



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Instrumenty  
polityki regionalnej  
i strukturalnej  
wspierające rozwój  
przedsiębiorczości  
na obszarach wiejskich**

**nr 14**

**Warszawa 2011**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Instrumenty  
polityki regionalnej  
i strukturalnej  
wspierające rozwój  
przedsiębiorczości  
na obszarach wiejskich**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich**

*Redakcja naukowa  
dr Adam Wasilewski*

*Autorzy:  
dr Barbara Chmielewska  
dr Marcin Gospodarowicz  
dr Emil Ślązak - SGH Warszawa  
dr Adam Wasilewski*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2011**

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Analiza efektów wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich**

w zadaniu *Analiza i ocena instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*

Celem pracy jest określenie roli polityki strukturalnej i regionalnej w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich z uwagi na zakres i rodzaj wykorzystywanych instrumentów oraz dokonanie klasyfikacji tych instrumentów ze względu na sposób ich oddziaływania na podmioty gospodarcze.

Recenzent

*Dr hab. Mirosława Kozłowska-Burdziak, prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku*

Opracowanie komputerowe

*Danuta Lidke*

Korekta

*Krzysztof Kossakowski*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-168-2

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*

*– Państwowy Instytut Badawczy*

*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*

*tel.: (22) 50 54 444*

*faks: (22) 50 54 636*

*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>7</b>
<b>2. UWAGI METODYCZNE</b> .....	<b>8</b>
<b>3. TEORETYCZNE PODSTAWY WYKORZYSTANIA POLITYKI STRUKTURALNEJ I REGIONALNEJ NA RZECZ ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1. Koncepcja zawodności rynku (ang. <i>market failure</i>) jako przesłanka działań interwencyjnych administracji publicznej</b> .....	<b>14</b>
3.1.1. Klasyczne koncepcje zawodności rynku .....	17
3.1.2. Asymetria informacji jako współczesna koncepcja zawodności rynku .....	22
<b>3.2. Polityka regionalna i strukturalna w aspekcie interwencjonizmu państwowego</b> .....	<b>26</b>
3.2.1. Bezpośrednie instrumenty wsparcia przedsiębiorczości .....	30
3.2.2. Pośrednie instrumenty wsparcia przedsiębiorczości .....	33
<b>4. ANALIZA STANU PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH W POLSKICH GMINACH NA OBSZARACH WIEJSKICH W LATACH 2006-2010</b> .....	<b>35</b>
<b>5. INSTRUMENTY POLITYKI WSPIERANIA ROZWOJU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ</b> .....	<b>47</b>
<b>5.1. Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej ze środków Unii Europejskiej</b> ....	<b>47</b>
5.1.1. Podstawy prawne wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w UE .....	48
5.1.2. Fundusze strukturalne UE .....	50
5.1.3. Demarkacja i komplementarność programów .....	54
<b>5.2. Subsydiowanie działalności przedsiębiorstw</b> .....	<b>59</b>
5.2.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 jako źródło wsparcia finansowego dla sektora MSP na obszarach wiejskich .....	59
5.2.2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) .....	67
5.2.3. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 .....	70
<b>5.3. Instrumenty inżynierii finansowej w działaniu na rzecz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej</b> .....	<b>72</b>
5.3.1. Charakterystyka programów pomocowych dla przedsiębiorstw oferujących mechanizmy inżynierii finansowej .....	75
5.3.2. Pomiar zakresu funkcjonowania mechanizmów inżynierii finansowej i ich znaczenia w promowaniu przedsiębiorczości .....	80
<b>5.4. Infrastruktura jako pośredni instrument wspierania rozwoju przedsiębiorczości</b> .....	<b>86</b>
5.4.1. Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych .....	87

5.4.2. Relacje pomiędzy gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi a rozwojem działalności gospodarczej.....	89
5.4.3. Inwestycje infrastrukturalne ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 .....	95
<b>6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI.....</b>	<b>101</b>
<b>7. LITERATURA.....</b>	<b>106</b>

## 1. Wprowadzenie

Unia Europejska, realizując cel jakim jest konwergencja, dość aktywnie uczestniczy w procesie rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów i regionów. Uczestnictwo to wyraża się w formułowaniu założeń polityki strukturalnej i regionalnej oraz polityki spójności, w ramach których oferowana jest stosunkowo szeroka gama instrumentów wspierających rozwój działalności gospodarczej. Oficjalnym uzasadnieniem tych działań jest wyrównywanie warunków konkurencji. Podejmowane działania są jednak krytykowane przez przedstawicieli niektórych nurtów w ekonomii. Uważają oni, że te działania zaburzają warunki konkurencji, a jedynym regulatorem powinien być rynek. W polityce Unii przyjęto jednak założenie, że transfery środków publicznych i związane z nimi efekty mnożnikowe powinny mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy.

W polityce Unii Europejskiej następuje jednak pewna ewolucja wobec rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Przyjęte rozwiązania zmierzają bowiem w kierunku wydłużenia okresu oddziaływania środków publicznych. Bezpośrednie instrumenty finansowe wsparcia są dywersyfikowane, aby ograniczyć środki przeznaczane na granty dla przedsiębiorstw, co z kolei umożliwia zwiększenie zaangażowania instrumentów inżynierii finansowej. Znaczne środki przeznaczane są ponadto na pośrednie instrumenty wsparcia związane z tworzeniem otoczenia biznesu. Jednym z nich jest szeroko rozumiana infrastruktura techniczna i społeczna, w tym infrastruktura o znaczeniu lokalnym, której rozwój ma nadal duże znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach wiejskich w Polsce. W dalszym ciągu występują, a nawet narastają, dysproporcje w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. W wyniku poprawy wydajności pracy w rolnictwie pojawia się natomiast konieczność zagospodarowania powstałych nadwyżek siły roboczej przez nierolnicze sektory gospodarki. Niezagospodarowane zasoby pracy na obszarach wiejskich oraz ich mała mobilność powodują konieczność stymulowania rozwoju działalności gospodarczej. Stosowane w ramach polityki strukturalnej, polityki spójności oraz polityki regionalnej instrumenty mają odegrać rolę stymulant rozwoju tej działalności. Pojawia się, w związku z powyższym, potrzeba prowadzenia badań nad stosowaniem instrumentów wymienionych polityk na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Badania te pozwolą bowiem wyjaśnić wiele kwestii, związanych m.in. z zasadnością wspierania rozwoju pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich, efektywnością wykorzystania środków publicznych oraz barierami stosowania poszczególnych instrumentów. W konsekwencji badania umożliwią również uzyskanie odpowiedzi na pytanie



czy stosowanie różnych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej powoduje jedynie doraźne zmiany w zakresie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich czy też po spełnieniu określonych warunków może wywoływać procesy o charakterze długofalowym.

## **2. Uwagi metodyczne**

W literaturze przedmiotu spotykana jest dość szeroka gama definicji terminu polityka (Murzyn 2010, s. 46), w zależności od stosowanego podejścia, tj. formalno-prawnego, behawioralnego, funkcjonalnego, racjonalnego czy postbehawioralnego. Generalnie jednak polityka oznacza wywieranie wpływu, którego podmiotem są określone organy władzy publicznej, na różne obszary funkcjonowania człowieka. W przypadku polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej jest to ingerencja państwa oraz Unii Europejskiej w sferę produkcji dóbr prywatnych. Zdaniem ekonomistów głównego nurtu jest to sytuacja niepożądana, ponieważ jedynym regulatorem powinien być rynek. Z uwagi na funkcjonujące zawodności rynku, takie jak efekty zewnętrzne, asymetria informacji, bezrobocie czy brak równowagi, w Unii Europejskiej zastosowano podejście aktywnego uczestnictwa sektora publicznego w rozwoju działalności gospodarczej, a zwłaszcza sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Formalnym uzasadnieniem dla budowy strategii oraz podejmowania konkretnych działań w tym obszarze jest natomiast wyrównywanie warunków konkurencji.

Ze względu na złożoność problemów związanych z rozwojem działalności gospodarczej oraz ich skalę, Unia Europejska stosuje wielowymiarowe podejście do ich rozwiązywania. Zachodzące procesy gospodarcze są bowiem przedmiotem oddziaływania polityki spójności, polityki regionalnej oraz polityki strukturalnej. Działania w ramach polityki spójności koncentrują się na niwelowaniu różnic w rozwoju gospodarczo-społecznym i osiągnięciu konwergencji pomiędzy krajami i regionami (Murzyn 2010). Z definicji polityki regionalnej wynika natomiast, że jest to w pewnym uproszczeniu składowa polityka spójności, ponieważ jej celem jest zmniejszanie dysproporcji pomiędzy gospodarkami poszczególnych regionów kraju. Nieco inne podejście jest stosowane w przypadku polityki strukturalnej – jej celem jest zmiana struktur gospodarki danego kraju, np. wynikających z relacji pomiędzy poszczególnymi gałęziami gospodarki, która ma prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów. Kwestią dyskusyjną jest jednak, czy wyżej wymienione rodzaje polityki mogą prowadzić do poprawy efektywności alokacji zasobów, w przypadku, gdy instrumentem służącym do realizacji tego celu są transfery środków publicznych. Niemniej każda z nich może wywierać istotny wpływ na rozwój działalności gospodar-

czej, a w konsekwencji na podział dochodu narodowego. Trudno jest jednak określić trwałość efektów osiągniętych w wyniku transferu środków publicznych w ramach poszczególnych rodzajów polityki.

Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej może więc być realizowane w ramach różnych sfer polityki, definiowanych ze względu na sposób podejścia do problemu, obszary wsparcia czy rodzaj instrumentów wykorzystywanych do interwencji. W każdym przypadku jest to jednak wywieranie wpływu przez sektor publiczny na produkcję dóbr i usług prywatnych. Podejmowane działania pociągają również za sobą określone wydatki sektora finansów publicznych, co generalnie skutkuje zmniejszeniem konsumpcji dóbr publicznych. Pojawia się więc kwestia efektywności wykorzystania środków publicznych, która jest ściśle związana z rodzajem zastosowanego instrumentu wsparcia. Rodzaj zastosowanego instrumentu wsparcia determinuje bowiem zarówno skalę podjętych działań na rzecz rozwoju działalności gospodarczej, jak i skalę ograniczenia konsumpcji innych dóbr publicznych. Wykorzystywanie określonych instrumentów wsparcia może mieć charakter substytucyjny lub komplementarny w stosunku do produkcji dóbr publicznych. W pierwszym przypadku wzrost wydatków publicznych na rzecz przedsiębiorstw powoduje proporcjonalny spadek wydatków na produkcję innych dóbr publicznych, w drugim natomiast, produkcja dóbr publicznych może być czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania, w literaturze przedmiotu dokonywana jest klasyfikacja instrumentów wspierających rozwój przedsiębiorstw. W najszerszym ujęciu wyróżniane są instrumenty (Gancarczyk 2010, s. 139):

- bezpośrednie – związane z transferami środków finansowych lub określonych usług finansowanych przez sektor publiczny do przedsiębiorstw, spełniających określone kryteria selekcji;
- pośrednie – oddziałujące na wszystkie przedsiębiorstwa poprzez otoczenie, w jakim one działają.

Bezpośrednie instrumenty wspierania rozwoju działalności gospodarczej mogą być ukierunkowane na różne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstwa, np. zakładanie firmy, prowadzenie przez nią działalności badawczo-rozwojowej, ułatwienie dostępu do informacji, podejmowanie inwestycji czy internacjonalizacja prowadzonej działalności. Do tych instrumentów można zaliczyć m.in.:

- granty lub subsydia do działalności bieżącej lub inwestycyjnej,
- subsydiowane pożyczki i kredyty,
- gwarancje kredytowe,
- gwarancje dla dostawców funduszy *venture capital*,
- publiczne fundusze *venture capital*,

- usługi doradcze i szkoleniowe,
- zwolnienia i ulgi podatkowe.

Zakwalifikowanie powyższych form wspierania działalności gospodarczej do grupy instrumentów bezpośrednich jest uwarunkowane występowaniem kryteriów selekcji firm. Niektóre z wymienionych instrumentów można by zaliczyć również do grupy instrumentów pośrednich, w przypadku gdy są adresowane do wszystkich przedsiębiorstw lub osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą. Z uwagi jednak na występowanie transferu środków finansowych lub usług do firm uznajemy je za bezpośrednie. W przypadku instrumentów pośrednich, dominującym kryterium klasyfikacji jest bowiem oddziaływanie na przedsiębiorstwo poprzez szeroko rozumiane otoczenie biznesu. Z tego względu, do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu instrumentów tej grupy należą:

- rozwiązania administracyjne – prowadzące do ograniczenia biurokracji,
- instrumenty polityki makroekonomicznej – np. ustalanie stóp procentowych,
- regulacje dotyczące podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej,
- system podatkowy,
- system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
- zasiłki dla bezrobotnych,
- infrastruktura techniczna i społeczna,
- planowanie przestrzenne.

W kontekście powyższych założeń metodycznych zdefiniowano cel opracowania, jakim było określenie roli polityki strukturalnej i regionalnej w rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich z uwagi na zakres i rodzaj wykorzystywanych instrumentów oraz dokonanie klasyfikacji tych instrumentów ze względu na sposób ich oddziaływania na podmioty gospodarcze. Ponadto szczegółowej analizie poddano system grantów dla małych i średnich przedsiębiorstw, instrumenty inżynierii finansowej oraz relacje pomiędzy gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi a zmianami liczby podmiotów gospodarczych. Celem takiego podejścia było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy dystrybucja środków publicznych przyczynia się do rozwoju działalności gospodarczej poprzez wyrównywanie warunków konkurencji (zarówno w układzie miasto-wieś, jak i w obrębie obszarów wiejskich), czy też jedynym efektem jest wzrost liczby podmiotów gospodarczych w okresie subsydiowania.

Wykorzystano takie metody badawcze jak: studia literatury przedmiotu, analiza opisowa, analiza porównawcza oraz analiza korelacji. Jako materiał empiryczny wykorzystano literaturę przedmiotu, polskie ustawodawstwo oraz

ustawy Unii Europejskiej, a także dokumenty programowe Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Źródłem danych statystycznych były natomiast zasoby Banku Danych Lokalnych GUS oraz sprawozdania z realizacji poszczególnych programów operacyjnych.

Ponadto analizowano stan i stopień rozwoju podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2006-2010, w pewnym stopniu uzupełniając uzasadnienie konieczności podejmowania interwencji w postaci wsparcia publicznego dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Diagnoza stanu (poziomu) rozwoju przedsiębiorczości wykonana została w ujęciu (1) rodzajowym – w podziale na gminy typu miejskiego, wiejskiego i miejsko-wiejskiego, (2) przestrzennym – w odniesieniu do położenia geograficznego (województwo, region) analizowanych jednostek samorządu terytorialnego a także (3) wielkościowym – mierzonym liczbą mieszkańców gminy. Przedmiotem badania była podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – gmina. Badano stan rozwoju przedsiębiorczości w kolejnych latach – mierzony liczbą podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również – w ujęciu dynamicznym – zmianę poziomu nasycenia podmiotami w pierwszym i ostatnim roku. Przedmiotem analizy była również struktura podmiotów na terenie gmin: (1) w ujęciu rodzajowym prezentowanym przez Bank Danych Regionalnych GUS – gdzie główna linia podziału przebiega pomiędzy podmiotami publicznymi (do których zaliczane są państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe, spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego, państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego, gospodarstwa pomocnicze) oraz sektora prywatnego (tj. osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki handlowe, spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego, spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne), a także (2) w branżowym ujęciu PKD (wg klasyfikacji z 2004 r.), gdzie wyodrębnione zostały kategorie: rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, edukacja, transport, gospodarka magazynowa i łączność, obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, hotele i restauracje, administracja publiczna i obrona narodowa, handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego, pośrednictwo finansowe, budownictwo, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, przetwórstwo przemysłowe, działalność usługowa, komunalna, społeczna i indy-

widualna, pozostała. Uwzględniono również strukturę wielkościową podmiotów gospodarczych (wg liczby zatrudnionych).

Najistotniejszym przedmiotem porównania w niniejszym opracowaniu jest zestawienie stanu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i poza nimi, tj. w miastach (tereny zurbanizowane). Brak jest jednoznacznego określenia granic terytorium obszarów wiejskich. GUS, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, ogranicza obszary wiejskie do gmin wiejskich oraz części gmin miejsko-wiejskich po wyłączeniu terenów zajmowanych przez miasta położone w tej gminie. Alternatywnie w Zintegrowanym Programie Operacyjnego Rozwoju Regionalnego przyjęto, iż obszary wiejskie – to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast; miasta do 5 tys. mieszkańców i miasta do 20 tys. mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą. Korzystając z powyższych definicji trudno jednak określić oddziaływanie miast położonych na terenach gmin miejsko-wiejskich, ze względu na wysoki stopień integracji administracji publicznej na tych terenach (np. siedziba gmin w tym samym budynku). Dlatego w publikacji przyjęto definicję obszarów wiejskich jako gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast.

Materiał do badań stanu i rozwoju działalności gospodarczej stanowiły opracowania statystyczne GUS oraz informacje Banku Danych Lokalnych. Głównym wskaźnikiem analizy był poziom przedsiębiorczości wyznaczony za pomocą pojedynczego wskaźnika według formuły:

$$P = \frac{a}{n} \times 10000$$

tj. liczba podmiotów gospodarczych x 10 000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, gdzie:

$a$  – liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (w danej kategorii),

$n$  – liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (16-60 lat dla kobiet i 16-65 lat dla mężczyzn) w gminie.

Do opisu stanu rozwoju przedsiębiorczości w danym okresie wykorzystano statystyki opisowe (wartości średnie, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności), zaś przyjętą miarą oceny dynamiki rozwoju przedsiębiorczości w gminach w latach 2006-2010 był CAGR – czyli skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (ang. *Compound Annual Growth Rate*) – tj. średni wskaźnik rocznego wzrostu/spadku cechy (liczby podmiotów na 10 tys. mieszkańców w wieku

produkcyjnym) w badanym okresie, przy założeniu, że roczne wzrosty są dodawane do wartości bazy następnego okresu.

Wskaźnik CAGR obliczany jest za pomocą formuły:

$$CAGR(t_0, t_n) = \left( \frac{V(t_n)}{V(t_0)} \right)^{\frac{1}{t_n - t_0}} - 1$$

gdzie:

$t_0$  – rok początkowy,

$t_n$  – rok końcowy,

$V(t_0)$  – wartość w roku początkowym,

$V(t_n)$  – wartość w roku końcowym.

Podjęto również próbę weryfikacji szeregu hipotez statystycznych dotyczących zależności pomiędzy poziomem rozwoju przedsiębiorczości (w ujęciu różnych typów podmiotów gospodarczych) oraz dynamiki zmian w tym zakresie w analizowanych latach, a rodzajem i wielkością gminy. W tym celu wykorzystane zostały metody testów statystycznych opartych na miernikach  $\chi^2$  (chi<sup>2</sup>) oraz analizie wariancji ANOVA/MANOVA (jedno- i dwuczynnikową). Wykorzystując dane z okresów poprzednich starano się opracować prognozę rozwoju stanu nasycenia podmiotami gospodarczymi w typach gmin w kolejnych latach, wykorzystując liniową wersję modelu Holta – jedną z metod prognozowania posługującą się wygładzaniem wykładniczym. Model Holta oparty jest na dwu zmiennych:  $F_t$  (szacunek wartości zmiennej prognozowanej  $y$  w okresie  $t$ ) oraz  $S_t$  (szacunek przyrostu trendu w okresie  $t$ ), a także dwóch dobranych arbitralnie (tak aby zminimalizować ex-post błąd prognozy) parametrach  $\alpha$  i  $\beta$ . Model Holta można zapisać w postaci dwóch równań:

$$F_t = \alpha y_t + (1 - \alpha)(F_{t-1} + S_{t-1})$$

$$S_t = \beta(F_t - F_{t-1}) + (1 - \beta)S_{t-1}$$

W ostatnim etapie analizy podjęto również próbę oceny zależności pomiędzy poziomem i dynamiką rozwoju przedsiębiorczości w poszczególnych typach gmin a wybranymi charakterystykami społeczno-gospodarczymi gmin (m.in. wielkością nadwyżki operacyjnej, dochodami własnymi na mieszkańca i wydatkami inwestycyjnymi na mieszkańca) oraz poziomem rozwoju infrastruktury technicznej.

### 3. Teoretyczne podstawy wykorzystania polityki strukturalnej i regionalnej na rzecz rozwoju przedsiębiorczości

#### 3.1. Koncepcja zawodności rynku (ang. *market failure*) jako przesłanka działań interwencyjnych administracji publicznej

Zakres i rodzaj instrumentów wspierania przedsiębiorczości w ramach polityki regionalnej i strukturalnej Unii Europejskiej wynika z postulatu aktywnej roli organów administracji państwowej w procesie niwelowania nieefektywności mechanizmów rynkowych w ramach koncepcji zawodności rynku (ang. *market failure*)<sup>1</sup>. Koncepcja ta wskazuje, że w realiach gospodarki rynkowej struktura i wielkość podaży nie znajduje odzwierciedlenia w adekwatnej wielkości popytu w następstwie braku autonomicznych mechanizmów przywracania równowagi (Medema 2007, s. 33). W praktyce procesy alokacji dóbr i usług, pomimo założenia warunków doskonałej konkurencji i pełnej informacji jako atrybutów rynku kompletnego, wykazują szereg nieefektywności (ang. *frictions*). W konsekwencji osiągnięty przez rynek stan faktycznej równowagi cechuje się alokacją dóbr i usług, której atrybuty nie spełniają zasad optimum w sensie Pareto (por. Baumol 1952). W szerszym ujęciu koncepcja zawodności rynku jest nurtem w teorii ekonomii identyfikującym zakres i przesłanki obserwowanych niedoskonałości mechanizmów rynkowych, które prowadzą do petryfikacji stanów nierównowagi rynkowej. W tym kontekście wskazuje się na pozytywne dla rynku aspekty działań interwencyjnych podejmowanych przez władze publiczne (Stiglitz 1989).

K. Arrow (1951) jako jeden z pierwszych wskazał, że w istocie można jednak wyróżnić dwa odmienne stany efektywności w alokacji dóbr w zależności od stopnia spełniania postulatów Pareto. W pierwszym podejściu wskazuje się, że każda alokacja dóbr w stanie równowagi spełnia postulat tylko tzw. „słabej efektywności” w sensie Pareto. W tym ujęciu nie występuje na danym rynku stan równowagi, który potencjalnie zwiększyłby równocześnie poziom użyteczności wszystkich jego uczestników. Kluczowe dla prezentowanego podejścia jest zbiorowe rozpatrywanie użyteczności podmiotów rynkowych. W istocie nie można wyróżnić w mechanizmach rynkowych atrybutu „sprawiedliwej dystrybucji”, jako że rynku nie można oceniać z perspektywy etycznego podziału dóbr, umiejętności czy stanów posiadania (Hammond 1998). Osiągnięcie przez rynek stanu kompletności oznacza tu brak barier dla podejmowania działalności gospodarczej czy indywidualnego oddziaływania na poziom cen, jak również pełną wiedzę o parametrach rynkowych w wyniku równego dostępu do informa-

---

<sup>1</sup> Por. F.M. Bator (1958, s. 157-175).

cji. Wszystkie te czynniki stanowią wystarczający warunek alokacji spełniającej założenia efektywności w sensie Pareto.

Problemem empirycznym jest niezwykle mało użyteczny charakter założeń opisujących zasady funkcjonowania systemu rynkowego. W trakcie działalności operacyjnej wiele podmiotów uzyskuje uprzywilejowaną pozycję na tle konkurentów ze względu na indywidualne atrybuty wiedzy i umiejętności oraz asymetrię rozkładu uwarunkowań rynkowych (m.in. wielkość aktywów, zasoby materialne i niematerialne, rodzaj oferowanych dóbr). W szerszym kontekście, bariery wejścia na dany rynek ograniczają przedsiębiorczość i uniemożliwiają wszystkim podmiotom uzyskanie jednakowej pozycji konkurencyjnej, co w krańcowych przypadkach prowadzi do monopolizacji rynku.

W drugim wymiarze analizy stanu efektywności rynku wskazuje się na bardziej kompleksowy charakter alokacji dóbr, które spełniają postulat tzw. „mocnej efektywności”, gdy potencjalnie nie występuje na danym rynku alternatywny stan podziału dóbr, który umożliwiałby co najmniej jednemu podmiotowi zwiększenie użyteczności bez pogorszenia równocześnie stanu dobrobytu innych podmiotów. Na tle pierwszego wymiaru efektywności alokacji dóbr w ujęciu Pareto należy zauważyć, że każda alokacja spełniająca postulat silnej efektywności może być zakwalifikowana jako „słaba”, przy czym w ujęciu odwrotnym zależność nie jest spełniona. Ponadto, nawet jeśli transfer dóbr pozwala na osiągnięcie alokacji efektywnej w ujęciu Pareto, nie jest wykluczone istnienie alternatywnych stanów równowagi rynkowej. Oznacza to, że w mechanizmach rynkowych brakuje naturalnych stymulatorów, dzięki którym rynek konsekwentnie ewaluowałby do stanu równowagi pożądanego w ujęciu Pareto. Nawet jeśli dany stan równowagi rynkowej spełniałby założenia efektywności Pareto, cechowałaby go równocześnie szczególnie wysoka niestabilność z tendencją do ewolucji w kierunku alternatywnych stanów równowagi rynkowej, które nie spełniają takich postulatów (Samuelson 1958).

Warto też podkreślić, że kompletne i konkurencyjne rynki nie zapewniają *per se* równowagi rynkowej, w której zawsze dochodzi do efektywnej alokacji w ujęciu Pareto ze względu na szereg warunków brzegowych, m.in. ciągłe i wypukłe preferencje czy domknięty zbiór możliwości produkcyjnych. Bez realizacji postulatu rynków kompletnych system rynkowy staje się naturalnie nieefektywny z punktu widzenia Pareto (Greenwald, Stiglitz 1986). W kontekście równych form efektywności w ujęciu Pareto należy podkreślić, że w pierwszym podejściu wymienione wyżej warunki nie są konieczne, jako że hipoteza słabej efektywności stanowi, że rynek znajduje się w stanie równowagi implikując istnienie takiego stanu. Jednakże w drugim podejściu występują dodatkowe



założenia: że występuje odpowiednia struktura cen do dystrybucji zasobów dla kompletnego i konkurencyjnego rynku w stanie równowagi.

Rozważania o przesłankach stanu równowagi rynkowej spełniającej postulat efektywności Pareto prowadzą do konkluzji, że stan taki nie jest tylko jednym z wielu możliwych i bardzo krótkotrwały. Stan równowagi na rynku kompletnym i efektywnym w ujęciu Pareto jest stanem dyskretnym i możliwym przy spełnieniu szeregu warunków brzegowych. Dlatego kwestia zawodności rynku jest trwale obecna w analizie systemów rynkowych (Bryant 1994).

W praktyce decyzje poszczególnych uczestników rynku wynikające z indywidualnych przesłanek maksymalizacji własnej użyteczności prowadzą do wyborów nie zawsze efektywnych ze społecznego punktu widzenia. W ich następstwie dochodzi do niedostatku lub kumulacji dóbr i usług w określonych sektorach gospodarki. Jednym z przejawów zawodności rynku jest trwałe zjawisko niedostatecznej (lub braku) podaży określonych dóbr i usług pomimo odpowiednio wysokiego i efektywnego popytu na rynku. Wspomniana nierównowaga występuje pomimo działania dostosowawczego mechanizmu cenowego, który jednak nie zapewnia osiągnięcia przez rynek stanu efektywnej równowagi ze względu na inwersyjny przebieg funkcji podaży. Tym samym wielkość podaży od pewnego poziomu cen zmniejsza się pomimo ich dalszego wzrostu i istnienia efektywnego popytu na każdym poziomie cenowym. Ujemna korelacja pomiędzy poziomem cen i wielkością podaży stanowi często istotny argument dla występowania na rynku nieefektywnych procesów wymiany dóbr, co wymaga wdrażania mechanizmów interwencjonizmu gospodarczego administracji publicznej w celu zniwelowania luki podażowej. W teorii ekonomii można wyróżnić szereg przesłanek zawodności rynku. Do klasycznych w tym zakresie należą:

- występowanie efektów zewnętrznych (ang. *externalities*),
- atrybuty tzw. dóbr publicznych (ang. *public goods*),
- problem kosztów transakcyjnych (ang. *transaction costs*).

Od lat 70. XX wieku koncepcja zawodności rynku została rozszerzona o nowe argumenty w nurtach rozważań wyróżniających przede wszystkim czynniki asymetrii informacji przez pryzmat:

- negatywnej selekcji,
- pokusy nadużycia,
- problemu pryncypała-agenta.

### 3.1.1. Klasyczne koncepcje zawodności rynku

#### *Efekty zewnętrzne*

W funkcjonowaniu przedsiębiorstw można wyróżnić szereg charakterystycznych determinant, które decydują o ich pozycji rynkowej (a w ujęciu makro – o strukturze podaży na danym rynku), ale nie znajdują bezpośredniego odzwierciedlenia w mechanizmach cenowych. Niektóre elementy procesu produkcji (m.in. jakość wytwarzanych dóbr czy usług, innowacyjność, sprawność operacyjna) są bezpośrednio zależne od decyzji zarządzających przedsiębiorstwem. Natomiast równocześnie można wyróżnić szereg powiązań i wzajemnych interakcji przedsiębiorstwa z bliższym i dalszym otoczeniem rynkowym, które wpływają na kształtowanie pozycji rynkowej przedsiębiorstw, mimo że nie wynikają z kształtu i natężenia procesów operacyjnych podmiotów na rynku.

A. Marshall (1890) jako jeden z pierwszych ekonomistów badających wpływ czynników zewnętrznych na poziom przedsiębiorczości wskazywał na szereg potencjalnych i realnych korzyści, jakie przedsiębiorstwo uzyskuje wyłącznie z tytułu bliskości lokalizacji wobec innych przedsiębiorstw. Jednocześnie przedsiębiorstwo nie ponosi bezpośrednio kosztów z tego tytułu (np. infrastruktura transportowa, wykwalifikowane kadry, telekomunikacja). Jednakże następcy Marshalla wykazali, że wpływ otoczenia na przedsiębiorstwo ma charakter dualny. W tym kontekście ograniczenie przedsiębiorczości może wynikać z konieczności ponoszenia przez podmioty rynkowe dodatkowych nakładów wpływających na kształt funkcji produkcji, ale bez możliwości bezpośredniego wpływu na zakres i natężenie tych negatywnych czynników. Ponadto zarówno korzyści, jak i straty są bardzo zdywersyfikowane ze względu nie tylko na zasięg oddziaływania, czas i zakres wpływu, ale także swój charakter – materialny (np. dostępność surowców) lub niematerialny (np. dyfuzja informacji) (Baumol 1972).

W tym kontekście do znamienych cech wpływu efektów zewnętrznych na przedsiębiorczość zalicza się (por. Stiglitz 2004; Tullock 2005; Coase 1974; Dahlman 1979):

- udział w funkcji produkcji czynników, które leżą poza bezpośrednim oddziaływaniem przedsiębiorstwa w zakresie podstawowych parametrów, takich jak koszt, jakość i wielkość;
- brak dobrowolnego i celowego działania zakładającego zawarcie porozumienia pomiędzy sprawcą a odbiorcą efektu zewnętrznego, co uniemożliwia bezpośrednie włączenie efektów zewnętrznych do rachunku ekonomicznego, jak również skuteczne wykluczenie z zakresu jego oddziaływania;
- deficyt w pełni efektywnego mechanizmu cenowego rekompensującego nieefektywności w procesie produkcyjnym oraz określającego koszty z tytułu uzyskiwania korzyści zewnętrznych;

- zaburzenie mechanizmu optymalnej alokacji dóbr w gospodarce poprzez generowanie systemu bodźców oportunistycznych powodujących zaniechania działań wywołujących koszty zewnętrzne oraz celową ekspozycję na maksymalizację wpływu korzyści zewnętrznych – tzw. efekt gapowicza (Pasour 1981).

Ograniczone możliwości jednostkowej kategoryzacji w ramach indywidualnego rachunku ekonomicznego przedsiębiorstwa szeregu kosztów i korzyści zewnętrznych oraz zakłócenie mechanizmu rynkowego w wyniku ich występowania są przesłankami do interwencji państwa. Działania władz publicznych służą przeciwdziałaniu petryfikacji tendencji ograniczania podaży określonych dóbr (np. w następstwie monopolizacji rynku) oraz multiplikacji niekorzystnych zjawisk (np. nierówność w dostępie do kredytu podmiotów gospodarczych). Z drugiej jednak strony, mechanizmy interwencji państwowej sprzyjające utrwaleniu pożądaných efektów zewnętrznych w funkcjonowaniu przedsiębiorstw (np. kodeks pracy, przepisy bezpieczeństwa pracy, koncesjonowanie działalności gospodarczej o szczególnym znaczeniu) mogą prowadzić do obniżenia potencjalnych korzyści prywatnych wynikających z mechanizmów rynkowych i w ten sposób ograniczyć bodźce do rozwoju systemu efektywnej alokacji kapitału i dóbr na tym rynku.

