

*Dariusz Kowalski*  
*Uniwersytet w Białymstoku*

## **Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, ze środków publicznych w Polsce**

### **THE LEGITIMACY OF STATE INTERVENTION IN SUPPORT OF MICRO, SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES, PUBLIC FUNDS IN POLAND**

*Obecnie na przełomie perspektyw finansowych Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013 i 2014 – 2020, zasadnym jest weryfikacja dotychczas prowadzonej polityki rozwoju sektora MŚP. Celem opracowania jest ocena czy państwo w obecnych uwarunkowaniach gospodarczo-prawnych powinno aktywnie prowadzić politykę wsparcia MŚP? Analiza tego problemu wymaga oszacowania wpływu tego sektora na gospodarkę oraz uwzględnienia przepisów normatywno-prawnych regulujących politykę gospodarczą państwa. Podstawą prowadzonych rozważań są oficjalne dane statystyczne, literatura przedmiotu oraz branżowe raporty i analizy, na podstawie których dokonano porównania zalet i wad przedsiębiorstw tego sektora, i określono zasadność takiej interwencji państwa.*

*Słowa kluczowe: Wsparcie przedsiębiorstw; pomoc państwa; mikro, małe średnie przedsiębiorstwa*

#### **Uwagi wprowadzające**

Celem niniejszego artykułu będzie dokonanie oceny czy zasadnym jest aby państwo w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych aktywnie prowadziło politykę wsparcia mikro małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)? Uzasadnieniem podjęcia niniejszej tematyki jest konieczność zrewidowania poszczególnych rodzajów aktywności państwa w kontekście prowadzonej polityki rozwoju. Znaczna część środków przeznaczona na politykę rozwoju pochodzi z funduszy Unii Europejskiej (UE), obecnie na przełomie perspektyw finansowych 2007 – 2013 i 2014 – 2020 zasadnym jest podjęcie rozważań nad oceną dotychczas prowadzonej polityki w której wsparcie sektora MŚP miało znaczący udział.

Wsparcie MŚP poprzez środki publiczne jest specyficzną formą działalności państwa. Polega na interwencji aparatu państwowego w stosunki gospodarcze regulowane w obecnym systemie ekonomicznym poprzez siły rynkowe. Zgodnie z jedną z naczelných zasad finansów publicznych jaką jest zasada celowości, państwo nie

powinno wydatkować środków publicznych na działania które nie są związane z realizacją jego zadań.<sup>1</sup> Przyjmuje się, że wydatki państwa w szczególności powinny:

- uwzględniać obowiązujące przepisy prawa;
- być uzasadnione prowadzoną polityką społeczno-ekonomiczną państwa;
- odzwierciedlać potrzeby kolektywne;
- być racjonalne, poprzez stosowanie właściwych metod planowania;
- być efektywne<sup>2</sup>.

W kontekście poczynionych uwag, oceniając zasadność wsparcia sektora MŚP, w pierwszej kolejności określić należy, czy wydatki publiczne w tej formie mają swoje uzasadnienie gospodarcze oraz czy przy obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych na takie wsparcie jest zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorców. Następnie należy ocenić czy wsparcie takie jest dopuszczalne na gruncie prawnym.

### **Ilość przedsiębiorstw z sektora MŚP w gospodarce**

Główny Urząd Statystyczny (GUS) publikuje dwa rodzaje wskaźników określających liczbę przedsiębiorstw w Polsce, pierwszym jest rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej (REGON), natomiast drugim jest wskaźnik przedsiębiorstw niefinansowych publikowany w raporcie „*Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*” (podmioty niefinansowe to jednostki, których główną działalnością jest produkcja dóbr lub świadczenie usług niefinansowych, m.in.: spółki, spółdzielnie, oddziały przedsiębiorców zagranicznych, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą). Wpisowi do rejestru REGON podlegają wszystkie podmioty gospodarcze, jest on okresowo weryfikowany na podstawie informacji pozyskanych z rejestru PESEL i Krajowego Rejestru Sądowego. Na koniec 2012 roku, w rejestrze REGON wpisanych było 3 975,3 tys. podmiotów gospodarki narodowej, tj. o 2,7% więcej niż na koniec roku 2011. Zgodnie z tymi danymi MŚP stanowiły ponad 99,9% wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę poszczególne grupy przedsiębiorstw ich struktura przedstawiała się następująco: mikro 3 794 tys., małe 146 tys., natomiast średnie 30 tys.<sup>3</sup>

