

**Adam Wasilewski**

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB

---

**UNIJNA POLITYKA WSPIERANIA MAŁYCH  
I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW  
W ASPEKCIE ROZWOJU  
OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE**

---

**Streszczenie:** W opracowaniu przedstawiono wyniki analizy podstawowych aktów prawnych Unii Europejskiej odnoszących się kwestii wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez sektor publiczny. Przedmiotem badań były przede wszystkim regulacje dotyczące możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych UE w latach 2007-2013 oraz pojawiające się tendencje w zakresie nowych instrumentów finansowych na rzecz wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Celem takiego podejścia było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy stosowane przez unijną politykę gospodarczą instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw uwzględniają specyfikę obszarów wiejskich, oraz określenie wpływu transferu środków publicznych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich.

**Słowa kluczowe:** małe i średnie przedsiębiorstwa, polityka strukturalna UE, rozwój obszarów wiejskich.

## 1. Wstęp

Instytucjonalne wsparcie dla sektora rolnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej doprowadziło do znacznego przyspieszenia procesu modernizacji rolnictwa. W konsekwencji sukcesywnie zmniejszało się zapotrzebowanie tego sektora na siłę roboczą. Udział zatrudnionych w rolnictwie wynosi obecnie w Polsce około 16%. W porównaniu z początkami transformacji systemowej zmniejszył się on o blisko 11 punktów procentowych. Zjawisko to można uznać za zdecydowanie pozytywne. Niemniej pojawiła się konieczność zagospodarowania powstałych nadwyżek siły roboczej przez nierolnicze działy gospodarki narodowej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) prowadzące działalność gospodarczą na obszarach wiejskich stają się w związku z powyższym jednym z głównych podmiotów rozwoju. Wynika to dodatkowo z faktu, że na terenach wiejskich mieszka około 38% ludności kraju, której znaczna część nie była związana z gospodar-

stwem rolnym praktycznie przez cały okres zmian systemowych. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich napotyka jednak wiele barier, wynikających ze specyfiki wsi. Znacznie wyższe koszty jednostkowe rozbudowy infrastruktury technicznej, utrudniony dostęp do infrastruktury ekonomicznej oraz niższy poziom wykształcenia mieszkańców to tylko niektóre przykłady barier rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Ich występowanie znacznie zmniejsza atrakcyjność wsi jako miejsca lokalizacji działalności gospodarczej.

W opracowaniu dokonano, w związku z powyższym, krótkiej analizy podstawowych aktów prawnych Unii Europejskiej odnoszących się do możliwości prowadzenia polityki wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Przedmiotem badań były przede wszystkim regulacje dotyczące możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych UE w latach 2007-2013 oraz pojawiające się tendencje w zakresie nowych instrumentów finansowych na rzecz wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Przeprowadzona została również ocena potencjalnych efektów wsparcia finansowego na przykładzie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Celem takiego podejścia było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy stosowane przez unijną politykę gospodarczą instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw uwzględniają specyfikę obszarów wiejskich, oraz określenie wpływu transferu środków publicznych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw na rozwój gospodarczy obszarów wiejskich.

## **2. Wsparcie publiczne a rozwój małych i średnich przedsiębiorstw**

W kontekście ekonomii neoklasycznej zaangażowanie sektora publicznego w proces rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw stanowi ingerencję państwa w rynek. Generalnie jest to sytuacja niepożądana, prowadząca do zaburzeń procesów rynkowych. W ujęciu neokeynesowskim 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 zaś, że koszty utworzenia jednego 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. Takie działania dają bowiem państwu 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 gospodar-

czej UE na interwencję, która przyczynia się do wyrównywania warunków konkurencji, a jednocześnie pozwala oddziaływać na tempo przemian demograficznych.

Powyższe podejście do interwencji publicznej wyjaśniają Czternasty i Czyżewski 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”<sup>1</sup>. Z kolei przyjęcie przez państwo określonego sposobu i strategii działania oraz prowadzenie określonej polityki gospodarczej – nazywane przez autorów makroregulatorami 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 między 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<sup>2</sup>, jest natomiast uzasadnieniem interwencji dokonywanej przez różne organy państwa.

### **3. 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<sup>3</sup>. Ustalone w traktacie zasady nie obligują żadnego z organów Unii Europejskiej do sformułowania strategii w zakresie aktywnego wspierania nierolniczych form działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a następnie jej wdrażania. Dają one jednak podstawę do takich działań w sposób pośredni. 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 poprawy konkurencyjności podmiotu, wynikające z jego lokalizacji, wielkości lub działu gospodarki narodowej, w którym funkcjonuje. Ustanowione w traktacie prawo przedsiębiorczości zabrania natomiast państwom członkowskim samodzielnego udzielania pomocy, która mogłaby zakłócić warunki konkurencji.