Dlatego postuluje się, aby interwencjonizm państwowy był podejmowany w efekcie analizy o zakresie wpływu efektów zewnętrznych na zaburzenie sprawności mechanizmu rynkowego (ang. *market failure*). W tym ujęciu aktywność państwa w gospodarce jest uzasadniona, kiedy władze publiczne wspierają mechanizmy systemowego obniżenia ryzyka działalności gospodarczej – w wymiarze zarówno jednostkowym (poprzez m.in. ochronę patentową innowacji oraz system stanowienia i egzekucji norm prawnych), jak i rynkowym (m.in. zapobieganie monopolizacji rynku i wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw). Przesłanką interwencjonizmu państwowego powinna być zasada, według której efektem wsparcia ze środków publicznych będzie nadwyżka korzyści społecznych nad prywatnymi, dzięki efektom zewnętrznym wygenerowanym w szerszym zakresie niż korzyści docelowych beneficjentów (Coase 1960).

W przypadku rozwoju przedsiębiorczości powyższa zasada wskazuje na zakres działań administracji państwowej, mających na celu rozwój tej formy przedsiębiorczości np. w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Z jednej strony sektor ten ma duże znaczenie na lokalnych rynkach pracy oraz udział w PKB. Z drugiej strony występują znacznie wyższe bariery (m.in. kapitałowe, *know-how*, efektów skali) w trakcie zakładania czy funkcjonowania niewielkich przedsiębiorstw niż w przypadku dużych podmiotów.

## ***Funkcjonowanie dóbr publicznych (ang. public goods)***

Analiza przesłanek zawodności rynku (ang. *market failure*) w kontekście tzw. dóbr publicznych jest związana z postulowanymi fundacjami państwa w zakresie wspierania podaży określonych dóbr, które implikują znaczące korzyści zewnętrzne w wymiarze ogólnospołecznym, jednak występują nieefektywności ich podaży w oparciu o mechanizm rynkowy.

Za dobro publiczne uznaje się produkty lub usługi, których znaczenie przekracza konsumpcję indywidualną, nie można kształtować podaży takich dóbr w wymiarze poszczególnych odbiorców. Konsumpcja zbiorowa dóbr publicznych wynika z niezbędnych efektów skali, co jednak uniemożliwia ograniczenie dostępu poprzez ściśle przyporządkowanie dóbr ich określonym odbiorcom. Konieczność osiągnięcia dużych efektów skali wpływa na problem jednostkowej wyceny takiego dobra, a tym samym egzekwowanie opłaty optymalnej z perspektywy indywidualnej linii ograniczenia budżetowego odbiorców (Cornes, Handler 1986; Borcharding 1978).

Homogeniczność cen dóbr publicznych stwarza problemy z rekompensowaniem pełnych kosztów ich wytworzenia, jako że ich zbiorowa konsumpcja stanowi bodziec do zachowań wykorzystujących zbiorowość konsumentów do indywidualnej użyteczności (ang. *free rider*). Zachowanie takie wynika z braku mechanizmu skutecznego wykluczenia tych jednostek, które nie ponoszą kosztów użytkowania dobra publicznego; to powoduje, że populacja korzystających jest większa niż faktycznie płacących. Z drugiej strony istnieje ryzyko, że w mechanizmie rynkowym dobra te staną się niedostępne dla słabszych ekonomicznie podmiotów, co może wpłynąć na brak opłacalności ich świadczenia w ogóle. Rolą organów publicznych jest wówczas stworzenie społecznego mechanizmu wsparcia dostępności dóbr publicznych za pomocą systemu pośredniego finansowania opartego na przymusowych daninach społecznych (podatki) i w ten sposób zapewnienie odpowiedniej wielkości podaży wobec faktycznego popytu<sup>2</sup>.

Dodatkową kwestią jest zróżnicowana podzielność dóbr publicznych. W przypadku dóbr publicznych, które mogą być konsumowane przez pojedyn-

---

<sup>2</sup> Przykładem tak rozumianej roli państwa jest postulat systemowego zapewnienia dostępności dóbr społecznie pożądaných (ang. *merit goods*), które według założeń R. Musgrave są dobrami, których konsumpcja powinna wynikać z istotności potrzeb społecznych, a nie jednostkowej zdolności do pokrycia kosztów ich wytworzenia. Z drugiej strony, państwo powinno limitować dostępność tych dóbr, które ze względu na szczególnie wysokie koszty zewnętrznie negatywnie wpływają na poziom dobrobytu społecznego (np. alkohol i tytoń). Przejawem powyższej koncepcji jest zróżnicowanie opodatkowania konsumpcji poszczególnych dóbr w zależności od skali ich znaczenia pod względem korzyści lub kosztów wewnętrznych. (por. Musgrave 1957).

czych odbiorców (np. usługi zdrowotne) pojawia się problem zapewnienia odpowiedniej podaży wobec nadwyżkowego popytu. W przypadku dóbr niepodzielnych (np. drogi publiczne), równoczesna konsumpcja wielu odbiorców nie wpływa na stopień wzajemnej dostępności dóbr. Jednakże nawet wówczas mogą występować ograniczenia konsumpcji w wyniku przekroczenia progowego potencjału podaży, czego efektem jest znaczące obniżenie parametrów jakościowych (np. problemy komunikacyjne na drogach publicznych).

Uwarunkowania podaży dóbr społecznych mogą prowadzić do nieefektywności systemu rynkowego ze względu na tzw. naturalne monopole. Podstawą ich efektywnego dostarczania jest osiągnięcie bardzo wysokich efektów skali, co w praktyce oznacza ograniczenie konkurencji na rynku – szczególnie w przypadku, gdy rachunek ekonomiczny wskazuje, iż uzasadnione jest funkcjonowanie tylko jednego podmiotu. Stan taki występuje w branżach o dużej kapitałochłonności, z bardzo wysokimi kosztami stałymi przy stosunkowo niewielkich kosztach krańcowych. Struktura kosztów tworzy wysokie bariery wejścia dla innych (tj. kolejnych) podmiotów ze względu na ograniczony potencjał rynkowy, niezbędny do osiągnięcia odpowiednio wysokich efektów skali. Niedoskonałość rynku w tym kontekście wynika z braku rynkowej konkurencji i zahamowania przedsiębiorczości, co prowadzi do nieefektywnej struktury po stronie dostawców lub odbiorców (Mosca 2008).

Powyższe atrybuty służą do wyróżnienia dóbr publicznych w relacji do dóbr prywatnych (Evans 1970). Dobra prywatne powstają w efekcie działania mechanizmów konkurencji rynkowej, zapewniających przyporządkowanie prywatnych korzyści i kosztów poszczególnym jednostkom, i wykluczenie innych z użytkowania. Dobra publiczne natomiast cechują się powszechnymi i nieograniczonymi warunkami konsumowania, przy czym korzyści i koszty nie są jednoznacznie określone ani przyporządkowane określonym jednostkom. Można też wyróżnić dobra publiczne o charakterze pośrednim, które są wytwarzane przez podmioty prywatne, a państwo, mimo że nie utrzymuje własności środków produkcji, zapewnia publiczne wsparcie (m.in. sektora MSP). Administracja publiczna określa zasady podaży takich dóbr lub sprzyja rozwojowi określonych sektorów, ustalając zasady dostępności lub kierując wsparcie do określonych beneficjentów, przy czym alokacja ma charakter wybitnie uznaniowy, gdyż jest konsekwencją regulacji prawnych odpowiadających programom gospodarczym władz politycznych.

### ***Koszty transakcyjne***

W klasycznych nurtach teorii ekonomii dobrobytu jako przyczynę niesprawności rynku (ang. *market failure*) wskazuje się wysokie koszty transakcyj-

ne, jakie towarzyszą zawieraniu i realizacji umów rynkowych w procesie alokacji dóbr i usług. R. Coase (1960) jako jeden z pierwszych dowodził, że wśród kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych należy wyróżnić nakłady na identyfikację adekwatnych cen transakcyjnych oraz koszty negocjacji, zawierania i zabezpieczania kontraktów dla transakcji rynkowych. Koszty transakcyjne wpływają na spadek ekonomicznej opłacalności działalności gospodarczej, co obniża aktywność podmiotów rynkowych i prowadzi do nieefektywnej alokacji dóbr i kapitału w gospodarce, a nawet braku dostatecznej podaży dóbr na rynku.

Koszty transakcyjne mogą być rozpatrywane w ujęciu mikro- i makroekonomicznym. W niezależnych od siebie koncepcjach Y. Barzel i T. Eggertsson reprezentują podejście mikroekonomiczne wskazując, że koszty transakcyjne są istotną częścią samego procesu zmian praw własności do dóbr i świadczenia usług oraz ochrony prawa wyłączności korzystania z dóbr i usług (Barzel 1989; Eggertsson 1997). W procesie zmiany własności koszty transakcyjne zostały wyróżnione przez O. Williamsona (1981) w ujęciu *ex ante* i *ex post*, zależnie od momentu zawarcia transakcji. Makroekonomiczną koncepcję kosztów transakcyjnych przedstawił m.in. K. J. Arrow (1969), który określił ogólne koszty funkcjonowania systemu gospodarczego o określonej strukturze powiązań podmiotowych wpływających na petryfikację modeli wymiany dóbr i usług.

Opierając się na powyższych elementach można wskazać na główne aspekty kosztów transakcyjnych, związane z procesem inicjowania kontraktu zmiany praw własności, indywidualnymi atrybutami dóbr jako przedmiotu kontraktu, jak również sankcjonowaniem zmian praw własności.

W pierwszym aspekcie strony kontaktu ponoszą koszty związane z odnalezieniem partnerów kontraktu i osiągnięciem konsensusu wobec przeciwstawnych stanowisk negocjacyjnych. W koncepcji uwzględnia się również otoczenie makroekonomiczne transakcji ze szczególnym znaczeniem rozwiązań instytucjonalnych sprzyjających lub też utrudniających dokonanie transakcji (np. funkcjonowanie i stopień zorganizowania wtórnego rynku obrotu).

W zależności od rodzajów dóbr i usług pojawiają się koszty ich wyceny w zależności od zakresu ich specyficznych atrybutów określających złożoność i całokształt ryzyka transakcji. Uwzględnia się przy tym również motywacje, zakres wiedzy o rynku i umiejętności samych podmiotów zawierających transakcję (Williamson 1981, s. 552). Ograniczona racjonalność działania wynika z faktu, że strony transakcji działają w warunkach asymetrii informacji, co stwarza możliwości wykorzystania przewagi informacyjnej do maksymalizacji użyteczności przez jedną ze stron kosztem drugiej. Neutralizacja zjawisk negatywnych jest możliwa w wyniku zastosowania zabezpieczeń rzeczowych,

finansowych lub prawnych, które podnoszą jednak ogólne koszty transakcji. Generalnie im bardziej złożony kontrakt, ze względu na specyfikację warunków oraz zakresu koniecznych klauzul, tym wyższe są koszty transakcyjne.

Ostatni aspekt kosztów transakcyjnych uwzględnia nakłady związane z obsługą prawną transakcji i instytucjonalno-prawnym utrwaleniem praw własności. Jest to niezbędny element nadania kontraktowi formuły prawnej i wyeliminowania ryzyka powrotu od stanu początkowego z pogwałceniem interesów jednej ze stron transakcji. W tym kontekście koszty transakcyjne wynikają z ryzyka renegegowania umów i faktycznego egzekwowania postanowień kontraktu.

W zakresie działalności gospodarczej szczególnego znaczenia nabierają koszty transakcyjne w systemie funkcjonowania administracji państwowej w ramach szeroko rozumianego otoczenia instytucjonalnego (m.in. procedury licencjonowania, procedury rejestracji działalności, konieczność spełniania norm i standardów, efektywność procesu egzekucji prawa podatkowego i gospodarczego). Instytucje formalne, które służą zabezpieczeniu praw własności w procesie wymiany i ograniczają negatywne efekty zewnętrzne, same również stają się źródłem kosztów transakcyjnych, z powodu rozbudowania i skomplikowania procedur oraz niskiej transparentności procesu decyzyjnego. Wówczas struktura podaży może wynikać z wysokich kosztów transakcyjnych wynikających z uwarunkowań nie tyle rynkowych, ile administracyjnych. Bariery kosztowe dla prywatnych kontaktów zmieniają tylko swoją naturę i nadal ograniczają przedsiębiorczość.

### **3.1.2. Asymetria informacji jako współczesna koncepcja zawodności rynku**

Niepełna lub niedoskonała informacja prowadzi do zawodności mechanizmów rynkowych w wyniku narastania nieefektywnej alokacji zasobów w systemie rynkowym. Z powodu nierównowagi stron transakcji pod względem skali zasobów i jakości informacji, podejmowane decyzje transakcyjne nie są optymalne w ujęciu Pareto. Brak informacyjnej kompletności rynku sprawia, że podstawowy mechanizm wyceny dóbr i usług nie odzwierciedla ich faktycznej wartości, lecz stanowi wypadkową oczekiwań partnerów transakcji zależną od ich zasobów wiedzy. Wpływ czynników subiektywnych w procesach wymiany podważa wiarygodność cen jako podstawowego instrumentu efektywnej alokacji dóbr i usług. Równocześnie mogą wystąpić zjawiska negatywnie oddziałujące na poziom użyteczności stron w ramach procesów rynkowych, jako że brak pełnej informacji czyni prowadzenie działalności gospodarczej ryzykownym (Mas-Colell i inni 1995, rozdziały 13-14).

W zależności od skali natężenia ryzyko może prowadzić do niedostępności lub ograniczenia podaży określonych dóbr i usług pomimo istnienia na rynku efektywnego popytu i *vice versa*. Równowaga rynkowa w warunkach asymetrii informacji jest wówczas efektem nie tylko struktury popytu i podaży, lecz również aktualnej percepcji ryzyka transakcji podejmowanych w warunkach niepełnej lub zniekształconej wiedzy o parametrach transakcji.

W ujęciu modelowym asymetria informacji przejawia się w (Akerlof 1970; Mas-Colell i inni, op.cit., s. 477, Holmstrom 1979):

- negatywnej selekcji (ang. *adverse selection*),
- pokusie nadużycia (ang. *moral hazard*),
- dylemacie agencji (ang. *agency dilemma*).

W przypadku negatywnej selekcji źródłem zawodności rynku i nieefektywnej alokacji dóbr oraz kapitału jest „nadreprezentacja” dóbr o niskiej użyteczności lub finansowania projektów z ponadprzeciętnym ryzykiem niepowodzenia. Zniekształcenie racjonalności procesu decyzyjnego wynika z nierównowagi w zasobach informacji wśród podmiotów zgłaszających popyt i podaż dóbr i kapitału.

Ze względu na specyficzne atrybuty informacji (tj. trudność w faktycznej ocenie jakości informacji *ex ante*), jak również ograniczone możliwości oszacowania zakresu i kosztów pozyskania niezbędnych zasobów informacji w procesie decyzyjnym (tzw. paradoks informacji), mechanizmy rynkowe prowadzą do nieefektywnej alokacji dóbr i kapitału w gospodarce. Podmiotom zgłaszającym popyt na dobra brak zdolności do rozróżnienia faktycznej jakości dóbr przed dokonaniem transakcji (Mas-Colell i inni 1995).

Problem identyfikacji faktycznych przesłanek poszczególnych stron potencjalnej transakcji prowadzi do zrównania cen dóbr i kapitału pomimo innych parametrów jakościowych niż oficjalnie deklarowane. Jednakowa wycena wszystkich dóbr czy projektów inwestycyjnych określonego rodzaju uruchamia mechanizm rynkowy promujący wzrost udziału w strukturze podaży dóbr o niskiej jakości kosztem tych dóbr, które faktycznie reprezentują wysoką jakość. Uwzględnienie parametru ryzyka wpływa na obniżenie cen transakcyjnych dóbr i podwyższenie kosztów pozyskania kapitału. W konsekwencji podmioty tworzące podaż dóbr faktycznie odpowiadających specyfikacji ofertowej nie są w stanie uzyskać satysfakcjonującej ceny i decydują się na wycofanie z rynku. Identyfikacja faktycznej jakości dóbr tworzy dodatkową kategorię kosztów transakcyjnych, co w sytuacji braku odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego staje się istotną barierą dla decyzji o zamianie własności dóbr w gospodarce. Tym samym rynek nie prowadzi do efektywnej w sensie Pareto alokacji dóbr, co stanowi asumpt do czynnej interwencji państwa.



Podobnie dostarczyciele kapitału, rekompensując sobie ryzyko niewykonania zobowiązania, wbrew własnym interesom sprawiają, że część wiarygodnych projektów inwestycyjnych nie zostaje zrealizowana ze względu na rosnące koszty finansowana. Wysoka premia za ryzyko w kosztach finansowania sprawia, że dostępność kapitału obniża się promując projekty inwestycyjne o ponadprzeciętnie wysokiej stopie zwrotu, które cechują się ponadprzeciętnym ryzykiem niepowodzenia. Alokacja kapitału w systemie rynkowym zostaje wówczas zaburzona, gdyż część dostępnych zasobów kapitału zostaje utracona poprzez finansowanie projektów inwestycyjnych, które przyczyniają się do rozwoju potencjału gospodarki zwiększając awersję do ryzyka po stronie podaży kapitału. Bariery kapitałowe w największym stopniu dotyczą podmiotów o niskich zasobach majątkowych, co ogranicza wzrost przedsiębiorczości w gospodarce (Stiglitz, Weiss 1981).

Przejawy pokusy nadużycia są znamienne w przedstawionym powyżej problemie negatywnej selekcji i dotyczą występowania negatywnych bodźców skłaniających do jednostkowych zachowań oportunistycznych. Wówczas jedna ze stron kontraktu może podjąć działania w celu zwiększenia własnej użyteczności kosztem partnera, który nie ma adekwatnie szerokiej wiedzy o przedmiocie kontraktu. Pokusa nadużycia może więc prowadzić do działań negatywnie wpływających na rachunek ekonomiczny części podmiotów, które w wyniku takich działań ograniczają dostępność określonych dóbr m.in. modyfikując warunki cenowe, aby uwzględniały potencjalne koszty wynikające z pokusy nadużycia klientów. Warto podkreślić, iż o ile zakłada się możliwość oszacowania skali zjawiska pokusy nadużycia w ujęciu makroekonomicznym, o tyle podmioty nie są w stanie zidentyfikować tego ryzyka w relacji z poszczególnymi partnerami transakcji.

Dylemat agencji ma swoje źródło w asymetrii informacji we wszelkich relacjach, w których postępowanie jednej ze stron wpływa na sytuację drugiej przy jednocześnie odmiennych źródłach maksymalizacji użyteczności każdej ze stron związku współzależności wpływających na inne przesłanki motywacji do postępowania.

W wymiarze endogenicznym funkcjonowania przedsiębiorstwa można wskazać, iż zarządzający mają ograniczone możliwości oceny jakości pracy zatrudnionych na podstawie bezpośrednich wyników, jako że są one efektem zmiennych zewnętrznych (np. koniunktura w branży, asymetria informacji), i wewnętrznych (m.in. wyposażenie stanowiska pracy, system organizacji procedur).

W aspekcie egzogenicznym można wyróżnić wpływ władz publicznych na działalność przedsiębiorstwa. Wówczas dylemat agencji przejawia się w jakości i wydajności urzędów administracji państwowej i samorządowej, określając po-

tencjał rozwoju przedsiębiorczości na danym obszarze. W zasadzie analizowany aspekt asymetrii informacji ma miejsce we wszystkich relacjach.

Występowanie asymetrii informacji stanowi bodziec do generowania i upowszechniania informacji utrudniających efektywną alokację dóbr i usług poprzez trudność oszacowania *ex ante* ich faktycznej użyteczności. Ponadto, asymetria informacji uruchamia mechanizmy mnożnikowe sprzyjające zachowaniom podmiotów reprezentujących podaż i popyt generującym negatywne efekty zewnętrzne. Dlatego argumentem na rzecz interwencjonizmu państwowego jest posiadanie przez państwo mechanizmów przymusu, służących upublicznieniu pełnej informacji, jak i możliwość wdrożenia aparatu represji wobec podmiotów celowo naruszających interesy innych stron transakcji. W ten sposób mechanizmy państwowe mogą stymulować transparentność informacji wśród podmiotów rynkowych.

Innym aspektem interwencjonizmu państwa wobec asymetrii informacji jest zapewnienie podaży informacji, którą trudno generować wyłącznie przez mechanizm rynkowy (m.in. informacja publiczna w zakresie norm prawnych określających reguły transakcji, takich jak lista klauzul obowiązkowych lub zabronionych). Taki rodzaj informacji z jednej strony ogranicza asymetrię informacji (szczególnie pomiędzy stronami o różnym potencjale działalności), a z drugiej strony nosi cechy dobra społecznego (Barr 1992, s. 764). Przeciwnie znaczenie ma w procesie dyfuzji informacji interwencjonizm państwowy w zakresie zapewniania ochrony patentowej i wsparcia innowacji wynikających z kapitałochłonnych inwestycji w badania i rozwój (R&D). Państwo niejako wspiera tu występowanie asymetrii informacji na rynku, jednak przyczynia się do zwiększenia wzrostu gospodarczego, zachęcając podmioty rynkowe do inwestycji w projekty o dużym stopniu ryzyka.

Jednakże interwencjonizm państwowy nie powinien w pełni zastępować mechanizmów rynkowych, a jedynie wspierać transparentność i kompletność przepływu rzetelnej informacji publicznej poprzez zestaw bodźców regulacyjnych. W tym kontekście administracja publiczna sama zmierza się z problemem asymetrii informacji w zakresie oceny i świadomości wszystkich konsekwencji, i własnych działań regulacyjnych. Ponadto, mechanizmy podejmowania decyzji są często wysoce biurokratyzowane i przez to tworzą istotne bariery dla funkcjonowania podmiotów rynkowych.

Bariery rozwoju przedsiębiorczości wynikające z asymetrii informacji mają źródło w naruszaniu zasady równości dostępu podmiotów rynkowych do określonej wiedzy. Znaczna asymetria informacji ma na przykład miejsce na rynku usług prawnych, wobec dużego stopnia skomplikowania norm prawnych. W efekcie małe podmioty gospodarcze mają gorszą pozycję konkurencyjną niż

duże przedsiębiorstwa, które uzyskują obsługę prawną we własnym zakresie lub korzystają z renomowanych kancelarii prawnych.

Podobnie usługi informatyczne i doradztwa strategicznego ze względu na efekty skali są świadczone głównie dla dużych podmiotów, które są znacznie atrakcyjniejsze dla podaży takich usług niż wysoce zdywersyfikowany i liczny segment MSP. W konsekwencji niedostateczna informacja rynkowa wśród małych podmiotów utrudnia rozwój ich przedsiębiorczości i generuje większą ekspozycję na ryzyko gospodarcze. Informacja przyczyniająca się do rozwoju kapitału wiedzy ma dla wielu przedsiębiorstw charakter dobra publicznego, jako że nie są one w stanie precyzyjnie określić prywatnych korzyści, a ponoszą wysokie koszty z tego tytułu. Ze względu na centralizację systemu zarządzania, w małych przedsiębiorstwach występują naturalne ograniczenia w efektywnym wykorzystaniu informacji do budowania przewagi konkurencyjnej, prowadząc do negatywnej selekcji i podejmowania decyzji obniżających potencjał rozwoju (np. problem przeinwestowania oraz zbyt optymistyczne założenia business planu).

Asymetria informacji wpływa na poziom przedsiębiorczości również w aspekcie wysokich kosztów transakcyjnych w procesach zarządzania informacją (m.in. sprawozdawczość prawno-skarbowa) w zależności od skali prowadzonej działalności. Małe podmioty ponoszą w tym zakresie większe koszty krańcowe niż duże przedsiębiorstwa, co negatywnie wpływa na działalność operacyjną. W zakresie barier jakie występują przy rozwoju przedsiębiorczości, Komisja Europejska szczególnie zwraca uwagę na asymetrię informacji w zakresie ograniczonego dostępu do kadr o odpowiednich kwalifikacjach, wiedzy na temat nowych technologii i rozwiązań usprawniających zarządzanie przedsiębiorstwem (systemy IT), umiejętności w zakresie utrzymywania standardów jakościowych oraz problemy z rozwojem i ochroną własności intelektualnej.

W kontekście rozwoju przedsiębiorczości asymetria informacji prowadzi do problemów w identyfikowaniu adekwatnych źródeł kapitału z uwagi na brak usług doradztwa finansowego. Samodzielne poszukiwanie optymalnej struktury kapitału jest trudne ze względu na ryzyko i niskie efekty skali podczas obsługi bankowej. Ponadto kluczowym elementem oceny ryzyka kredytowego jest analiza rozbudowanych i wieloletnich sprawozdań finansowych, co wobec małej i krótkookresowej skali działania sektora MŚP oznacza problem z przedstawieniem formalnej dokumentacji niezbędnej do rozpatrzenia wniosku kredytowego.

### **3.2. Polityka regionalna i strukturalna w aspekcie interwencjonizmu państwowego**

Na gruncie teorii nowej ekonomii instytucjonalnej realizowana polityka regionalna i strukturalna Unii Europejskiej jest formą działań interwencyjnych

podejmowanych przez administrację publiczną w celu rozwijania potencjału tych obszarów i sektorów gospodarki, które zostały uznane za priorytetowe z perspektywy długofalowego rozwoju danego kraju i całej Wspólnoty. W tym kontekście polityka regionalna ma na celu wspieranie procesu wyrównywania szans rozwojowych w tzw. „regionach problemowych”, które uczestnicząc w systemie sił wyłącznie rynkowych są skazane na stopniową marginalizację, ze względu na niską pozycję konkurencyjną. Co ważne, wsparcie w ramach polityki regionalnej i strukturalnej jest zorientowane w aspekcie systemu rynkowego, a nie poprzez jego zastąpienie, czego przejawem jest bezpośrednio wspieranie przedsiębiorczości i otoczenia regularno-prawnego (Gancarczyk 2010, s. 139).

Ważnym elementem polityki regionalnej jest prowadzenie działań interwencjonizmu państwowego przy wykorzystaniu instrumentów prawno-finansowych w ramach polityki strukturalnej obejmującej wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W tym kontekście polityka strukturalna wykorzystuje administracyjne narzędzia wspierania restrukturyzacji i modernizacji systemów gospodarczych krajów i regionów wspólnotowych. W ten sposób służy tworzeniu podstaw do zapewnienia spójności gospodarczej, przez co wpływa na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Polityka strukturalna jest skoncentrowana przede wszystkim na tych regionach, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej opierając się wyłącznie na mechanizmach konkurencji gospodarki rynkowej.

Wspieranie przedsiębiorczości w ramach polityki regionalnej i strukturalnej jest elementem interwencjonizmu władz publicznych w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej. Oznacza ona zestaw działań związanych z administracyjną modyfikacją alokacji rynkowej poprzez bezpośrednie oddziaływanie państwa na układ sił podaży i popytu w systemie rynkowym, jak również wywieranie pośredniego wpływu na ten system w wyniku kształtowania elementów otoczenia społeczno-gospodarczego. Wspieranie przedsiębiorczości w ramach polityki strukturalnej i regionalnej należy do grupy polityk horyzontalnych obejmując wszystkich lub większość sektorów przemysłowych bez celowej koncentracji na jednym z nich. Równocześnie działania takie występują w państwach Unii Europejskiej *sensu largo*, gdyż dotyczą zarówno tworzenia dogodnych warunków do podejmowania działalności gospodarczej i stymulowanie procesów założycielskich, jak również wsparcia i poprawy konkurencyjności podmiotów już funkcjonujących w systemie rynkowym, a które ze względu na swoje uwarunkowania działalności stają się przedmiotem interwencjonizmu państwowego.

Szczególne znaczenie ma wsparcie niewielkiej przedsiębiorczości w sektorze MSP, które ze względu na niskie wyposażenie kapitałowe i ograniczony zakres działalności są szczególnie narażone na wahania koniunkturalne w gospodarce oraz brak adekwatnych korzyści skali i zakresu. O ile w latach 50 i 60. XX wieku teoria ekonomii kładła nacisk na regulowanie przedsiębiorczości w sektorze dużych przedsiębiorstw, o tyle w latach 1970. rozpoczęto systemowe działania administracyjne na rzecz wspierania przedsiębiorczości w sektorze MSP (Audretsch i inni 2007, s. 37). Zmiana przedmiotowa działań interwencyjnych wynikała z transformacji postrzegania znaczenia dużej i małej przedsiębiorczości. Tradycyjna koncepcja wzrostu gospodarczego bazowała na dużych przedsiębiorstwach, ze względu na ich bardzo wysoki potencjał produkcyjny i możliwości akumulowania kapitału w celu realizacji procesów inwestycyjnych w ramach oligopolistycznej konkurencji. Natomiast stopniowy wzrost znaczenia kooperacji przemysłowej, rozwój sektora usług oraz wysoka efektywność małych podmiotów w tworzeniu miejsc pracy przy elastycznym dostosowywaniu do warunków rynkowych, prowadzi do ogniskowania działań interwencyjnych na małej i średniej działalności gospodarczej.

Duże znaczenie dla teoretycznych podstaw wspierania przedsiębiorczości przypisuje się inwestycjom w tzw. kapitał wiedzy, który cechuje się większą produktywnością niż tradycyjne gałęzie produkcji przemysłowej (np. górnictwo, przemysł metalurgiczny i przemysł stoczniowy). Dlatego ważnym aspektem wspierania przedsiębiorczości w ramach polityki regionalnej i strukturalnej Unii Europejskiej są ułatwienia wobec tworzenia podmiotów sytuujących się w sektorach zaawansowanych technologicznie, również w ramach wspólnych projektów z ośrodkami badawczymi. W tym zakresie podmiotem polityki wspierania przedsiębiorczości jest administracyjne niwelowanie barier wejścia do systemu rynkowego, związanych z wymaganiami kapitałowymi i zasobami wiedzy (Audretsch i inni 2007, s. 40).

W konsekwencji interwencjonizm państwowy w Unii Europejskiej ma miejsce już na etapie planowania danego przedsięwzięcia i w początkowej fazie jego rozwoju, tworząc niejako „parasol ochronny” wobec konkurencji rynkowej. Strategia Lizbońska wskazuje na duże znaczenie administracyjnego wsparcia przedsiębiorczości w aspekcie zapewnienia wysokiego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w wyniku poprawy konkurencyjności gospodarki krajów Unii Europejskiej, szczególnie dzięki innowacyjności i rozwijaniu nowych technologii. Aktualizacja Strategii w 2005 r. utożsamia procesy administracyjnego wspierania przedsiębiorczości z głównymi priorytetami polityki regionalnej i strukturalnej wobec małych i średnich przedsiębiorstw.

Warto podkreślić, że zakres oddziaływania poszczególnych państw członkowskich na rozwój przedsiębiorczości jest bardzo szeroki i zróżnicowany, gdyż nie tylko obejmuje wsparcie finansowe (m.in. preferencyjny dostęp do kapitału i udogodnienia w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych), ale również wyróżnia postulowane kierunki rozwoju (wsparcie prac z zakresu R&D, tj. badań i rozwoju), pomoc w internacjonalizacji działalności, redukcja kosztów zatrudnienia) oraz dąży do poprawy otoczenia biznesowego przeciwdziałając asymetrii informacji (szkolenia i doradztwo, punkty informacji biznesowej) i generuje sprzyjające efekty zewnętrzne (rozwój infrastruktury komunikacyjnej).

Unia Europejska poświęca dużo uwagi wspieraniu przedsiębiorczości, szczególnie w sektorze MSP, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach programowych i opracowaniach podnoszących wagę szczegółowych działań interwencji administracji publicznej (m.in. Plan Działań dla przedsiębiorczości z 2004 r., Partnerstwo dla wzrostu i zatrudnienia z 2005 r.). Ostatni raport monitorujący efekty programu w 2011 r. wskazuje na szczególny wymiar interwencji władz publicznych w system rynkowy związany ze stymulowaniem tworzenia nowych przedsiębiorstw, jak również wsparcia konkurencyjności funkcjonujących podmiotów sektora MSP. Celowi temu służy zamknięty katalog uniwersalnych zasad opracowywania i tworzenia polityki na szczeblu UE i państw członkowskich, propozycje rozwiązań prawnych oraz Plan Działania zawierający instrumenty wspierające MSP w walce ze spowolnieniem gospodarczym.

Ważnym aspektem promocji przedsiębiorczości w krajach Unii Europejskiej jest decentralizacja tego procesu na poziom regionalny, przy wsparciu finansowym w ramach polityki strukturalnej. Dostosowanie do warunków krajowych ma miejsce na poziomie narodowych programów operacyjnych (w Polsce programowanie dotyczy okresów 2004-2006 oraz 2007-2013). Programy narodowe określają główne kierunki interwencji administracji publicznej w sferze promocji przedsiębiorczości przy uwzględnieniu określonych uwarunkowań krajowych oraz kompatybilności z założeniami bardziej szczegółowych programów operacyjnych (np. sektorowy program operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw 2004-2006” oraz program operacyjny „Innowacyjna gospodarka 2007-2013”).

Na podstawie analizy powyższych dokumentów i dotychczasowych działań można wnioskować, że interwencjonizm państwowy w ramach polityki regionalnej i strukturalnej ma charakter rynkowy, aktywny i selektywny. Zakłada czynny udział administracji państwowej w kształtowaniu struktury podmiotowej w systemie rynkowym, zwiększając szanse rozwoju podmiotów o określonym profilu (m.in. małe przedsiębiorstwa) i charakterystyce (m.in. innowacyjność). Z drugiej jednak strony, aktywność władz publicznych w ramach polityki regio-

nalnej i strukturalnej nie przyjmuje formy bezpośredniego zaangażowania w tworzenie określonych form przedsiębiorczości, lecz zakłada przyjęcie roli stymulacyjnej poprzez ograniczanie elementów zawodności systemu rynkowego. Zamiast przejmowania funkcji realizowanych przez rynek polityka regionalna i strukturalna ma przyczyniać się do optymalizacji struktury podażowej poprzez wsparcie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych istotnych w ujęciu makroekonomicznym, lecz dysponujących niewspółmiernie mniejszymi zasobami niż konkurenci. Istotnym aspektem tych działań administracyjnych jest stymulowanie kontraktów rynkowych poprzez:

- zmniejszenie asymetrii informacji – tworzenie ośrodków informacyjnych, źródeł informacji publicznej, programów szkoleniowych podnoszących wiedzę i umiejętności, wspieranie przedsiębiorczości w sektorach wysokich technologii jako przesłanki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, tworzenie systemu ułatwień w dostępie do kapitału na finansowanie długookresowych projektów rozwojowych, wspieranie rozwoju kadr w przedsiębiorstwach;
- generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych – poprawa infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, uwzględnianie wsparcia przedsiębiorczości podczas przygotowywania propozycji legislacyjnych;
- ograniczanie kosztów transakcyjnych – wprowadzenie usprawnień w zakresie zamówień publicznych, pomoc w internacjonalizacji przedsiębiorstw;
- uwzględnienie dóbr publicznych w strukturze gospodarki – rekompensata części nakładów na badania i rozwój, przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw w regionach o strukturalnym bezrobociu oraz rozwarstwieniu ekonomicznemu i społecznemu regionów.