Dane publikowane w rejestrze REGON dotyczą wszystkich podmiotów zarejestrowanych (łącznie z tymi, które rzeczywiście nie prowadzą działalności), dlatego indykatorem lepiej oddającym ilość MŚP w gospodarce, jest wskaźnik przedsiębiorstw niefinansowych czyli tych rzeczywiście prowadzących działalność. Zgodnie z tym wskaźnikiem według stanu na koniec 2011 roku w Polsce działalność gospodarczą prowadziło 1 785 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, wobec 1 727 tys. w 2009 roku. Oznacza to wzrost w stosunku rocznym o 3,3%. Wzrost ten jest spowodowany wychodzeniem gospodarki z pierwszej fazy kryzysu gospodarczego. Analogicznie jak w przypadku rejestru REGON największą liczbę stanowią mikro i małe przedsiębiorstwa

---

<sup>1</sup> Red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse Publiczne i Prawo Finansowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 249.

<sup>2</sup> S. Owsiak, *Finanse Publiczne – Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 233.

<sup>3</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w 2012 r.*, Warszawa 2013.

tj. 98,9% całej populacji (mikroprzedsiębiorstwa 95,9%). Udział podmiotów średnich i dużych, stanowił odpowiednio 0,9% i 0,2% przedsiębiorstw.<sup>4</sup>

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że pod względem ilości podmiotów, przedsiębiorstwa z sektora MŚP stanowią podstawowy segment polskiej gospodarki. Jednak żeby określić ich rzeczywisty wpływ na podstawowe wskaźniki ekonomiczne należy zestawić ich liczbę z danymi dotyczącymi ich wpływu na wytwarzanie Produktu Krajowego Brutto (PKB) oraz udział w zatrudnieniu i kreowaniu inwestycji.

### **Udział MŚP w generowaniu PKB**

PKB Polski w 2010 roku wyniósł 1415,4 mld zł, z czego MŚP wygenerowały 47,6% tej wartości. Udział mikro przedsiębiorstw w generowaniu PKB wyniósł 29,6%, małych 7,9% natomiast średnich przedsiębiorstw 10,1%. W 2010 roku w relacji do 2009 roku zwiększył się udział przedsiębiorstw średnich i dużych w wytworzeniu PKB, przy jednoczesnym spadku przedsiębiorstw małych, czego przyczyną jest osłabienie koniunktury gospodarczej po 2008 roku. Najmniejsze przedsiębiorstwa z uwagi na ograniczone kapitały i wąską specjalizację w pierwszej kolejności odczuły zmiany koniunkturalne.

Analizując udział przedsiębiorstw w tworzeniu PKB na przestrzeni kilku lat również widoczna jest tendencja wzrostowa przedsiębiorstw średnich i dużych (przedsiębiorstwa duże w 2004 roku generowały 21,9% PKB, natomiast w 2009 roku wskaźnik ten wzrósł do 24%, natomiast średnie w 2005 roku generowały 8,9% PKB a w 2010 roku wskaźnik ten wzrósł do 10,1%). Przyczyną takiej zmiany jest przechodzenie części przedsiębiorstw mikro i małych w wyniku rozwoju, do segmentu przedsiębiorstw średnich i dużych, co jest zdecydowanie zjawiskiem korzystnym<sup>5</sup>.