<sup>1</sup> W. Czternasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 29.

<sup>2</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 95-101.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE z 9 maja 2008 r., C 115, T. 51. Wersja skonsolidowana traktatu.

Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju przedsiębiorczości w krajach UE mają przyjęte w traktacie rozwiązania dotyczące promocji zatrudnienia. Ich celem jest umożliwienie organom UE podejmowania 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 do 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 małych i średnich przedsiębiorstw 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, w szczególności 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 wynikających 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 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>4</sup>. W dokumencie tym członkowie Rady Europejskiej uznali bowiem znaczenie małych przedsiębiorstw 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.

#### 4. 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. Wspieranie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw nie jest jednak domeną jednego z nich. Dość silny wpływ, zarówno pośredni, jak i bezpośredni, na sytuację w tym sektorze wywierają:

- 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 tym 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.

---

<sup>4</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.

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, które są ujęte 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.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności są instrumentami realizacji unijnej polityki spójności, które charakteryzują się odmiennym podejściem 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 stawia z kolei wymóg wspierania tych działań za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz innych istniejących instrumentów finansowych.

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 fundusz może finansować zadania leżące w zakresie drugiego jedynie w sposób komplementarny i ograniczony. Dotyczy to nie tylko funduszy wykorzystywanych do realizacji polityki spójności, ale również relacji pomiędzy nimi a EFRROW. Rozporządzenie 1083 nakłada np. na EFRR obowiązek wspierania działań na rzecz dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Podobne zadanie leżało w gestii EFRROW. Z ustawodawstwa unijnego 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 poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach wspólnego rynku i w konsekwencji do poprawy warunków życia ludności. Niemniej takie podejście może generować wzrost kosztów transakcyjnych z tytułu zaangażowania zbyt 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 mogą mieć takie programy, jak: Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Regionalne Programy Operacyjne, Rozwój Polski Wschodniej, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Infrastruktura i Środowisko. Z polityki Unii Europejskiej wynika, że podstawowe znaczenie dla obszarów wiejskich powinien mieć Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niemniej wytyczne polityki spójności stanowią, że działania PROW mają być uzupełniane działaniami finansowanymi z innych funduszy w celu wsparcia procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich. Z tego względu pojawiają się obszary tzw. wspólnej interwencji<sup>5</sup>, jak np. wspomaganie zmian strukturalnych poprzez wsparcie dla działających na rynku przedsiębiorstw i podejmowania nowej działalności gospodarczej. W ramach różnych programów mogą więc być finansowane takie działania, jak inwestycje w przedsiębiorstwach, w tym ich modernizacja, oraz promocja przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Muszą jednak istnieć precyzyjne kryteria demarkacyjne, które uniemożliwiają podwójne finansowanie przedsięwzięć.

## **5. Potencjalne efekty wspierania rozwoju mikroprzedsiębiorstw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013**

W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 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 (tab. 1). 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.

Poszczególne formy wsparcia adresowane były jednak do różnych grup beneficjentów. W pierwszym przypadku były to mikroprzedsiębiorstwa, w drugim – samorządy gminne, a w trzecim Lokalne Grupy Działania. Z badań szczegółowych subsydiowania działalności inwestycyjnej mikroprzedsiębiorstw i inwestycji infrastrukturalnych gmin wynika, że w pierwszym etapie wdrażania tych działań występowało

---

<sup>5</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007-2013.

niece inne podejście poszczególnych grup beneficjentów do zaoferowanej przez państwo pomocy finansowej. Świadczy o tym stopień wykorzystania środków w 2009 r., przeznaczonych np. na realizację takich działań PROW, jak „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej” (tab. 2). Należy zaznaczyć, że wdrażanie tych działań rozpoczęto w 2009 r.

**Tabela 1.** 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 (%)
Oś III – Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej	13 720,7	75,0	19,9
Oś 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.

**Tabela 2.** Wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej” w 2009 r.

Działanie	Limit środków dla działania na lata 2007-2013 (mln zł)	Wykorzystanie limitu (%)	
		złożone wnioski	podpisane umowy
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	4487,39	18,37	1,42
Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej	6450,79	99,37	39,85

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W 2009 r. tylko 478 przedsiębiorstw podpisało umowy w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Łączna kwota inwestycji wyniosła 63,7 mln zł, co oznacza bardzo niski poziom kontraktowania środków. Z badań wynika, że było to spowodowane przede wszystkim kryzysem finansowym – skutkującym ograniczaniem produkcji, w tym w sektorze mikroprzedsiębiorstw. Ożywienie gospodarcze zaowocowało jednak zwiększeniem zainteresowania mikroprzedsiębiorców rozwojem działalności gospodarczej. W konsekwencji w 2010 r. – jak wynika z przeprowadzonych wywiadów – wyraźnie zwiększyła się liczba mikroprzedsiębiorstw wnioskujących o wsparcie w ramach działania. Pozwala to sądzić, że postawione cele w zakresie różnicowania działalności i rozwoju przedsię-



biorczości zostaną osiągnięte. Z przeprowadzonych analiz wynika, że pozostałe środki pozwolą na wsparcie jeszcze około 44,8 tys. mikroprzedsiębiorstw.

