa i jednocześnie otrzymujących największą w gospodarce pomoc publiczną. Do takich należą sektor górnictwa węgla, sektor wytwarzania energii elektrycznej czy sektor gazu ziemnego. Sektory te ponadto poprzez obecność Skarbu Państwa mają większy, nieformalny wpływ na decydentów i oczywiście dysponują funduszami, które mogą być użyte do skutecznego lobbingu przy staraniach o pomoc publiczną.

Najważniejszym wnioskiem z badania jest potrzeba uwzględniania, co najmniej w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju polityki wobec mikro i małych przedsiębiorców oraz stworzenia, realizowania i egzekwowania i spójnej polityki udzielania pomocy publicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i w regionach.

Opracował:

Dr Bohdan Wyżnikiewicz