Oceniając znaczenie sektora MŚP dla gospodarki należy również przedstawić strukturę branżową tych przedsiębiorstw. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, 45,4% MŚP prowadzi działalność usługową, 30,4% handlową, a 13,5% budowlaną, natomiast działalność przemysłową prowadzi tylko 10,7%. Odmienne wygląda struktura przedsiębiorstw dużych. Największa część tych przedsiębiorstw prowadzi działalność przemysłową (53,2%), a w mniejszym stopniu niż MŚP prowadzą działalność usługową (27,9%) i handlową (13,3%). Wskazana struktura odzwierciedla możliwości gospodarcze tych podmiotów. Można zaobserwować prawidłowość zgodnie, z którą, MŚP prowadzą działalność niewymagającą wysokich nakładów inwestycyjnych, którą można relatywnie łatwo rozpocząć. Powyższe zjawisko oznacza, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP są niedokapitalizowane w związku, z czym uzasadniona jest interwencja finansowa państwa w ten sektor. Ponadto przedstawiona struktura potwierdza, że sektor MŚP i sektor dużych przedsiębiorstw funkcjonują, co do zasady na innych rynkach.

---

<sup>4</sup> Główny Urząd Statystyczny, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011, Warszawa 2013, s. 45.

<sup>5</sup> Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, w latach 2010 – 2011, Warszawa 2012, s. 19.

## **Rola MŚP w ograniczaniu bezrobocia**

Jak już zostało wskazane jednym z najważniejszych właściwości sektora MŚP jest generowanie przez te przedsiębiorstwa znaczącej ilości miejsc pracy. Istotna rola MŚP w ograniczaniu bezrobocia ma dwojakie źródła. Po pierwsze przedsiębiorcy z tego sektora podejmują działalność w ramach tak zwanego samozatrudnienia (dzieje się tak często, ponieważ nie byli w stanie znaleźć na rynku pracy satysfakcjonującego zatrudnienia. W Polsce w 2010 roku wskaźnik osób samozatrudnionych w całkowitej liczbie pracujących wyniósł 18%). Po drugie przedsiębiorstwa MŚP generują wiele miejsc pracy najmniej. W roku 2011 liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce wynosiła 24,7 mln osób, z czego liczba ludności aktywnej zawodowo to 17,9 mln. Dla porównania liczba osób zatrudniona w sektorze przedsiębiorstw wyniosła 9 mln (w mikroprzedsiębiorstwach zatrudnionych było 3,5 mln osób, w małych przedsiębiorstwach 1,18 mln, natomiast w średnich 1,65 mln). W związku z powyższym ponad 35% osób aktywnych zawodowo pracowało w przedsiębiorstwach z sektora MŚP. Co więcej analizując cały sektor przedsiębiorstw można zaobserwować iż w MŚP zatrudnionych było ponad 70% osób.

Ponadto należy zauważyć, że istotną korzyścią z generowania przez MŚP miejsc pracy jest nie tylko rozwoju gospodarczy państwa związany z działalnością tych podmiotów, ale konsekwencją jest również ograniczenie wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu.

## **Działalność inwestycyjna przedsiębiorstw sektora MŚP**

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

## **Wady przedsiębiorstw z sektora MŚP**

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP współcześnie stanowią podstawowy segment gospodarki. Jako najważniejsze cechy tych przedsiębiorstw wskazuje się ich mobilność i elastyczność. Przedsiębiorstwa te dzięki

względnie niedużej skali prowadzonej działalności mają możliwość szybkiej reakcji na zmiany koniunktury<sup>6</sup>. Relatywnie mała skala prowadzonej działalności ma również negatywne konsekwencje. Z uwagi na niskie kapitały takich przedsiębiorstw narażone są na utratę płynności finansowej. Wskazane cechy powodują, że MŚP określane są jako „papierek lakmusowy” gospodarki. Pomimo wielu zalet tego typu przedsiębiorstw należy pamiętać, że często prowadzą one podstawową działalność gospodarczą, niewymagającą większych nakładów i inwestycji. Nie są w stanie stosować nowych technologii, a także zatrudniają niewielką i najczęściej najtańszą siłę roboczą. Wiedza osób zarządzających jest często niewystarczająca, znacznie ograniczone jest planowanie i strategia rozwoju, dodatkowo należy zwrócić uwagę na niski podział pracy oraz ograniczone możliwości prowadzenia badań, co powoduje niską innowacyjność. Oznacza to, że nie można bezkrytycznie przyjmować częstego argumentu, że podmioty te stanowią najbardziej efektywną ekonomicznie formę prowadzenia działalności gospodarczej<sup>7</sup>.