Inaczej przebiegało natomiast wdrażanie działania „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej”. Samorządy gminne oraz jednostki organizacyjne im podległe wykazały bowiem bardzo duże zainteresowanie uzyskaniem pomocy, w ramach działania, na realizację projektów infrastrukturalnych. W badanym okresie złożono 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. Z kolei do kwietnia 2010 r. zawarto umowy łącznie na kwotę 4,9 mld zł, tj. 82% budżetu działania na lata 2007-2013.

Wpływ realizacji działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” w 2009 r. na rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich nie był zbyt silny. Z przeprowadzonych badań wynika, że przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia zakładały utworzenie 982 miejsc pracy. Koszt poniesiony przez państwo na utworzenie jednego miejsca pracy w przypadku umów podpisanych w 2009 r. wyniósł więc 48,7 tys. zł. Niemniej przy założeniu, że w następnych latach realizacji działania koszt ten wyniesie nawet 100 tys. zł, z pozostałych środków będzie można utworzyć 44,4 tys. miejsc pracy. Wsparcie w ramach działania pozwoli zatem na utworzenie co najmniej 45,4 tys. miejsc pracy. Taki wzrost zatrudnienia pozwoli zmniejszyć liczbę bezrobotnych na obszarach wiejskich (903,3 tys. osób) o około 5,5%. Ponadto utrzymanie się pewnych tendencji, które ujawniły się w 2009 r., pozwala sądzić, że działanie będzie miało dość istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości wśród mieszkańców. Z badań wynika bowiem, że udział nowo powstałych mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw korzystających z pomocy wynosił 18%. Środki działania mogą przyczynić się więc do powstania ponad 8 tys. nowych mikroprzedsiębiorstw. Realizacja działania powinna istotnie wpływać na wzrost wartości dodanej w sektorze mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Z przeprowadzonych analiz wynika, że wartość dodana w grupie mikroprzedsiębiorstw, które w 2009 r. podpisały umowy o realizację projektów w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, powinna osiągnąć poziom 132% wartości bazowej. Wzrost ten został oszacowany na podstawie danych GUS<sup>6</sup>, z których wynika, że wartość dodana w sektorze mikroprzedsiębiorstw w 2008 r. wynosiła 26,7 tys. zł w przeliczeniu na jednego zatrudnionego.

Istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich powinno mieć również wdrożenie działania „Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej”. Podjęte przez gminy inwestycje przyczynią się bowiem do wzrostu dochodów własnych gmin. Z przeprowadzonej analizy korelacji wynika, że pomiędzy

---

<sup>6</sup> *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2008 r. Informacje bieżące*, GUS, Warszawa 2009.

zmianami wysokości dochodów a zmianami poziomu wydatków inwestycyjnych istnieje wyraźna zależność dodatnia. Przy założeniu, że między dochodami własnymi a wydatkami inwestycyjnymi istnieje zależność dwukierunkowa (lub że występują efekty mnożnikowe), tj. w pierwszej kolejności poziom dochodów decyduje o poziomie wydatków inwestycyjnych, następnie zaś inwestycje generują wzrost dochodów gminy (w wyniku rozwoju działalności gospodarczej na danym terenie), można zbudować funkcję regresji określającej wpływ wzrostu wydatków inwestycyjnych na wzrost dochodów gmin. Z przeprowadzonej analizy regresji pomiędzy tymi cechami w latach 2006-2009, w grupie gmin realizujących projekty w ramach działania, wynika, że 1 zł wydatków inwestycyjny powodował wzrost dochodów gminy o około 29 gr. Udzielone wsparcie inwestycji powinno wywołać wzrost dochodów o około 992 mln zł. Stanowi to 7,6% dochodów własnych wymienionej grupy gmin. Zaznaczyć jednak należy, że jest to wzrost skumulowany, który jest możliwy do osiągnięcia w okresie co najmniej 3 lat, przy jednoczesnym założeniu niezmienności pozostałych warunków funkcjonowania gminy. Z badań wynika ponadto, że około 49,7% tej kwoty pochodzić będzie ze wzrostu wpływów z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych. Realizacja działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” powinna więc istotnie przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej obszarów wiejskich. Można bowiem zakładać, że na tych terenach powstaną nowe miejsca pracy, zwłaszcza w sektorze mikroprzedsiębiorstw osób fizycznych. Nie należy jednak zakładać, że będzie to wzrost natychmiastowy oraz obligatoryjny. W dużej mierze zależeć on będzie od sposobu wykorzystania inwestycji przez władze lokalne, zwłaszcza w celach marketingowych.

