

KRZYSZTOF KRUKOWSKI  
MARIAN OLIŃSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**BARIERY W WYKORZYSTANIU  
PROGRAMÓW POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ  
WSPIERAJĄCYCH ROZWÓJ  
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW**

**Abstract:** Although European Union is the example of the most advanced form of international economic integration of many countries, it still faces significant socio-economic development differences among the regions. These differences have brought about deployment of variety aid programs which aim at eliminating them. Efficiency and acceptance of particular programs is a contingency to different factors. The paper presents and evaluates basic barriers along with aid programs implementation of the European Union for small and medium enterprises.

### **Wprowadzenie**

We wszystkich krajach wysoko rozwiniętych od początku lat 70. XX w. można zaobserwować tendencję do zmniejszania się przedsiębiorstw średniej wielkości. Zauważalny jest również wzrost znaczenia przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 250 osób, który wyraża się nie tylko w zwiększeniu ich liczebności, ale również ich udziału w zatrudnieniu ogółem i wytwarzaniu dochodu narodowego<sup>1</sup>. Naturalną konsekwencją wzrostu znaczenia sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarkach rynkowych krajów wysoko rozwiniętych (a do takich zalicza się kraje należące do OECD), powinno być dążenie, do jak najlepszego poznania specyfiki tego segmentu rynku, szczególnie

---

<sup>1</sup> A. Surdej: *Polityka państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw we Włoszech*. Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 6.

słabych oraz mocnych stron przedsiębiorstw tego rodzaju, szans jakie przed nimi stoją oraz barier rozwoju, których pokonanie mogłoby przyczynić się do rozwoju gospodarczego całej gospodarki narodowej.

Według badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości większość (57%) badanych małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) za najpoważniejszą barierę wzrostu konkurencyjności uważa brak środków finansowych na modernizację przedsiębiorstwa. Poważną przeszkodą jest także, nieskuteczna polityka wspierania przedsiębiorczości (54%), oraz wysokie stopy procentowe (52%). Jako istotną barierę wzrostu konkurencyjności badane przedsiębiorstwa wymieniają wysokie i rosnące koszty pracy (53% badanych uznało ten czynnik za poważną barierę, a 41% za bardzo poważną). Dla 59% taką przeszkodą jest nieskuteczna polityka wspierania eksportu, a dla 56% – cła i inne narzędzia ochrony zagranicznych rynków zbytu<sup>2</sup>. Polityka gospodarcza państwa w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym) powinna dokładnie identyfikować najbardziej dokuczliwe dla tego sektora bariery, a następnie tak dobierać instrumenty wsparcia, aby minimalizowały one niedogodności związane z tymi barierami. Podobny punkt wyjścia powinien być uwzględniany w zagranicznych programach pomocowych realizowanych w Polsce. Jakkolwiek szczegóły związane z tymi programami są najczęściej niezależne od strony polskiej, to jednak polskie agencje, fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) są bezpośrednio odpowiedzialne za wdrażanie tych programów. Z tego względu strona polska, aby mówić o efektywnym wykorzystaniu tych programów powinna:

- analizować programy pod kątem ich przydatności i skuteczności w przełamywaniu barier rozwoju MSP (jeśli możliwe sygnalizować odpowiednim instytucjom Unii Europejskiej pożądane kierunki zmian w tych programach);
- identyfikować i analizować przyczyny niepełnego wykorzystania tych programów przez polskie małe i średnie przedsiębiorstwa.

Drugi punkt (leżący w gestii strony polskiej) powinien stanowić szczególnie przedmiot troski i zainteresowania krajowych instytucji wdrażających te programy. Chodzi przede wszystkim o zidentyfikowa-

---

<sup>2</sup> W. Dzierżanowski, A. Tokaj-Krzewska (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000-2001*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002, s. 206.

nie barier zmniejszających zainteresowanie małych i średnich przedsiębiorców tymi programami. Sama identyfikacja głównych przyczyn nie poprawi sytuacji w wykorzystaniu zagranicznych środków pomocowych. Może być jednak pomocnym narzędziem w lepszym zarządzaniu tymi programami.