### **3.2.1. Bezpośrednie instrumenty wsparcia przedsiębiorczości**

Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości ma charakter interwencji państwowej, jako że przyznawane jest nie na zasadach komercyjnych, lecz stanowi formę pomocy publicznej ze środków Unii Europejskiej lub budżetów krajowych poszczególnych krajów członkowskich.

Cechą charakterystyczną instrumentów wsparcia bezpośredniego jest ich selektywny charakter, jako że są one przyznawane na podstawie oceny indywidualnych wniosków potencjalnych beneficjentów, tj. przedsiębiorstw wyodrębnionych określonymi kryteriami. Selektywność pozwala na optymalizowanie wykorzystania określonej puli środków zgodnie z założonymi postulatami co do wielkości przedsiębiorstwa, obszaru funkcjonowania czy też sektora działalności. Kryteria przyznania bezpośredniej pomocy finansowej są implikowane zało-

żeniami polityki gospodarczej w dokumentach ramowych Unii Europejskiej, które mają następnie odzwierciedlenie w programach narodowych i operacyjnych. Ponadto, zestaw kryteriów warunkujących wsparcie bezpośrednio w swojej istocie ma wymiar szerszy niż podniesienie użyteczności pojedynczych beneficjentów, ponieważ zakłada się wygenerowanie pozytywnych efektów zewnętrznych w skali regionu czy sektora.

Wśród założeń bezpośredniej pomocy finansowej wyróżnia się jej pozytywny wymiar – celem wsparcia jest uzyskanie poprawy pozycji konkurencyjnej beneficjentów bez negatywnego wpływu na zdolność do funkcjonowania innych podmiotów gospodarczych. Założenie takie jest konsekwencją art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który określa, że pomoc udzielona ze źródeł publicznych państwa członkowskiego nie może naruszać lub grozić naruszeniem konkurencji poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji określonych wyrobów. Pomoc nie może być także sprzeczna z zasadami wspólnego rynku, jeśli wpływa na wymianę gospodarczą pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Kolejną cechą charakterystyczną instrumentów bezpośrednich jest pomoc *de minimis*. Tym samym transfery na rzecz beneficjentów lub świadczenie określonych usług na preferencyjnych warunkach mają charakter wsparcia w ograniczonej wielkości – w takim zakresie, aby nie wpływać negatywnie na strukturę i natężenie walki konkurencyjnej na danym rynku.

Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości mają różnorodny charakter, przy czym można wyróżnić siedem głównych obszarów wsparcia polityki regionalnej i instytucjonalnej:

- pomoc w rozpoczynaniu działalności gospodarczej,
- ułatwienia w dostępie do kapitału,
- wsparcie prac w zakresie R&D wraz z implementacją nowych technologii,
- zapewnienie odpowiedniego doradztwa i informacji jako elementu rozwoju tzw. „umiejętności miękkich”,
- tworzenie warunków do internacjonalizacji działalności gospodarczej,
- obniżenie kosztów osobowych w celu poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy,
- wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych.

Rozwój przedsiębiorczości w ramach rozwoju regionalnego i strukturalnego jest realizowany poprzez tworzenie odpowiednich warunków do zakładania nowych podmiotów gospodarczych. Na tle szerokiego wachlarza stosowanych instrumentów w tym obszarze, ich dobór i wykorzystanie warunkowane jest fazą procesu powstawania przedsiębiorstwa. Na etapie opracowania koncepcji działalności biznesowej wsparcie przyjmuje formę zapewniania usług



doradczych i finansowania analiz wykonalności (ang. *feasability studies*). W ramach finansowania kosztów rozpoczęcia działalności wykorzystywane są granty na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zwolnienia podatkowe, publiczne fundusze *venture capital* lub też gwarancje dla funduszy komercyjnych. Istnieją także instrumenty bezpośredniego wsparcia finansowego ze źródeł bankowych w postaci preferencyjnych kredytów bądź gwarancji udzielanych przez instytucje publiczne.

Ułatwienia w dostępie do kapitału adresowane są nie tylko do nowych przedsiębiorstw, ale także do już funkcjonujących, w celu zwiększania ich zdolności operacyjnej. Podobnie jak w przypadku wsparcia zakładania przedsiębiorstw, wykorzystywany jest system preferencyjnych kredytów i pożyczek, finansowanie pozabankowe w formie funduszy *venture capital*, jak również oferta programów grantów i subsydiów dedykowanych dla tych przedsiębiorstw, których profil działalności jest zbieżny z celami zapisanymi w dokumentach ramowych i strategiach narodowych.

W polityce regionalnej i strukturalnej bardzo dużą wagę przykładą się do promowania przedsiębiorczości w obszarze badań i rozwoju oraz nowych technologii. Instrumenty wsparcia bezpośredniego służą przede wszystkim pomocy w unowocześnianiu działalności poprzez wdrażanie nowych technologii. Ważnym aspektem jest tworzenie warunków do komercjalizacji wyników badań w instytucjach badawczych oraz tworzenie sieci trwałych i wielowymiarowych powiązań przedsiębiorstw z ośrodkami naukowymi.

W zakresie informacji i doradztwa głównym celem jest ograniczenie asymetrii informacji poprzez tworzenie publicznych punktów informacyjnych, zapewniających dopływ danych niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Silny akcent kładzie się na rozbudowanie serwisów informacyjnych w celu indywidualizacji obsługi w zależności od specyfiki przedsiębiorstwa i branży, w której funkcjonuje. Wobec małej transparentności zasad administracyjnych i otoczenia prawnego takie działania obniżają również koszty transakcyjne, jakie przedsiębiorcy musieliby ponieść na samodzielne zdobywanie rzetelnej wiedzy o rynku.

Internacjonalizacja działalności przedsiębiorstw sprzyja rozwojowi jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Dlatego ułatwienia w prowadzeniu działalności eksportowej lub importowej mają na celu poprawę wymiany gospodarczej pomiędzy krajami członkowskimi zwiększając efektywność alokacji dóbr, kapitału i rynku pracy. Szczególne znaczenie przypisuje się internacjonalizacji działalności przedsiębiorstw z sektora MSP, również w ramach międzynarodowej kooperacji w obszarze badań i rozwoju. Zwiększenie zakresu działania jest przy

tym ważnym czynnikiem wzrostu stabilności funkcjonowania przedsiębiorstw i zacieśniania współpracy gospodarczej na obszarze Unii Europejskiej.

Ważnym obszarem działań skierowanych na wzrost przedsiębiorczości jest wykorzystanie bezpośredniej pomocy finansowej na rzecz promocji zatrudnienia, co ma szczególne znaczenie dla ograniczenia bezrobocia w regionach zagrożonych strukturalnymi problemami na rynku pracy. Formuła wsparcia obejmuje nie tylko instrumenty preferencji fiskalnych, ale również zmniejszanie tzw. „nożyc kosztów pracy” poprzez zmniejszenie obowiązkowych świadczeń na ubezpieczenie społeczne. Wysokie wymagania administracyjne i prawne w zakresie regulacji na rynku pracy zwiększają koszty transakcyjne funkcjonowania przedsiębiorstw. Ideą wsparcia przedsiębiorczości w tym obszarze jest obniżenie barier przy zatrudnianiu nowych pracowników (przede wszystkim w wymiarze pełnych umów) poprzez zmniejszenie nakładów jakie przedsiębiorstwa są zmuszone ponosić na ten cel.

Promowanie działalności inwestycyjnej jest związane z dotacjami na przedsięwzięcia rozwojowe o określonych parametrach technicznych. Jednocześnie pomoc dotyczy nie tylko rozwoju aktywów materialnych, ale również zwiększania stopnia unowocześnienia produkcji. Ze względu na ryzyko zaburzenia zasad konkurencji na danym rynku, programy wsparcia inwestycji są orientowane na konkretne przedsięwzięcia w obszarze badań i rozwoju.

### **3.2.2. Pośrednie instrumenty wsparcia przedsiębiorczości**

Rozwój przedsiębiorczości przy wykorzystaniu pośrednich instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej zakłada interwencje władz publicznych w kształtowanie sprzyjających elementów otoczenia rynkowego podmiotów gospodarczych. Równocześnie ze względu na zjawisko efektów zewnętrznych uważa się, że instrumenty wsparcia pośredniego są skuteczniejsze niż udzielanie bezpośredniej pomocy podmiotom gospodarczym. Pogląd ten opiera się na założeniu kreowania lepszych warunków przedsiębiorczości dla szerokiego grona odbiorców z mniejszym stopniem ingerencji państwowej w strukturę walki konkurencyjnej.

Należy podkreślić, iż zestaw instrumentów pośrednich jest bardzo szeroki i zróżnicowany, jako że są związane z ogólnymi założeniami polityki gospodarczej państwa skierowanej na poprawę zdolności wytwórczej i konkurencyjności gospodarki narodowej. W tym nurcie można wyróżnić wpływ władz administracyjnych na takie aspekty jak:

- polityka monetarna państwa,
- polityka fiskalna,
- polityka na rynku pracy,

- otoczenie regulacyjno-prawne,
- poziom rozwoju infrastruktury.

Polityka monetarna państwa realizowana przez banki centralne, a w Unii Monetarno-Gospodarczej przez Europejski Bank Centralny we współpracy z bankami centralnymi krajów strefy euro sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości poprzez zapewnianie stabilności systemu rynkowego w wyniku zrównoważenia tempa zmiany cen oraz wspiera wzrost gospodarczy poprzez kształtowanie ceny pieniądza w gospodarce i płynności sektora bankowego. Polityka monetarna sprzyja przedsiębiorczości poprzez obniżenie zmienności agregatów rynkowych, co ma podstawowe znaczenie dla planowania rozwoju działalności gospodarczej w średnim i długim terminie.

W przypadku polityki fiskalnej kluczowe są rozwiązania w zakresie stopnia fiskalizmu podmiotów gospodarczych oraz transparentności i złożoności systemu podatkowego. Na poziom przedsiębiorczości wpływa nie tyle wysokość podatków, ile stopień skomplikowania systemu podatkowego, który generuje ryzyko gospodarcze w relacjach z aparatem skarbowym i administracją państwową.

Polityka państwa na rynku pracy i zatrudnienia ma duże znaczenie dla przedsiębiorstw z perspektywy kosztów osobowych oraz kreowania systemu bodźców do równowagi podaży i popytu na pracę. Regulacje prawne wymuszające sztywność mechanizmów płacowych i duże obciążenia z tytułu wynagrodzeń nie sprzyjają wzrostowi przedsiębiorczości.

Otoczenie regulacyjno-prawne stymuluje przedsiębiorczość przez pryzmat całokształtu uwarunkowań o charakterze administracyjnym określających charakter działalności gospodarczej.

Wspieranie przedsiębiorczości poprzez instrumenty pośrednie nie należy do atutów polskiej gospodarki. W rankingu Banku Światowego z 2011 r. Polska została sklasyfikowana na 70. miejscu na świecie (na 183 krajów) pod względem stopnia wsparcia przedsiębiorczości przez elementy otoczenia regulacyjnego i prawnego. Szereg krajów Europy Środkowo-Wschodniej o podobnych uwarunkowania geopolitycznych oceniono korzystniej. W ostatnim roku w Polsce odnotowano dwa usprawnienia przyczyniające się do rozwoju przedsiębiorczości, tj. ułatwienia w internacjonalizacji działalności gospodarczej poprzez elektryzację dokumentacji celnej oraz zmiany regulacji prawnych w zakresie prawa upadłościowego, mające na celu przyspieszenie procesów sądowych oraz zwiększenie ochrony kredytobiorców.

Biorąc pod uwagę poszczególne kryteria wspierania przedsiębiorczości, za szczególnie niekorzystne Bank Światowy uznał w Polsce rozwiązania administracyjne związane z uzyskaniem pozwolenia na rozpoczęcie budowy –

zajmuje ono ponad 300 dni, w trakcie których przedsiębiorca jest zmuszony do realizacji 30 procedur. Podobnie negatywnie oceniono długi okres i liczbę procedur niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej (odpowiednio 32 dni i 6 procedur). Rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce nie sprzyja obciążenie fiskalne z całkowitą stopą podatkową na poziomie ponad 42% zysku przy bardzo wysokim stopniu obciążeń biurokratycznych z tego tytułu. Obsługa blisko 30 różnych płatności podatkowych zajmuje w polskim przedsiębiorstwie przeciętnie 296 godzin rocznie.

Generalnie największe ułatwienia według raportu Banku Światowego przedsiębiorstwa w Polsce uzyskuje, w zakresie dostępności do finansowania bankowego (8 miejsce rankingowe), na co wpływa wysoki poziom ochrony prawnej kredytobiorców oraz szeroki zakres informacji kredytowej z rozwiniętą bazą informacji kredytowej.

Stosunkowo korzystnie (46 miejsce rankingowe) prezentują się w Polsce regulacje związane z ochroną inwestorów, na co wpływa sprawny system prawnej ochrony praw właścicieli oraz transparentność informacji kapitałowej. Podobne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości ma system wsparcia internacjonalizacji działalności gospodarczej z pięcioma procedurami oraz średnio 17- i 16-dniowymi procedurami odpowiednio eksportowymi i importowymi. Natomiast egzekucja praw z podpisanych kontraktów napotyka na barierę opieszałości procedur sądowych (średnio 870 dni) oraz skomplikowania licznych procedur (tj. 37).

Podłączenie mediów na przykładzie nośników elektryczności przebiega umiarkowanie sprawnie (64 pozycja rankingowa). Jednakże na załatwienie 4 procedur okres oczekiwania wynosi ponad pół roku, generując znaczące koszty dla przedsiębiorców. Jeszcze mniej korzystnie prezentują się w Polsce procedury rejestracji własności – średnio 152 dni i 6 czynności administracyjnych.

#### **4. Analiza stanu podmiotów gospodarczych w gminach polskich na obszarach wiejskich w latach 2006-2010**

Zgodnie z danymi Banku Danych Lokalnych GUS w roku 2010 w Polsce funkcjonowało łącznie ponad 3,9 mln zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Większość z nich (ponad 2,4 mln) miała swoją siedzibę na terenie gmin miejskich, w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zarejestrowane było niecałe 1,5 miliona podmiotów gospodarczych (wykres 1).

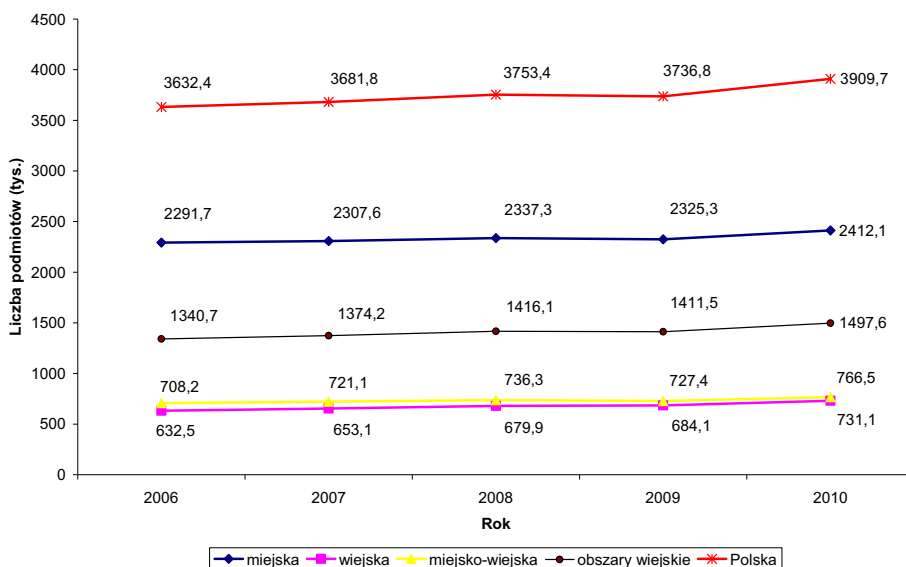
W latach 2006-2010 średnia skumulowana stopa wzrostu (CAGR) liczby podmiotów w Polsce wyniosła 1,86%<sup>3</sup>, co oznacza bezwzględny przyrost

---

<sup>3</sup> Tj. co roku zagregowana liczba podmiotów w Polsce rosła średnio o 1,86%.

wskaźnika o ponad 277 tys. jednostek. Dane przedstawione na rysunku 1 wskazują na znacząco nierównomierną dynamikę przyrostu liczby podmiotów w poszczególnych typach gmin. Była ona najwyższa w gminach typu wiejskiego (3,69%), znacząco przewyższając analogiczny wskaźnik w gminach miejsko-wiejskich (2%)<sup>4</sup>. Stopa wzrostu CAGR dla gmin miejskich kształtowała się istotnie poniżej przeciętnej krajowej i wyniosła jedynie 1,29%.

Wykres 1. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce w latach 2006-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Obraz przedstawiony na rysunku 1 wskazuje również, że czas analizy nie był okresem jednolitego wzrostu nasycenia podmiotami gospodarczymi w ujęciu rocznym. Można wydzielić trzy odcinki czasowe: (1) lata 2006-2008 z nieprzerwanym zwiększaniem się liczby podmiotów we wszystkich typach analizowanych gmin; (2) rok 2009, gdy pojawiły się symptomy spowolnienia gospodarczego w postaci spadku liczby podmiotów w stosunku do roku poprzedniego spowodowane upadłościami firm, wyrejestrowywaniem działalności gospodarczej oraz niepodejmowaniem nowej działalności gospodarczej spowodowanym niepewnością co do rozwoju sytuacji ekonomicznej oraz (3) rok 2010, gdy liczba podmiotów wzrosła w ujęciu bezwzględny w stosunku do roku poprzedniego. Należy podkreślić, że pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej nie odbiło

<sup>4</sup> Średnia skumulowana stopa wzrostu dla obszarów wiejskich wyniosła 2,81%.

się w sposób jednakowy na poziomie przedsiębiorczości w poszczególnych typach gmin. W latach 2008-2009 w Polsce ubyłoby łącznie ponad 16,5 tys. podmiotów gospodarczych. Spadek nasycenia podmiotami dla gmin miejskich wyniósł łącznie prawie 12 tys. podczas gdy w gminach wiejskich zanotowano wzrost liczby podmiotów o 4,2 tys. jednostek. Ten rezultat wskazuje na odmienną strukturę przedsiębiorczości na terenach wiejskich, która wydaje się być w mniejszym stopniu podatna na ogólne pogorszenie warunków gospodarczych. Strukturę podmiotów gospodarczych w Polsce w roku 2009 według wielkości zatrudnienia w odniesieniu do typu i wielkości gminy prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Struktura podmiotów w 2009 r. według wielkości zatrudnienia (%)

Typ gminy	Populacja	Podmioty gospodarcze wg liczby zatrudnionych				
		0-9	10-49	50-249	250-999	>1000
Miejska	<= 10 tys.	94,74	4,59	0,59	0,08	0,004
	10-20 tys.	94,38	4,53	0,98	0,10	0,007
	20 – 50 tys.	94,39	4,58	0,98	0,11	0,017
	50– 100 tys.	90,25	8,43	1,15	0,14	0,02
	100 – 500 tys.	91,95	4,07	0,88	0,14	0,03
	> 500 tys.	94,92	4,08	0,80	0,15	0,04
Miejsko-wiejska	<= 5 tys.	91,4	4,1	0,48	0,02	0
	5–7,5 tys.	93,5	4,9	0,57	0,05	0
	7,5 – 15 tys.	92,7	4,6	0,69	0,07	0,001
	15 – 30 tys.	94,5	4,5	0,88	0,1	0,009
	> 30 tys.	94,6	4,3	0,9	0,1	0,013
Wiejska	<= 2,5 tys.	94,3	5,3	0,36	0,02	0
	2,5–5 tys.	94,4	5,1	0,39	0,02	0,002
	5– 10 tys.	94,5	5,0	0,46	0,03	0
	10 – 15 tys.	94,7	4,7	0,54	0,04	0,003
	> 15 tys.	94,5	4,8	0,61	0,06	0,012
Obszary wiejskie		94,1	4,8	0,6	0,05	0,003
Miasta		93,5	5,1	0,92	0,11	0,01
Łącznie Polska		94,05	4,9	0,58	0,05	0,004

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.*

Wyróżniono pięć klas wielkości przedsiębiorstwa: mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 pracowników, przedsiębiorstwa małe z zatrudnieniem nie większym niż 50 osób, firmy średniej wielkości, w których poziom zatrudnienia nie przekracza 250 osób oraz duże przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 250 osób (w tym firmy zatrudniające ponad 1000 pracowników). Trzy pierwsze grupy tworzą sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W przypadku gmin wyróżniono również pięć klas wielkości w zależności od populacji je zamieszkującej (mikro, małe, średnie, duże i największe<sup>5</sup>). Zaprezentowane zestawienie udziału poszczególnych klas wielkości przedsiębiorstw pokazuje, że 99,5% podmiotów gospodarczych w Polsce należy do grupy MSP.

Zaledwie około pół procenta (niecałe 20 tys.) firm spełnia kryteria zaliczenia do grupy dużych przedsiębiorstw. Dominującą grupę stanowią mikrofirmy (w tym osoby prowadzące działalność gospodarczą jednoosobowo) – ponad 94% całej populacji. Gminy wiejskie charakteryzuje stabilny wysoki udział mikroprzedsiębiorstw (do 10 zatrudnionych) na poziomie 95% we wszystkich klasach wielkości JST (jednostek samorządu terytorialnego), charakterystyczny jest również znikomy odsetek podmiotów z poziomem zatrudnienia przekraczającym 50 osób – wzór ten jest całkowicie odmienny od obrazu zarysowanego na terenie gmin miejskich i częściowo miejsko-wiejskich.

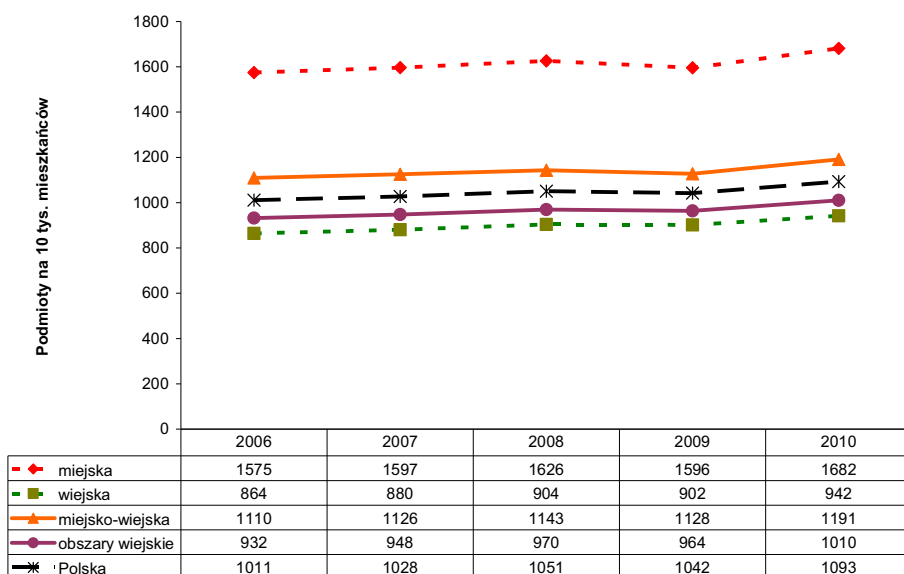
W odniesieniu do bazowego wskaźnika analizy, tj. liczby podmiotów unormowanej liczebnością populacji w wieku produkcyjnym, można zauważyć istotną niekorzyść konkurencyjną gmin wiejskich w stosunku do miast. Przeciętna wartość wskaźnika w gminach miejskich wyniosła w 2010 r. 1682 podmioty na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym i o ponad 700 jednostek przekraczała analogiczny wskaźnik w gminach wiejskich – zależność ta kształtowała się na zbliżonym poziomie przez cały okres analizy. Przeciętny poziom wskaźnika dla obszaru Polski wzrósł w latach 2006-2010 o 82 (wskaźnik CAGR = 2%), co świadczy o wzroście nasycenia podmiotami obszaru gmin. Trend wzrostowy obserwowany był również w rozbiciu na poszczególne typy gmin. Przestrzenna analiza nasycenia podmiotami gospodarczymi wskazuje, że najwyższy jest poziom przedsiębiorczości w gminach nadmorskich nastawionych na obsługę ruchu turystycznego (Władysławowo, Jastarnia, Międzyzdroje, Ustronie Morskie, Mielno, Krynica Morska, Łeba, Rewal), w których stwierdzono ponad 4000 podmiotów na 10 tys. mieszkańców zarówno w 2006, jak i w 2010 roku. Na drugim biegunie znalazły się gminy woj. warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskie-

---

<sup>5</sup> W przypadku gmin miejskich osobno wydzielono również 7 metropolii (Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin), w których populacja przekracza 0,5 mln.

go (Górowo Iławeckie, Bejsce, Rejowiec Fabryczny, Sidra, Pruchnik, Gać, Bolesław, Przytuły, Jaświły, Nowy Dwór, Chłopice, Radgoszcz, Dziadkowice, Rudnik, Ruda-Huta, Raciąż), w których liczba podmiotów nie przekraczała 500. Należy jednak podkreślić, że w ujęciu dynamiki wzrostu liczby podmiotów w latach 2006-2010 część z wymienionych powyżej JST znalazła się w czołówce z szacowanym średniorocznym wzrostem na poziomie ok. 10%.

Wykres 2. Przeciętna liczba podmiotów na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym według typów gmin

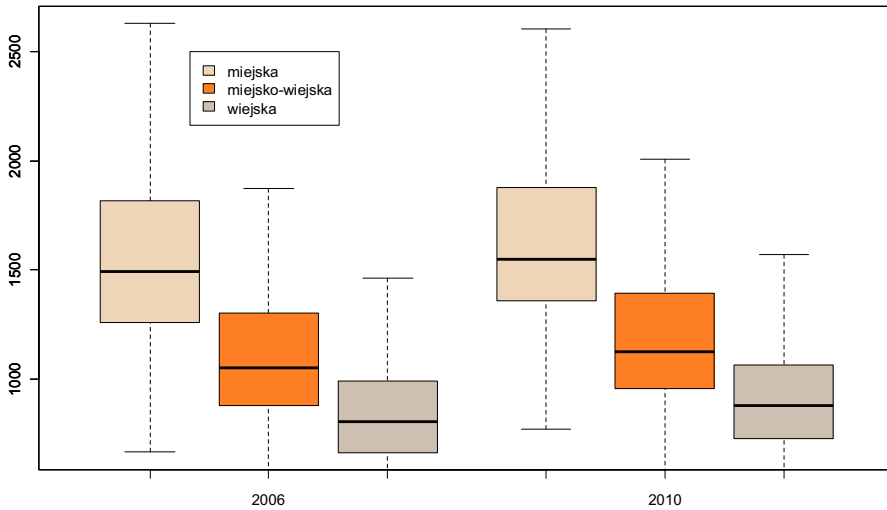


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Na wykresie 3 zaprezentowane zostały wykresy statystyk pozycyjnych (*boxplot*) miar nasycenia podmiotami gospodarczymi wg. typów gmin w skrajnych latach analizy. Można zauważyć pogłębianie się asymetrii rozkładu w przypadku gmin miejskich (przesunięcie mediany w dół) – co może wskazywać na postępującą polaryzację gmin – pojawienie się w analizowanej populacji JST grupy liderów o zwiększonym poziomie nasycenia podmiotami. W odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich widoczna jest znacznie większa spistość (jednolitość) rozkładu, wyrażona istotnie mniejszymi rozmiarami pudełka, a także znacznie mniejsza jego asymetria zobrazowana położeniem mediany – tendencja ta nie uległa zmianie w okresie analizy. Przesunięcie pozycyjne pudełek w górę jest dowodem na prawidłowość tezy o rosnącym nasyceniu podmiotami gospodarczymi w odniesieniu do trzech analizowanych typów gmin.



Wykres 3. Przeciętna liczba podmiotów na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym według typów gmin, w latach 2006 i 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 2 zawiera wyniki analizy poziomu nasycenia podmiotami w odniesieniu do typu ludnościowego gminy oraz rodzajów podmiotów. Przyjęto pięć progów wielkości populacji gminy oraz – zgodnie z klasyfikacją rodzajową podawaną przez GUS – uwzględniono cztery kategorie podmiotów (spółki prawa handlowego, osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, spółki z kapitałem zagranicznym oraz fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne tworzące tzw. instytucje trzeciego sektora gospodarczego). Analizie podlegało nasycenie podmiotami odpowiednich typów w gminach o zbliżonym typie ludnościowym oraz dynamika przyrostu/spadku liczby podmiotów w ujęciu miary CAGR. Uwzględnienie dwóch dodatkowych wymiarów analizy pozwoliło na uszczegółowienie wniosków i ekstrapolowanie ich w odniesieniu do zależności pomiędzy przedsiębiorczością a populacją JST.

Tabela 2. Liczba podmiotów (#) w 2010 i dynamika wzrostu ( $\Delta$ ) w latach 2006-2010 na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym wg rodzajów gmin i typów ludnościowych<sup>6</sup>

Podmioty gospodarki narodowej								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	<b>1819</b>	2,2	1187	1,0	991	<b>-0,2</b>	1440	1,3
małe	1626	1,2	1028	1,7	864	1,5	964	1,5
średnie	1671	1,5	1105	1,8	924	2,3	1029	2,1
duże	1519	1,4	1341	1,7	1135	3,4	1272	2,4
największe	<b>1827</b>	1,9	1542	1,7	1302	4,2	1523	2,8
Łącznie	1682	1,6	1191	1,7	942	2,2	1093	2,0
Spółki handlowe								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	81	4,1	59	6,0	18	<b>-2,6</b>	58	2,9
małe	72	4,6	36	4,4	25	5,3	32	5,1
średnie	87	4,6	41	4,9	29	6,3	37	5,8
duże	92	4,7	60	4,5	46	6,8	58	5,5
największe	177	5,6	79	4,8	98	5,6	115	5,4
Łącznie	95	4,7	49	4,7	32	5,9	44	5,4
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	1404	1,7	895	0,2	760	<b>-0,7</b>	1105	0,7
małe	1265	1,1	794	1,4	681	<b>1,5</b>	756	1,5
średnie	1267	1,2	871	1,6	751	<b>2,5</b>	822	2,2
duże	1166	1,2	1045	1,6	946	<b>3,7</b>	1016	2,5
największe	1323	1,5	1222	1,7	1051	<b>4,6</b>	1179	2,9
Łącznie	1281	1,3	931	1,5	760	2,3	865	2,0
Spółki z kapitałem zagranicznym								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$
najmniejsze	22	-2,5	18	-0,6	6	-2,2	17	-2,0
małe	14	4,4	10	-1,2	6	-2,3	8	-1,4
średnie	17	4,2	10	2,0	6	-3,1	8	-1,3
duże	16	5,4	14	3,4	10	<b>3,5</b>	13	3,7
największe	34	4,5	15	3,3	37	-1,0	30	1,9
Łącznie	19	3,4	12	1,8	8	-2,0	10	-0,4

<sup>6</sup> W odniesieniu do wielkości populacji granice zdefiniowanych typów ludnościowych JST to: najmniejsze (miejska  $\leq$  10 tys., miejsko-wiejska  $\leq$  5 tys., wiejska  $\leq$  2,5 tys.), małe (miejska 10-20 tys., miejsko-wiejska 5-7,5 tys., wiejska 2,5-5 tys.), średnie (miejska 20-50 tys., miejsko-wiejska 7,5-15 tys., wiejska 5-10 tys.), duże (miejska 50-100 tys., miejsko-wiejska 15-30 tys., wiejska 10-15 tys.), największe (miejska  $>$  100 tys., miejsko-wiejska  $>$  30 tys., wiejska  $>$  15 tys.).