W oderwaniu od wskazanych cech należy jednak zauważyć, że obecnie MŚP stanowią podstawowy segment polskiej gospodarki, co przejawia się w znacznym udziale tych przedsiębiorstw w wytwarzaniu PKB, tworzeniu miejsc pracy oraz generowaniu nowych inwestycji.

### **Luka finansowa jako warunek udzielania wsparcia**

Rozważając zasadność finansowania sektora MŚP ze środków publicznych niezbędnym jest określenie czy na taką formę wsparcia występuje zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorstw.

Finansowanie takie powinno być realizowane wyłącznie w przypadku, gdy występuje tak zwana luka finansowa, która oznacza że część przedsiębiorstw niema możliwości uzyskania środków, na komercyjnym rynku finansowym. Należy podkreślić, że działalność państwa w zakresie wsparcia MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do finansowania komercyjnego. Działalność taka powinna jedynie wypełniać lukę finansową w obszarach, w których finansowanie na zasadach rynkowych jest niedostępne.

### **Koncepcja luki finansowej**

Po raz pierwszy problem luki finansowej dostrzeżony został w latach 30 XX wieku, w raporcie na temat systemu finansowego Wielkiej Brytanii. Niedoskonałość ta określona została mianem luki MacMilliana (od nazwiska przewodniczącego komisji badającego system finansowy i późniejszego premiera Wielkiej Brytanii Harolda

---

<sup>6</sup> Tak np.: M. Gancarczyk, Wsparcie publiczne, dla MŚP podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 9; M. Sokołowska, Społeczna odpowiedzialność małego przedsiębiorstwa, WAE Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2013, s. 83-85; M. Strużycki, Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 65-66; R. Wolański, wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 19; A. Zakrzewska-Bielawska, Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw, Difin, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>7</sup> Tak np.: C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 482 – 483; M. Starczewska – Krzysztozek, Słabe strony mikro małych i średnich przedsiębiorstw - raport 2011 PKPP Lewiatan, Warszawa 2011 s. 89.

MacMilliana). Warty podkreślenia jest fakt, że współtwórcą raportu był m.in. J.M. Keynes. Obecnie lukę finansową określa się, jako rodzaj niedoskonałości rynku, która wynika z asymetrii informacji pomiędzy podmiotem potrzebującym kapitał tj. MŚP a podmiotem dostarczającym środków finansowych<sup>8</sup>.

### Skala zapotrzebowania MŚP na finansowanie zewnętrzne

Określenie wielkości luki kapitałowej polega na obliczeniu ilości środków dostępnych dla MŚP i oszacowaniu zapotrzebowania ze strony przedsiębiorstw. Luka będzie występować jeżeli zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorstw jest większe niż dostępne środki. Badania luki finansowej mają charakter obszernych analiz ekonometrycznych, dlatego na potrzeby niniejszego artykułu wykorzystane zostaną dane publikowane w raportach ewaluacyjnych tworzonych na potrzeby instytucji wdrażających instrumenty wsparcia MŚP. Najważniejsze raporty dotyczące badań luki finansowej w Polsce to:

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

Badanie	Rok badania	Badany obszar	Wartość luki w skali roku (w mln zł)
P. Tamowicz, Analiza luki finansowej w województwie pomorskim	2008	Pomorskie	45 – 161
PAG Uniconsult, Ekspertyza dotycząca uwarunkowań wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w Polsce Wschodniej	2010	Polska wschodnia	1 200
PAG Uniconsult, Rola instrumentów inżynierii finansowej w województwie podkarpackim	2011	Podkarpackie	200 – 400
Zachodniopomorska Grupa Doradza, Analiza luki finansowej w województwie dolnośląskim	2012	Dolnośląskie	200 – 300
PAG Uniconsult, Analiza luki finansowej w województwie pomorskim	2012	Pomorskie	300 – 500
P. Tamowicz, Wpływ wdrożenia Inicjatywy JEREMIE w regionie kujawsko-pomorskim	2012	kujawsko-pomorskie	82 – 163
Instytut Badań Strukturalnych, Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego.	2013	Polska	11 118
Europejski Bank Inwestycyjny, Ex ante assessment of the EU SME Initiative	2013	Polska	2 000 – 11 200

