

*Joanna Fila**

WSPOMAGANIE SEKTORA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W NIEMCZECH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

1. WPROWADZENIE

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) stanowią niezwykle ważny element gospodarki Niemiec. Do sektora MSP kwalifikuje się bowiem ponad 3 mln podmiotów. Stanowią one ponad 99% wszystkich przedsiębiorstw i przyczyniają się do wytworzenia blisko 50% PKB, a także zatrudniają ponad 60% osób czynnych zawodowo. Tradycja kształtowania i wspomagania tej grupy przedsiębiorstw w Republice Federalnej Niemiec sięga okresu tuż po II wojnie światowej. Od momentu zjednoczenia obu państw niemieckich (RFN i NRD) beneficjentami wsparcia stały się także MSP i osoby, pragnące rozpocząć działalność gospodarczą z terenów nowych landów, tj. z byłej NRD.

Chociaż w małych i średnich przedsiębiorstwach upatruje się siłę napędową gospodarki oraz docenia się ich kreatywność i innowacyjność, sektor ten napotyka wiele barier w swoim rozwoju. Najważniejszą z nich jest niedostatek kapitału, a trudności związane z jego pozyskaniem dotyczą zarówno kapitału własnego, jak i obcego. Mimo bowiem różnorodności występujących form finansowania działalności gospodarczej, nie wszystkie są dostępne dla tej grupy przedsiębiorstw.

Zamierzeniem autorki jest przedstawienie wspomagania sektora MSP w Niemczech ze środków publicznych, tj. przez państwo, kraje związkowe oraz gminy. Okres badawczy obejmuje koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. i początek XXI w. Ponieważ pomoc publiczna posiada najczęściej wymiar finansowy, dlatego uczyniono go głównym punktem rozważań.

2. FORMY I ZNACZENIE POMOCY PUBLICZNEJ DLA MSP

Zakres, w jakim państwo powinno ponosić odpowiedzialność za przebieg procesów gospodarczych, jest jednym z ważniejszych zagadnień w prawie

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

gospodarczym. Istnieje wiele sytuacji, w których państwo ingeruje w mechanizm wolnorynkowy i wpływa na decyzje uczestników obrotu gospodarczego. Ingerencja ta ma doprowadzić do osiągnięcia pożądaných celów społeczno-gospodarczych. Pomoc publiczna (pomoc państwa) nie jest zatem wynikiem działania naturalnych praw rządzących rynkiem, lecz stymulacyjnych zachowań państwa, które w publicznym interesie próbuje wpływać na efektywność gospodarowania poszczególnych przedsiębiorców¹.

Pomoc publiczna, kojarzona najczęściej z przekazywaniem środków pieniężnych, określana bywa w uproszczeniu jako pomoc finansowa. W literaturze niemieckiej definiowana jest ona jako środki, przekazywane w postaci subwencji, które przyczyniają się do przeprowadzenia określonych inwestycji². Pomoc finansowa dotyczyć może różnych dziedzin gospodarki i różnych podmiotów i ma za zadanie działać tam, gdzie:

- bez osobistej winy powstała krzywda o charakterze gospodarczym (np. obszary słabe strukturalnie);
- bez szczególnych bodźców nie są dokonywane żadne inwestycje (np. służące ochronie środowiska);
- z uwagi na niewystarczające środki finansowe nie mogą być przeprowadzone nowoczesne lub rokujące sukces inwestycje (np. założenie przedsiębiorstwa);
- w wyniku polityki bankowej istnieją trudności w pozyskaniu środków finansowych.

Pomoc finansowa wyraża się w dostarczaniu środków przez kapitałodawcę, który często rezygnuje z ich zwrotu. Przyznanie wsparcia skłania zwykle odbiorcę kapitału do postępowania zgodnie z oczekiwaniami i życzeniami kapitałodawcy. Podmiotami, udzielającymi pomocy, są zwykle instytucje publiczne, do których należą organy państwowe, samorządowe lub międzynarodowe instytucje finansowe.

Przyznana pomoc finansowa może mieć charakter³:

- bezpośredni, polegający na zwiększeniu dopływu środków finansowych do wspomaganego podmiotu (np. dopłaty pieniężne);
- pośredni, polegający na zmniejszeniu wypływu środków finansowych z wspomaganego podmiotu (np. obniżanie podatków).