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena barier towarzyszących wdrażaniu programów pomocowych dla MSP. Ze względu na dużą różnorodność programów pomocowych ograniczono się tylko do analizy jednego z programów pomocowych – programu – PHARE 2000 (zawierającego w sobie m.in., takie programy jak Fundusz Dotacji Inwestycyjnych, Dotacje dla Organizacji Wspierania Biznesu, Wstęp do jakości i in.). Do analizy wybrano program PHARE ze względu na to, że jest on największym programem bezzwrotnej pomocy finansowej Unii Europejskiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Nie znaczy to jednak, że nie powinno się analizować innych programów (np. SAPARD, ISPA). Wręcz odwrotnie, czym więcej analiz i badań przeprowadzonych wśród samych przedsiębiorców (tych, którzy skorzystali z jakiegokolwiek programu pomocowego i tych, którzy mogliby skorzystać), tym więcej pożytecznych wskazówek mogących spowodować zwiększenie oferowanej pomocy. Bariery występujące w programie PHARE 2000 wyodrębniono na podstawie obserwacji zebranych w czasie prowadzenia szkoleń dla przedsiębiorców, a także w trakcie udzielania pomocy przedsiębiorcom w sporządzaniu dokumentacji niezbędnej przy ubieganiu się o dotację.

## **Bariery w wykorzystaniu programów pomocowych**

Powodów niewykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej przez polskich przedsiębiorców można szukać w:

- niedoinformowaniu o programach pomocowych Unii Europejskiej oraz możliwościach ich wykorzystania we własnych przedsiębiorstwach;
- nieumiejętności sporządzania wniosków;
- warunkach ekonomiczno-finansowych.

W przypadku dysfunkcji zawartych w sferze informacyjnej trudno jednoznacznie wskazać stronę odpowiedzialną za ten stan rzeczy. Instytucje wyznaczone do informowania i dysponowania środkami pomocowymi ograniczają się często do wydawania biuletynów i umieszczania odpowiednich informacji na stronach internetowych. Powoduje to chaos informacyjny u przedsiębiorców, którzy nawet jeśli

dowiedzą się o istnieniu danego programu, nie wiedzą czy mogą z niego skorzystać (np. czy spełniają kryteria wielkości własnych przedsiębiorstw, czy środki trwałe, które chcieliby zakupić w ramach własnych inwestycji będą dotowane z danego programu czy też nie, itp.). Zdarza się również, że odpowiedzi udzielane przedsiębiorcom przez lokalne jednostki zarządzające danymi programami są nieścisłe lub wręcz nieprawdziwe. Sami przedsiębiorcy wykazują małe zainteresowanie oraz bierność w pozyskiwaniu odpowiednich informacji, którą tylko częściowo można wytłumaczyć brakiem czasu oraz zajęciami związanymi z prowadzeniem własnej firmy.

Drugą barierą zmniejszającą wielkość wykorzystywanych środków unijnych jest brak wiedzy oraz umiejętności w wypełnianiu wniosków unijnych. Zasadnicze znaczenie w tej grupie barier ma nieumiejętność sporządzania biznesplanów. W odróżnieniu od barier ekonomiczno-finansowych ta grupa barier jest o wiele łatwiejsza do pokonania zarówno przez samych przedsiębiorców, jak i polskie instytucje powołane do promowania idei zjednoczonej Europy. Pierwsi mogą to zrobić przez kształcenie i doskonalenie własnych umiejętności, drudzy przez pomoc oraz oferowanie odpowiednich szkoleń (konkretnych oraz stojących na wysokim poziomie merytorycznym). Stanowi to również duże wyzwanie dla szkół wyższych o profilach ekonomicznych, które mogłyby w swoich programach nauczania uwzględnić przedmioty pozwalające na nabycie praktycznych umiejętności w wypełnianiu unijnych wniosków oraz sporządzania biznesplanów wymaganych w tych wnioskach.

Poważną barierą w wykorzystaniu środków pomocowych są warunki ekonomiczno-finansowe. Ograniczenia z nich wynikające leżą poza gestią polskich instytucji zarządzających środkami unijnymi, jak również poza gestią samych przedsiębiorców. Najbardziej powszechnym powodem niewykorzystania środków pomocowych (należącym do tej grupy) jest brak własnego kapitału, który zgodnie z zasadą dodatkowości, polski przedsiębiorca musi posiadać. Innym ograniczeniem jest strona efektywnościowo-popytowa (tzn. mimo pomocy Unii Europejskiej – dana inwestycja może się okazać nierentowna ze względu na brak popytu przy danej cenie sprzedaży). Zniechęć do wykorzystania środków pomocowych danego programu mogą również ograniczenia zawarte w samym programie (np. przymus zakupu nowych środków trwałych, które mimo unijnej dopłaty mogą okazać się dla przedsiębiorcy mniej efektywne niż używane, itp.).