Źródło: opracowanie własne

<sup>8</sup> M. Józwiak-Mijał, Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki, [w:] Studia i Materiały – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, nr. 5/2005. s. 49 i nast.;

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

### **Wsparcie MŚP a konstytucyjne zasady równości wobec prawa oraz społecznej gospodarki rynkowej**

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

Jak stanowi art. 32 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi, w związku z czym wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W przepisie tym prawodawca określił zasadę równości wobec prawa. W związku z powyższym powstaje pytanie czy nierówne traktowanie przez państwo przedsiębiorstw dużych i MŚP nie jest sprzeczne z omawianą zasadą.

Należy zauważyć że konstytucyjna zasada równości wobec prawa oznacza przynależność podmiotów do tej samej kategorii i nie jest jednoznaczna z pojęciem identyczności. Potwierdzeniem tego mogą być liczne orzeczenia organów stosujących prawo w tym wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Oceniając czy nie dochodzi do naruszenia zasady równości niezbędnym jest ustalenie cechy istotnej, na której podstawie dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów. W przypadku sektora MŚP cechą taką jest wielkość przedsiębiorstwa, której konsekwencją jest wiele utrudnień rozwojowych takich jak np. ograniczony dostęp do środków finansowych czy specjalistycznej wiedzy. Jako kryteria uzasadniające dokonanie takiego rozróżnienia należy wskazać racjonalność, proporcjonalność i sprawiedliwość dokonanych zróżnicowań. Przesłanki te, wydają się być spełnione w przypadku sektora MŚP. Racjonalność wsparcia wynika z istotnej roli tego sektora we współczesnej gospodarce polskiej, proporcjonalność przejawia się w tym, że korzyści płynące z wyodrębnienia tego sektora są większe niż w przypadku funkcjonowania wszystkich podmiotów w gospodarce na takich samych zasadach. Natomiast sprawiedliwość ma swoje źródło w równym dostępie tych środków dla wszystkich

przedsiębiorstw cechujących się problemami rozwojowymi wynikającymi z ich rozmiaru. Należy wskazać, że mając na uwadze powyższe cechy wsparcia MŚP, należy uznać że przyznanie różnych uprawnień przedsiębiorcom należącym do różnych zbiorów, w tym m.in. wyróżnionych ze względu na wielkość, nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

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

Pierwotnym źródłem wskazanej zasady jest idea społecznej gospodarki rynkowej. Koncepcja ta zakłada wykorzystanie mechanizmów rynkowych dla osiągnięcia celów społecznych, którymi są przede wszystkim społeczna sprawiedliwość oraz dobrobyt dla wszystkich. Postulowana sprawiedliwość nie oznacza jednak równego rozdzielania dochodu pomiędzy wszystkich członków społeczeństwa, a chodzi w niej o równość szans w jego uzyskaniu. Równość ta powinna wynikać z rynkowej konkurencji, na której strażą powinny stać organy państwowe. Drugi cel, jakim jest dobrobyt dla wszystkich polega na kreowaniu takich działań państwa, które będą prowadziły do wzrostu gospodarczego, któremu nie będzie towarzyszyło rozwarstwienie społeczne. Osiągnięcie wysokiego dobrobytu gospodarczego powinno się odbyć poprzez ustanowienie regulacji określających porządek konkurencji, prowadzenie świadomej polityki wzrostu oraz zagwarantowania wolnej wymiany w ramach gospodarki światowej. W myśl tej koncepcji państwo powinno korygować podział majątku i dochodu w postaci pomocy socjalnej, rent, zasiłków na budowę mieszkania, a także co należy podkreślić subwencji i środków na podjęcie działalności gospodarczej.