Podmioty III sektora*								
Typ gminy	miejska		miejsko-wiejska		wiejska		Łącznie	
Typ ludn.	#	Δ	#	Δ	#	Δ	#	Δ
najmniejsze	40	5,9	48	6,2	62	5,7	48	5,9
małe	36	5,8	42	6,1	43	5,5	42	5,6
średnie	36	5,6	36	5,4	36	5,1	36	5,2
duże	33	5,3	35	6,1	30	5,0	33	5,5
największe	44	5,5	31	5,2	29	4,4	34	5,0
Łącznie	37	5,6	37	5,8	38	5,2	38	5,4

\* tj. fundacje oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

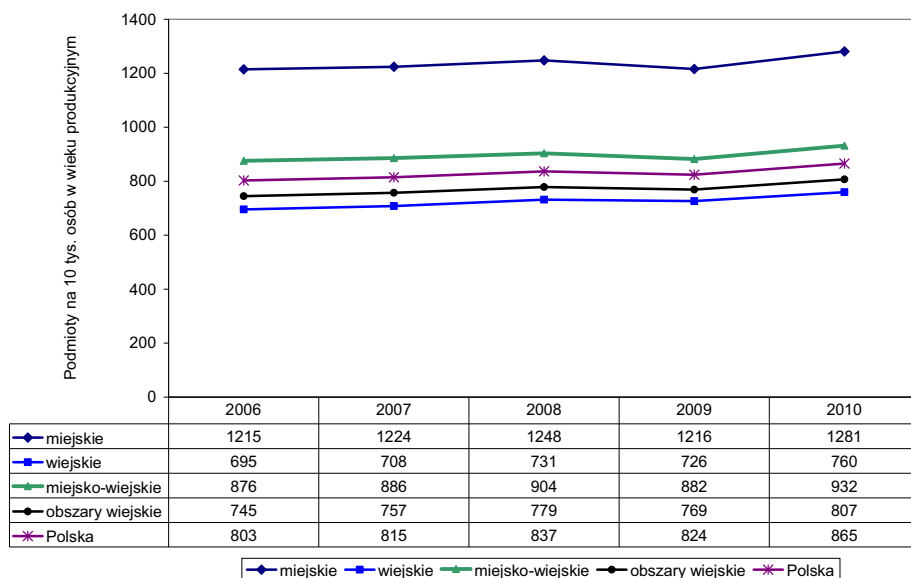
Ogólny wskaźnik dynamiki podmiotów gospodarki narodowej w latach 2006-2010 kształtował się na poziomie 2%. Przeciętna liczba podmiotów oraz dynamika wzrostu nasycenia podmiotami rosła wraz ze wzrostem wielkości gminy. Wniosek ten nie jest prawdziwy w odniesieniu do gmin typu miejskiego. Liczba podmiotów w gminach miejskich z grupy jednostek najmniejszych (poniżej 10 tys. mieszkańców) i największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) była zbliżona (około 1800), wysoka była również dynamika wzrostu liczby podmiotów w najmniejszych gminach miejskich. Najmniejsze gminy wiejskie – to jedyna grupa ocenianych JST, w której odnotowano spadek liczby podmiotów gospodarczych w okresie analizy. Można również zauważyć, że pomimo dużego dystansu pomiędzy przeciętną liczbą podmiotów w gminach miejskich i wiejskich, w gminach wiejskich o największej liczbie ludności był on najmniejszy.

W odniesieniu do spółek prawa handlowego zarejestrowanych na terenie gmin w roku 2010 można zauważyć, że przeciętna liczba podmiotów tej kategorii w gminach wiejskich stanowiła jedynie około 1/3 analogicznego wskaźnika w gminach miejskich (32 do 95). Proporcje te kształtują się jeszcze bardziej niekorzystnie w grupie najmniejszych gmin w obu typach. W najmniejszych gminach miejskich było zarejestrowanych ponad pięciokrotnie więcej spółek handlowych, niż w odpowiadającej im grupie gmin wiejskich. Jeśli chodzi o dynamikę spółek handlowych w gminach wiejskich, to można zauważyć, że w grupie gmin najmniejszych zanotowano regres liczby podmiotów przeciętnie o 2,6% w każdym roku, natomiast w gminach powyżej 5 tys. mieszkańców (średnie, duże i największe) – przyrost o najwyższej, prawie sześcioprocentowej dynamice. Była ona znacznie wyższa niż w odpowiadających przedziałach wielkościowych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

W kategorii osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jednoosobowo, stanowiącej „kręgosłup” przedsiębiorczości zarówno na terenach wiejskich jak i w miastach, widoczna jest istotna przewaga nasycenia w gminach miejskich w stosunku do pozostałych typów gmin (por. wyk. 4) na prze-

strzeni pięciu lat analizy. Dystans ten przekracza 500 podmiotów w relacji gminy miejskie-wiejskie i w ciągu pięciu analizowanych lat nieznacznie się zwiększył (z 519 na 521). Należy zwrócić uwagę na wskaźnik dynamiki przyrostu liczby firm jednoosobowych, który na obszarze gmin wiejskich przeciętnie ponad dwukrotnie przewyższa wskaźniki wzrostu w gminach miejsko-wiejskich i miejskich.

Wykres 4. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – średnia liczba na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym według typów gmin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Poziom nasycenia jednoosobowymi firmami w największych gminach wiejskich kształtuje się na podobnym poziomie jak w odpowiadających im jednostkach wiejskich i miejsko-wiejskich. Z kolei analiza poziomu rozwoju przedsiębiorczości opartej na wykorzystaniu kapitału zagranicznego wskazuje, że w latach 2006-2010 zanotowano istotny regres liczby spółek z kapitałem zagranicznym we wszystkich gminach wiejskich (z wyjątkiem gmin dużych). Najbardziej atrakcyjny z punktu widzenia kapitału zagranicznego obszar inwestycyjny stanowiły gminy miejskie – populacja tych podmiotów była najliczniejsza w roku 2006, dodatkowo zaś odnotowała wzrost o ponad 3% (w ujęciu CAGR). Najwyższa dynamika zmian wskaźnika obrazującego liczbę podmiotów z kapitałem zagranicznym na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym w okresie 2006-2010 charakteryzowała gminy wiejskie o populacji nieprzekraczającej 10 tys. osób.

W przypadku podmiotów tzw. III sektora, tj. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych nie odnotowano znaczących różnic – zarówno pod względem poziomu nasycenia, jak i dynamiki – na terenach wiejskich i w miastach.

Tabela 3. Poziom (2009) (#) i dynamika ( $\Delta$ ) działalności gospodarczej w gminach w latach 2006-2009 według branż

Symbol	Seksja działalności wg PKD (2004)	Typ gminy						Obszary wiejskie		Polska	
		miejskie		miejsko-wiejskie		wiejskie		#	$\Delta$	#	$\Delta$
		#	$\Delta$	#	$\Delta$	#	$\Delta$				
A	Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	32	1,89	56	0,81	71	1,76	67	1,50	63	1,55
M	Edukacja	42	2,13	31	0,91	28	2,21	29	1,86	30	1,89
I	Transport, gospodarka magazynowa i łączność	105	0,70	70	0,28	64	0,99	65	0,79	70	0,78
K	Obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	265	1,83	141	-0,21	70	-0,63	90	-0,51	111	-0,22
E	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	17	5,36	19	1,68	45	<b>-1,63</b>	38	-0,70	35	0,11
H	Hotele i restauracje	97	0,54	38	-1,26	34	-0,29	35	-0,55	43	-0,42
L	Administracja publiczna i obrona narodowa	8	0,71	14	0,38	23	1,14	21	0,93	19	0,90
G	Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	485	-2,44	339	-2,94	252	-1,27	276	-1,72	302	-1,81
J	Pośrednictwo finansowe	54	-0,68	30	-1,17	22	<b>0,51</b>	24	0,05	28	-0,04
F	Budownictwo	165	4,71	153	7,14	137	<b>9,27</b>	142	8,69	145	8,20
N	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	87	3,96	47	3,91	30	6,45	35	5,76	41	5,54
D	Przetwórstwo przemysłowe	142	-1,18	122	-1,43	102	-0,02	107	-0,40	112	-0,50
O	Działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała	119	2,67	82	2,90	66	4,74	71	4,23	77	4,04

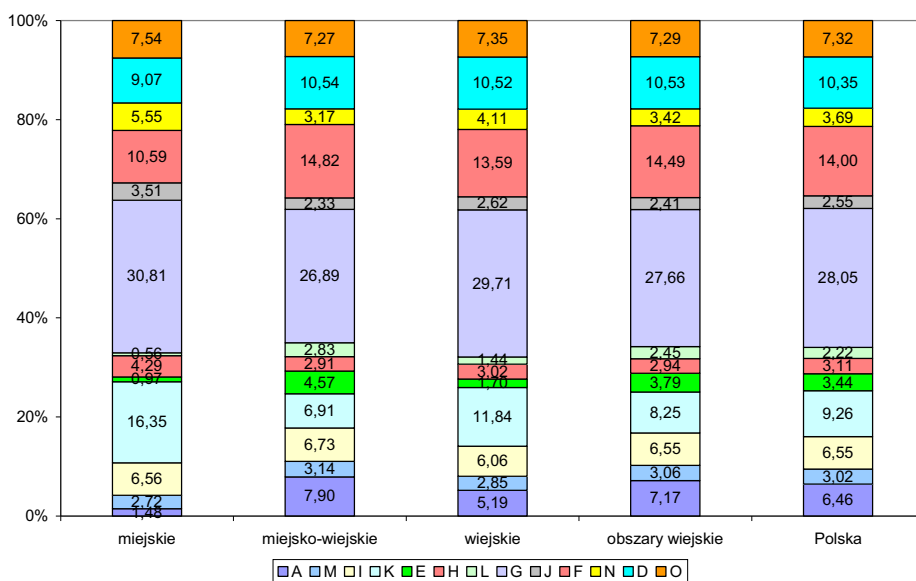
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza nasycenia podmiotami gospodarczymi wg branż PKD (por. tab. 3 i wykres 5) wskazuje na istotnie odmienną strukturę branżową podmiotów na terenach wiejskich i w miastach. Z oczywistych względów istotnie wyższy poziom rozwoju wykazywały podmioty rolnicze, wyższy niż na obszarze miast był również udział spółek zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz i wodę, a także firm transportowych. Dużo mniej

licznie była natomiast reprezentowana kategoria podmiotów zajmujących się obsługą nieruchomości, wynajmem i usługami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej (około 8% w stosunku do 16% w miastach).

Najwyższy wskaźnik dynamiki na terenach wiejskich charakteryzował działalność związaną z budownictwem (wzrost o prawie 10% w stosunku do roku 2006). Wzrosła również liczba przedsiębiorstw zajmujących się ochroną zdrowia i pomocą społeczną, a także działalnością usługową, komunalną, społeczną i indywidualną. Znacznie zmniejszyła się natomiast liczba podmiotów gospodarczych działających w branży usługowej, komunalnej i społecznej, przetwórstwa przemysłowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz w budownictwie.

Wykres 5. Rozkład podmiotów według branż (klasyfikacja PKD)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Zależność pomiędzy typem gminy i liczebnością populacji a liczbą podmiotów zarejestrowanych na terenie danej JST poszczególnych jednostek badano metodą dwuczynnikowej analizy wariancji ANOVA. Wyniki tej analizy statystycznej (tab. 4 i 5) wskazują na silne i statystycznie istotne zróżnicowanie średniej liczby podmiotów (ogółem oraz w kategoriach: spółek handlowych, spółek z kapitałem zagranicznym oraz osób fizycznych prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą) w zależności od typu gminy oraz jej populacji. Różnice te są szczególnie jaskrawe na linii gminy miejskie – gminy wiejskie. W przypadku podmiotów III sektora typ gminy nie jest czynnikiem

różnicującym średnią liczbę podmiotów, pozostaje ona jednak zależna od populacji JST. Na statystycznie istotne zróżnicowanie dynamiki zmian liczby podmiotów oba wymienione czynniki (rodzaj i populacja) miały wpływ w przypadku podmiotów ogółem, spółek z kapitałem zagranicznym oraz osób prowadzących działalność gospodarczą (istotność statystyczna na poziomie 1%). W przypadku spółek handlowych odnotowano jedynie marginalną istotność statystyczną (na poziomie 5% i 10%) różnicowania średniej dynamiki według typów gmin oraz grup ludnościowych, zaś dynamika zmian podmiotów III sektora nie wykazała związku z typem ludnościowym gminy.

Tabela 4. Dwuczynnikowa analiza wariancji ANOVA (2010)

		Rodzaj gminy	Typ ludności	Interakcja (RxT)
Podmioty gospodarki narodowej	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	73882738	6893347	788425
	Statystyka F	530,1	49,5	5,7
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,000
Spółki handlowe	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	511557	160610	10092
	Statystyka F	242,1	76,0	4,8
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,000
Spółki z kapitałem zagranicznym	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	18101	12522	2167
	Statystyka F	28,0	19,3	3,3
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,001
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	36502106	4627043	698721
	Statystyka F	377,5	47,8	7,2
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,000
Podmioty III sektora	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	378	10299	2359
	Statystyka F	2,2	60,3	13,8
	Prawdopodobieństwo (p)	<b>0,110</b>	0,000	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza korelacji liczby i dynamiki zmian podmiotów gospodarczych w ujęciu współczynnika korelacji Pearsona wykazała istnienie słabej dodatniej zależności (na poziomie 50%) pomiędzy dynamiką podmiotów gospodarki narodowej ogółem a średnim poziomem wydatków inwestycyjnych gmin w latach 2006-2010. Tej zależności nie udało się stwierdzić w odniesieniu do poszczególnych typów podmiotów. Marginalną zależność z dynamiką podmiotów wykazał również wskaźnik poziomu rozwoju infrastruktury technicznej (na poziomie 40%).

Tabela 5. Dwuczynnikowa analiza wariancji ANOVA – dynamika podmiotów 2006-2010

Podmioty, których dot. dynamika		Rodzaj gminy	Typ ludności	Interakcja (RxT)
Podmioty gospodarki narodowej	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	77,5	117,8	55,1
	Statystyka F	12,0	18,2	8,5
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,000
Spółki handlowe	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	381	192	200
	Statystyka F	3,9	2,0	2,0
	Prawdopodobieństwo (p)	0,021	0,099	0,038
Spółki z kapitałem zagranicznym	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	415	268	60
	Statystyka F	19,3	12,5	2,8
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,005
Osoby fizyczne prowadzące dział. gosp.	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	218,7	185,8	75,8
	Statystyka F	23,1	19,6	8,0
	Prawdopodobieństwo (p)	0,000	0,000	0,000
Podmioty III sektora	Liczba stopni swobody	2	4	8
	Średnie odchylenie kw.	84	37	6
	Statystyka F	2,9	1,3	0,2
	Prawdopodobieństwo (p)	0,053	0,274	0,987

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.*

## 5. Instrumenty polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej

### 5.1. Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej ze środków Unii Europejskiej

W kontekście ekonomii neoklasycznej, zaangażowanie sektora publicznego w proces rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw stanowi ingerencję państwa w rynek. Generalnie jest to sytuacja niepożądana, która prowadzi do zaburzeń procesów rynkowych. W ujęciu neokeynsofskim transfery środków publicznych do sektora prywatnego, których celem jest np. wsparcie inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw, mają natomiast istotny wpływ na wzrost popytu, co w kontekście kryzysu gospodarczego może ograniczać wzrost bezrobocia. Z przeprowadzonych badań wynika natomiast, że koszty utworzenia 1 stanowiska pracy w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw są znacznie niższe niż w przypadku dużych firm. Interwencja w przypadku tej grupy wydaje się więc do pewnego stopnia uzasadniona.



Ważną kwestią jest również utrzymanie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich – dzięki temu państwo ma możliwość oddziaływania na tempo procesów migracyjnych. Z kolei występujące na obszarach wiejskich bariery rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej znacznie zmniejszają ich atrakcyjność inwestycyjną, co przyczynia się do nasilenia procesów migracyjnych. Lokalizacja działalności na obszarach wiejskich zmniejsza bowiem konkurencyjność podmiotu. Uzasadnia to zorientowanie polityki gospodarczej UE na interwencję, która przyczynia się do wyrównywania warunków konkurencji, a jednocześnie pozwala oddziaływać na tempo przemian demograficznych.

Powyższe podejście do interwencji publicznej wyjaśniają W. Czernasty i B. Czyżewski (2007, s. 29) w swoich rozważaniach dotyczących roli instytucji w rozwoju gospodarczym. Uważają oni, że państwo powinno zapewniać przede wszystkim swobodę działania jednostek, ale w określonych warunkach „pojawiać się może potrzeba zabiegów interwencyjnych w postaci indukującego oddziaływania państwa”. Z kolei przyjęcie przez państwo określonego sposobu i strategii działania oraz prowadzenie określonej polityki gospodarczej – określane przez autorów mianem makroregulatorów rozwoju społeczno-gospodarczego – są podstawą wyboru instrumentów interwencji.

W powyższym ujęciu, przedmiotem wyboru może być również obszar interwencji, a nie tylko instrumenty jej służące. Innymi słowy, państwo może zdecydować, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw wymaga działań indukujących. Taka decyzja w połączeniu z wyborem instrumentów interwencji może prowadzić do zaburzeń relacji pomiędzy przedsiębiorstwami, w aspekcie konkurencyjności – zwłaszcza gdy wsparcie jest adresowane tylko do pewnej grupy. Niektóre nurty ekonomiczne dopuszczają jednak – nawet dość daleko posuniętą – ingerencję państwa w procesy gospodarcze. Zawodność rynku, w tym wynikająca np. z niepełnego wykorzystania zasobów pracy, asymetrii informacji czy efektów zewnętrznych (Stiglitz, 2004, s. 95-101), jest natomiast uzasadnieniem interwencji różnych organów państwa.

### **5.1.1. Podstawy prawne wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w UE**

Ogólne ramy polityki wspierania rozwoju działalności gospodarczej – w tym małych i średnich przedsiębiorstw – w Unii Europejskiej wyznacza Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustalone w traktacie zasady nie obligują żadnego z organów Unii do sformułowania strategii aktywnego wspierania nierolniczych form działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a następnie jej wdrażania. Dają one jednak podstawę do takich działań w sposób pośred-

ni. Jednym z głównych celów funkcjonowania UE jest bowiem ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. UE ma więc możliwość kreowania polityki rozwoju sektora MSP, która będzie uwzględniała bariery wzrostu konkurencyjności podmiotu, wynikające z jego lokalizacji, wielkości lub działu gospodarki narodowej, w którym funkcjonuje. Ustanowione w traktacie prawo przedsiębiorczości zabrania natomiast państwom członkowskim samodzielnie udzielania pomocy, która mogłaby zakłócić warunki konkurencji.

Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju przedsiębiorczości w krajach UE mają przyjęte w traktacie rozwiązania dotyczące promocji zatrudnienia. Ich celem jest umożliwienie organom Unii podejmowanie wszelkich działań pozwalających podnosić, a następnie utrzymać uzyskany poziom zatrudnienia. Zobowiązanie to daje szerokie możliwości wspierania inicjatyw gospodarczych ludności. Nie wyklucza ono samozatrudnienia, które może stanowić jedno z głównych, alternatywnych wobec rolnictwa, źródeł dochodów dla mieszkańców wsi.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada również na poszczególne państwa członkowskie obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii. W tym celu, zgodnie z systemem wolnych i konkurencyjnych rynków, ich działania powinny zmierzać do:

- przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych,
- wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Unii, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw.

Małe i średnie przedsiębiorstwa postrzegane są więc w UE jako jeden z głównych podmiotów rozwoju gospodarczego. Takie podejście do sektora MSP sygnatariusze potwierdzili w artykule 179 traktatu, odnoszącym się do badań naukowych i rozwoju technologicznego. Zgodnie z tym artykułem Unia powinna dążyć do wzmocnienia swojej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie. Jednym z ostatecznych beneficjentów rozwoju technologicznego powinny być natomiast małe i średnie przedsiębiorstwa. Konsekwencją działań na rzecz pomocy technologicznej dla MSP ma być maksymalizacja wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego.

Istotny dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich jest również obowiązek uzupełniania przez Unię działań państw członkowskich na rzecz sektora turystycznego, przede wszystkim przez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw. Walory przyrodnicze, kulturowe i rekreacyjne sprzyjają rozwojowi różnych form turystyki na obszarach wiejskich. Wsparcie ze strony UE pozwala natomiast na ograniczenie negatywnego wpływu wielu barier wynika-

jących np. z ograniczonego dostępu do kapitału, słabo rozwiniętej infrastruktury technicznej czy kwalifikacji miejscowej ludności.

Reasumując należy stwierdzić, że traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie odnosi się bezpośrednio do rozwoju drobnej i średniej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Nadaje on jednak priorytetowe znaczenie wszelkim działaniom wspierającym rozwój obszarów wiejskich oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Dostrzega się w nim również różnorodność warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, która wywiera istotny wpływ na ich konkurencyjność. W tym kontekście możliwe jest przygotowywanie programów wspierających rozwój drobnej i średniej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich poprzez likwidację barier ograniczających ich konkurencyjność, a wynikających z niedogodnej lokalizacji.

Wsparcie dla małych przedsiębiorstw w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki spójności wynika również z postanowień zawartych w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw<sup>7</sup>. W dokumencie tym członkowie Rady Europejskiej uznali bowiem małe przedsiębiorstwa za ważne dla gospodarki Unii. W momencie podpisania Karty stanowiły one 99% ogółu przedsiębiorstw oraz były – i w dalszym ciągu są – głównym źródłem miejsc pracy. Zawarte w karcie zalecenia Rady miały sprzyjać realizacji podstawowego celu strategii lizbońskiej, tj. uczynienia z Europy najbardziej dynamicznej gospodarki świata do 2010 r. Celu tego co prawda nie udało się osiągnąć w wyznaczonym terminie, niemniej karta jest w dalszym ciągu wyznacznikiem polityki przedsiębiorczości Unii Europejskiej.

### **5.1.2. Fundusze strukturalne UE**

Prawo unijne tworzy pewne ramy funkcjonowania przedsiębiorstw, określając jednocześnie priorytetowe kierunki ich dalszego rozwoju oraz wyznacza obszary, w których możliwe jest wspieranie tych przedsiębiorstw przez struktury UE lub rządy państw członkowskich. Wszelkie formy wsparcia wymagają jednak przygotowania określonych programów, których realizacja wymaga zaangażowania środków finansowych. Istotną rolę odgrywają w związku z tym fundusze strukturalne, jednak wspieranie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw nie jest domeną jednego, lecz leży w gestii kilku z nich. Dość silny wpływ, zarówno pośredni, jak i bezpośredni, na sytuację w tym sektorze wywierają:

---

<sup>7</sup> Załącznik III do wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w Santa Maria da Feira w dniach 19-20 czerwca 2000 r. Karta została podpisana przez kraje ówczesnie kandydujące do UE, w tym Polskę, w kwietniu 2002 r., a przez kraje Bałkanów Zachodnich w czerwcu 2003 r.

- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
- Fundusz Spójności (FS).

Ważną rolę w rozwoju sektora MSP na obszarach wiejskich odgrywa Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W rozporządzeniu nr 1698/2005, dotyczącym wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków tego funduszu, Rada Unii Europejskiej zaznacza, że istnieje potrzeba towarzyszenia zmianom na obszarach wiejskich poprzez udzielanie tym obszarom pomocy w różnicowaniu działalności gospodarczej. Głównym kierunkiem zmian ma być przechodzenie ludności z działalności rolniczej do nierolniczych sektorów gospodarki. W rozporządzeniu podjęte są również kwestie wspierania zatrudnienia, poprawy jakości podstawowych usług – w tym związanych z lokalnym dostępem do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) – oraz podejmowania inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie. Celem działań w powyższych obszarach ma być odwrócenie trendów spadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania terenów wiejskich.

Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie powinny w przyznanym ze środków EFRROW wsparciu uwzględnić finansowanie działań związanych z rozwojem szeroko rozumianej gospodarki wiejskiej. Rozdział środków powinien być dokonywany na podstawie doświadczeń inicjatywy Leader oraz z uwzględnieniem wielosektorowych potrzeb w zakresie endogenicznego rozwoju obszarów wiejskich. Rada zaleca również finansowanie przez EFRROW działań na rzecz szeroko rozumianego rozwoju gospodarki wiejskiej, ujętych w lokalnych strategiach rozwoju. Uzyskanie wsparcia finansowego przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw jest więc warunkowane przez Radę Unii aktywnym włączeniem się przedstawicieli tego sektora w przygotowanie strategii, która będzie uwzględniać ich interesy.

Założenia dotyczące wykorzystania środków EFRROW uwzględnione są we wdrażanym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw mają działania podejmowane w osi III „Poprawa jakości życia i różnicowanie gospodarki wiejskiej” oraz osi IV „Leader” – na ich realizację przeznaczono ponad 24% środków programu (tabela 6). Podejmowane w programie działania na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej można jednak zaklasyfikować do trzech różnych form wsparcia, a mianowicie:

- bezpośrednie subsydiowanie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw – podejście zastosowane w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”;
- subsydiowanie inwestycji infrastrukturalnych – podejście zastosowane w działaniu „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej” oraz „Odnowa i rozwój wsi”;
- subsydiowanie planowania strategicznego na poziomie lokalnym – podejście w osi „Leader”.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności są instrumentami realizacji unijnej polityki spójności, które charakteryzuje odmienne podejście do problemów będących przedmiotem tej polityki. Artykuł 158 Traktatu o Funkcjonowaniu UE stanowi, że w celu wzmocnienia jej spójności gospodarczej i społecznej Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów, w tym obszarów wiejskich. Artykuł 159 Traktatu dotyczy z kolei wymogu wspierania tych działań za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz innych instrumentów finansowych.

Tabela 6. Publiczne środki finansowe przeznaczone na realizację działań osi III i osi IV Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Oś	Środki publiczne ogółem (mln zł)*	Udział środków EFRROW (%)	Udział osi w środkach przeznaczonych na realizację całego programu (%)
III – Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	13 720,7	75,0	19,9
IV – Leader	3 150,0	80,0	4,6
PROW ogółem	68 871,3	76,8	100,0

\* Wartość obliczona po kursie 1 EUR = 4 PLN.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z dokumentu Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Rozważając możliwości wykorzystania omawianych funduszy jako instrumentów wspierających rozwój drobnej i średniej przedsiębiorczości należy zaznaczyć, że niektóre bariery rozwoju mogą być przedmiotem oddziaływania więcej niż jednego funduszu. Przestrzegana musi być jednak zasada, że każdy z funduszy może finansować zadania leżące w zakresie drugiego w sposób komplementarny i ograniczony. Dotyczy to nie tylko funduszy wykorzystywanych do realizacji polityki spójności, ale również relacji pomiędzy nimi a EFRROW. Rozporządzenie 1 083 nakłada np. na EFRROW obowiązek wspierania

działań na rzecz dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Podobne zadanie leżało w gestii EFRROW, z przepisów unijnych wynika jednak, że działania obu funduszy powinny uzupełniać się w tej dziedzinie. Podejście to wydaje się uzasadnione z uwagi na złożoność problemów rozwoju, w tym zwłaszcza obszarów, które wymagają kompleksowych rozwiązań. Dodatkowo uzasadniają je nadrzędne cele działalności poszczególnych funduszy. Zadaniem EFRR jest niwelowanie dysproporcji pomiędzy regionami w kontekście prowadzonej polityki spójności, EFS dąży natomiast do zwiększenia możliwości zatrudniania pracowników w ramach wspólnego rynku i w konsekwencji poprawy warunków życia ludności. Niemniej takie podejście może generować wzrost kosztów transakcyjnych z tytułu zaangażowania dużej liczby partnerów do rozwiązania określonego problemu. Pojawia się bowiem konieczność koordynacji działań pomiędzy funduszami.

Warunkiem wykorzystania funduszy Unii Europejskiej na działania wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw było opracowanie przez kraje członkowskie programów operacyjnych, które będą uwzględniać potrzeby sektora. W Polsce istotny wpływ na dynamikę rozwoju przedsiębiorczości – oprócz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – mają takie programy jak: Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Regionalne Programy Operacyjne, Rozwój Polski Wschodniej oraz Infrastruktura i Środowisko (tabela 7).

Tabela 7. Alokacja środków polityki spójności w Polsce, w latach 2007-2013

Program operacyjny	Kwota środków (mld euro)	Udział w środkach ogółem (%)	Źródło finansowania
Infrastruktura i Środowisko	27,9	41,9	EFRR, FS
Regionalne Programy Operacyjne	16,6	24,9	EFRR
Kapitał Ludzki	9,7	14,6	EFS
Innowacyjna Gospodarka	8,3	12,4	EFRR
Rozwój Polski Wschodniej	2,3	3,4	EFRR (w tym dodatkowe 992 mln euro przyznane przez Radę Europejską)
Pomoc Techniczna	0,5	0,8	EFRR

*Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.*

Z polityki Unii Europejskiej wynika, że kluczowe znaczenie dla obszarów wiejskich powinien mieć Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niemniej wy-

tyczne polityki spójności stanowią, że działania PROW mają być uzupełniane działaniami finansowanymi z innych funduszy w celu wsparcia procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich. W ramach tych programów występuje bowiem wiele działań ukierunkowanych na bezpośrednie subsydiowanie działalności przedsiębiorstw oraz na wsparcie pośrednie w postaci finansowania rozwoju infrastruktury, w tym związanej z nowymi technologiami informacyjno-komunikacyjnym, usług doradczych i szkoleniowych czy badań nad nowymi technologiami. Jakkolwiek działania te nie są bezpośrednio adresowane do obszarów wiejskich, to jednak oddziałują one na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, gdyż funkcjonowanie i rozwój podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich jest powiązane z rozwojem działalności gospodarczej w miastach. Podmioty te często korzystają z usług oraz świadczą usługi na rzecz przedsiębiorstw działających na terenach zurbanizowanych. Z drugiej strony dostępność infrastruktury o charakterze ponadlokalnym czy możliwość podjęcia współpracy ze sferą badawczo-rozwojową znacznie poszerza zakres rodzajów działalności gospodarczej, możliwych do podejmowania na obszarach wiejskich.

### **5.1.3. Demarkacja i komplementarność programów**

Wspomaganie zmian strukturalnych poprzez wsparcie dla działających na rynku przedsiębiorstw i podejmowania nowej działalności gospodarczej prowadzi do powstawania obszarów tzw. wspólnej interwencji (NSRO, 2007):

- rozwój infrastruktury ochrony środowiska (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami komunalnymi),
- rozwój infrastruktury energetycznej (wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej oraz energii ze źródeł odnawialnych),
- rozwój infrastruktury społecznej (infrastruktura społeczno-kulturalna, zabawkowa, turystyczna i sportowa),
- rozwój zasobów ludzkich (szkolenia, kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie),
- wspomaganie zmian strukturalnych poprzez bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw i podejmowania działalności gospodarczej – tworzenie i rozwój nowo powstałych przedsiębiorstw, inwestycje w przedsiębiorstwach i ich modernizacja,
- promocja przedsiębiorczości.

W ramach różnych programów mogą więc być finansowane takie działania, jak inwestycje w przedsiębiorstwach, promocja przedsiębiorczości, czy rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich. Muszą jednak istnieć precyzyjne kryteria demarkacyjne, uniemożliwiające podwójne finansowanie przedsię-

wzięć. W tym celu wprowadzono w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) kryteria demarkacyjne, które kwalifikują projekty do określonych programów operacyjnych. Są to kryteria:

- merytoryczne – określające typ projektu (rodzaj, zakres pomocy, lokalizacja),
- finansowe – określające wartość (koszt) projektu,
- beneficjenta – określające typ podmiotu właściwego do otrzymania wsparcia na realizację danego projektu.

Występowanie obszarów wspólnej interwencji, jak również konieczność wprowadzania kryteriów kwalifikujących działania do różnych programów operacyjnych wynikają z priorytetów poszczególnych programów. Wśród priorytetów, których realizacja w ramach poszczególnych programów może mieć istotny, pozytywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej wymienić należy:

#### 1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich:

- wzrost potencjału ludzkiego,
- poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa,
- poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich,
- poprawa poziomu życia,
- ułatwianie dostępności usług,
- wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,
- wdrażanie lokalnych strategii,
- tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności,
- wdrażanie lokalnych strategii.

#### 2. Kapitał Ludzki:

- podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityki, świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienia mechanizmów partnerstwa,
- wzrost spójności terytorialnej.

#### 3. Innowacyjna Gospodarka:

- zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw,
- zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym,



- zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym,
  - tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy,
  - wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.
4. Infrastruktura i Środowisko:
- gospodarka wodno-ściekowa,
  - gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi,
  - przedsięwzięcia dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów ochrony środowiska,
  - transport przyjazny środowisku,
  - bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe,
  - infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna,
  - bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii,
  - kultura i dziedzictwo kulturowe.
5. Regionalne Programy Operacyjne<sup>8</sup>:
- wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw,
  - rozwój społeczeństwa informacyjnego,
  - rozwój infrastruktury transportowej,
  - poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego,
  - rozwój regionalnej infrastruktury energetycznej,
  - wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego,
  - rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej,
  - modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia,
  - wspieranie przemian w miastach i innych obszarach wymagających odnowy.
6. PO Rozwój Polski Wschodniej:
- wsparcie tworzenia nowoczesnej gospodarki poprzez rozwój infrastruktury w szkolnictwie wyższym, rozwój inżynierii finansowej oraz wspieranie innowacji,
  - rozwój infrastruktury dla społeczeństwa informacyjnego,
  - tworzenie wojewódzkich ośrodków wzrostu,
  - wspieranie rozwoju infrastruktury transportowej,

---

<sup>8</sup> Każde województwo określiło własny zestaw priorytetów, niemniej w większości przypadków odnoszą się one do wymienionych kwestii.

- wspieranie zrównoważonego rozwoju potencjału turystycznego, opartego o warunki naturalne.

Jednym z celów polityki spójności Unii Europejskiej jest odnowa gospodarcza obszarów wiejskich, która ma zostać osiągnięta w wyniku komplementarnego zastosowania instrumentów oferowanych w ramach różnych programów operacyjnych, wdrażanych w kraju. Z przedstawionych priorytetów wynika natomiast, że polityka spójności może wspierać rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w następujących – nie objętych PROW – dziedzinach:

- poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich;
- rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich (zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej);
- poprawa dostępności pracy, w tym elastycznych form pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich i zwiększenie mobilności zawodowej;
- zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego.

