

Wstęp

Wsparcie publiczne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) należy traktować jako planowe, zorganizowane działanie na rzecz rozwoju i podnoszenia konkurencyjności tej grupy firm, za pomocą środków publicznych. Jest to stosunkowo młoda dziedzina badań nad przedsiębiorczością i małymi i średnimi firmami, a także młoda dziedzina interwencji władz publicznych. Jednocześnie jednak miejsce MSP w strategiach i programach Unii Europejskiej oraz strategiach poszczególnych państw UE powoduje, że ich udział w wydatkach programów wspólnotowych i krajowych budżetów szybko rośnie. Wsparcie w tym obszarze wynika z powszechnego przekonania co do roli małych i średnich firm w zatrudnieniu i wzroście gospodarczym – w roku 2005 zapewniały one 67,1% miejsc pracy i 57,6% wartości dodanej przedsiębiorstw niefinansowych w UE [Eurostat, 2008, s. 1]. Prowadzi to do myślenia o MSP jako wydzielonej, szczególnej grupie, która odgrywa rolę siły napędowej gospodarki. Tymczasem MSP w gospodarce UE stanowią aż 99,8% przedsiębiorstw ogółem, a zatem obejmują niemal całą populację, w której firmy duże tworzą pod względem liczby margines o nieproporcjonalnie dużym wkładzie, tak w zatrudnienie, jak i we wzrost gospodarczy oraz innowacje. Polityka wobec MSP opiera się w tej sytuacji nie tylko na przekonaniu o ich istotnym udziale w głównych wskaźnikach ekonomicznych, ale i na założeniu o ich nie w pełni wykorzystanym potencjale.

Charakterystyka właściwości małych i średnich firm oraz ich wkładu w gospodarkę doczekała się wielu analiz. Wsparcie dla tej grupy podmiotów jest trwałym elementem polityki gospodarczej UE i jej poszczególnych państw. Najczęściej nie wymienia się jednak tego wsparcia jako odrębnej dziedziny interwencji publicznej, lecz jego cele i instrumenty obejmuje grupa polityk, zwłaszcza rynku pracy, przemysłowa, regionalna, konkurencyjności czy rolno. Rozproszenie podmiotów planowania i realizacji utrudnia zarówno projektowanie, jak i koordynację i ocenę wpływu zaangażowania publicznego. Tym bardziej istotne jest podjęcie całościowej analizy istotnych komponentów tego obszaru wsparcia, realizowanego obecnie zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie regionów.

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw ma wymiar praktyczny i teoretyczny. W sensie praktycznym stanowi ono zespół działań dla celów związanych z MSP, przy użyciu określonych instrumentów (narzędzi) oraz metod posługiwania się tymi narzędziami. Teoretyczne podstawy stanowią rozwinięte głównie w naukach ekonomii i zarządzania koncepcje i metody, które mają prowadzić do osiągnięcia celów interwencji publicznej w sposób skuteczny i efektywny, a także do określenia narzędzi oddziaływania państwa.

W książce realizowane są dwa podstawowe cele. Pierwszy cel to zaproponowanie modelu publicznego wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, który obejmowałby: (1) projektowanie interwencji publicznej, (2) realizację pomocy dla MSP oraz (3) ocenę wpływu. Cel drugi obejmuje opracowanie metodyki podejmowania decyzji w zakresie przesłanek wsparcia dla MSP, wyboru instrumentarium oraz struktur zarządzania i form dostarczania wsparcia, a także oceny interwencji publicznej.

Na treść opracowania składają się trzy części stanowiące komponenty modelu. Każda z nich obejmuje podstawy teoretyczne i analizę wyników badań empirycznych oraz metodykę postępowania przy podejmowaniu decyzji. Metodyka ta opiera się na dyskutowanych wcześniej podstawach teoretycznych i wnioskach z badań empirycznych. Zawiera warianty postępowania oraz kryteria i warunki wyboru między nimi, ujęte w formie etapów analizy i wnioskowania.

Pierwsza część książki obejmuje teoretyczne podstawy decyzji, jako wzorca organizującego rozważania w książce, oraz analizę przesłanek decyzji o pomocy dla MSP, opartą na teorii zawodności rynku¹. Od lat 80. XX wieku teoria ta zyskała znaczną rolę w uzasadnieniu interwencji publicznej w USA, jakkolwiek jej wczesne argumenty wykorzystywano jako uzasadnienie dla interwencji publicznej od początku XX wieku. W roku 2002 Rada Europejska sformułowała zalecenie o zaangażowaniu środków publicznych w gospodarkę, pod warunkiem wystąpienia zawodności mechanizmu rynkowego. Jednak koncepcja ta jest wykorzystywana w sposób bardziej intuicyjny niż systematyczny i często bez uwzględnienia korekt wynikających z rozwoju teorii i badań w tej dziedzinie. W pracy przeprowadzono krytyczną analizę ewolucji teorii niesprawności rynku, od jej tradycyjnego ujęcia do podejścia współczesnego, przez pryzmat nowej ekonomii instytucjonalnej. Analiza badań empirycznych w tej części koncentruje się na przykładach weryfikacji występowania zawodności rynku, zwłaszcza w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wskazano tutaj także możliwości wykorzystania koncepcji zawodności rynku jako podstawy podejmowania decyzji w dziedzinie uzasadniania, planowania, doboru instrumentów wsparcia oraz oceny polityki wobec MSP.