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

- ograniczać wahania podstawowych wartości makro ekonomicznych wynikających z cykli koniunkturalnych, poprzez prowadzenie polityki gospodarczej polegającej na wyhamowywaniu gospodarki w okresie wysokiego wzrostu oraz pobudzaniu w okresie recesji;
- programować procesy rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej;
- sprzyjać kreowaniu zrównoważonego rynku;
- pełnić funkcje ogólnogospodarcze.

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



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

Natomiast do pośrednich zalicza:

- oddziaływanie na układ rachunku ekonomicznego w dziedzinie:
  - nadzoru i kontroli cen;
  - kształtowania systemu podatkowego;
  - paratrycznego oddziaływania polityki pieniężnej i kredytowej;
- oddziaływanie na układ zasilania finansowego przez:
  - system fiskalny;
  - system pieniężno-kredytowy;
- oddziaływanie na układ motywacyjny przez:
  - kształtowanie systemu prawnego;
  - politykę akcjonariatu pracowniczego;
  - politykę socjalną i ochronę środowiska<sup>9</sup>.

Mając na uwadze powyższy katalog instrumentów interwencji państwa w ramach społecznej gospodarki rynkowej, należy podkreślić, że analizowane w formy wsparcia sektora MŚP, wpisują się w dopuszczalny zakres interwencji państwa w gospodarkę. W związku z powyższym w przypadku wsparcia sektora MŚP nie można stwierdzić iż państwo wykracza poza zakres jego zadań, a w konsekwencji nie narusza zasady celowości finansów publicznych<sup>10</sup>.

## Wpływ wsparcia MŚP na konkurencję

Innym z aspektów zasady społecznej gospodarki rynkowej, który należy rozpatrzyć w kontekście interwencji państwa w sektor MŚP jest jej wpływ na konkurencję. Konkurencja jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania wspólnego rynku w UE. Historia polityki konkurencji UE sięga Traktatu Rzymskiego, pomimo tego szczegółowe przepisy dopuszczają możliwość interwencji państwa w zakresie wsparcia tego sektora.

Wydaje się że rozwiązanie takie jest słuszne. Wsparcie sektora MŚP ze środków publicznych podobnie jak w przypadku zasady równości wobec prawa nie musi

<sup>9</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 35 i 36

<sup>10</sup> Zob. też: K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej, jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 11., zob. też I. Sierpowska, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 121 i nast.

oznaczając uprzywilejowania wymienionych grup przedsiębiorców, a tym bardziej dyskryminacji pozostałych przedsiębiorców. Należy pamiętać, że mechanizm konkurencji występuje wyłącznie pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w tym samym segmencie gospodarki, dlatego oceniając konkurencję należy rozpatrzyć czy przedsiębiorstwa duże i MŚP konkurują pomiędzy sobą. Po wcześniejszym przeanalizowaniu struktury przedsiębiorstw oraz mając na uwadze charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa małe i duże należy uznać że co do zasady przedsiębiorstwa te nie konkurują pomiędzy sobą, dlatego wsparcie MŚP ze środków publicznych nie stanowi zagrożenia dla konkurencji. Należy jednak podkreślić, że pomoc państwa powinna być realizowana za pomocą instrumentów najmniej ingerujących w siły rynkowe, dlatego, wskazanymi są instrumenty zwrotne i pośrednie, a instrumenty o charakterze bezzwrotnym powinny zostać ograniczone do minimum.