Ograniczenia towarzyszące realizowaniu programów w ramach PHARE 2000 oceniono pod kątem głównych barier, powodujących nie-

chęć przedsiębiorców do skorzystania z danego programu (cyfry 1, 2 i 3 oznaczają następujące bariery: (1) – niedoinformowanie o programach pomocowych Unii Europejskiej oraz możliwościach ich wykorzystania we własnych przedsiębiorstwach, (2) – nieumiejętność sporządzania wniosków, (3) – warunki ekonomiczno-finansowe) (tabela 1).

Pierwszą barierę przypisano wszystkim programom, oceniając raczej ogólne niedociągnięcia informacyjne w zakresie realizowanych

Tabela 1

Programy pomocowe Unii Europejskiej w ramach PHARE 2000

Nazwa programu	Cel programu	Bariery w wykorzystaniu programu
Program Promocji Eksportu	wspieranie rozwoju eksportu sektora MSP	(1), (2)
Wprowadzenie do Eksportu	wspieranie rozwoju eksportu MSP przez podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach w zakresie prowadzenia działalności eksportowej	(1)
Wstęp do jakości	wspieranie rozwoju MSP przez dofinansowanie kosztów usług doradczych i szkoleniowych związanych z podnoszeniem jakości produktów i usług	(1), (2)
Innowacje i technologie dla rozwoju przedsiębiorstw	wspieranie rozwoju MSP przez dofinansowanie kosztów usług doradczych i szkoleniowych związanych z wdrożeniem strategii rozwoju przedsiębiorstwa na podstawie nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych	(1), (2)
Przygotowanie do działania na rynku europejskim	umocnienie pozycji rynkowej oraz rozwój potencjału sprywatyzowanych małych i średnich przedsiębiorstw w celu poprawienia ich gotowości do działania na jednolitym rynku europejskim	(1), (2)
Program Rozwoju Przedsiębiorstw	stworzenie warunków do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i społecznej województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego i śląskiego dzięki rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw i tworzenie nowych miejsc pracy	(1), (2)
Program Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych	stworzenie warunków do osiągnięcia większej spójności społecznej i gospodarczej województw: lubelskiego, podkarpackiego, śląskiego przez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw i tworzenie nowych miejsc pracy	(1), (2)
Fundusz Dotacji Inwestycyjnych	stworzenie warunków do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i społecznej województwa dzięki rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw	(1), (2), (3)
Dotacje dla Organizacji Wspierania Biznesu	wsparcie rozwoju Organizacji Wspierania Biznesu typu <i>non-profit</i> w woj. podkarpackim	(1), (2)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych z poszczególnych programów pomocowych Phare 2000.

programów, a nie strategię informacyjną odnoszącą się do konkretnych programów.

Barierę drugą (nieumiejętność sporządzania wniosków) przypisano Programowi Promocji Eksportu, Wstępowi do jakości, Innowacjom i technologiom dla rozwoju przedsiębiorstw, Programowi Przygotowanie do działania na rynku europejskim, Programowi Rozwoju Przedsiębiorstw, Programowi Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych, Funduszowi Dotacji Inwestycyjnych, Dotacjom dla Organizacji Wspierania Biznesu. Skorzystanie ze środków któregośkolwiek z wymienionych programów wymaga załączenia do wniosku aktualnego rocznego raportu finansowego. Dodatkowo niektóre z programów (np. Fundusz Dotacji Inwestycyjnych, Dotacje dla Organizacji Wspierania Biznesu) wymagają załączenia studium wykonalności bądź biznes planu. Główny problem wynikający z tych wymagań to to, że firmy te nie mają dokumentów tego typu i nigdy nie musiały ich sporządzać (w przeciwieństwie do dużych przedsiębiorstw, które są zobligowane do sporządzania tego typu dokumentów i poddawaniu ich kontroli biegłych rewidentów). Kłopoty te związane są również m.in. z trudnościami rozdzielenia majątku firmy oraz osobistego majątku przedsiębiorcy (co jest potrzebne choćby do sporządzenia bilansu), nieznamomości przez przedsiębiorców rzeczywistych przepływów pieniężnych generowanych przez ich biznes (informacji tej nie mają również biura rachunkowe, które prowadzą księgowość małego przedsiębiorcy najczęściej w uproszczonych formach), itp.