Polityka Unii Europejskiej umożliwi wielowymiarowe podejście do stymulowania rozwoju nierolniczych sektorów gospodarki na obszarach wiejskich, co powinno sprzyjać poprawie efektywności wykorzystania środków publicznych. Przykładem takiego podejścia są działania zorientowane na rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej, który jako element infrastruktury jest zaliczany do instrumentów pośrednich rozwoju przedsiębiorczości. Inwestycje w powyższym obszarze mogą być bowiem realizowane zarówno w PROW (działanie „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej”), jak i w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Niemniej w przypadku PROW inwestycje w tym zakresie realizowane są na obszarach typowo wiejskich. W przypadku PO Infrastruktura i Środowisko projekty mogą być realizowane w aglomeracjach o liczbie mieszkańców powyżej 15 tys. Występuje w związku z tym wyraźna demarkacja realizowanych projektów. Uzupełnianie się występuje natomiast w kontekście rozwoju gospodarczo-społecznego w ujęciu terytorialnym. Innym przykładem jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich 2 lat skorzystały z pomocy w ramach działania „Promocja przedsiębiorczości” PO Kapitał Ludzki nie mogły uczestniczyć w działaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” PROW. Ponadto w ramach działania PROW kosztami kwalifikowanymi były wyłącznie koszty realizowanych inwestycji (oraz niektóre koszty ogólne związane z realizacją inwestycji), podczas gdy ze środków funduszy strukturalnych wspierane były

szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców. Przedsiębiorca mógł więc dokonać wyboru pomiędzy programami w zależności od potrzeb.

Bardzo ważną rolę w rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich odgrywają również Regionalne Programy Operacyjne. W ramach tych programów dokonywane jest np. wsparcie inwestycji związanych z budową dróg wojewódzkich powiatowych i gminnych. Z finansowania w ramach RPO wyłączona jest natomiast budowa lub przebudowa dróg gminnych powstałych lub modernizowanych w ramach projektów scaleniovych PROW. RPO oraz PO Rozwój Polski Wschodniej umożliwiają również uzyskanie wsparcia na realizację różnych projektów w zakresie odnowy i rozwoju wsi, które mogą być również finansowane ze środków PROW w ramach osi III i osi IV programu. Urząd marszałkowski dokonuje jednak weryfikacji, czy inwestycje nie są lub nie były finansowane z innych źródeł. Przykładem takich inwestycji jest budowa ścieżek rowerowych. Niemniej w przypadku PO Rozwój Polski Wschodniej projekty te powinny mieć kompleksowy charakter, a ponadto są one realizowane głównie na terenie miast. W przypadku niektórych województw mogą jednak dokonywać wyboru źródła finansowania tej inwestycji, zwłaszcza pomiędzy PROW a RPO. Wspólnym obszarem działalności PROW, RPO oraz PO Rozwój Polski Wschodniej jest również organizacja sieci współpracy. Niemniej w przypadku RPO dotyczy to przede wszystkim współpracy międzyregionalnej – chociaż wsparcie dla współpracy o charakterze regionalnym jest również możliwe. Urząd marszałkowski jest jednak zobligowany do weryfikacji, czy finansowany zakres współpracy w ramach RPO nie jest finansowany z osi IV PROW (Leader). Wsparcie sieci współpracy dokonywane jest również w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej, ale w tym przypadku minimalna wartość projektu wynosi 2 mln zł.

Rozwój lokalnej infrastruktury turystycznej jest kolejnym obszarem, który może być finansowany zarówno z RPO, jak i PROW (działanie „Odnowa i rozwój wsi”). W tym przypadku demarkacja dokonywana jest także na poziomie urzędu marszałkowskiego. W ramach RPO są ponadto wspierane inwestycje infrastrukturalne z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami, co jest również przedmiotem wsparcia udzielanego w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” PROW. Linie demarkacyjną dla projektów wspieranych ze środków RPO stanowią kryteria PROW. Oznacza to, że środki kierowane są na obszary lub inwestycje, które nie mogą uzyskać wsparcia z PROW. Przykładem mogą być projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej o wartości powyżej 4 mln zł. Ponadto w ramach RPO gminy mogą uzyskać wsparcie na dodatkowe projekty, np. z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, w przypadku, gdy łączna wartość tych projektów wraz z pro-

jektami realizowanymi w ramach PROW przekracza ustalony w PROW limit. W kontekście gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami RPO i PROW dobrze się uzupełniają. RPO wspierają również projekty z zakresu wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Niemniej na obszarach objętych PROW, wspierają one projekty, których wartość jest wyższa od limitu ustalonego w PROW dla tego rodzaju operacji. Na obszarach niepodlegających PROW dolna granica wartości projektu nie obowiązuje.

Komplementarność PROW i RPO występuje również w zakresie bezpośredniego subsydiowania tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. RPO wspierają bowiem rozwój każdego rodzaju działalności gospodarczej na obszarach, które nie zostały objęte działaniem PROW „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Z kolei w przypadku obszarów objętych wsparciem w ramach tego działania, RPO wspierają rozwój tych rodzajów działalności gospodarczej, które zostały wykluczone ze wsparcia w ramach PROW. W ramach RPO możliwe jest również uzyskanie komplementarnego w stosunku do PROW wsparcia w zakresie promocji lokalnej gospodarki, promocji walorów turystycznych czy promocji marki regionu w kraju i za granicą. Ponadto w RPO zaplanowano komplementarne wsparcie dla funduszy pożyczkowych i poręczeniowych działających na rynku lokalnym i regionalnym, co może być pomocne w przypadku rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

## **5.2. Subsydiowanie działalności przedsiębiorstw**

### **5.2.1. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 jako źródło wsparcia finansowego dla sektora MSP na obszarach wiejskich**

W ramach osi III „PROW 2007-2013” podstawowym działaniem ukierunkowanym bezpośrednio na rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy poprzez rozwój sektora MSP jest działanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Przeznaczone jest dla osób i firm, które już istnieją na rynku lub takich, które dopiero chcą założyć własne firmy. Wysokość jednorazowej dotacji wynosi do 300 tys. zł, przy czym dla przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych do 100 tys. złotych.

O dotacje w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” może ubiegać się osoba fizyczna, która:

- podejmuje lub wykonuje we własnym imieniu działalność gospodarczą jako mikroprzedsiębiorca;
- jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej;

- jest pełnoletnia i nie ukończyła 60 roku życia;
- nie podlega przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników w pełnym zakresie;
- podmiot podejmujący lub wykonujący działalność gospodarczą obejmującą świadczenie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa ma miejsce zamieszkania w miejscowości należącej do gminy:
  - wiejskiej,
  - miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców,
  - miejskiej z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;
- w przypadku innych podmiotów – miejsce zamieszkania w miejscowości należącej do gminy:
  - wiejskiej,
  - miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców,
  - miejskiej z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

W przeciwieństwie do innych dotacji dla przedsiębiorców, przedsięwzięcia realizowane w ramach tego działania nie muszą być innowacyjne; mogą dotyczyć kwestii mniej lub bardziej tradycyjnych, takich jak sala weselna, przedszkole czy różnego rodzaju sklepy. Dofinansowanie można otrzymać na inwestycję nie związaną z dotychczasową działalnością firmy; np. jeśli firma prowadząca do tej pory stację paliw chce rozpocząć działalność w zupełnie nowej branży i wybudować salę weselną, będzie mogła starać się o dotację na ten cel.

Dotację można pozyskać na większość rodzajów działalności, jednak nie na wszystkie. Działalność, na którą można pozyskać dotację musi znajdować się na liście z kodami PKD w załączniku nr 1 PROW pt. „Wykaz działalności gospodarczych”, w których zakresie może być przyznawana pomoc w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” PROW 2007-2013.

Podstawową kwestią jest, aby przedsiębiorstwo starające się o dotację (nowe lub istniejące na rynku) posiadało status mikroprzedsiębiorstwa, co oznacza, że taka firma musi zatrudniać mniej niż 10 pracowników (w przeliczeniu na pełen rok obrachunkowy, na podstawie umowy o pracę, w przeliczeniu na pełne etaty) i roczny obrót i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 2 mln euro. Drugą istotną kwestią jest to, że te dotacje przyznawane są w formie 50% refundacji, co oznacza, że najpierw trzeba mieć własne środki lub możliwość wzięcia kredytu, a dopiero potem, po przedstawieniu stosownych faktur, można uzyskać zwrot. Wszelkie wydatki mogą być jednak poniesione nie wcześniej niż po zło-

zeniu wniosku o dotację (wyjątek stanowią tzw. koszty ogólne, np. projekty budowlane, kosztorysy).

Maksymalna kwota dotacji uzależniona jest również od liczby miejsc pracy jakie zostaną utworzone po realizacji inwestycji (mowa tu o pełnych etatach, zatrudnieniu na umowę o pracę). W aktualnym naborze, w porównaniu z poprzednim „złagodzone” wymagania, np. aby uzyskać maksymalną dotację w wysokości 300 tys. zł zmniejszono wymaganą liczbę tworzonych stanowisk pracy (w przeliczeniu na pełne etaty) z 5 do 3. Warunkiem jest utrzymanie stanowiska pracy przez dwa lata od momentu zakończenia inwestycji oraz prowadzenie działalności przez 5 lat. Limity pomocy w stosunku do nowo utworzonych miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty, przedstawiają się następująco:

- 100 000 zł – jeśli zostanie utworzone 1 miejsce pracy;
- 200 000 zł – jeśli zostaną utworzone 2 miejsca pracy;
- 300 000 zł – jeśli zostaną utworzone 3 miejsca pracy.

W 2010 r. wprowadzono kilka innych ułatwień dla beneficjentów, m.in. mechanizm zaliczek, co oznacza, że na realizację inwestycji można uzyskać do 20% przyznanej dotacji w formie zaliczki. Dotacja ta przyznawana jest w formie refundacji, więc najpierw trzeba dysponować własnymi środkami, albo możliwością wzięcia odpowiednio dużego kredytu, aby móc przeprowadzić inwestycje. Dopiero później przysługuje zwrot.

Aby uzyskać dotację, inwestycja musi być uzasadniona pod względem ekonomicznym oraz powinna spełniać wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mają wobec niej zastosowanie (np. jeśli beneficjent planuje budowę, to warunkiem ubiegania się o dotację jest pozwolenie na budowę). W odniesieniu do miejsca zamieszkania (może być zameldowanie tymczasowe lub stałe), siedziba firmy lub miejsce budowy w przypadku inwestycji budowlanych muszą znajdować się na wsi lub w mieście do 5 tys. mieszkańców. Jeżeli natomiast firma świadczy usługi dla rolnictwa lub leśnictwa i znajduje się w gminie miejsko-wiejskiej, to miasto może mieć wielkość do 20 tys. mieszkańców. Miejsce zamieszkania ważne jest tylko w przypadku osób fizycznych (czyli tylko w sytuacji, gdy osoba zakładająca lub prowadząca indywidualną działalność gospodarczą lub spółkę cywilną), także nie w odniesieniu do osób prawnych (czyli np. sp. z o.o.) lub jednostek nieposiadających osobowości prawnej (np. spółka jawna); miejsce zamieszkania wspólników nie ma znaczenia, znaczenie ma jedynie siedziba lub oddział firmy, a przede wszystkim miejsce przeprowadzenia inwestycji w przypadku operacji związanych z budową, przebudową, remontem połączonym z modernizacją, wyposażeniem lub zagospodarowaniem nieruchomości. W jednym naborze może być złożony tylko jeden wniosek o przyznanie dotacji.

Minimalna kwota dotacji wynosi 10 tys. zł, jednak w praktyce staranie się o dotację mniejszą niż 50-100 tys. zł może być nieopłacalne ze względu na żmudny i skomplikowany proces jej pozyskania, dużą ilość pracy związanej z przygotowaniem dokumentacji pod dotację oraz wymogi dotyczące późniejszego utrzymania firmy i zatrudnienia nowych osób. Dotacja zawsze przyznawana jest do kwoty netto, czyli za zakup, który kosztuje netto 200 tys. zł (z 23% podatkiem VAT jest to kwota brutto 246 tys. zł), dotacja wyniesie 50% kwoty netto, czyli 100 tys. zł (46 tys. zł VAT-u można potem odliczyć w Urzędzie Skarbowym). Inwestycję można podzielić maksymalnie na dwa etapy, co po zrealizowaniu i refundacji pierwszego etapu pozwoli na pozyskanie pieniędzy na realizację drugiego etapu.

Dotacje można otrzymać na:

- zakup nowych (nieużywanych) urządzeń, maszyn, wyposażenia, narzędzi, sprzętu komputerowego i oprogramowania,
- budowę, przebudowę lub rozbudowę niemieszkalnych budynków,
- pokrycie kosztów zagospodarowania terenu,
- zakup środków transportu z wyjątkiem samochodów osobowych przeznaczonych do przewozu mniej niż 8 osób łącznie z kierowcą; nie dotyczy to zakupu pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność zarobkową w tym zakresie, w związku z tym z możliwości wsparcia wykluczony jest zakup pojazdów przeznaczonych do drogowego transportu towarowego, na działalność sklasyfikowaną w ramach kodu PKD 49.41.Z „Transport drogowy towarów”.

Dotacje w wysokości nieprzekraczającej 10% pozostałych kosztów kwalifikowanych można również otrzymać na tzw. „koszty ogólne” związane bezpośrednio z przygotowaniem i realizacją operacji, tj. koszty przygotowania dokumentacji technicznej operacji, w szczególności:

- kosztorysów,
- projektów architektonicznych lub budowlanych,
- ocen lub raportów oddziaływania na środowisko,
- dokumentacji geologicznej lub hydrologicznej,
- wypisów i wyrysów z katastru nieruchomości,
- projektów technologicznych;
- opłat za patenty lub licencje,
- sprawowania nadzoru inwestorskiego lub autorskiego oraz koszty związane z kierowaniem robotami budowlanymi.

Istotne znaczenie w rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej ma również działanie PROW „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

Celem działania jest różnicowanie lub rozwijanie przez rolników, domowników i małżonków rolników działalności nierolniczej lub pośrednio związanej z rolnictwem (np. usługi agroturystyczne), co powinno skutkować powstawaniem pozarolniczych źródeł dochodów na obszarach wiejskich.

Beneficjentem działania może być osoba fizyczna ubezpieczona w KRUS przez okres przynajmniej 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie pomocy, jako rolnik, małżonek rolnika lub domownik (ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników). Warunkiem jest także wykazanie, że za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy z działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” przyznano płatność do gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa.

Pomoc w ramach tego działania może być udzielona z tytułu podjęcia lub rozwoju działalności w zakresie:

- usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa;
- usług dla ludności;
- sprzedaży hurtowej i detalicznej;
- rzemiosła lub rękodzielnictwa;
- robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych;
- usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem;
- usług transportowych;
- usług komunalnych;
- przetwórstwa produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych;
- magazynowania lub przechowywania towarów;
- wytwarzania produktów energetycznych z biomasy;
- rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych.

Zakres wsparcia nie obejmuje zakupu pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność zarobkową w tym zakresie. W związku z tym, z możliwości wsparcia wykluczony jest zakup pojazdów przeznaczonych do drogowego transportu towarowego, na działalność sklasyfikowaną w ramach kodu PKD 49.41.Z „Transport drogowy towarów”. Ograniczenie to nie obejmuje innych elementów kosztów kwalifikowalnych w operacjach realizowanych przez Wnioskodawców prowadzących działalność w ramach ww. kodu PKD.

Beneficjent może starać się o dotacje w ramach tego działania, jeżeli:

- operacja jest uzasadniona pod względem ekonomicznym;
- operacja spełnia wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które mają zastosowanie do tej operacji;



- działalność, której dotyczy operacja, zarejestrowana jest w miejscowości należącej do:
  - gminy wiejskiej,
  - gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców,
  - gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;
- inwestycje są związane z budową, remontem, wyposażeniem, zagospodarowaniem nieruchomości objętych;
- operacja wiąże się z możliwością zatrudnienia w ramach podjętej albo rozwijanej działalności nierolniczej;
- gospodarstwo rolne, w którym pracuje beneficjent było w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku objęte płatnościami bezpośrednimi.

Tabela 8. Liczba złożonych i zrealizowanych wniosków w ramach osi 3 PROW 2007-2013

Wyszczególnienie	Złożone wnioski	Wnioski odrzucone	Zawarte umowy	Zrealizowane płatności	Zawarte umowy/ złożone wnioski (%)	Struktura wniosków (%)	
						złożonych	zrealizowanych
Oś III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	40 608	8 060	12 552	5 362	30,9	100,0	100,0
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	15 523	3 541	2 408	988	15,5	38,2	18,4
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	16 689	3 709	4 853	3 001	29,1	41,1	56,0

*Źródło: Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2010 rok (2011, s. 134).*

Maksymalna wysokość pomocy udzielonej jednemu beneficjentowi w gospodarstwie rolnym nie może przekroczyć 100 tys. złotych. Poziom pomocy finansowej wynosi maksymalnie 50% kosztów kwalifikowalnych operacji, a w przypadku rolników poszkodowanych przez klęski żywiołowe może osiągnąć 80%. Pomoc ma formę zwrotu części kosztów kwalifikowalnych operacji. Beneficjenci mają możliwość korzystania z zaliczek na realizację operacji w wysokości do 50% przyznanej kwoty pomocy zawartej w umowie przyzna-

nia pomocy. Operacje finansowane bez udziału leasingu mogą być realizowane maksymalnie w 2 etapach. Zakończenie realizacji operacji i złożenie wniosku o płatność ostateczną powinno nastąpić w terminie: 24 miesiące od dnia zawarcia umowy – w przypadku operacji realizowanych w 1 etapie, 36 miesięcy od dnia zawarcia umowy – w przypadku operacji realizowanych w 2 etapach, lecz nie później niż do dnia 30 czerwca 2015 r.

Tabela 9. Kwoty złożonych i zrealizowanych wniosków w ramach osi 3 PROW 2007-2013

Wyszczególnienie	Kwota w zł				Struktura kwot	
	złożonych wniosków		zawartych umów		złożonych wniosków	zawartych umów
	ogółem w mln	na 1 wniosek w tys.	ogółem w mln	na 1 umowę w tys.	ogółem w %	
Oś III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	15 030,6	x	7 287,1	x	100,0	100,0
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	2 874,0	185,1	368,6	153,1	19,1	5,1
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	1 434,8	85,9	403,7	83,2	9,5	5,5

*Źródło: Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2010 rok, ARiMR, Warszawa(2011, s. 134).*

W okresie realizacji PROW 2007-2013 na Działanie dotyczące „Tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw” na obszarach wiejskich do 31.12.2010 r. zostały złożone (łącznie, narastająco) 15 523 wnioski, co stanowiło 38,2% wszystkich wniosków złożonych w ramach osi III „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”, ale aż 22,8% zostało odrzuconych lub wycofanych. Agencja zawarła umowy z 2 408 beneficjentami – w stosunku do złożonych wniosków było to zaledwie 15,5%; do końca 2010 r. zrealizowano płatności dla 988 beneficjentów, co stanowiło 41,0% zawartych umów (tabele 8 i 9). Najwięcej wniosków składano jednak na działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (41,1%) i stanowiły one także największy odsetek (55,0%) wszystkich zrealizowanych do 31.12.2010 r. płatności. Natomiast odsetek zrealizowanych płatności działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” był znacznie niższy (17,8%), co może wskazywać na bardziej złożony i dłuższy proces realizacji.

Tabela 10. Zróznicowanie regionalne liczby złożonych i zrealizowanych wniosków w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” – narastająco do dnia 31.12.2011 r.

Województwa	Złożone wnioski	Zawarte umowy	Zrealizowane płatności	Zawarte umowy Złożone wnioski	Zrealizow. płatności Zawarte umowy	Struktura złożonych wniosków	Struktura zawartych umów
	liczba			%			
Dolnośląskie	646	50	19	7,7	38,0	4,2	2,1
Kujawsko-pomorskie	753	66	32	8,8	48,5	4,9	2,7
Lubelskie	975	241	105	24,7	43,6	6,3	10,0
Lubuskie	380	40	17	10,5	42,5	2,4	1,7
Łódzkie	779	76	14	9,8	18,4	5,0	3,2
Małopolskie	1376	244	96	17,7	39,3	8,9	10,1
Mazowieckie	1778	214	122	12,0	57,0	11,5	8,9
Opolskie	400	51	27	12,8	52,9	2,6	2,1
Podkarpackie	1231	284	117	23,1	41,2	7,9	11,8
Podlaskie	534	153	59	28,7	38,6	3,4	6,4
Pomorskie	835	106	31	12,7	29,2	5,4	4,4
Śląskie	1124	227	104	20,2	45,8	7,2	9,4
Świętokrzyskie	613	128	70	20,9	54,7	3,9	5,3
Warmińsko-mazurskie	767	82	46	10,7	56,1	4,9	3,4
Wielkopolskie	2768	389	105	14,1	27,0	17,8	16,2
Zachodniopomorskie	564	57	24	10,1	42,1	3,6	2,4
<b>Polska</b>	<b>15523</b>	<b>2408</b>	<b>988</b>	<b>15,5</b>	<b>41,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Sprawozdanie... 2011, s. 159-163.

Z badań wynika ponadto, że występuje znaczne zróznicowanie regionalne realizacji działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, w tym tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich (tabela 10). W działaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” najwięcej wniosków zostało złożonych (narastająco do 31.12.2011 r.) w województwach wielkopolskim (2 768, tj. 17,8%) i mazowieckim (1 778, tj. 11,5%). Dużą aktywność w ubieganiu się o dotację na tworzenie lub rozwój przedsiębiorstwa wykazali także beneficjenci z województw: małopolskiego (8,9%), podkarpackiego (7,9%), śląskiego (7,2%) oraz lubelskiego (6,3%). Niestety, znacząca część wniosków nie została rozpatrzona pozytywnie lub jeszcze czeka na rozpatrzenie. Najwyższy odsetek zawartych umów w stosunku do złożonych wniosków odnotowano w województwach: podlaskim (28,7%), lubelskim (24,7%), podkarpackim (23,1%) i świętokrzyskim (20,9%), czyli województwach wschodnich. Zajmują one także, po województwie wielkopolskim (16,2%), „wysoką pozycję” w strukturze zawartych umów; województwo podkarpackie – druga pozycja, (11,8%), małopolskie – 3 pozycja (10,1%) oraz lubelskie – 4 pozycja (10,0%). Udział pozostałych województw w puli zawartych umów był niższy i zawierał się w przedziale od 9,4% dla wo-

jewództwa śląskiego do 1,7% w województwie lubuskim. Znacznie wyższy odsetek stanowiły w stosunku do zawartych umów zrealizowane płatności – w czterech województwach było to ponad 50%.

### **5.2.2. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)**

Poszczególne Urzędy Marszałkowskie w każdym województwie wdrażają w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) działanie „Mikroprzedsiębiorstwo”. Nie jest to działanie skierowane bezpośrednio na obszary wiejskie, ale może obejmować także mieszkańców wsi. Zgodnie z założeniami programu było ono skierowane do jednostek, które:

- istnieją na rynku poniżej 3 lat,
- zatrudniały średniorocznie poniżej 10 pracowników,
- osiągnęły roczny obrót netto nieprzekraczający równowartości w złotych 2 mln euro lub sumy aktywów ich bilansu sporządzone na koniec jednego z lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 mln euro.

W ramach programu wnioskodawcy mogą uzyskać wsparcie na dwa rodzaje projektów:

1. Specjalistyczne usługi doradcze dla mikroprzedsiębiorstw w zakresie:
  - a) poszerzania oferty o nowy produkt,
  - b) opracowania strategii umieszczenia produktu na nowym rynku zbytu,
  - c) wprowadzania nowego produktu na rynek,
  - d) zdobycia nowej grupy klientów,
  - e) racjonalizacji przepływów finansowych, towarów, materiałów, informacji wewnątrz przedsiębiorstwa,
  - f) komputeryzacji, racjonalizacji logistyki sprzedaży towarów i usług,
  - g) zarządzania wewnątrz firmy.
2. Dotacje na inwestycje dla mikroprzedsiębiorstw związane z:
  - a) nabyciem lub wytworzeniem środków trwałych ściśle związanych z realizacją projektu, takich jak budowle i budynki oraz ich wyposażenie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym w szczególności maszyny i urządzenia, narzędzia, przyrządy i aparatura, wyposażenie biurowe i infrastruktura techniczna,
  - b) nabyciem wartości niematerialnych i prawnych, polegających na uzyskaniu patentu, nabyciu licencji lub nieopatentowanego know-how, w tym wdrożenia systemu zarządzania jakością,
  - c) nabyciem środków transportu drogowego, jeżeli przedsiębiorca nie należy do sektora transportowego,

d) nabyciem niezabudowanej nieruchomości bezpośrednio związanej z celami projektu objętego wsparciem.

Z dokumentu pt. „Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego”, wykonanego w 2007 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>9</sup>, w którym analizę wyników wdrażania działania przeprowadzono na przykładzie trzech wybranych województw: śląskiego, podkarpackiego i dolnośląskiego wynika, że średnia wielkość wsparcia dla wszystkich trzech badanych województw wyniosła 99,3 tys. zł, choć w połowie firm nie przekroczyła 77,7 tys. zł. Najniższą średnią wielkość wsparcia odnotowano w województwie podkarpackim (81,7 tys. zł), najwyższą w dolnośląskim (121,8 tys. zł). Przeciętnie projekty realizowane były częściej na obszarach miejskich (63,0%) niż wiejskich (27,0%). W 10,0% projekt z założenia nie skupiał się na jednym z obszarów.

Porównując natomiast trzy wybrane województwa wykazano, że w województwie podkarpackim zrealizowano na terenach miejskich mniej projektów niż w dolnośląskim i śląskim (46,2% wobec odpowiednio: 73,8% oraz 70,9%). Pozostałe projekty realizowane w województwie podkarpackim dotyczyły terenów wiejskich (35,4%) lub nie skupiały się na jednym obszarze (18,4%). Można pośrednio wnioskować o większym wsparciu sektora MSP na obszarach wiejskich w województwach bardziej rolniczych. Mikroprzedsiębiorstwa realizujące projekty na obszarach wiejskich uzyskiwały większe wsparcie finansowe niż podmioty, których projekty skupiały się na obszarach miejskich.

W 63,4% z działania „Mikroprzedsiębiorstwa” korzystały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Beneficjentami były głównie (28%) mikroprzedsiębiorstwa w sekcji „przetwórstwo przemysłowe”; następnie: ochrona zdrowia (16%), handel (15%), obsługa nieruchomości (14%), budownictwo (9%), hotele i restauracje (7%), działalność usługowa komunalna (6%), transport i łączność oraz pośrednictwo finansowe (po 2%), edukacja oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię (po 1%).

Średnie zatrudnienie w firmach beneficjentów wynosiło 2,06 etatu (mediana wyniosła 1) – oznacza to, że przynajmniej połowę stanowiły mikroprzedsiębiorstwa jednoosobowe. Wśród mikroprzedsiębiorców dominowali mężczyźni (66,8%); firmy prowadzone przez kobiety to 33,2% wszystkich badanych. Dla większości respondentów (61,8%) prowadzone mikroprzedsiębiorstwo stanowiło jedyne miejsce pracy, co można uznać za zjawisko korzystne, jeśli oznacza, że generuje takie przychody, że nie jest konieczne uzupełnianie ich dodatkowymi źródłami dochodów. W odniesieniu do rodzin powiązanych z rolnictwem może

---

<sup>9</sup> Wykonawcą zlecenia MRR była Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” w Poznaniu.

stanowić dodatkowe źródło dochodów w przypadku, gdy jeden z członków rodziny zarejestrowany jest jako mikroprzedsiębiorca, a drugi jako kierownik gospodarstwa rolnego.

Godny uwagi jest fakt, że w zdecydowanej większości firm nie było potrzebne podejmowanie działań dostosowawczych do wymagań stawianych beneficjentom, aby mogli uzyskać wsparcie. W 82,3% badane firmy potwierdziły zaangażowanie dodatkowych środków własnych (efekt dźwigni), a w 61,7% podjęto dodatkowe działania inwestycyjne (efekt mnożnikowy). Rezultatem wsparcia udzielonego w ramach działania było dla mikrofirm przede wszystkim zwiększenie liczby odbiorców produktu lub usługi (90,0% firm) oraz zakup nowego wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działalności (87,4%).

Tabela 11. Relacje realizacji projektów w ramach działania ZPORR „Mikroprzedsiębiorstwa”, średniej powierzchni gospodarstw i stopy bezrobocia według województw

Województwa	Projekty zakończone do 30.06.2007		Średnia powierzchnia UR w gospodarstwie indywidualnym (ha)	Stopa bezrobocia %		
	liczba	%		2003	2008	spadek (%)
Dolnośląskie	126	8,3	6,61	27,2	8,9	67,3
Kujawsko-pomorskie	55	3,6	9,36	21,4	6,6	69,2
Lubelskie	88	5,8	5,22	10,1	7,0	30,7
Lubuskie	52	3,4	8,30	22,4	4,9	78,1
Łódzkie	47	3,1	5,63	17,1	4,6	73,1
Małopolskie	57	3,7	2,17	13,4	5,5	59,0
Mazowieckie	74	4,9	6,36	12,4	5,8	53,2
Opolskie	43	2,8	6,41	14,5	7,2	50,3
Podkarpackie	212	13,9	2,41	13,7	6,0	56,2
Podlaskie	88	5,8	9,84	11,0	5,4	50,9
Pomorskie	74	4,9	9,92	19,4	4,5	76,8
Śląskie	251	16,5	2,40	17,2	6,2	64,0
Świętokrzyskie	68	4,5	3,86	16,7	8,2	50,9
Warmińsko-mazurskie	126	8,3	12,32	23,7	8,1	65,8
Wielkopolskie	98	6,4	8,34	18,8	6,6	64,9
Zachodniopomorskie	64	4,2	11,70	27,6	11,0	60,1
Polska	1523	100,0	5,60	16,6	6,4	61,4

Źródło: Analiza... (2007, s. 17); Charakterystyka obszarów wiejskich (2010, s. 129); Charakterystyka gospodarstw (2008, s. 348).

Podsumowanie liczby zakończonych projektów obejmujących wsparcie inwestycyjne związane z rozbudową lub założeniem przedsiębiorstwa, rozszerzeniem działalności, poprawiające innowacyjność przedsiębiorstwa oraz unowocześnienie sposobu działania i oferty handlowej, sprzyjające powstawaniu miejsc pracy objętych wsparciem w ramach działania w okresie od 1.01.2004 do 30.06.2007 zawiera tabela 11. Najwięcej projektów inwestycyjnych realizowa-

nych było w województwach śląskim (16,5%) i podkarpackim (13,9%). Są to województwa (łącznie z małopolskim) o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej. Tereny te cechowała także wysoka stopa bezrobocia, która w okresie realizacji działania zmniejszyła się o ponad połowę. Jest oczywiste, że spadek bezrobocia nie wynika tylko z realizacji powyższego działania, ale ma ono stymulujący i korzystny wpływ na wzrost samozatrudnienia, a tym samym ograniczenie bezrobocia.

W opracowaniu „Analiza wpływu...” (2007) wykazano, że w 86,4% badanych mikroprzedsiębiorstw w województwach śląskim, podkarpackim i dolnośląskim wzrosła liczba pracowników w stosunku do sytuacji przed uzyskaniem wsparcia; w 9,4% sytuacja pod tym względem się nie zmieniła, a tylko w 4,2% liczba pracowników jest mniejsza niż przed wsparciem. W województwie podkarpackim w porównaniu ze śląskim i dolnośląskim odnotowano mniejszy wzrost liczby pracowników badanych mikroprzedsiębiorstw w stosunku do sytuacji przed uzyskaniem wsparcia, jednocześnie wyższy spadek liczby pracowników oraz wyższy odsetek przedsiębiorstw, gdzie nie wystąpiły zmiany. Może to m.in. tłumaczyć stosunkowo niski spadek bezrobocia w sytuacji wysokiego udziału projektów w tym województwie. Wzrost potencjału zatrudnieniowego mikrofirm generuje zapotrzebowanie na siłę roboczą, ale nie stanowi jeszcze o wzroście poziomu konkurencyjności przedsiębiorstwa. Do poprawy konkurencyjności firm, zwłaszcza mikrofirm, potrzebne jest zwiększenie poziomu kapitału ludzkiego poprzez wzrost poziomu wiedzy i kompetencji pracowników. Badania prowadzone przez US w Rzeszowie oraz PTS w Warszawie wykazały bowiem niski poziom kapitału ludzkiego w województwie podkarpackim, niższy niż przeciętnie w kraju.

### **5.2.3. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013**

Program Rozwoju Polski Wschodniej zakłada przede wszystkim rozwój kapitału ludzkiego oraz infrastruktury transportowej, drogowej, informatycznej, a także zrównoważonego rozwoju turystyki. Działania przewidziane w ramach tego Programu podkreślają spójność terytorialną województw Polski Wschodniej oraz służą zmniejszeniu dysproporcji w relacjach miasto-wieś. Wdrożenie Programu ma na celu stymulowanie rozwoju konkurencyjności gospodarki m.in. poprzez budowę lub wzmocnienie istniejącego sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Na realizację PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano 2 675,05 mln euro, w tym m.in. ze środków Unii Europejskiej (EFRR) – 2 273,79 mln euro oraz z publicznych środków krajowych 401,26 mln euro (por. Program Operacyjny... 2007, s. 97) – tabela 12.