## **Zakończenie**

Rekapitułując poruszane problemy należy wskazać, że znaczenie sektora MŚP dla gospodarki jest kwestią dyskusyjną. Nie wszyscy przedstawiciele doktryny zgadzają się z tezą, że gospodarka może opierać się na takich przedsiębiorstwach, co więcej wskazuje się, że przedsiębiorstwa z tego sektora są mniej efektywne ekonomicznie niż przedsiębiorstwa duże. Znaczna część takich przedsiębiorców podejmuje działalność bez odpowiednich kapitałów, przygotowania, zmuszonych brakiem pracy, dlatego często prowadzą bardzo prostą działalność, które nie generuje innowacyjności i rozwoju nowych technologii. Pomimo istotnych wad tych przedsiębiorstw obecnie stanowią podstawową formę działalności gospodarczej, generują blisko połowę polskiego PKB i co najważniejsze tworzą 70% miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw, przez co przyczyniają się do ograniczenia rozmiarów bezrobocia i wydatków państwa z tym związanych, co ma szczególnie istotne znaczenie w czasie kryzysu finansów publicznych. Pomimo istotnych wad tego typu przedsiębiorstw obecnie z uwagi na skalę ich działalności można uznać, że są katalizatorem rozwoju gospodarczego państwa. Biorąc pod uwagę powyższe zmienne należy podkreślić, że obecnie potencjał sektora MŚP nie jest prawidłowo wykorzystywany. W związku z powyższym można uznać ten rodzaj wydatków publicznych za uzasadniony gospodarczo.

W związku z powyższym w kolejnej perspektywie finansowej UE wsparcie rozwoju sektora MŚP powinno nadal odgrywać ważną rolę w polityce rozwoju państwa.

## **Literatura**

1. Banaszak B., Prawo Konstytucyjne, C.H. Beck, Warszawa 2010;
2. Gancarczyk M., Wsparcie publiczne, dla MŚP podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza, C.H. Beck, Warszawa 2010;
3. Główny Urząd Statystyczny, Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w 2012 r., Warszawa 2013;
4. Główny Urząd Statystyczny, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011, Warszawa 2013;
5. Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w 2011, Warszawa 2012;
6. Główny Urząd Statystyczny, Kwartałna Informacja o Rynku Pracy, z dn. 30 sierpnia 2012 roku, Warszawa, 2012;

7. Instytut Badań Strukturalnych, Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014 – 2020. Warszawa 2013;
8. Józwiak-Mijał M., Luka Macmillana a znaczenie średnich przedsiębiorstw dla gospodarki, [w:] Studia i Materiały – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, nr. 5/2005;
9. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse Publiczne i Prawo Finansowe, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2008;
10. Kosikowski C., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – Komentarz, LexisNexis Polska, Warszawa 2009;
11. Owsiak S., Finanse Publiczne – Teoria i Praktyka, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2005;
12. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, w latach 2010 – 2011, Warszawa 2012;
13. Sierpowska I., Zasada społecznej gospodarki rynkowej, [w:] Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2012;
14. Sokołowska M., Społeczna odpowiedzialność małego przedsiębiorstwa, WAE Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2013;
15. Starczewska – Krzysztozek M., Słabe strony mikro małych i średnich przedsiębiorstw - raport PKPP Lewiatan, Warszawa 2011;
16. Strużycki M., Małe i średnie przedsiębiorstwa w świetle Strategii Lizbońskiej, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008;
17. Wolański R., wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013;
18. Wyrok z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego 1997, Warszawa 1998, nr 5-6, poz. 70, s. 553-554;
19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 876/12, LEX nr 1282472;
20. Zakrzewska-Bielawska A., Wyzwania rozwojowe małych i średnich przedsiębiorstw, Difin, Warszawa 2011.

## Summary

Currently, at the turn of the EU's financial perspectives for the years 2007 - 2013 and 2014 - 2020, it is appropriate to verify propriety of the policy development of the SME sector. The aim of the study is to assess whether the State in the current economic and legal conditions should actively pursue policies to support SMEs? Analysis of this problem requires an estimate of the impact of this sector on the economy and take account of normative-legal framework governing economic policy of the state. The basis for discussion are the official statistical data, literature and industry reports and analysis based on a comparison of the advantages and disadvantages of companies in this sector, and set out the legitimacy of the intervention of the state.

### Informacje o Autorze:

**Mgr. Dariusz Kowalski**  
 Uniwersytet w Białymstoku  
 Wydział Prawa  
 Katedra Finansów Publicznych i Prawa Finansowego  
 ul. Włocławska 10/4,  
 62-600 Koło  
 e-mail: Dariusz.Kowalski1@bkg.com.pl