Dane finansowe, choć stanowią bardzo ważną część biznesplanów, nie są jedynymi elementami sprawiającymi trudności przedsiębiorcom sporządzającym ten dokument. Kłopoty pojawiają się także przy stosowaniu prostych metod oceny projektów gospodarczych, takich jak okres zwrotu inwestycji, księgową stopa zwrotu, progi rentowności i związana z nimi analiza wrażliwości, jak i bardziej wyrafinowanych, m.in. metody nadwyżki pieniężnej netto, wewnętrznej stopy zwrotu, itp. Zauważono przy tym pewne niepokojące zjawisko. Przedsiębiorcy albo w ogóle nie słyszeli o takich technikach albo mieli z nimi do czynienia (m.in. w ramach programów nauczania na kierunkach ekonomicznych studiów wyższych) i dobrze je pamiętają, ale nie potrafią ich wykorzystać w praktyce. Poza tym przedsiębiorcy mają problemy z prawidłowym budowaniem planu działalności marketingowej, którego zawarcie jest również konieczne w biznesplanach, prawidłowym, rzetelnym opisie i analizie ryzyka związanego z uruchomieniem danej inwestycji, itd. W prawidłowym wypełnianiu wniosków unijnych

(i sporządzania biznesplanów w ramach tych wniosków) przedsiębiorcy mogą i powinni posłużyć się pomocą zewnętrzną (przede wszystkim biurami rachunkowymi prowadzącymi tym firmom księgowość lub innymi instytucjami wyspecjalizowanymi w sporządzaniu wniosków). Jest to dla przedsiębiorców, którzy sami nie potrafią i nie dysponują odpowiednio wykwalifikowanym w tym zakresie personelem, najlepsze rozwiązanie. Korzystanie z pomocy zewnętrznej jest pozytywnym zjawiskiem obniżającym (bo oczywiście nie eliminującym) barierę niedostępności do programów pomocowych. Jednak i tu pojawiają się pewne trudności, które zniechęcają przedsiębiorców do podjęcia trudu związanego z wypełnieniem wniosku i sporządzeniem biznesplanu – stanowiącego najczęściej najtrudniejszy element tego wniosku. Wynikają one z tego, że:

- biura rachunkowe (szczególnie te mniejsze) zajmujące się prowadzeniem księgowości dla tzw. *small businessu* (przede wszystkim rachunkowości uproszczonej), są przyzwyczajone do rutynowych operacji związanych z prowadzeniem księgowości i bardzo niechętnie włączają do swojej oferty pomoc w wypełnianiu wniosków i sporządzania biznesplanów;
- firmy prywatne wyspecjalizowane w udzielaniu pomocy tego rodzaju, jak i biura rachunkowe nie są w stanie sporządzić wniosku i biznesplanu samodzielnie; wynika to z tego, że pewne wielkości znane są tylko właścicielowi firmy, przy uproszczonej księgowości tylko przedsiębiorca zna (a przynajmniej powinien znać) przepływy pieniężne generowane przez jego firmę, przedsiębiorca powinien umieć dokładnie określić swoje zamierzenia inwestycyjne, określić cel tych inwestycji, wybrać metodę przekazania środków pomocowych, itp.,
- przedsiębiorcy często decydują się na skorzystanie z pomocy konkretnego programu w ostatnich dniach terminu składania wniosków (rygorystycznie przestrzeganego – nawet co do godziny – przez tzw. RIF-y – Regionalne Instytucje Finansujące), co z kolei skutkuje znacznym podwyższeniem ceny przez firmy wyspecjalizowane w sporządzaniu wniosków i bardzo często prowadzi do rezygnacji przedsiębiorcy z udziału w danym programie pomocowym (przedsiębiorca ponosi bowiem duże koszty nie mając przy tym pewności uzyskania środków pomocowych – samo złożenie prawidłowo sporządzonego wniosku oraz załączonych raportów finansowych i biznesplanu nie daje gwarancji uzyskania pomocy).