Tabela 12. Kwoty środków (wspólnotowych i krajowych) przeznaczonych na realizację PO RPW na lata 2007-2013 w 2010 r. narastająco od uruchomienia Programu

Wyszczególnienie	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy	Ogółem		Poziom wykorzystania alokacji*
			w tys. euro		
			w procentach		
Ogółem	2273793,8	401257,7	2675051,5	100,0	16,29
I. Nowoczesna gospodarka	789957,3	139404,2	929361,5	34,7	28,85
II. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	255119,7	45021,1	300140,8	11,2	0,00
III. Wojewódzkie ośrodki wzrostu	452621,6	79874,4	532496,1	19,9	9,85
IV. Infrastruktura transportowa	660381,4	116537,9	776919,2	29,0	13,40
V. Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego na warunkach naturalnych	47500,0	8382,4	55882,4	2,1	2,21
VI. Pomoc techniczna	68213,8	12037,7	80251,5	3,0	12,37

\* w 2010 r. narastająco od uruchomienia Programu

Źródło: Program Operacyjny... (2007, s. 98) oraz Sprawozdanie roczne... Załącznik II, tabela 2.

W PO RPW 2007-2013 najwięcej środków przeznaczonych jest na realizację osi I „Nowoczesna gospodarka” (34,7%) oraz osi IV „Infrastruktura transportowa” (29,0%). We wspieraniu sektora MSP szczególne znaczenie będą miały fundusze kierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw na:

- transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy MSP między sobą, MSP z innymi instytucjami (0,4% ogólnej puli środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- wsparcie na rzecz rozwoju B+RT, w szczególności w MSP (3,6%),
- usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw (1,3%),
- inne inwestycje w przedsiębiorstwa (6,3%).

Celem inwestycji podejmowanych w ramach PO RPW 2007-2013 jest wzrost konkurencyjności makroregionu Polski Wschodniej poprzez przyspieszenie procesów restrukturyzacji i modernizacji w kierunku rozwoju innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz przedsiębiorczości, zwłaszcza małej i średniej, wykorzystującej dostępne i unikalne zasoby, co wpisuje się w realizację priorytetów *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Bezpośrednie wsparcie finansowe przedsiębiorstw dokonywane będzie w ramach działań I osi priorytetowej: „Nowoczesna gospodarka”. Wszystkie działania podejmowane w ramach tej osi PORPW przyczyniają się do wspierania gospodarki, a zwłaszcza funkcjonowania MSP. Na tego typu inwestycje w ramach PO RPW do końca 2010 r. zostały podpisane 93 umowy o dofinanso-



wanie projektów na kwotę EFRR 703 mln euro, co pozwoliło wykorzystać 89% alokacji przypadającej na I oś priorytetową.

### **5.3. Instrumenty inżynierii finansowej w działaniu na rzecz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej**

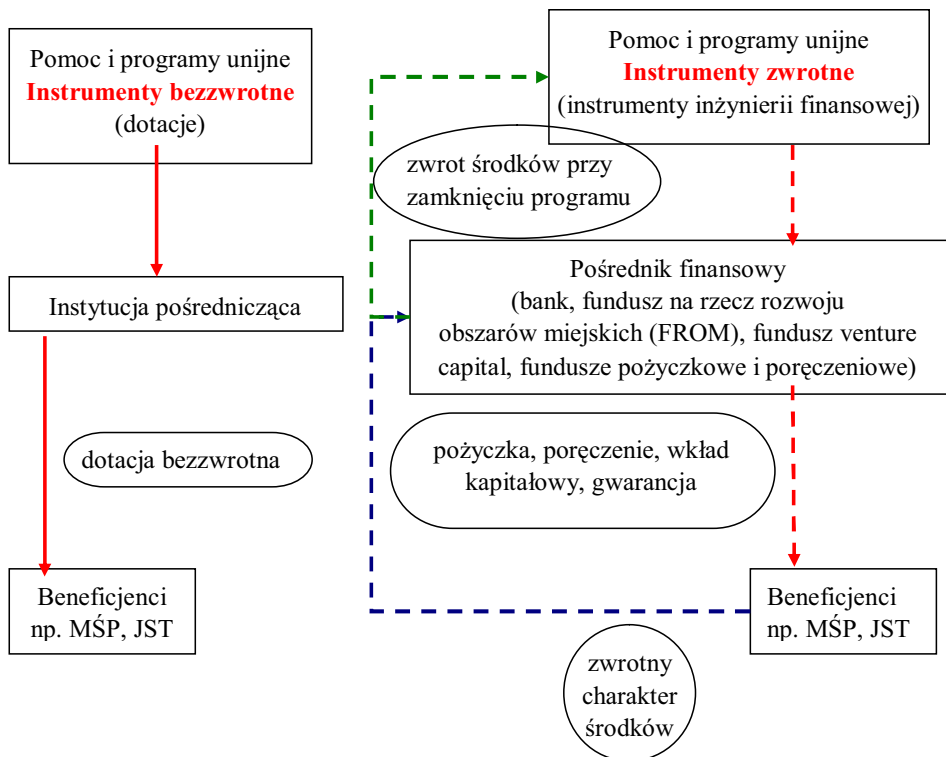
W ramach budżetu UE na lata 2007-2013 oprócz bezzwrotnej dotacji beneficjenci środków unijnych (przedsiębiorstwa) mogą korzystać także z tzw. instrumentów inżynierii finansowej. Pojęcie inżynierii finansowej nie znalazło dotychczas swojej jednoznacznej definicji w literaturze przedmiotu. Instrumenty inżynierii finansowej w naukach o finansach oraz w potocznej percepcji związane są z interdyscyplinarnym działaniem finansów wykorzystującym analizę stochastyczną, rozwiniętą w ramach matematycznej teorii procesów stochastycznych Weron A. i R. (2009) i obejmują obszar finansów o charakterze interdyscyplinarnym, gdzie korzysta się z rozwiniętej matematyki finansowej. Precyzyjne odgraniczenie obszaru oddziaływania inżynierii finansowej jest trudne. W rozumieniu potocznym pojęcie to stawiane jest często na równi z zarządzaniem ryzykiem finansowym, lub tworzeniem egzotycznych instrumentów wysokospecjalizowanych, dopasowanych do indywidualnych potrzeb inwestorów. Inżynieria finansowa spełnia obie te kwalifikacje, a instrumenty finansowe mają na celu m.in. minimalizację ryzyka ponoszonego w trakcie inwestycji. W zakresie problematyki absorpcji środków UE, w literaturze przedmiotu oraz środkach masowego przekazu, a także wśród środowisk beneficjentów, mechanizmy inżynierii finansowej rozumiane są jako zwrotne instrumenty finansowe, oferowane przez różnego typu pośredników finansowych (banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze *venture capital*), których głównym zadaniem jest zwiększenie możliwości rozwoju sektora MSP i JST poprzez zapewnienie dostępu do kapitału. Podstawową cechą instrumentów inżynierii finansowej w kontekście środków polityki spójności stanowi ich odnawialność dla kolejnych beneficjentów, poprzez rewolwingowy system wsparcia. W odróżnieniu od dotacyjnego systemu wsparcia, beneficjent końcowy nie otrzymuje pomocy bezzwrotnej, lecz korzysta z łatwiejszego dostępu do usług finansowych, oferowanych na bardziej korzystnych warunkach niż standardowe. Otrzymane środki mają jednak charakter zwrotny, aby następnie podlegać ponownej redystrybucji do sektora MSP lub JST. Efekt mnożnikowy mechanizmu pozadotacyjnego czyni go pożądanym sposobem podniesienia efektywności absorpcji środków UE. Szacunki KE wskazują na potencjał kreacji instrumentów finansowych o wartości od 2 do 10 euro na bazie każdego 1 euro zainwestowanego w instrumenty inżynierii finansowej. Instrumenty inżynierii finansowej można podzielić według kryterium definicyjnego na *sensu stricto*, ujęte w przepisach unijnych

(np. z udziałem funduszy *venture capital*, funduszy poręczeń, funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich) oraz *sensu largo*, uwzględniające wszelkie zwrotne instrumenty finansowe, w których dystrybucji uczestniczą pośrednicy finansowi (np. kredyt technologiczny). Zgodnie z kryterium rodzajowym do instrumentów inżynierii finansowej zaliczyć można kredyty, pożyczki, gwarancje, poręczenia, regwarancje i reporeczenia (te ostatnie w odniesieniu do pojedynczego zaangażowania lub całego portfela). W każdym przypadku celem jest włączenie do systemu wsparcia sieci instytucji finansowych, przyciągnięcie dodatkowych środków oraz dywersyfikacja ryzyka ponoszonego w trakcie inwestycji przez wszystkich uczestników procesu. Różnice pomiędzy zwrotną i bezzwrotną dystrybucją środków pomocowych dotyczą trzech podstawowych kwestii. W systemie dotacyjnym pozyskane fundusze przypisane są jednoznacznie jednemu beneficjentowi, zaś w systemie zwrotnym może z nich skorzystać kilka podmiotów, ponieważ są one udostępniane w postaci pożyczki (poręczenia), przez pośrednika finansowego. Z powyższego wynika wymieniony powyżej efekt mnożnikowy stanowiący kolejny czynnik różnicujący dotacyjny i zwrotny tryb dystrybucji środków. Ostatnią różnicą są podmioty aplikujące o środki pomocowe.

W przypadku dotacji o współfinansowanie ze środków unijnych aplikują przedsiębiorcy i samorządy, natomiast o instrumenty inżynierii finansowej starają się pośrednicy finansowi – banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich. Literatura przedmiotu podkreśla istotne zalety zwrotnego opartego na instrumentach inżynierii finansowej wspierania przedsiębiorczości. Ze względu na konieczność zwrotu otrzymanych środków, priorytetem jest wspieranie działalności inwestycyjnej (a nie dotowanie konsumpcji), wsparcie ukierunkowane jest na zaspokojenie potrzeb większej liczby przedsiębiorców. Zwrotny charakter instrumentów rozwija postawy przedsiębiorczości i konkurencyjności przedsiębiorców i zapobiega naruszaniu zasad konkurencji (jak to często miało miejsce w przypadku systemu dotacyjnego) Pozwala to na utrwalenie efektu oddziaływania zaangażowanych środków publicznych, zmniejszenie luki kapitałowej (ponieważ mechanizmy zwrotne służą głównie poprawie dostępności kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw na wszystkich etapach rozwoju – od założenia poprzez ekspansję do ewentualnego transferu) oraz przyczynia się do rozwoju spójnego systemu otoczenia finansowego podmiotów gospodarczych. Ukierunkowanie wsparcia w zależności od charakterystyk beneficjenta (poziom/stopień/etap rozwoju, położenie przestrzenne, branża) pozwala na celową kanalizację środków – różnicowanie stopnia zaawansowania instrumentu w związku z poziomem rozwoju beneficjenta, wspieranie instytucji innowacyjnych wdrażających nowoczesne

technologie, promowanie firm zakładanych przez osoby młode, położonych na terenach wiejskich. Wprowadzenie dodatkowego ogniwa pośredniczącego z jednej strony pozwala na zaangażowanie dodatkowych środków/instytucji komercyjnych (głównie banków), z drugiej zaś przyczynia się do rozwoju systemu finansowego, a w konsekwencji angażuje instytucje prywatne do finansowania istotnych, ważnych dla państwa celów i sektorów (Lewicki, 2010a, b).

Rysunek 1. Zwrotny a bezzwrotny system dystrybucji środków finansowych



Źródło: IBnGR.

W kontekście przewidywanego zmniejszenia wolumenu środków funduszy spójności w kolejnym okresie programowania (od 2014 r.) szersze wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej powinno służyć podniesieniu efektywności alokacji kapitału i zwiększeniu jego dostępności. Należy podkreślić, że instrumenty zwrotne stanowią globalnie jedynie uzupełnienie systemu dystrybucji środków unijnych zdominowanego przez mechanizmy dotacyjne. Wartość ogólna funduszy spójności w okresie 2007-2013 to ponad 347 mld EUR, na instrumenty inżynierii finansowej przypada zaledwie około 7 mld EUR, czyli 2% całej kwoty. Na rysunku 1 schematycznie przedstawiona została idea dota-

cyjnego i zwrotnego wsparcia beneficjentów z sektora przedsiębiorstw (przede wszystkim MSP) oraz JST.

### 5.3.1. Charakterystyka programów pomocowych dla przedsiębiorstw oferujących mechanizmy inżynierii finansowej

Instrumenty inżynierii finansowej są obecnie dostępne na poziomie krajowym i międzynarodowym (europejskim) w kilkudziesięciu programach unijnej pomocy, zestawionych w tabeli 13. Łączna szacunkowa wartość środków udostępnionych w ramach wymienionych paradygmatów przekracza 3,5 mld EUR (tabela 14).

Tabela 13. Mapa instrumentów inżynierii finansowej

	Typ programu	Program	Instrument
Poziom europejski	Programy ramowe UE	Program na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013 (Competitiveness and Innovation Framework Programme - CIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SMEG (SME Guarantee Facility) → system poręczeń dla MSP, udzielanie regwarancji na rzecz działających programów gwarancyjnych, udzielanie gwarancji bezpośrednich na rzecz instytucji finansowych – gwarancje.</li> <li>• GIF (High Growth and Innovative SME Facility) → inwestycje Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w wyspecjalizowane fundusze podwyższonego ryzyka – inwestycje kapitałowe.</li> <li>• CBS (Capacity Building Scheme) → system rozwijania zdolności instytucji pośrednictwa finansowego; zwiększanie podaży kredytów dla MSP poprzez ulepszenie procedur oceny wiarygodności finansowej w ramach kredytowania MSP – pomoc techniczna.</li> </ul>
		7 Program ramowy UE w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansowy Instrument Podziału Ryzyka – RSFF (Risk-Sharing Finance Facility) → wspieranie badań naukowych.</li> <li>• i innowacyjności poprzez zwiększenie dostępu do funduszy dla ryzykownych projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych (B+R), kredyty i gwarancje EBI i KE - MSP, większe firmy, organizacje badawcze, z włączeniem szkół wyższych, wspólne inicjatywy technologiczne i podmioty</li> <li>• z obszaru Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.</li> </ul>
	Programy współpracy międzynarodowej	Polsko-Szwajcarski Mechanizm Współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JOSEFIN → Program regionu Morza Bałtyckiego, wsparcie internacjonalizacji przedsiębiorstw.</li> <li>• JASSMINE → wsparcie rynku mikropożyczkowego poprzez pomoc techniczną i wsparcie finansowe.</li> <li>• Wsparcie sektora funduszy Venture Capital</li> </ul>
Poziom krajowy	Programy ogólnokrajowe i ponadregionalne	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kredyt technologiczny → wsparcie inwestycji w zakresie wdrożenia nowych technologii poprzez udzielanie kredytu technologicznego z możliwością częściowej spłaty ze środków FKT w formie premii technologicznej – oś priorytetowa IV - Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia (Działanie 4.3).</li> <li>• Wsparcie sektora funduszy Venture Capital – oś priorytetowa III – Kapitał dla innowacji (Działanie 3.2 Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka).</li> </ul>
		Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poręczenia/gwarancje → re-poręczenia dla funduszy poręczeńowych, na wsparcie sektora MSP w 5 woj. Polski Wschodniej.</li> </ul>

	Programy regionalne	Regionalny Program Operacyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>JEREMIE → poprawa wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora MSP w ramach funduszy unijnych w Polsce; środki wyodrębnione ze środków RPO.</li> <li>JESSICA → instrument przeznaczony dla JST, ułatwiający kompleksowe podejście do problemu rewitalizacji zaniedbanych obszarów miejskich.</li> </ul>
--	---------------------	-------------------------------	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IBnGR oraz Lewicki.

Tabela 14. Potencjalna dostępność środków w poszczególnych programach w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej (w latach 2007-2013)

	Typ programu	Program	Instrument	Wielkość środków	
Poziom europejski	Programy ramowe UE	Program na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013 (Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>SMEG (SME Guarantee Facility)</li> <li>GIF (High Growth and Innovative SME Facility)</li> <li>CBS (Capacity Building Scheme)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>506 mln EUR</li> <li>550 mln EUR</li> <li>73 mln EUR</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>Σ 1129 mln EUR</li> </ul>	
		7 Program ramowy UE w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finansowy Instrument Podziału Ryzyka – RSFF (Risk-Sharing Finance Facility)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1000 mln EUR</li> </ul>	
	Programy współpracy międzynarodowej			<ul style="list-style-type: none"> <li>JOSEFIN</li> <li>JASSMINE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4,12 mln EUR</li> <li>50 mln EUR</li> </ul>
		Polsko-Szwajcarski Mechanizm Współpracy		<ul style="list-style-type: none"> <li>Wsparcie sektora funduszy Venture Capital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>489 mln CHF (~400 mln EUR)</li> </ul>
Poziom krajowy	Programy ogólnokrajowe i ponadregionalne	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kredyt technologiczny oś priorytetowa 4 - Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia (Działanie 4.3)</li> <li>Wsparcie sektora funduszy Venture Capital – oś priorytetowa 3 – Kapitał dla innowacji (Działanie 3.2 Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>153 mln EUR</li> </ul>	
		Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poręczenia/gwarancje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>20 mln EUR</li> </ul>	
	Programy regionalne	Regionalny Program Operacyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>JEREMIE</li> <li>JESSICA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>829 mln EUR</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Łącznie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 585 mln EUR</li> </ul>	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dawydzik (2011).

Podstawę prawną oferowania mechanizmów inżynierii finansowej w ramach funduszy spójności stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz FS

i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999 (sekcja nr 4 pt. Inżynieria finansowa). Zgodnie z nim jest możliwe, aby w ramach programu operacyjnego fundusze strukturalne finansowały wydatki dotyczące wkładów we wsparcie instrumentów inżynierii finansowej dla przedsiębiorstw (przede wszystkim małych i średnich), takich jak: fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital funds*), fundusze gwarancyjne i fundusze pożyczkowe oraz fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich, inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty.

Obok środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na lata 2007-2013, Polska w bieżącej perspektywie finansowej może korzystać także z mechanizmów wsparcia oferowanych poprzez wspólnotowe programy ramowe. Są to:

- **CIP** (Competitiveness and Innovation Framework Programme 2007-2013 – Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013). Ma on za zadanie promowanie konkurencyjności przedsiębiorstw, w szczególności MSP, wspieranie innowacyjności, przyspieszenie tworzenia społeczeństwa informacyjnego oraz promowanie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Łączny budżet programu przekracza 3,6 mld euro. Program CIP składa się z trzech programów szczegółowych: EIP, ICT-PSP i IEE. Instrumenty finansowe dla MSP oferowane są w ramach Programu na Rzecz Przedsiębiorczości i Innowacji (Entrepreneurship and Innovation Programme – EIP) mikro-, małym i średnim firmom za pośrednictwem banków komercyjnych, banków spółdzielczych, funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeniowych, funduszy kapitałowych (*venture capital, private equity*), przedsiębiorstw leasingowych, sieci aniołów biznesu itp. W programie uczestniczyć mogą podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), państwa kandydujące oraz państwa Bałkanów Zachodnich. Inne kraje mogą uczestniczyć w Programie CIP na zasadzie umów dwustronnych ze Wspólnotą Europejską. Zasadą CIP jest finansowanie najlepszych ofert złożonych w ogólnoeuropejskich konkursach lub przetargach, brak jest zatem przypisania konkretnych kwot do krajów lub regionów. CIP nie zapewnia bezpośredniego finansowania MSP, lecz obejmuje szereg działań „miękkich”, pośrednio wspierających przedsiębiorstwa: pomoc w zdobyciu kapitału dla MSP w sektorach tradycyjnych oraz inwestujących w innowacje i technologie dla środowiska. Celem programu jest wsparcie innowacyjności sektora MSP, a przede wszystkim – poprzez: ułatwienie dostępu do finansowania na rozpoczęcie i rozwój działalności MSP, tworzenie środowiska sprzyjającego współpracy między małymi, średnimi przedsiębiorcami, zwłaszcza współpracy transgranicznej i międzynarodowej, wspieranie działań innowacyjnych w przedsiębiorstwach, w tym innowacji ekologicznych, promocja kultury przedsiębiorczości i innowacyjności, promocja i wspieranie reform administracyjnych i gospodarczych związanych z przedsiębiorczością

i innowacyjnością.<sup>10</sup> Ułatwieniu MSP dostępu do finansowania przy zakładaniu przedsiębiorstwa, w fazie startu, ekspansji oraz na etapie transferu służą następujące instrumenty:

- **GIF (High Growth and Innovative SME Facility – Instrument na rzecz wysokiego tempa wzrostu i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw)** – obejmuje inwestycje w wyspecjalizowane fundusze podwyższonego ryzyka, w tym fundusze finansujące wczesne stadium rozwoju firmy (*seed capital*), fundusze działające w skali regionu lub koncentrujące się na określonych sektorach/technologiach, fundusze typu *venture capital* finansujące działania badawczo-rozwojowe itp. Dofinansowane ze środków EIP fundusze udostępniają kapitał innowacyjnym MSP o wysokim potencjale wzrostu, umożliwiając im rozpoczęcie i rozwój działalności, wprowadzenie produktów i usług na rynek, czy wreszcie prowadzenie działalności badawczej i rozwojowej. Korzyści dla przedsiębiorców wynikają z uzyskania finansowania w bardzo wczesnej fazie rozwoju, kiedy otrzymanie kredytu jest utrudnione oraz zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego.
- **SMEG (SME Guarantee Facility – system poręczeń dla MSP)** – zapewnia dodatkowe regwarancje (pośrednie) dla systemów gwarancyjnych działających w uprawnionych krajach oraz gwarancje bezpośrednie dla pośredników finansowych. Udziela ich Europejski Fundusz Inwestycyjny. Skupia się on na czterech obszarach: dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania, w drodze pożyczek czy leasingu, inwestycji związanych z wiedzą (innowacje, transfer technologii), finansowaniu MSP za pomocą mikrokredytów. Oprócz regwarancji instytucje finansowe mogą także uzyskać dotacje kompensujące część kosztów administracyjnych obsługi mikrokredytów dla MSP, dostępu MSP do kapitału zaangażowanego, kapitału w fazie startu, finansowania mezaninowego. Gwarancje obejmują inwestycje funduszy kapitału własnego lub kapitału typu *“quasi-equity”* w małych i średnich firmach oraz sekurytyzacji. Instytucja finansowa musi zobowiązać się do przeznaczenia części uzyskanego kapitału na pożyczki dla kolejnych MSP. Instrumenty bezpośrednie SMEG (np. gwarancja nowej linii kredytowej w banku) pozwalają instytucjom finansowym na oferowanie MSP atrakcyjniejszych warunków kredytowych – dłuższych okresów kredytowania, niższego wymaganego wkładu własnego oraz udogodnień kredytowych. Instrumenty pośrednie (regwarancyjne) SMEG pozwalają z kolei funduszom poręczeniowym poręczać kredyty inwestycyjne dla MSP o wydłużonym terminie zapadalności, ukierunkowane na zakup i wdrożenie nowej technologii. Poręczenia te, w porównaniu do innych, są tańsze, mają wydłużony okres ważności

---

<sup>10</sup> Broszura CIP.

oraz wyższą stopę poręczenia. Szczególną preferencją w ramach programu objęte są przedsiębiorstwa w fazie start-up oraz mikroprzedsiębiorcy.

- **CBS (Capacity Building Scheme – system rozwijania zdolności instytucji pośrednictwa finansowego).** Zadaniem instrumentu jest zwiększenie specjalistycznej wiedzy nt. inwestycji i technologii w instytucjach finansowych inwestujących w innowacyjne MSP lub w MSP o znacznym potencjale wzrostu. Dodatkowo, przyczynia się do ulepszenia procedur oceny wiarygodności finansowej i zdolności do oszacowania ekonomicznej żywotności projektów, w których znaczącą rolę odgrywają innowacje ekologiczne.
- Inicjatywa **JASMINE** (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe – Wspólne Działania na rzecz Wspierania Instytucji Mikrokredytowych w Europie) stanowi wspólne przedsięwzięcie Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Komisji Europejskiej. Jest to uzupełnienie programu JEREMIE w odniesieniu do pomocy technicznej oraz kapitału dla mikroprzedsiębiorstw. W ramach JASMINE dostarczana jest pomoc techniczna i finansowa instytucjom udzielającym mikrokredytów (pozabankowym, takim jak fundusze pożyczkowe) w celu ułatwienia im dostępu do kapitału, realizowane są również kampanie promujące mikrokredyty oraz szkolenia z tego zakresu. Beneficjentami inicjatywy są mikroprzedsiębiorstwa, zatrudniające mniej niż 10 pracowników, których roczny obrót oraz suma bilansowa wynoszą poniżej 2 mln euro. Cechą programu jest wykorzystanie potencjału licznych instytucji: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, EBI, prywatnych i państwowych banków, sieci EUROFI (forum dyskusyjne zajmujące się usługami bankowymi w Europie) oraz innych podmiotów.
- **JOSEFIN** (Joint SME Finance for Innovation) to projekt realizowany w ramach Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej "Baltic Sea Region", którego celem jest rozwój regionalny krajów Morza Bałtyckiego poprzez międzynarodową współpracę. W ramach JOSEFIN stworzone zostały dwa instrumenty wsparcia MSP przy inwestycjach w innowacyjne produkty i usługi. Są to specjalistyczne szkolenia przygotowujące do innowacyjnych, międzynarodowych projektów i przygotowania aplikacji o środki finansowe na ich przeprowadzenie oraz międzynarodowy fundusz gwarancyjny, zabezpieczony gwarancjami instytucji europejskich, udzielający gwarancji na transgraniczne przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym. Celem funduszu jest zmniejszenie barier dostępu do finansowania dla MSP. Uczestnikami projektu są instytucje wsparcia procesu innowacyjności czyli inkubatory, centra transferu technologii i inne instytucje wsparcia biznesu.
- **JEREMIE** (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) jest wspólną inicjatywą Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), z udziałem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w ramach Grupy EBI, na rzecz wspierania lepszego



dostępu do finansowania rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach polityki regionalnej. Mechanizm finansowy JEREMIE zakłada utworzenie wyodrębnionego Funduszu Powierniczego (FP) zarządzanego przez wyspecjalizowanego menedżera. Środki z FP transferowane są do MSP z wykorzystaniem pośredników finansowych (np. banków, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, funduszy venture capital, itp.). Zadaniem menedżera jest modelowanie inwestycji, wybór pośredników finansowych, monitoring oraz raportowanie na potrzeby Instytucji Zarządzającej i Komisji Europejskiej. Usługi (instrumenty) oferowane w ramach programu obejmują: reporeczenie dla funduszy poręczeniowych; pożyczki globalna dla funduszy pożyczkowych; poręczenie portfelowe dla banków i innych instytucji finansowych; linie finansowe dla banków i innych instytucji finansowych; wsparcie kapitałowe funduszy transferu technologii; wsparcie kapitałowe funduszy typu mezzanine. W Polsce Inicjatywa JEREMIE nie stanowi dodatkowych środków z Unii Europejskiej, ale wyodrębniona jest ze środków w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 przeznaczonych na rozwój przedsiębiorczości.

- **Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013** – w ramach PORPW uruchomiony został projekt pt. „Reporeczenia szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MSP funduszy poręczeniowych w Polsce Wschodniej”, o wartości 98,3 mln zł. Pośrednikiem finansowym projektu jest BGK. Jest to instrument wsparcia funduszy poręczeniowych poprzez reporeczanie zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń na rzecz MSP z tytułu kredytów i pożyczek. Ostatecznymi beneficjentami i odbiorcami wsparcia są MSP z obszaru Polski Wschodniej: Warmii i Mazur, Podlasia, Podkarpacia, Lubelszczyzny i Ziemi Świętokrzyskiej

### **5.3.2. Pomiar zakresu funkcjonowania mechanizmów inżynierii finansowej i ich znaczenia w promowaniu przedsiębiorczości**

Obecnie brak jest jednolitej metodologii oceny efektywności zwrotnych środków UE, gdyż wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej w Polsce znajduje się nadal w fazie wstępnej (pierwsze umowy z pośrednikami finansowymi zostały podpisane w 2010 r.). Najbardziej sensowne zatem wydaje się przedstawienie efektu ilościowego funkcjonowania poszczególnych instrumentów. W odniesieniu do mechanizmu SMEG (w ramach programu CIP) według danych z września 2011 r. sześć instytucji finansowych w Polsce zawarło umowy gwarancyjne z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) na ogólną kwotę ponad 3,7 mld zł. W grupie tej znalazły się trzy banki, firma leasingowa i dwa fundusze poręczeniowe/gwarancyjne. Niepełne dane dotyczące zasięgu oddziaływania wymienionych instrumentów wskazują, że w potencjalnym kręgu oddziaływania może się znajdować co najmniej 37 tys. małych i średnich firm.

(por. tabela 15) Chronologicznie pierwszą instytucją, która zawarła umowę z EFI był bank BPH SA. W marcu 2010 r. podpisał on umowę dotyczącą gwarancji dla portfela kredytowego dedykowanego dla MSP o łącznej wartości 709 mln zł. Umożliwiło to zaoferowanie kredytobiorcom nowych kredytów inwestycyjnych na podstawie uproszczonych procedur, a także złagodzonych wymagań co do wkładu własnego oraz zabezpieczeń. Jako przykład może posłużyć instrument „Prosty kredyt inwestycyjny” przeznaczony na zakup środków trwałych, takich jak maszyny, urządzenia, sprzęt, wyposażenie i sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem do wysokości 0,5 mln zł.

Tabela 15. Dane dotyczące funkcjonowania instrumentu SMEG w Polsce

Instytucja	Wartość portfela gwarantowanego przez EFI (mln zł)	Typ umowy	Instrumenty oferowane przez instytucje finansowe	Potencjalny zakres oddziaływania (liczba MSP)
Bank BPH SA	709	poręczenie – akcja kredytowa	prosty kredyt inwestycyjny, standardowy kredyt inwestycyjny, Auto Sezam – kredyt na zakup samochodów	7 000
Bank Pekao SA	1 200	poręczenie – akcja kredytowa, 2 umowy, w tym dla start-up	kredyt inwestycyjny, prosty kredyt inwestycyjny SIL, prosty kredyt inwestycyjny AutoSIL, kredyt obrotowy w rachunku kredytowym dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą (działających nie dłużej niż 2 lata)	25 000
BNP Paribas	1 200	Poręczenie – akcja kredytowa	Kredyt inwestycyjny z funduszy EBI, Kredyt inwestycyjny, Kredyt hipoteczny, Pożyczka hipoteczna, Finansowanie kontraktów	bd.
Polfund (Fundusz Poręczeń Kredytowych)	200	Reporęczenie – akcja kredytowa	Poręczenie na START (dla przedsiębiorców działających nie dłużej niż 3 lata), Poręczenie Biznes Ekspres, Poręczenie Micro Invest 2	bd
EFL (Europejski Fundusz Leasingowy SA)	375	Poręczenie – leasing	Start Leasing	5 000
PFG (Polski Fundusz Gwarancyjny Sp. z o. o.)	80	Reporęczenie – akcja kredytowa	Poręczenie dla innowacji	bd
Łącznie	<b>3764</b>			min 37 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

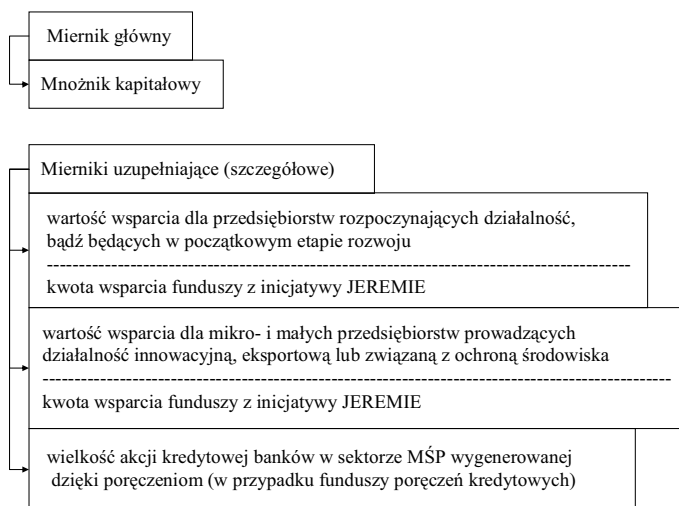
Dzięki poręczeniu EFI wkład własny został obniżony do 15%, zastosowano uproszczoną formę zabezpieczenia: poręczenie EFI, przewłaszczenie lub zestaw rejestrowy wraz z cesją polisy ubezpieczeniowej, zaś procedury kredytowe ograniczone zostały do minimum (bez biznesplanu i prognoz finansowych), a decyzja kredytowa zapada w ciągu 3 dni. Polski Fundusz Gwarancyjny

dzięki regwarancjom EFI zaoferował nowy produkt – „Poręczenie dla innowacji” – dla przedsiębiorców prowadzących działalność w obszarze podwyższonego ryzyka, tj. krótko działających na rynku, realizujących przedsięwzięcia proinnowacyjne oraz mających siedzibę lub adres działalności w województwach mazowieckim lub podkarpackim. Cechami instrumentu są: zwiększony pułap poręczenia do 80% kwoty kapitału kredytu, wydłużony okres poręczenia do 10 lat, zniesiony wymóg minimalnego okresu działalności MSP, obniżenie opłaty za poręczenie do 50% standardowej stawki oraz okres zapadalności powyżej 12 miesięcy. W przypadku firmy leasingowej EFL gwarancje EFI pozwoliły na stworzenie produktu START Leasing, z którego mogą skorzystać również firmy o słabszej kondycji finansowej (brak zdolności kredytowej lub wygenerowana strata), ale mające potencjał do rozwoju. Warunkiem otrzymania finansowania jest spełnienie kryteriów uznania za MSP.