## 6. Podsumowanie

Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw jest jednym z priorytetów polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Takie podejście znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązującym prawie wspólnotowym. Tworzy ono podstawy oraz wyznacza ramy podejmowania działań na rzecz trwałości dalszego rozwoju tego sektora. Generalnie oznacza to ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Prawo unijne określa również formy wsparcia, jakie mogą być wykorzystywane przez organy Unii oraz poszczególne kraje członkowskie. Innymi słowy, do pewnego stopnia podporządkowuje ono politykę gospodarczą poszczególnych państw polityce gospodarczej całej Unii. Tak jest przede wszystkim w przypadku stosowania przez państwo wsparcia finansowego dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw i jest uzasadnione tworzeniem porównywalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w których konkurencyjność przedsiębiorstwa będzie zależała od decyzji podjętych na poziomie mikro. Ciągłe zmiany uwarunkowań funkcjonowania wspólnego zmuszają jednak organy UE oraz rządy państw członkowskich, w tym także Polski, do podejmowa-

nia działań dostosowawczych. W konsekwencji zarówno w całej Unii, jak i w Polsce zauważalna jest ewolucja polityki gospodarczej w zakresie instrumentów wsparcia stosowanych wobec małych i średnich przedsiębiorstw. W coraz mniejszym stopniu stosowane są bowiem bezpośrednie dotacje dla firm tego sektora, a zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe wykorzystywane są do poprawy infrastruktury, otoczenia biznesu, podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności, popularyzacji podejmowania własnej działalności gospodarczej oraz wdrażania nowych, innowacyjnych technologii.

Pozytywny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich ma zarówno bezpośrednie subsydiowanie przedsiębiorstw, jak i formy pośredniego wspierania tego sektora. Potwierdzają to przeprowadzone analizy potencjalnych efektów wdrażania takich działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, jak „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Podstawowe usługi dla gospodarki wiejskiej”. W pierwszym przypadku bezpośrednio transfery środków publicznych przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia w istniejących przedsiębiorstwach i powstawania nowych podmiotów gospodarczych. Podobny efekt powinny wywołać inwestycje infrastrukturalne. Niemniej w tym przypadku, oprócz wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu, inwestycje infrastrukturalne prowadzą do poprawy jakości życia mieszkańców, co może wpłynąć na spowolnienie negatywnych trendów społecznych, jak np. starzenie się lokalnej społeczności. W obu przypadkach istnieje jednak pewne ryzyko, że cel w postaci rozwoju małych i średnich nie zostanie osiągnięty. Wiąże to się przede wszystkim z oddziaływaniem czynników makroekonomicznych. Przykładowo, kryzys finansowy znacznie zmniejszył zainteresowanie ludności wiejskiej rozwojem prowadzonej lub podejmowaniem nowej działalności gospodarczej. Wystąpienie podobnego kryzysu po zakończeniu wdrażania działania może spowodować natomiast upadłość podmiotów uczestniczących w działaniu i ponowny wzrost bezrobocia. Zjawisko takie może również zniwelować efekty inwestycji infrastrukturalnych. Niemniej transfery środków publicznych dokonywane w trakcie trwania kryzysu mogą łagodzić jego skutki, ponieważ powodują one wzrost konsumpcji.

## Literatura

- Czternasty W., Czyżewski B., *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*. Załącznik III do wniosków z posiedzenia Rady Europejskiej. Santa Maria da Feira 2000.
- Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2008 r. Informacje bieżące*, GUS, Warszawa 2009.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE z 9 maja 2008 r., C 115, T. 51. Wersja skonsolidowana traktatu.

## **EU POLICY OF PUBLIC SUPPORT FOR SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN THE ASPECT OF RURAL DEVELOPMENT IN POLAND**

**Summary:** The paper presents the outcomes of EU legislation study related to the issue of public support for the development of non-agricultural entrepreneurship. The research was mainly focused on the regulations which enabled to utilize EU structural funds for SME development and which diversified the measures of financial support for this sector. Furthermore the author presents the potential economic effects of the public support for SME development under Rural Development Program 2007-2013. There were considered two different forms of this support, i.e. direct subsidies for enterprises and subsidies to communal investments. The purpose of the above approach was to answer the question whether the EU policy measures, designed for the support of SME, respected the specificity of rural areas and what were the effects of public money transfer to the private sector.