Ostatnią, bardzo istotną, grupę barier stanowią warunki ekonomiczno-finansowe. W odróżnieniu od nieumiejętności sporządzania wniosków ograniczenia te bardzo często występują poza zasięgiem i możliwościami oddziaływania przedsiębiorców. Jedną z zasad ograniczających wykorzystanie tych środków jest zasada dodatkowości, stanowiąca, że programy unijne tylko współfinansują określone projekty. Oczywiście reguła ta wydaje się słuszna, dlaczego bowiem Unia Europejska miałaby finansować projekty, które dla przedsiębiorców nie są warte zainwestowania nawet „symbolicznej złotówki”. Większość omawianych programów zakłada dofinansowanie maksymalnie do 60% kosztów kwalifikowanych. Dwa z nich, Przygotowanie do działania na rynku europejskim oraz Dotacje dla Organizacji Wspierania Biznesu mogą finansować do 80% kosztów kwalifikowanych. Pierwszy z nich przewiduje współfinansowanie wdrażania pakietów szkoleniowo-doradczych (być może ze względu na niechęć przedsiębiorców do finansowania wszelkiego rodzaju szkoleń, kwotę finansowania podniesiono do 80%). Beneficjentami drugiego programu nie są bezpośrednio małe i średnie przedsiębiorstwa, a fundacje (z wyłączeniem fundacji Skarbu Państwa), stowarzyszenia (wyłączając stowarzyszenia gmin i powiatów), izby gospodarcze, samorządy zawodowe, organizacje rzemieślnicze, agencje rozwoju regionalnego lub lokalnego oraz organizacje pracodawców. Jeden program (Fundusz Dotacji Inwestycyjnych) zakłada finansowanie kosztów kwalifikowanych w wysokości 25%. Pozostała część kosztów projektu musi być finansowana ze środków wnioskodawcy oraz kredytu bankowego udzielonego w rachunku kredytowym, przeznaczonym na finansowanie projektu inwestycyjnego będącego przedmiotem wniosku o dotację. Kredyt bankowy łącznie ze środkami własnymi wnioskodawcy musi stanowić co najmniej 75% całkowitych kwalifikowanych kosztów netto projektu. Ze środków własnych wnioskodawcy musi zostać sfinansowane nie mniej niż 20% i nie więcej niż 50% całkowitych kwalifikowanych kosztów netto projektu. Poza tym wszelkie zakupione maszyny i urządzenia, aby mogły być objęte dotacją muszą być nowe. Biorąc pod uwagę kłopoty finansowe polskich MSP warunek ten często przesądza o nieubieganiu się potencjalnego beneficjenta o pomoc z tego programu (przedsiębiorca o wiele taniej kupuje stary sprzęt, który pod okiem zatrudnionego mechanika może jeszcze długo służyć firmie i bardziej mu to się opłaca niż zakup nowego sprzętu – nawet z 25% dopłatą).

## Podsumowanie

Unia Europejska stanowi najbardziej zaawansowaną formę międzynarodowej integracji gospodarczej wielu krajów. Nie znaczy to jednak, że między krajami wchodzącymi w skład Unii Europejskiej, nie występują różnice w rozwoju ekonomiczno-społecznym. Właśnie z powodu tych różnic tworzone są rozmaite programy pomocowe, mające za zadanie wyrównywanie poziomu gospodarczego poszczególnych regionów wchodzących w skład Unii. Charakterystyczną cechą Unii Europejskiej jest szeroki zakres interwencji w procesy rozwoju regionalnego, zarówno na poziomie Komisji Europejskiej, jak też i poszczególnych państw członkowskich. Podstawą tej działalności są zapisy w Traktacie Rzymskim i w Traktatach z Maastricht oraz z Amsterdamu, które zakładają wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych ale także dla obszarów bogatych, nie wspominając o interesach całej organizacji<sup>3</sup>. W związku z tym Unia Europejska wraz z tworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego sformułowała również wspólną politykę rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (traktując je jako ważny element rozwoju regionalnego). W tym kontekście zasadniczą kwestią pozostaje pytanie, czy polskie małe i średnie przedsiębiorstwa są przygotowane na przyjęcie tej pomocy i w jakim zakresie ją wykorzystają.

---

<sup>3</sup> J Szlachta: *Polityka regionalna Unii Europejskiej a konkurencyjność regionów Polski*, [w:] J. Bossak, W. Bieńkowski, (red.), *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji* (tom II), Instytut Gospodarki Światowej, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, Warszawa 2001, s. 435.