W odniesieniu do instrumentów pozadotacyjnych najbardziej zaawansowana w Polsce jest inicjatywa JEREMIE. W Polsce jest ona wdrażana na dwóch poziomach: krajowym w ramach programu „Rozwój Polski Wschodniej” oraz regionalnym (w 5 województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim). Na realizację inicjatywy wyodrębniono z innych programów unijnych 1,6 mld złotych. Główny cel, jakim jest poprawa wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczonych na wsparcie sektora MSP w ramach funduszy strukturalnych, realizowany jest za pomocą: (1) instrumentów pożyczkowych: pożyczka globalna dla funduszy pożyczkowych, pożyczka globalna dla banków; (2) instrumentów poręczeniowych: reporeczenia dla funduszy poręczeniowych, poręczenia portfelowe dla banków, wsparcie kapitałowe funduszy transferu technologii, wsparcie kapitałowe funduszy mezzanine. Beneficjentami środków finansowych z inicjatywy JEREMIE są małe i średnie przedsiębiorstwa. Środki są przekazywane do zainteresowanych przedsiębiorstw przez pośredników: regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, banki spółdzielcze, fundusze transferu technologii, parki technologiczne i fundusze mezzanine. Instytucjami zarządzającymi są zarządy województw, a instytucją wdrażającą Bank Gospodarstwa Krajowego. W odniesieniu do danych ilościowych dotyczących stanu zaawansowania wdrożenia inicjatywy JEREMIE w Polsce oraz jej oddziaływania na sektor małych i średnich przedsiębiorstw można zauważyć, że zgodnie z informacjami z września 2011 r. łączny budżet 5 regionalnych (wojewódzkich) Funduszy Holdingowych (Powierniczych) wyniósł 1 702,9 mln zł. Fundusze te podpisały umowy z wybranymi w konkursie 27 podmiotami pośredniczącymi (przede wszystkim funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi) na kwotę 357 mln zł. Kwota wsparcia dla MSP wyniosła 159 mln zł, w orbicie wsparcia znalazło się łącznie 2 051 firm, z których 1 220

było beneficjentami regwarancji zaś 831 – globalnych pożyczek dla instytucji finansowych. W przypadku pożyczek i gwarancji na poziomie regionalnym dla małych i średnich przedsiębiorstw bez wykorzystywania Funduszy Holdingowych, a jedynie na zasadzie wyboru pośredników finansowych przez Instytucję Zarządzającą, podpisane zostały 72 umowy z pośrednikami finansowymi na kwotę 1 274,6 mln zł, którzy następnie udzielili wsparcia 4 715 firmom w kwocie łącznej 505,3 mln zł. Łącznie wsparcie w programie JEREMIE dotyczyło zatem 6 766 przedsiębiorstw, które zasilono instrumentami zwrotnymi w wysokości ponad 664 mln zł. W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka mechanizmy inżynierii finansowej obecne były w osi priorytetowej IV kredyt techniczny – Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia (Działanie 4.3) oraz osi priorytetowej III – Działanie 3.2 Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka. W ramach pierwszego z działań 91 przedsiębiorców z szerokiego spektrum branż otrzymało dofinansowanie w postaci kredytu technologicznego w łącznej kwocie 428 987 379 zł. Mechanizm inżynierii finansowej istnieje również w Działaniu 3.2 – Wsparcie funduszy *venture capital*. W ramach tego działania zrealizowany został 1 projekt „Wsparcie funduszy podwyższonego ryzyka przez Krajowy Fundusz Kapitałowy (KFK)” z KFK jako beneficjentem w ogólnej kwocie 646,8 mln zł (100% alokacji). Krajowy Fundusz Kapitałowy SA to tzw. fundusz funduszy Venture Capital, którego zasadą funkcjonowania jest inwestowanie w inne fundusze VC, które inwestują w sektor MSP, zwłaszcza w firmy o innowacyjnym charakterze. Zgodnie z danymi z września 2011 r. w portfelu KFK znajdowało się 8 funduszy (m.in. BBI Seedfund, Helix Ventures Partners, Skyline Ventures i Venture Capital Satus). Łącznie fundusz dofinansował podległe sobie fundusze VC kwotą 335 mln zł, zaś fundusze wsparły 4 przedsiębiorstwa na sumę 15,71 mln zł. W ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, osi priorytetowej I: Nowoczesna Gospodarka, Działania I.2 – Instrumenty inżynierii finansowej, realizowany jest projekt pt. „Reporęczenia szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MSP. Instrument wsparcia funduszy poręczeniowych w Polsce Wschodniej” Projekt ten wpisany jest na listę projektów indywidualnych PO RPW 2007-2013 i realizowany jest na obszarze Polski wschodniej, obejmującym województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Rysunek 2. Pomiar efektywności absorpcji środków UE przeznaczonych dla MSP na bazie instrumentów inżynierii finansowej w ramach inicjatywy JEREMIE



Źródło: IBnGR.

Beneficjentem projektu jest BGK. Środki przeznaczone na realizację Projektu stanowią kwotę 98 294 117,63 PLN. W roku 2010 w wyniku ogłoszonego konkursu BGK wsparł dwa fundusze poręczeniowe (Podkarpacki Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Rzeszowie – kwotą 14 935 331,54 zł, oraz Warmińsko-Mazurski Fundusz „Poręczeń Kredytowych” sp. z o.o. w Działdowie – 15 000 000,00 zł), poprzez udostępnienie im środków w postaci reporeczeń. Zgodnie z danymi z końca grudnia 2009 r. dla instrumentu RSFF podpisano umowy na łączną kwotę 4,5 mld euro. Wśród wniosków dominują projekty z sektorów: przemysł maszynowy (40%), energia (18%), nauki o życiu (23%), technologie informacyjne i komunikacyjne (11%) oraz infrastruktura badawcza (5%). W ujęciu przestrzennym, największą grupę beneficjentów stanowią wnioskodawcy z Niemiec (23,1%), Hiszpanii (19,1%), Wielkiej Brytanii (9,9%) oraz Holandii (8,3%). Udział Polski to 1,6% łącznej kwoty (72 mln EUR). Jak wspomniano powyżej, brak jest jednoznacznego wskaźnika odzwierciedlającego skuteczność instrumentów inżynierii finansowej. Często wykorzystywaną miarę stanowi współczynnik alokacji określający relację wartości wsparcia dla pośredników finansowych do ogółu przeznaczonych na ten cel środków. Kluczowy miernik powinna jednak stanowić wartość oraz jakość wsparcia dla ostatecznych beneficjentów instrumentów pozadotacyjnych. Instytut Badań nad Gospodarką

Rynkową zaproponował wykorzystanie wskaźnika pozwalającego na analizę efektywności absorpcji środków unijnych w postaci liczby obrotów (revolving, mnożnik kapitałowy), określającej stosunek wartości udzielonych pożyczek i poręczeń ze środków z inicjatyw UE (np. JEREMIE) do kwoty wsparcia funduszy. Zestaw mierników służących do analizy efektywności absorpcji środków unijnych pochodzących z instrumentów pozadotacyjnych powinien być zindywidualizowany, przy czym mnożnik kapitałowy można uznać za wskaźnik uniwersalny. Mierniki szczegółowe powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do miernika głównego.

W związku z powyższym w ramach prezentowanego opracowania podjęto również próbę kwantyfikacji (w postaci zagregowanej) znaczenia instrumentów inżynierii finansowej we wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. Wyniki prezentuje tabela 16.

Instrumenty inżynierii finansowej stanowią istotne nowum w podejściu do promowania przedsiębiorczości na terenach wiejskich w Polsce. Ich funkcjonowanie może jednak napotkać na istotne bariery ograniczające efektywność i przydatność wykorzystania we wspieraniu rozwoju terenów wiejskich. Na przykład IBnGR zidentyfikował ponad 10 barier, które w odczuciu przedstawicieli instytucji finansowych blokują wykorzystanie instrumentów w Polsce. Jedną z najważniejszych barier jest popyt na zwrotne instrumenty finansowe – ze strony zarówno pośredników finansowych, jak i potencjalnych beneficjentów końcowych. Znaczna liczba beneficjentów podniosła w ubiegłych latach swoje kapitały wykorzystując dotacyjne programy spójności, co spowodowało ograniczenie ich zainteresowania zwrotnymi instrumentami finansowymi. W badaniach pośredników finansowych i przedsiębiorstw uwidocznia się preferowanie dotacji. Dotacja jako źródło finansowania bezzwrotnego traktowana jest jako „łatwiejsze” źródło kapitału dla MSP w porównaniu do instrumentów zwrotnych, a niewystarczające dochody krajowych przedsiębiorstw budzą obawy na temat możliwości wykorzystania rynkowych instrumentów zwrotnych. Instrumenty inżynierii finansowej oceniane są także jako mechanizm znacznie droższy niż dotacyjny, z uwagi na udział pośrednika – menadżera i konieczność tworzenia rozbudowanych struktur organizacyjnych. Rozwój instrumentów zwrotnych w Polsce ogranicza również wysoki stopień skomplikowania procedur aplikacyjnych, konieczność prowadzenia rozbudowanej sprawozdawczości oraz stosunkowo długi okres uruchamiania instrumentów inżynierii finansowej. Warto zwrócić uwagę, że na rynek instrumentów inżynierii finansowej wspieranych środkami publicznymi w Polsce wchodzi stopniowo banki komercyjne oraz spółdzielcze i rośnie ich zainteresowanie zwrotnym mechanizmem finansowania przedsiębiorstw. Z uwagi na fakt, że w szczególności banki spółdziel-

cze dysponują rozbudowaną siecią placówek na terenach wiejskich, ich szersze zaangażowanie w ten typ usług może się przyczynić do zwiększenia tempa rozwoju instrumentów.

Tabela 16. Wielkość środków finansowych uruchomionych w poszczególnych programach instrumentów inżynierii finansowej

Lp.	Program (instrument)	Kapitał alokowany u pośredników finansowych (mln zł)	Rzeczywiste wsparcie dla MSP (mln zł)	Liczba podmiotów w „orbicie” wpływu instrumentu
1	CIP/SMEG	3 764		37 000
2	7 PR/RSFF		280	
3	RPO/JEREMIE	1 630	664	6 763
4a	POIG Działanie 4.3		429	91
4b	POIG Działanie 3.2	335	15,71	4
5	ROPW	29,9		
6	JESSICA	257		
Łącznie		<b>5 758,9</b>	<b>1 388,71</b>	<b>~44 000</b>

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IBnGR.*

#### 5.4. Infrastruktura jako pośredni instrument wspierania rozwoju przedsiębiorczości

Infrastruktura jest jednym z wielu instrumentów pośrednich, poprzez które można wspierać rozwój działalności gospodarczej. Jest ona jednak jednym z nielicznych instrumentów tej grupy, które wykorzystują fundusze unijne w ramach prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności czy prowadzonej w kraju polityki regionalnej. Funkcję usługową, jaką pełni infrastruktura wobec innych działów gospodarki narodowej podkreślają w zasadzie wszystkie jej definicje. Jako przykład można tu podać definicję Andrzejewskiego (1974), który traktuje ją jako zespół podstawowych urządzeń i instytucji nieodzownych do należytego funkcjonowania całej gospodarki i organizacji życia ludności. Warto również zwrócić uwagę na definicję K. Kucińskiego (1977), która wywodzi się z teorii systemów i prezentuje infrastrukturę jako przestrzenny układ czyli zespół urządzeń i instytucji oraz obiektów obsługujących działania podstawowych układów przestrzennych umożliwiających zaspokajanie potrzeb społecznych. Zdaniem autora szczególne znaczenie infrastruktury wynika z faktu, że integruje ona obsługiwane systemy w jeden układ.

W literaturze przedmiotu spotykamy również definicje:

- Z. Zajdy (1974), według którego infrastruktura obejmuje urządzenia i instalacje niezbędne do funkcjonowania sektorów produkcyjnych gospodarki;

- Z. Dziembowskiego (1966), który stwierdza, że infrastruktura pełni usługowe czynności nie tylko dla produkcyjnych, ale również dla nieprodukcyjnych działów gospodarki oraz dla ludności. Wymienia przy tym następujące działy infrastruktury, tzn. urządzenia w zakresie komunikacji, transportu, energetyki, irygacji i melioracji oraz instytucje w dziedzinie prawa, bezpieczeństwa, kształcenia i oświaty;
- W. Kopalińskiego (1994) – określającego infrastrukturę jako „podstawowe urządzenia, przedsiębiorstwa i instytucje usługowe nieodzownie potrzebne do właściwego funkcjonowania produkcyjnych działów gospodarki (infrastruktura ekonomiczna i społeczna)”;

Z definicji tych wynika, że prawidłowy rozwój każdego sektora gospodarki wymaga odpowiednio ukształtowanej infrastruktury. Braki podstawowych urządzeń i instytucji określanych mianem infrastruktury tworzą poważną barierę rozwoju gospodarczo-społecznego oraz ekologicznego. Występowanie na określonym obszarze poszczególnych elementów infrastruktury zarówno wspomaga już istniejącą działalność gospodarczą, jak i przyczynia się do lokalizacji nowych przedsięwzięć, chociażby dzięki obniżeniu kosztów ponoszonych przez osoby podejmujące tego rodzaju działalność. Niższe koszty, np. transportu czy zaopatrzenia w wodę, nie są jednak jedynym powodem sytuowania przedsięwzięć gospodarczych na obszarach o lepiej rozwiniętej infrastrukturze. Wyższy jej poziom może również decydować o jakości kapitału ludzkiego, estetyce danego obszaru jako miejsca zamieszkania, jakości środowiska naturalnego, czy nawet wpływać na przemiany kulturowe społeczeństwa lokalnego.

#### **5.4.1. Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych**

W niniejszym opracowaniu infrastruktura jest traktowana jako pośredni instrument polityki regionalnej i strukturalnej, którego zadaniem jest wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Przedmiotem analizy są więc przede wszystkim możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych w ramach wdrażanych w latach 2007-2013 Programów Operacyjnych, jak również dokonywane w tym okresie transfery środków finansowych z programów wdrażanych w latach 2004-2006. Należy jednak zaznaczyć, że dynamiczny rozwój infrastruktury – zwłaszcza technicznej – na obszarach wiejskich rozpoczął się już pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. W latach 1990. nastąpiła natomiast dość silna dywersyfikacja źródeł finansowania infrastruktury. W tym okresie pojawiły się różnego rodzaju instrumenty finansowania, dzięki którym samorządy mogły uzyskać dość wyraźne wsparcie dla działalności inwestycyjnej w zakresie rozbudowy i modernizacji urządzeń infrastrukturalnych. Instrumenty te można określić jako rozmaite środki techniczno-organizacyjne i praw-



ne, skonkretyzowane w odpowiednich kontraktach, normach i regulacjach, które służą gromadzeniu i wydatkowaniu funduszy (Kulawik, 1999). Obejmowały one m.in.:

1. „*Project finance*” – sposób finansowania polegający na dostarczeniu środków przez grupy instytucji lub jedną instytucję finansową na sfinansowanie określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, które to zobowiązanie zostanie spłacone przez ten projekt;
2. Demonopolizacja, deregulacja i prywatyzacja oraz postęp techniczny jako czynniki redukujące infrastrukturalne potrzeby kapitałowe. Postęp techniczny i technologiczny oferuje ograniczenie roli kapitałochłonnych sieciowych systemów dostarczania usług infrastrukturalnych na wsi (np. zastąpienie telefonii stacjonarnej komórkową lub radiową, rozwój energetyki odnawialnej). Podobnym przykładem może też być neutralizacja ścieków za pomocą biopreparatów;
3. Finansowanie i pomoc zagraniczna, w tym:
  - a) Bank Światowy (pożyczki długoterminowe 16-30 lat),
  - b) EBOiR – Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju – przeznaczył do 1999 roku około 13% swoich środków dla Polski, przyczyniając się do sfinansowania inwestycji wartych około 6 mld EUR,
  - c) Europejski Bank Inwestycyjny,
  - d) Program PHARE, który udostępniał środki inwestycyjne, finansując ekspertyzy i analizy wykonalności, ponadto przyznawał dotacje i kredyty oraz finansował bezpośrednio projekty w zakresie infrastruktury. W ramach PHARE Polska otrzymała w latach 1995-1999 ponad 1 mld ECU na realizację programów uznanych przez Polskę za priorytetowe, w tym 25% na przedsięwzięcia infrastrukturalne,
  - e) ISPA – program Unii Europejskiej, którego zadaniem jest poprawa stanu infrastruktury transportowej i ochrona środowiska,
  - f) SAPARD – przedakcesyjny instrument wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich,
  - g) Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – przed 1990 rokiem udzielał dotacji na wspomaganie zaopatrzenia wsi w wodę i telefonizację;
4. Fundacja Wspomagania Zaopatrzenia Wsi w Wodę – w latach 1988-90 dotowała budowę wodociągów i kanalizacji, od 1991 roku udzielane były na ten cel oprocentowane kredyty;
5. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która podejmowała działania na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i rynkowej. Zarządy gmin po zgromadzeniu środków własnych mogły ubiegać się o pomoc na następujące rodzaje inwestycji:

- a) budowa wodociągów (maksymalna wysokość dotacji od 25 do 35% kosztów w zależności od liczby wsi w danej gminie posiadających wodociąg),
- b) budowa kanalizacji (do 40% kosztów całkowitych),
- c) budowa sieci telefonicznych (do 25% kosztów rzeczywistych),
- d) modernizacja drogi (dotacja do 50% kosztów) lub jej budowa na trasie drogi istniejącej (do 40%) oraz budowa nowej drogi (30% kosztów).

Możliwości finansowania rozwoju infrastruktury technicznej z tak wielu źródeł przyczyniły się do znacznej poprawy wyposażenia infrastrukturalnego na obszarach wiejskich. Niemniej dokonywane od końca lat osiemdziesiątych do chwili obecnej inwestycje nie zaspokoili jeszcze zapotrzebowania na urządzenia infrastruktury technicznej. Ponadto w dalszym ciągu istnieją znaczne dysproporcje w poziomie jej rozwoju w układzie zarówno regionalnym, jak i lokalnym. Zrealizowane inwestycje nie doprowadziły również do zniwelowania różnic wyposażenia infrastrukturalnego w układzie miasto-wieś, a nawet nie powstrzymały narastania tych różnic. Z tego względu realizacja koncepcji rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich wymaga dalszego wsparcia dla inwestycji infrastrukturalnych. Są one bowiem elementem poprawy konkurencyjności terytorialnej, która zachęca do lokalizacji działalności gospodarczej na danym terenie.

#### **5.4.2. Relacje pomiędzy gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi a rozwojem działalności gospodarczej**

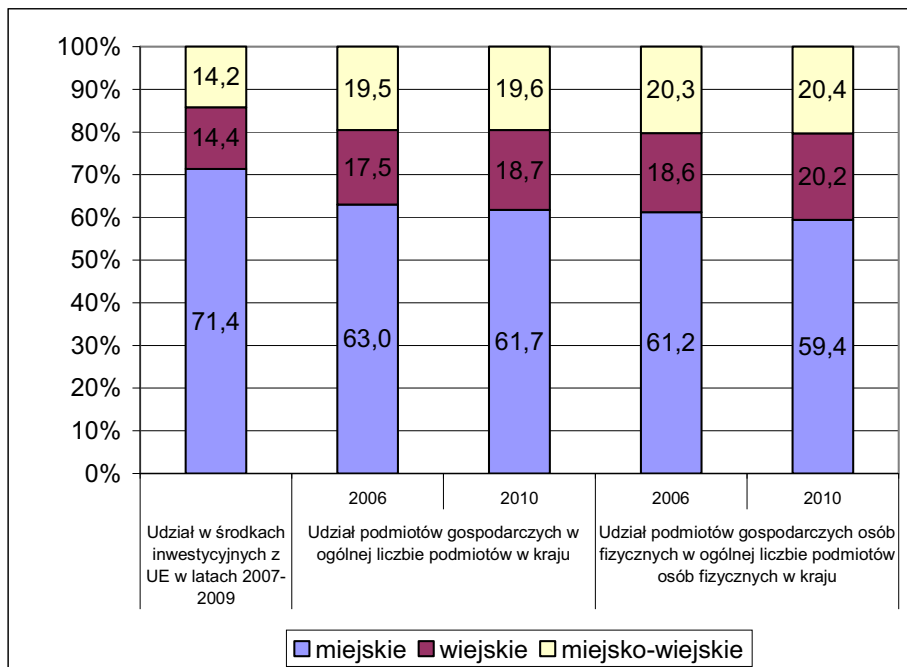
Utrzymywanie i rozwój elementów infrastruktury technicznej i społecznej jest jedną z funkcji, a zarazem obowiązkiem samorządu gminy. Istotną rolę w finansowaniu tego rozwoju odgrywały i nadal odgrywają środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej. Dodatkowe źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych są szczególnie ważne dla gmin zaliczanych do obszarów wiejskich, które osiągają znacznie niższe dochody niż miasta. Na przykład w 2009 r. miasta osiągnęły dochody własne w wysokości około 2,3 tys. zł na 1 mieszkańca, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie 1,2 tys. zł, a gminy wiejskie zaledwie około 1 tys. zł. Niskie dochody gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zmniejszają z kolei skalę ich inwestycji w rozwój infrastruktury. W konsekwencji dysproporcji w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a miastami jeszcze się zwiększają. Realizacja koncepcji rozwoju gospodarczo-społecznego obszarów wiejskich wymaga więc transferu dodatkowych środków publicznych na rozwój infrastruktury. Transfer taki był dokonywany poprzez programy operacyjne na lata 2004-2006, publiczne wsparcie finansowe dla inwestycji infrastrukturalnych uwzględniono również w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Niemniej w przypadku rozwoju infrastruktury najważniejszą rolę odgrywają Regionalne Programy Operacyjne na

lata 2007-2013 oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, w ramach których zdecydowana większość środków jest przeznaczona na ten cel. Część tych środków zostanie z kolei przeznaczona na rozwój infrastruktury obszarów wiejskich o charakterze lokalnym. Obecnie trudno jest jednak oszacować ich skalę, która w dużym stopniu zależy od aktywności samorządów w pozyskiwaniu środków Unii Europejskiej, od możliwości wyasygnowania środków własnych, a także od konkurencyjności projektów o charakterze ponadlokalnym. Niemniej programy te są i nadal będą istotnym źródłem finansowania infrastruktury na obszarach wiejskich.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 2007-2009 gminy uzyskały z Unii Europejskiej, za pośrednictwem programów operacyjnych z okresu 2004-2006 oraz 2007-2013, ponad 8,7 mld zł na inwestycje infrastrukturalne. Zdecydowanie najwięcej tych środków (ponad 71%) trafiło jednak na obszary zurbanizowane, na których zlokalizowane było nieco ponad 63% podmiotów gospodarczych (wykres 6). Niemniej relatywnie coraz więcej podmiotów gospodarczych podejmuje działalność na obszarach wiejskich. Wzrasta bowiem udział przedsiębiorstw zarejestrowanych na tych obszarach w ogólnej liczbie przedsiębiorstw w kraju (wykres 6). Należy zaznaczyć, że wzrost ten jest przede wszystkim skutkiem dość dynamicznego rozwoju działalności gospodarczej osób fizycznych, zorganizowanych w formie mikro- lub małych przedsiębiorstw. Inwestycje infrastrukturalne nie są zatem jedynym czynnikiem rozwoju działalności gospodarczej – istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich mogą wywierać środki unijne transferowane za pomocą bezpośrednich instrumentów wsparcia.

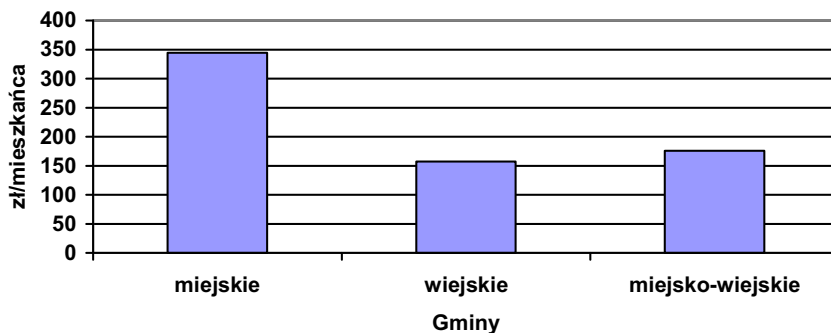
Z analizy środków UE uzyskanych przez gminy na inwestycje wynika jednak, że dysproporcje w podstawowej infrastrukturze pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi będą narastać – w skali całego kraju znacznie wyższe były nie tylko ogółem inwestycje miast, ale również ich poziom w przeliczeniu na 1 mieszkańca (wykres 7). Dystrybucja środków finansowych UE nie przyczynia się więc do niwelowania różnic w dostępności urządzeń infrastruktury lokalnej pomiędzy obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi, a nawet prowadzi do ich narastania. W dłuższej perspektywie może to ograniczyć tempo wzrostu konkurencyjności terytorialnej obszarów wiejskich, jeśli inne czynniki nie zrównoważą negatywnego wpływu tej tendencji. Niemniej należy się spodziewać ograniczenia wpływu infrastruktury lokalnej na decyzje o lokalizacji działalności gospodarczej.

Wykres 6. Struktura środków inwestycyjnych gmin z Unii Europejskiej oraz podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON według rodzajów gmin



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wykres 7. Środki uzyskane przez gminy z funduszy UE w latach 2007-2009\*



\* w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin, które korzystały ze wsparcia unijnego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że nie wszystkie gminy zaliczane do obszarów wiejskich korzystały w latach 2007-2009 z funduszy UE.

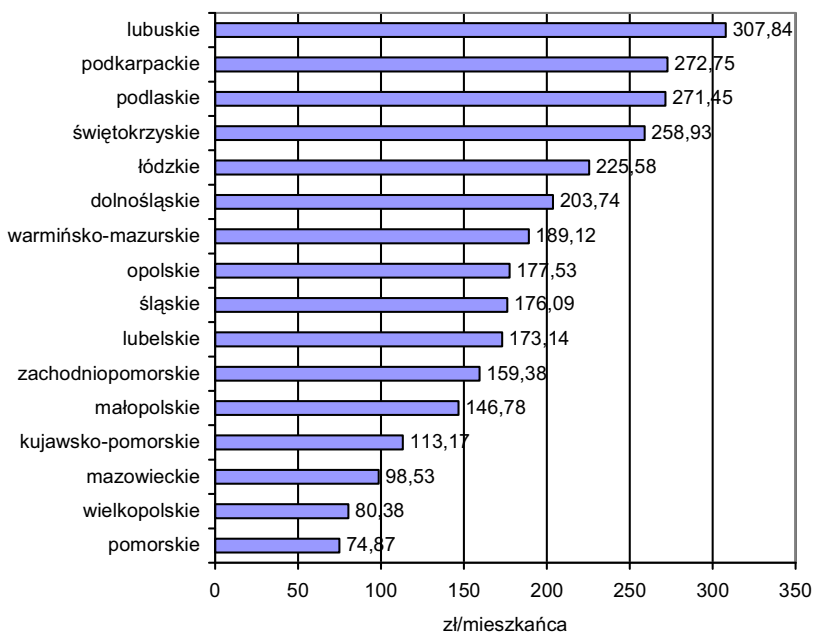
Wsparcie finansowe dla realizowanych inwestycji infrastrukturalnych uzyskało 71% gmin wiejskich i około 80% gmin miejsko-wiejskich, których obszary zamieszkiwało odpowiednio 74% i 82% populacji danej grupy. Wsparcie z funduszy unijnych uzyskiwały więc przede wszystkim gminy o większej liczbie ludności. Niemniej były to gminy, które przed otrzymaniem wsparcia uzyskiwały niższe dochody własne, które w 2006 roku wynosiły średnio 796 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W gminach, które nie korzystały z tego wsparcia, dochody te osiągnęły w analogicznym okresie średni poziom 844 zł na mieszkańca. W grupie gmin korzystających ze środków Unii Europejskiej wysokość wsparcia była proporcjonalna do dochodów własnych. Potwierdza to analiza korelacji pomiędzy powyższymi cechami – współczynnik korelacji osiągnął wartość 0,42 i był statystycznie istotny. W gminach korzystających ze środków UE na inwestycje infrastrukturalne wystąpiła większa dynamika wzrostu dochodów: w latach 2006-2009 dochody te wzrosły o ponad 34%, podczas gdy w pozostałych gminach tylko o 29%. Wzrost dochodów był wyższy w gminach, które uzyskały wyższe kwoty na inwestycje infrastrukturalne: współczynnik korelacji pomiędzy tymi cechami był również statystycznie istotny i osiągnął wartość 0,52. W tym kontekście dystrybucję środków UE w obrębie obszarów wiejskich można uznać za uzasadnioną, ponieważ przyczynia się ona do niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Trudno jednak określić, czy taka tendencja zostanie zachowana po zaprzestaniu transferów dodatkowych środków publicznych na obszary wiejskie.

Analiza zróżnicowania poziomu wydatkowania środków z Unii Europejskiej w układzie wojewódzkim (wykres 8) potwierdza również pozytywny wpływ wsparcia finansowego na niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Relatywnie najwyższe kwoty pozyskały bowiem gminy z obszarów wiejskich województw lubuskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, czyli województw dość słabo rozwiniętych pod względem gospodarczym. Przyspieszenie rozwoju działalności gospodarczej w tych województwach wymaga więc zwiększenia zakresu i skali stosowanych instrumentów stymulujących, którą to rolę w pewnym stopniu odgrywa unijne wsparcie dla inwestycji infrastrukturalnych. Z kolei na drugim biegunie uplasowały się takie województwa jak: pomorskie, wielkopolskie i mazowieckie, o znacznie wyższym poziomie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Lepiej rozwinięta działalność gospodarcza w tych województwach zwiększa z kolei możliwości dokonywania przez gminy inwestycji infrastrukturalnych ze środków własnych. Relatywnie niższy poziom wsparcia unijnego nie oznacza więc obligatoryjnie mniejszej skali inwestycji gminnych. Niemniej alokacja środków EU jest zgodna z założeniem niwelowania dysproporcji pomiędzy regiona-

mi. Faktyczne osiągnięcie celu jakim jest konwergencja zależy jednak nie tylko od dystrybucji środków pomiędzy regionami, ale również od skali tych środków, która w przypadku niektórych regionów Polski może okazać się zbyt niska.

Skala inwestycji gminnych była ponadto bardzo silnie zróżnicowana we wszystkich województwach (wykres 9): wskaźnik zmienności poziomu środków inwestycyjnych z UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca przyjmował wartości od 94,5% w woj. kujawsko-pomorskim do 259,6% w lubelskim. W pewnym stopniu wynikało to z poziomu osiąganych przez gminy dochodów własnych. W zdecydowanej większości województw istniała bowiem statystycznie istotna korelacja dodatnia pomiędzy kwotą dochodów własnych a kwotą uzyskanej pomocy. Oznacza to, że gminy osiągające wyższe dochody podejmowały również inwestycje o większej skali. Na szczególną uwagę zasługuje jednak województwo lubuskie oraz woj. świętokrzyskie. Województwa te, oprócz wysokiego, względnego poziomu inwestycji, charakteryzowała jednocześnie dość niska zmienność wewnątrzregionalna. Konsekwencją tych zależności może być natomiast bardziej równomierny rozwój działalności gospodarczej w gminach tych regionów.