Wdrażanie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw przedstawiono w drugiej części książki. Zanalizowano tutaj wkład MSP w gospodarkę Polski na tle krajów Unii Europejskiej, z punktu widzenia wpływu tego sektora na wzrost gospodarczy. Charakteryzując tendencje związane z jego udziałem we wskaźnikach ekonomicznych,

¹ W tekście zamiennie używa się określeń „zawodność” lub „niesprawność rynku” jako odpowiedników angielskiego *market failure*.

wskazano na możliwości związane z dalszym rozwojem MSP oraz warunki tego rozwoju (bariery i potrzeby w zakresie wsparcia ze strony państwa). Następnie skoncentrowano się na specyfice cech polityki wsparcia MSP, opisano także jej genezę, związki z innymi politykami gospodarczymi oraz instrumentarium, jako zespół narzędzi oddziaływania państwa w obszarach związanych z poszczególnymi jej celami. Scharakteryzowano ewolucję w doborze instrumentów stosowanych w krajach UE oraz w Polsce. Istotnym elementem tej części opracowania jest przedstawienie funkcjonujących współcześnie struktur zarządzania i form dostarczania wsparcia dla MSP oraz zasad ich doboru, na podstawie teorii kosztów transakcyjnych. Struktura zarządzania wsparciem dla MSP jest dziedziną słabo zbadaną, tymczasem ma ona silny wpływ na efektywność i skuteczność realizacji działań państwa. W ramach struktur zarządzania polityką wobec MSP możliwe są różne formy dostarczania pomocy, od bezpośredniego wytwarzania i dostarczania przez państwo, aż do zaangażowania podmiotów prywatnych. Każda z tych form implikuje różny poziom bodźców do efektywności i wymaganych mechanizmów kontroli. W części empirycznej przeprowadzono analizę i wnioski na temat struktury zarządzania wsparciem dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, na tle krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Wielkiej Brytanii.

Przedmiotem części trzeciej jest ewaluacja publicznego wsparcia dla MSP. Rolą oceny, ewaluacji², jest nie tylko określenie stopnia osiągnięcia celów i efektywności działania, lecz także uczenie się i doskonalenie założeń koncepcyjnych i praktyki interwencji publicznej. Ewaluacja jest procesem określania wartości interwencji publicznej w odniesieniu do przyjętego zestawu kryteriów. Obejmuje ona zarówno szacowanie trafności interwencji, tj. oparcie jej na stwierdzonych niesprawnościach rynku i określenie, czy wybrane instrumenty są właściwą odpowiedzią na te niesprawności, jak i ocenę jakości i wpływu zastosowanych instrumentów. Analizy ewaluacyjne wykonywane lub zlecane przez instytucje publiczne są liczne i rozbudowane, co wynika z wymagań prawnych. W badaniach naukowych nabierają one także coraz większego znaczenia. Metodyka badań naukowych w tej dziedzinie opiera się na założeniu, iż ewaluacja ma miejsce wówczas, gdy dokonujemy porównania sytuacji faktycznej ze wzorcem lub innym punktem odniesienia. W przypadku badań dotyczących zaangażowania środków publicznych w pomoc dla MSP zrealizowanie tej zasady opierałoby się na analizie porównawczej grupy poddanej interwencji z grupą kontrolną, która nie otrzymała wsparcia. To założenie uwzględniono w zaproponowanym modelu i metodyce oceny wsparcia dla MSP. Metodykę tę poddano empirycznej weryfikacji opartej na badaniach własnych, dotyczących usług informacyjno-konsultacyjnych ze środków publicznych.

Dodatkowy aspekt oceny stanowi dobór beneficjentów do wsparcia w taki sposób, aby podnieść prawdopodobieństwo wzrostu firmy. Szerokie badania na temat czynników wzrostu przedsiębiorstwa mogą już stać się podstawą do wyłonienia głównych determinantów i wykorzystania ich do diagnozy potencjału organizacji. Zaproponowano

² Określenie „ocena” polityki wspierania MSP występuje w opracowaniu zamiennie ze słowem „ewaluacja”, stosowanym w polskich instytucjach jako odpowiednik angielskiego *evaluation*.

procedurę oceny potencjału wzrostowego i dokonano jej empirycznej weryfikacji, opartej na badaniach własnych.

W warstwie teoretycznej książki odwołano się do podstaw podejmowania decyzji z uwzględnieniem koncepcji zawodności rynku oraz nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii kosztów transakcyjnych. Wzorzec procesu podejmowania decyzji służy za podstawową zasadę organizującą rozważania dotyczące modelu wsparcia MSP i metodyki decydowania o podjęciu wsparcia, sposobach jego realizacji i oceny. Zaangażowanie publiczne na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw uzasadniane jest brakiem lub nieoptymalną podażą określonych dóbr na rynku. Tradycyjne przesłanki koncepcji niesprawności rynku określono w ekonomii dobrobytu (efekty zewnętrzne i dobra publiczne), a współczesne jej rozwinięcia opierają się na argumentach asymetrii informacyjnej i efektów zewnętrznych sieci. Krytyczną dyskusję i dalsze rozwinięcia podjęto w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym w teorii kosztów transakcyjnych. W pracy podjęto zadanie przełożenia tych teoretycznych założeń na metodykę podejmowania decyzji związanych z projektowaniem, realizacją i oceną publicznego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

W warstwie empirycznej posłużono się wynikami badań własnych, prowadzonych w ramach projektu pt. *Ocena skuteczności i ekonomiczności polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw*, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2006–2008, a także projektu pt. *Czynniki rozwoju przedsiębiorczości w województwie małopolskim*, zrealizowanego w roku 2007 ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Korzystano ponadto z analizy wyników badań cudzych, głównie o charakterze międzynarodowym, oraz ze źródeł wtórnych w postaci raportów i analiz udostępnianych przez Komisję Europejską oraz instytucje publiczne w Polsce.