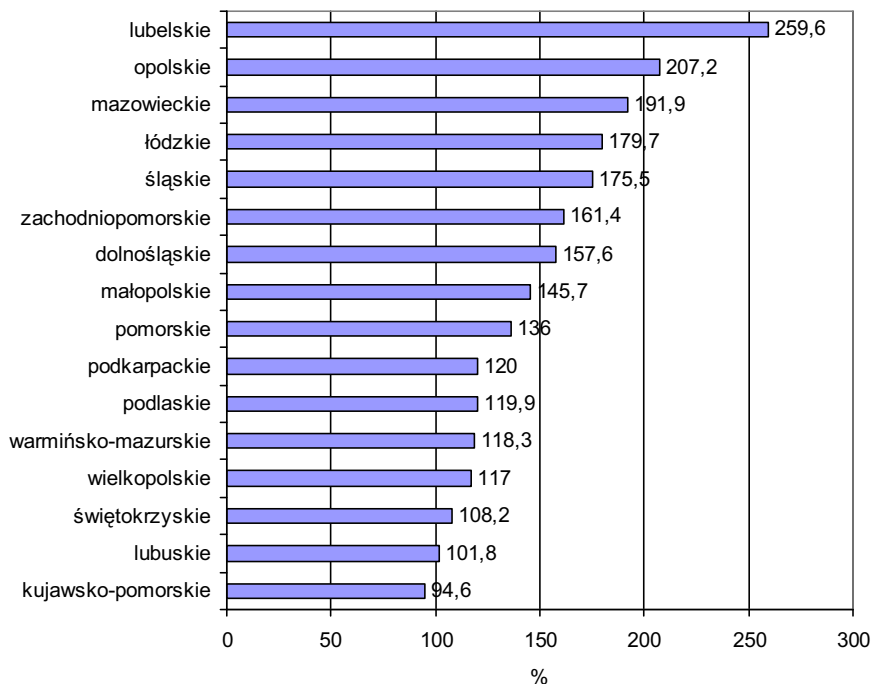
Wykres 8. Środki uzyskane przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie z funduszy UE na inwestycje infrastrukturalne w latach 2007-2009\* według województw



\* w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin, które korzystały ze wsparcia unijnego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wykres 9. Współczynnik zmienności poziomu środków, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uzyskanych przez gminy miejsko-wiejskie i wiejskie z funduszy UE na inwestycje infrastrukturalne w latach 2007-2009\* według województw



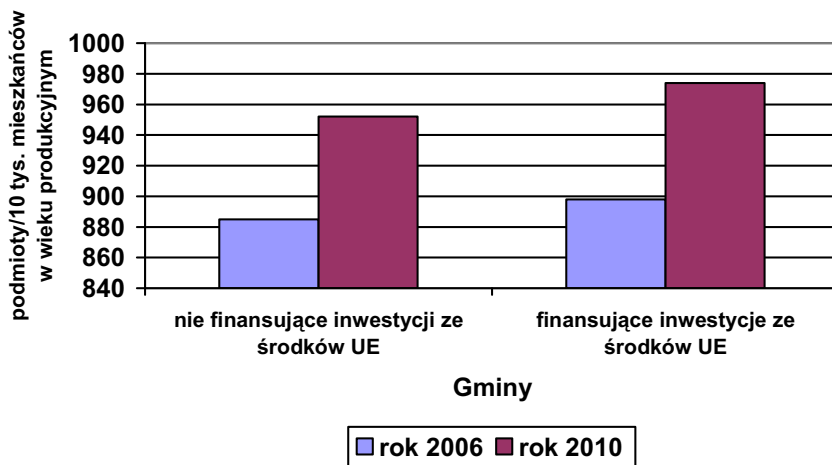
\* w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin, które korzystały ze wsparcia unijnego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Gminy korzystające ze wsparcia unijnego dla inwestycji infrastrukturalnych uzyskiwały – w okresie poprzedzającym to wsparcie – niższe dochody własne pomimo funkcjonowania na ich terenie relatywnie większej liczby podmiotów gospodarczych (wykres 10). Osiągnięcie przez nie wyższego tempa wzrostu dochodów mogło być więc spowodowane m.in. wzrostem dochodów przedsiębiorstw na ich terenie oraz wzrostem dochodów osób zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach. W gminach tych wystąpił ponadto nieco szybszy wzrost liczby podmiotów gospodarczych (wykres 3). W latach 2006-2010 liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych w tych gminach wzrosła o 7,7%, podczas gdy w pozostałych tylko o 6,5%. Zależności te potwierdzają więc stymulującą rolę transferu środków publicznych na inwestycje infrastrukturalne w rozwoju istniejącej działalności gospodarczej, a także ich wpływ na powstawanie nowych przedsiębiorstw. Potwierdza to analiza korelacji pomiędzy po-

ziomem nakładów inwestycyjnych poszczególnych gmin, pochodzących z funduszy unijnych a liczbą podmiotów gospodarczych osób fizycznych oraz jej zmianami. Współczynniki korelacji pomiędzy powyższymi zmiennymi osiągnęły odpowiednio 0,39 i 0,33 i były statystycznie istotne. Inwestycje infrastrukturalne nie są jednak jedyną determinantą rozwoju na obszarach wiejskich i z tego względu współczynniki korelacji osiągnęły dość niską wartość. Zaznaczyć należy, że w grupie około 18% gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, które korzystały ze wsparcia, odnotowano w badanym okresie spadek liczby podmiotów gospodarczych osób fizycznych. Niemniej zależność pomiędzy skalą inwestycji a zmianami liczby podmiotów w tej grupie gmin była bardzo słaba – współczynnik korelacji – 0,18. Z kolei w grupie gmin, w których odnotowano wzrost liczby podmiotów, zależność pomiędzy rozwojem infrastruktury a rozwojem nierolniczej działalności gospodarczej osób fizycznych była silniejsza niż w przypadku całej populacji gmin korzystających ze wsparcia UE (współczynnik korelacji 0,38). Z analizy tej wynika, że w części gmin istnieją silne bariery rozwoju działalności gospodarczej, które niwelują pozytywny wpływ infrastruktury.

Wykres 10. Podmioty osób fizycznych w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

#### 5.4.3. Inwestycje infrastrukturalne ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Analizowane w poprzednim podrozdziale środki finansowe UE nie obejmowały środków PROW na lata 2007-2013. W latach 2007-2009 nie dokonano bowiem żadnej płatności w związku z realizowanymi w ramach Programu inwe-



stycjami infrastrukturalnymi. Program ten powinien jednak w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy wyposażenia infrastrukturalnego obszarów wiejskich, a w konsekwencji rozwoju przedsiębiorczości. W ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, które jest komponentem osi III Programu, są bowiem realizowane projekty z zakresu:

- 1) gospodarki wodno-ściekowej – przede wszystkim:
  - a) zaopatrzenia w wodę;
  - b) odprowadzania i oczyszczania ścieków, w tym systemów kanalizacji sieciowej lub kanalizacji zagrodowej;
- 2) tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych;
- 3) wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy.

Na wsparcie powyższych inwestycji przeznaczono środki w wysokości blisko 6,5 mld zł, co stanowi około 8,8% budżetu PROW oraz 44% budżetu przeznaczanego na realizację osi III. Środki EFRROW stanowią natomiast 75% ogółu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów w ramach działania. Inwestycje infrastrukturalne w ramach tego działania mogą być jednak realizowane na obszarach typowo wiejskich lub w małych miastach. Pomoc finansowa jest bowiem przyznawana na realizację projektów w miejscowościach położonych na obszarze:

- gminy wiejskiej;
- gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;
- gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys.

Wdrażanie działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” rozpoczęto w 2009 r., co wyjaśnia wspomniany brak płatności w analizowanym okresie. Niemniej samorządy gminne oraz jednostki organizacyjne im podległe wykazały bardzo duże zainteresowanie uzyskaniem pomocy na realizację projektów infrastrukturalnych (tabela 17), w tym projektów związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych. W badanym okresie złożono bowiem wnioski na kwotę około 6,4 mld zł, co stanowi 99,4% limitu określonego dla działania na cały okres realizacji PROW, tj. lata 2007-2013. Ponadto do końca 2009 r. zawarte zostały umowy na kwotę 2,6 mld zł, tj. około 40% budżetu działania. Do końca grudnia 2010 r. zawarto natomiast umowy łącznie na kwotę 4,9 mld zł, tj. 82% budżetu działania na lata 2007-2013.

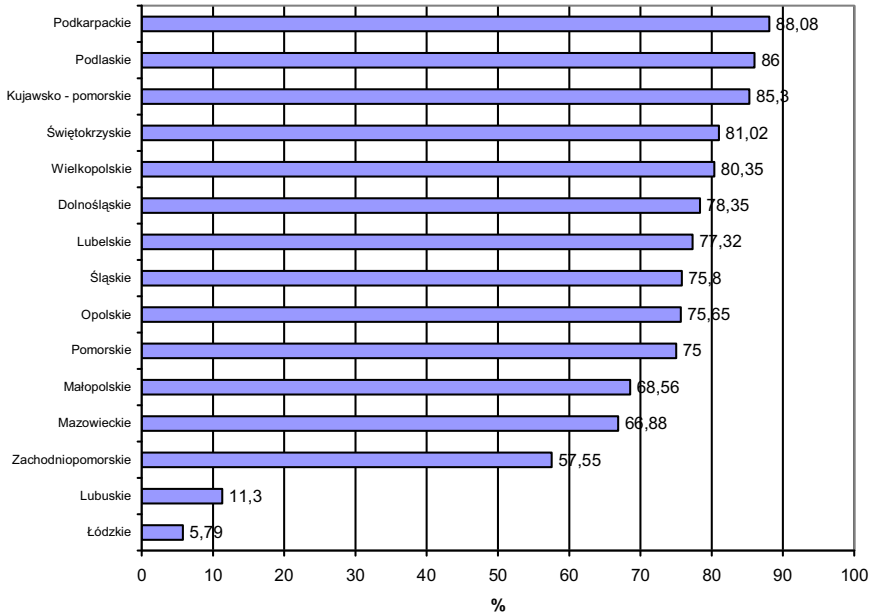
Tabela 17. Aktywność gmin w zakresie pozyskiwania środków PROW na inwestycje infrastrukturalne w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” w 2009 r.

	Liczba	Wartość ogółem (mln zł)	EFRROW (mln zł)	Wykorzystanie limitu finansowego (%)
Złożone wnioski	1 938	6410,2	3997,8	99,37
Zawarte umowy	822	2570,9	1607,3	39,85

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARIMR.

Transfery środków finansowych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do gmin z tytułu realizacji inwestycji infrastrukturalnych, które zostaną zrealizowane po 2009 roku, będą zatem znacznie wyższe niż transfery dokonane w latach 2007-2009 z innych programów operacyjnych. Powinno to wpłynąć na pobudzenie przedsiębiorczości i rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Poprawa warunków rozwoju działalności gospodarczej z tytułu wdrażania działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” nastąpi bowiem w gminach, które są zamieszkiwane przez około 67% ludności wiejskiej. Skala oddziaływania realizowanych inwestycji w układzie wojewódzkim będzie jednak dość zróżnicowana (wykres 11). Stosunkowo najwięcej mieszkańców obszarów wiejskich (ponad 88%) odniesie korzyści w woj. podkarpackim. Jego terytorium charakteryzuje znaczna gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich, rozdrobnienie gospodarstw rolnych oraz dość niski poziom rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Można więc przyjąć założenie, że środki finansowe przeznaczone na wsparcie rozwoju podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej będą miały wpływ na jakość życia praktycznie całej populacji wiejskiej regionu, a w konsekwencji na aktywizację gospodarczą tej społeczności. Podobne znaczenie może mieć wdrażanie działania w woj. podlaskim, w którym około 86% mieszkańców wsi odniesie korzyści z realizowanych inwestycji, a które również cechuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego oraz nasileniem procesu depopulacji obszarów wiejskich.

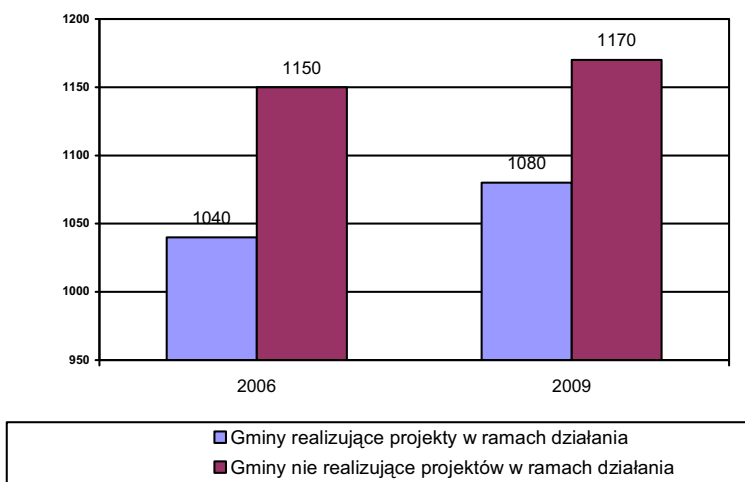
Wykres 11. Udział ludności gmin realizujących inwestycje infrastrukturalne ze środków PROW 2007-2013 w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich poszczególnych województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

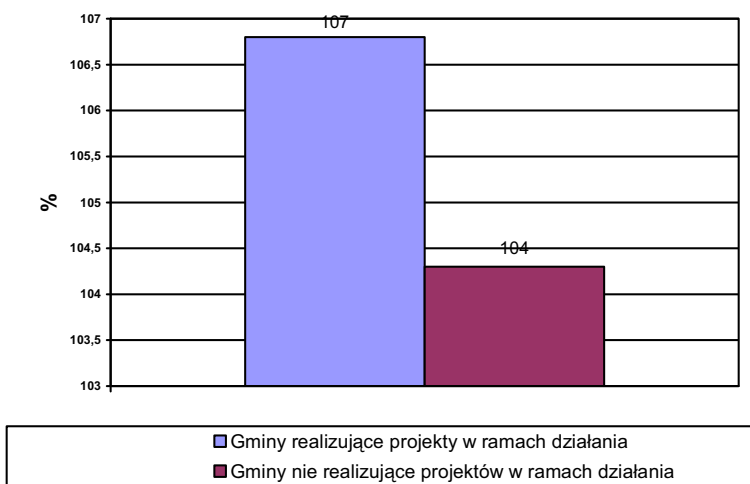
Gminy realizujące inwestycje infrastrukturalne ze środków PROW charakteryzowała mniejsza liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców niż pozostałe gminy (wykres 12) – zarówno w 2006, jak i 2009 r. Niemniej w tej grupie odnotowano nieco szybsze tempo wzrostu liczby podmiotów gospodarczych (wykres 13). Decyzja gmin o wykorzystaniu środków działania na rozwój infrastruktury technicznej wydaje się więc w tym przypadku jak najbardziej uzasadniona, ponieważ infrastruktura jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju działalności gospodarczej. Ponadto podjęcie decyzji i rozpoczęcie inwestycji mogło przyczynić się do przyspieszenia rozwoju działalności gospodarczej. Niemniej większy wzrost liczby podmiotów gospodarczych powinien wystąpić w ciągu kilku lat po zakończeniu inwestycji.

Wykres 12. Liczba podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w 2006 i 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Wykres 13. Zmiana liczby podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich w okresie 2006-2009 (rok 2006 = 100)

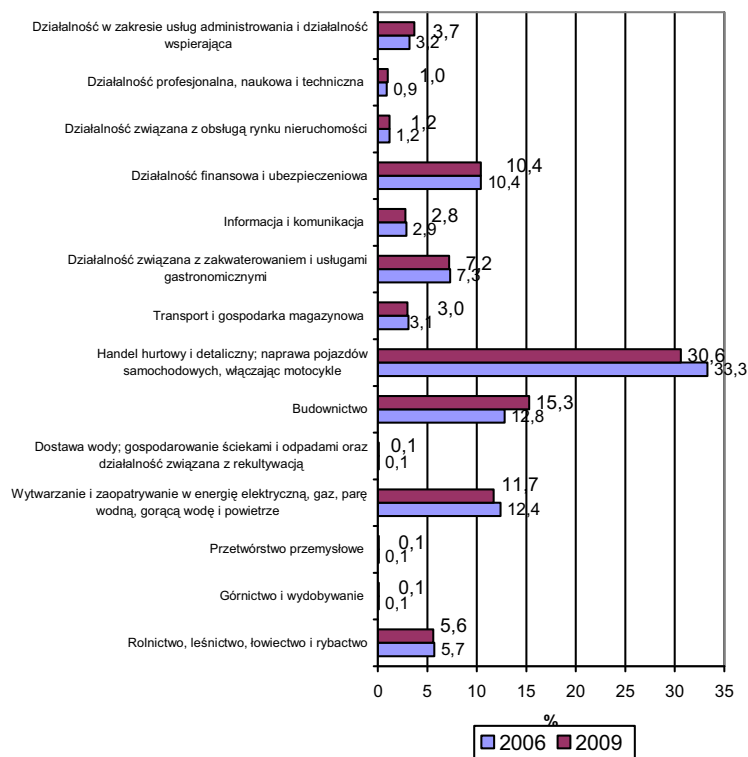


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Gminnym inwestycjom infrastrukturalnym, które były finansowane ze środków PROW, towarzyszyły również zmiany struktury podmiotów gospodarczych sektora prywatnego (wykres 14) – dominowały podmioty zajmujące się handlem hurtowym i detalicznym oraz naprawą pojazdów. Ich udział zmniejszył

się jednak o blisko 3% w latach 2006-2009. Najbardziej dynamiczny rozwój odnotowano natomiast w przypadku usług sektora budowlanego. Proces ten wystąpił pomimo kryzysu finansowego, który dotknął przede wszystkim ten sektor. Niemniej stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej w kraju i w Europie oraz realizowane inwestycje powinny w największym stopniu przyczynić się do rozwoju tego sektora na obszarach wiejskich. Potwierdza to przeprowadzona analiza korelacji, która wykazuje największą siłę związku w przypadku zmian wydatków inwestycyjnych gmin oraz zmian liczby podmiotów świadczących usługi budowlane. Inwestycje mogą również przyczynić się do odwrócenia (lub zahamowania) tendencji spadkowej w przypadku podmiotów zajmujących się handlem hurtowym i detalicznym. Generalnie, inwestycje powinny przyczynić się do wzrostu liczby podmiotów praktycznie we wszystkich sekcjach PKD, z wyjątkiem podmiotów zajmujących się górnictwem i wydobywaniem kopalin oraz – choć w mniejszym stopniu – przetwórstwem przemysłowym.

Wykres 14. Udział wybranych sekcji PKD w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych sektora prywatnego w gminach realizujących projekty działania 321 w 2006 i 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

## 6. Podsumowanie i wnioski

W prowadzeniu działalności gospodarczej występuje szereg barier, mających swoje źródło zarówno w czynnikach określających tzw. zawodność systemu rynkowego, jak i w funkcjonowaniu administracji publicznej określających warunki i zasady funkcjonowania przedsiębiorczości. Dlatego ważne jest, aby interwencje publiczne były ograniczone do tych obszarów gospodarki i grup podmiotów, gdzie zakres niesprawności rynku jest szczególnie wysoki i trwale uniemożliwia wzrost konkurencyjności, prowadząc do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. W tym kontekście polityka strukturalna i regionalna określająca zakres systemowy oraz wartość zaprogramowanej pomocy ma bardzo istotne znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości w krajach członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie w Polsce. Ważnymi elementami tej koncepcji jest wykorzystanie wsparcia selektywnego i *ad minimum* wykorzystywanych instrumentów z unikaniem negatywnego wpływu na strukturę oraz wielkość podaży i popytu.

Jednocześnie należy wskazać na ryzyko związane z „upodmiotowieniem” działań interwencyjnych i pokusę oceny ich skuteczności przez pryzmat efektywności samych procedur w miejsce skuteczności w realizowaniu postulowanych celów makroekonomicznych, tj. ograniczanie znaczenia elementów zawodności rynku na rzecz promowania innowacyjnego i wspierającego konkurencyjność systemu rynkowego. Koncentracja decydentów na technicznych aspektach wsparcia w ramach polityki regionalnej i strukturalnej z tendencją do ich stałego rozwoju, uniemożliwia realną weryfikację ich skuteczności w kontekście wyników rynkowych przedsiębiorstw. W krańcowym przypadku może to prowadzić do uruchomienia procesu tzw. reorientacji bodźców, a więc stopniowego zastąpienia mechanizmów rynkowych – instrumentami administracyjnymi. Wówczas ograniczenie czynników rynkowych w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych – poprzez przeniesienie priorytetów na relacje z administracją publiczną – instrumentami wsparcia przedsiębiorczości paradoksalnie prowadzi do petryfikacji, a nawet natężenia przejawów zawodności rynku w aspekcie negatywnego wpływu administracji publicznej i zwiększenia jej znaczenia kosztem mechanizmów rynkowych podaży i popytu.

Jednym z priorytetów polityki strukturalnej i regionalnej Unii Europejskiej jest wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Podejście to znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym prawie wspólnotowym. Tworzy ono podstawy oraz wyznacza ramy podejmowania działań na rzecz dalszego rozwoju tego sektora. Prawo unijne określa formy wsparcia, jakie mogą być wykorzystywane przez organy Unii oraz poszczególne kraje członkowskie. In-

nymi słowy, do pewnego stopnia podporządkowuje politykę gospodarczą poszczególnych państw polityce gospodarczej całej Unii. Ma to przede wszystkim miejsce w przypadku stosowania przez państwo wsparcia finansowego dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw i jest uzasadniane tworzeniem porównywalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w których konkurencyjność przedsiębiorstwa będzie zależała od decyzji podjętych na poziomie mikro.

Ciągle zmiany uwarunkowań funkcjonowania wspólnego rynku zmuszają jednak organy UE oraz rządy państw członkowskich, w tym także Polski, do podejmowania działań dostosowawczych. W coraz mniejszym stopniu stosowane są bowiem bezpośrednie dotacje dla małych i średnich przedsiębiorstw, a zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe wykorzystywane są do poprawy otoczenia biznesu, podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności, popularyzacji podejmowania własnej działalności gospodarczej oraz wdrażania nowych, innowacyjnych technologii. W Polsce natomiast nadal bardzo ważną rolę odgrywają instrumenty wsparcia bezpośredniego w formie subsydiowania działalności inwestycyjnej.

Coraz większego znaczenia nabierają jednak instrumenty inżynierii finansowej, zwłaszcza związane z kapitałem podwyższonego ryzyka. Zapewnia to przedsiębiorcom większe możliwości finansowania działalności gospodarczej ze źródeł zewnętrznych, przy jednoczesnym zwiększeniu swobody wykorzystania środków. Niemniej jedną z najważniejszych barier wykorzystania tego instrumentu jest popyt na zwrotne instrumenty finansowe – zarówno ze strony pośredników finansowych, jak i potencjalnych beneficjentów końcowych. Znaczna liczba beneficjentów podniosła w ubiegłych latach swoje kapitały wykorzystując dotacyjne programy spójności; to spowodowało, że ich zainteresowanie zwrotnymi instrumentami finansowymi zostało ograniczone. Instrumenty inżynierii finansowej są także mechanizmem znacznie droższym niż dotacje, z uwagi na udział pośrednika – menadżera i konieczność tworzenia rozbudowanych struktur organizacyjnych. Do rozpowszechnienia tego instrumentu na obszarach wiejskich mogłoby jednak przyczynić się zaangażowanie banków spółdzielczych, przede wszystkim dlatego, że dysponują one rozbudowaną siecią placówek.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że wspieranie rozwoju infrastruktury jest jednym ważnych instrumentów pośredniego oddziaływania na rozwój gospodarczy. Z określonych w literaturze przedmiotu właściwości instrumentów pośrednich wynika natomiast, że wpływ infrastruktury na rozwój działalności gospodarczej nie ogranicza się do podmiotów spełniające pewne kryteria – jak to ma miejsce w przypadku instrumentów bezpośrednich. Wpływowi temu podlegają wszystkie podmioty prowadzące działalność na określo-

nym terenie. Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej poprzez inwestycje infrastrukturalne prowadzi więc do obniżenia jednostkowych kosztów społecznych tego wsparcia oraz wydłuża okres ich oddziaływania.

Możliwość dofinansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych z funduszy Unii Europejskiej ma bardzo duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, ze względu na nadal występujące i pogłębiające się dysproporcje w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy tymi obszarami a miastami. Gminy miejskie pozyskują na ten cel znacznie większe środki, wyrażone w wartościach zarówno bezwzględnych, jak i względnych. Proces narastania różnic pomiędzy obszarami wiejskimi a zurbanizowanymi nie zostanie więc powstrzymany przez instrumenty wykorzystywane w polityce Unii Europejskiej. Zaobserwowano natomiast pewne pozytywne zjawisko w obrębie obszarów wiejskich. Środki finansowe z funduszy unijnych pozyskiwane były przez gminy o niższych dochodach własnych. Gminy te uzyskały jednak wyższe tempo wzrostu i liczby podmiotów gospodarczych, i własnych dochodów budżetowych. Dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków unijnych przyczynia się więc w pewnym stopniu do niwelowania różnic pomiędzy gminami obszarów wiejskich w rozwoju gospodarczym, wynikającym ze zmian zachodzących w nierolniczych sektorach gospodarki. Należy jednak pamiętać, że infrastruktura nie jest jedynym czynnikiem tego rozwoju.

Istotną rolę w rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich będą odgrywały również inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach działania PROW 2007-2013 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskie”. Obszary gmin realizujących inwestycje w ramach tego działania zamieszkuje bowiem około 10 mln, a około 50% tej populacji pozostaje w bezpośrednim zasięgu oddziaływania tych inwestycji. Innymi słowy, osoby te będą zamieszkiwać obszary, na których poprawią się warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Inwestycje powinny przyczynić się do wzrostu liczby podmiotów gospodarczych w większości sekcji PKD, najszybciej jednak będzie rozwijał się sektor usług budowlanych – o ile nie pojawią się bariery ograniczające rozwój tego sektora i niwelujące pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na relatywnie wysoki poziom wykorzystania pomocowych środków publicznych przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne oraz niski poziom wykorzystania środków finansowych w ramach zarówno bezzwrotnych, jak i zwrotnych instrumentów wsparcia. W pierwszym przypadku beneficjentami były jednak jednostki samorządu terytorialnego. Ich udział własny w realizowanych przedsięwzięciach – w ujęciu względnym – kształtował się na znacznie niższym poziomie niż w przypadku przedsiębiorców



korzystających z bezzwrotnych form pomocy. Ponadto, jako jednostki sektora publicznego, samorządy wykazywały się z jednej strony większą skłonnością do zaciągania kredytów. Z drugiej strony zaostrenie kryteriów udzielania kredytów przez banki w wyniku kryzysu finansowego nie ograniczyły w zasadzie ich dostępności dla samorządów terytorialnych. W przypadku PROW uruchomiony został ponadto instrument tzw. „prefinansowania” działalności inwestycyjnej ze środków Unii Europejskiej, w którym pośredniczył Bank Gospodarstwa Krajowego. Ten mechanizm dodatkowo ułatwił działalność inwestycyjną samorządów terytorialnych i zwiększył stopień wykorzystania finansowych środków pomocowych. Z kolei w przypadku instrumentów bezpośrednich których beneficjentami byli przedsiębiorcy, wkład własny i wspomniane uwarunkowania makroekonomiczne stanowiły jedną z barier korzystania z pomocy. Niemniej w przypadku korzystania przez przedsiębiorców z pomocy publicznej widać pewną analogię do wyboru dobra przez konsumenta, który porównuje użyteczność dobra z jego ceną. Przedsiębiorca jest w tym przypadku swego rodzaju konsumentem pomocy publicznej. Ceną korzystania z bezzwrotnych instrumentów finansowych może z kolei być oprocentowanie kredytu związanego z wkładem własnym oraz – jak w przypadku PROW – konieczność zwiększenia i utrzymania zatrudnienia. W trakcie kryzysu finansowego pojawiła się natomiast perspektywa ograniczenia produkcji i redukcji zatrudnienia. Przedsiębiorcy podejmowali więc racjonalną z ich punktu widzenia decyzję o rezygnacji z pomocy. Inną przyczyną niewielkiego wykorzystania bezpośrednich instrumentów pomocy może być problem wynikający z dylematu agencji w ujęciu egzogenicznym. Wynika on z niepełnego rozpoznania potencjału rozwoju sektora MSP przez instytucje publiczne. Skutkiem może być natomiast alokacja nadmiernych środków finansowych na poszczególne instrumenty bezpośrednie, które mają służyć wsparciu tego sektora.

Niemniej z założeń przyjętych przez Unię Europejską wynika, że podstawowym celem stosowania różnych instrumentów polityki regionalnej i strukturalnej w obszarze rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw jest wyrównywanie warunków konkurencji. W trakcie badań zaobserwowano natomiast wyższą dynamikę wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na obszarach wiejskich, zwłaszcza w tych jednostkach terytorialnych, które korzystały z dodatkowego wsparcia publicznego. Świadczy to, że wykorzystywane instrumenty przyczyniają się do realizacji postawionego celu, jednocześnie przyczyniając się do spowolnienia lub ograniczenia tempa negatywnych procesów gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich. Generalnie można to więc uznać za sukces europejskiej polityki gospodarczej. Nie należy jednak oczekiwać, że obszary wiejskie staną się bardziej atrakcyjne dla lokalizacji działalności gospodarczej

niż obszary zurbanizowane – przynajmniej w krótkim okresie. Zdecyduje o tym bowiem efektywność prowadzonej i podejmowanej działalności gospodarczej. Prowadzona polityka wspierania przedsiębiorczości powinna być więc zorientowana przede wszystkim na instrumenty, których stosowaniu towarzyszyć będzie poprawa efektywności lub przynajmniej nie będą one wywoływać jej pogorszenia.

## 7. Literatura

- Akerlof G.A. (1970), *The market for lemons – Quality uncertainty and the market mechanism*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (3).
- Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, ZPORR, Poznań, 12 listopada 2007.
- Andrzejewski A. (1974), *Gospodarka komunalna i mieszkaniowa i jej rola w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju*, Monografie i Opracowania SGPiS, Warszawa.
- Arrow K.J. (1969), *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*, Joint Economic Committee of Congress.
- Arrow K.J. (1951), *An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics*, [w:] J. Neyman (red.) *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, University of California Press, Berkeley, s. 507-532; reprinted in *Collected Papers of Kenneth J. Arrow*, Vol. 2: General Equilibrium (Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1983).
- Audretsch D., Grilo I., and Thurik A.R. (2007), *Handbook of Entrepreneurship Policy*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Barr N. (1992), *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, Journal of Economic Literature, Vol. 30 (2).
- Barzel Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, New York.
- Bator F.M. (1958), 'The Anatomy of Market Failure', The Quarterly Journal of Economics' Vol. 7, Issue 3.
- Baumol, W. J. (1952), *Welfare Economics and the Theory of the State*, London School of Economics and Political Science and Longmans, Green and Co., London.
- Baumol W.J. (1972), *On Taxation and the Control of Externalities*, American Economic Review, Vol. 62 (3).
- Borcherding T.E. (1978), *Competition, Exclusion, and the Optimal Supply of Public Goods*, The Journal of Law and Economics, April, 21.
- Bryant W.D.A. (1994), *Misrepresentations of the Second Fundamental Theorem of Welfare Economics: Barriers to Better Economic Education*, Journal of Economic Education, Vol. 25.

- Coase R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1) no. 4.
- Coase R.H. (1974), *The Lighthouse in Economics*, The Journal of Law and Economics, Octobre, Vol. 17.
- Cornes R., Sandler R. (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dahlman C.J. (1979), *The Problem of Externality*, The Journal of Law and Economics, April, 22.
- Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 roku (2010), GUS, US w Olsztynie, Olsztyn.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku (2008), GUS, Warszawa.
- Czternasty W., Czyżewski, B. (2007), *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- Dawydziuk A. (2011), *Progress in implementing financial engineering instruments in Poland – an overview*, Prezentacja – Konferencja 3rd Annual Conference „JEREMIE and JESSICA: Delivering results” Success in supporting SMEs, Warszawa 27-28.10.2011.
- Doing Business in more transparent World (2012), The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- Dziembowski, Z. (1966), *Pojęcie infrastruktury i jej cechy charakterystyczne*, Miasto, nr 2.
- Eggertsson T. (1997), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans X. (1970), *Private Good, Externality, Public Good*, Scottish Journal of Political Economics, February, 17(1).
- Gancarczyk M. (2010), *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcze*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa, s. 139.
- Greenwald B., Stiglitz J. E. (1986), *Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 101 (2).
- Hammond P.J. (1998), *The Efficiency Theorems and Market Failure*, [w:] A. Kirman (red.) *Elements of General Equilibrium Analysis*, Wiley-Blackwell
- Hellwig Z. (1968). *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny nr 4, Warszawa.
- Holmstrom B. (1979), *Moral hazard and observability*, Bell Journal of Economics, Vol. 10, No. 1, Spring.

- IBnGR, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową: *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*. Raport IBnGR, Gdańsk.
- Komisja Europejska, *Survey of the Observatory of European SMEs. Summary*, Observatory of European SMEs, nr 196.
- Kopaliński W. (1994), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kuciński K. (1977), *Przestrzenne zróżnicowanie infrastruktury wsi a uprzemysłowienie*, PWN, Warszawa.
- Kulawik J. (1999). Problemy finansowania infrastruktury ekonomicznej wsi i rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa.
- Lewicki A. (2010a). *Alternatywa dla dotacji*, Miesięcznik Finansowy Bank, styczeń 2010, str. 30-32.
- Lewicki A. (2010b), *Nie tylko dotacje*, Nowoczesny Bank Spółdzielczy, 1/2010, str. 32-34.
- Marshall A. (1890), *Principles of Economics*. Macmillan, London.
- Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R. (1995). *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, New York.
- Medema S.G. (2007), *The Hesitant Hand: Mill, Sidgwick, and the Evolution of the Theory of Market Failure*, History of Political Economy, 39 (3).
- Mosca M. (2008), *On the origins of the concept of natural monopoly*, The European Journal of the History of Economic Thought, Vol. 45 (2).
- Murzyn D. (2010), *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. C.H. Beck. Warszawa.
- Musgrave R.A. (1957), *A Multiple Theory of Budget Determination*, FinanzArchiv, New Series 25 (1).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (2007), Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Pasour E.C. Jr (1981), *The Free Rider as a Basis for Government Intervention*, Journal of Libertarian Studies, Vol. V, no. 4.
- Pigou A.C. (1920), *Economics of Welfare*. Macmillan and Co.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Program Ramowy na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji 2007-2013*, (2007), Warszawa.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* (2007), Narodowa Strategia Spójności, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2.10.2007.
- Review of the "Small Business Act" for Europe, COM (2011).

- Robinson J., Abba L. (1934), *The Concept Monopoly and the Measurement of Monopoly Power*, Review of Economic Studies.
- Samuelson P.A. (1958), *An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, Journal of Political Economy, Vol. 66.
- Siemiński J. (1996), *Podstawy teoretyczne infrastruktury obszarów wiejskich*. [w:] Problemy infrastruktury technicznej obszarów wiejskich w Polsce, Studia nad infrastrukturą wsi polskiej, Tom I, PAN-IRWiR, Warszawa.
- Sprawozdanie roczne za 2010 r. z realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2010 rok (2011), ARiMR, Warszawa.
- Stiglitz J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Stiglitz J., Weiss, A. (1981), *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, The American Economic Review, Vol 71, No. 3 (June).
- Stiglitz J.E. (1989), *Markets, Market Failures, and Development*, American Economic Review, 79 (2).
- Tullock G. (2005), *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Weron A., Weron R. (2009), *Inżynieria finansowa*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.
- Williamson O.E. (1981), *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, The American Journal of Sociology, 87(3).
- Zajda Z. (1974), *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, PWE, Warszawa.
- Zaliwska D.K. (2011), *Financial Engineering: an innovative way to use EU structural funds*, Prezentacja – International Evaluation Conference – Vilnius, 4th March 2011.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 550 egz.*

*Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*