Należy zaznaczyć, że art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie zawiera definicji pomocy publicznej. Prawodawca wspólnotowy ograniczył się w nim jedynie do zastrzeżenia, że pomoc publiczna, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zniekształceniem, o ile ma to wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jest nie do pogodzenia

¹ M. Szydło, *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4 (24), s. 33.

² F. U. Jahrman, *Finanzierung. Darstellung, Kontrollfragen, Fälle und Lösungen*, Verlag Neue Wirtschafts-Briefe, Herne-Berlin 1996, s. 222.

³ N. Rollwage, *Finanzierung: mit Übungsaufgaben und Lösungen*, WRW-Verlag, Köln 2002, s. 47.

z regułami wspólnego rynku. Przepis stanowi jednak, że pomoc musi charakteryzować się tym, że jest udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych oraz prowadzi do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji⁴. Niemcy, z racji członkostwa w Unii Europejskiej, udzielając pomocy publicznej, muszą te wymagania respektować.

Katalog form pomocy publicznej pozostaje otwarty. Doświadczenia Komisji Europejskiej wskazują, że inwencja twórcza państw członkowskich jest tutaj bardzo duża. Brak jest zatem definicji pomocy publicznej w prawie wspólnotowym i nie podaje się zamkniętego zbioru form, w jakim może być ona udzielona⁵.

Pozyskiwanie środków finansowych dzięki pomocy publicznej posiada szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw, które mają ograniczone możliwości generowania kapitału własnego oraz pozyskiwania kapitału obcego ze źródeł komercyjnych. Przedsięwzięcia, podejmowane przez Unię Europejską i poszczególne kraje członkowskie, przyczyniają się zarówno do zwiększenia możliwości akumulacji własnych środków, jak i do polepszenia dostępności zewnętrznych źródeł finansowania. Wśród instrumentów pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw wyróżnia się⁶:

- instrumenty, których celem jest przysporzenie bezzwrotnych środków finansowych w dyspozycji przedsiębiorstw lub zwiększenie możliwości uzyskiwania własnych dochodów, czyli subwencje podmiotów publicznych i prywatnych, ulgi podatkowe, przyspieszona amortyzacja, doradztwo, promocja eksportu;
- instrumenty, ułatwiające przedsiębiorstwom dostęp do pozyskania kapitału obcego, w tym przede wszystkim poprzez: preferencyjne kredyty i pożyczki (specjalne linie kredytowe, dopłaty do odsetek od kredytów), poręczenia i gwarancje kredytowe;
- instrumenty, ułatwiające pozyskanie kapitału za pomocą rynku kapitałowego: giełdowego o mniejszych wymaganiach, pozagiełdowego lub funduszy *venture capital*.

Należy podkreślić, że instrumenty polityki wobec MSP podlegają swoistej ewolucji. Są one bowiem uzależnione od stopnia rozwoju kraju i są konsekwencją realizowanej polityki oraz dominującej filozofii zarządzania. W krajach Unii Europejskiej odchodzi się od wsparcia materialnego oraz instrumentów jednorazowej pomocy na rzecz zapewnienia zintegrowanego pakietu

⁴ P. Peika, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej. Stan prawny na 31 sierpnia 2002 r.*, Difin, Warszawa 2002, s. 18.

⁵ B. Guziejewska, *Pojęcie i zakres środków publicznych a warunki pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, [w:] B. Mikołajczyk (red.), *Wybrane zagadnienia finansów. Część II*, „Acta Universitatis Lodzensis” 2003, Folia Oeconomica, nr 163, s. 30.

⁶ Z. Zawadzka, *Finansowe metody wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*, [w:] E. Orechwa-Maliszewska, A. Kopczuk (red.), *Finansowe aspekty funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2003, s. 19.

wsparcia poprzez informacje, doradztwo czy też promowanie kooperacyjnych schematów zachowań⁷.

3. POMOC PUBLICZNA DLA MSP W NIEMCZECH

W gospodarce Niemiec, mimo iż uznawanej za liberalną, można dostrzec pewne działania interwencyjne ze strony państwa. Gospodarka ta jest bowiem przykładem społecznej gospodarki rynkowej (*Soziale Marktwirtschaft*). Określenie „gospodarka rynkowa” wskazuje, że gospodarka ta sterowana jest zasadniczo przez mechanizm rynkowy, natomiast przymiotnik społeczna sugeruje, że państwo ingeruje w ten mechanizm i koryguje jego niesprawiedliwe rozwiązania. Główna idea polega na tym, aby umożliwić rozwój wolnej gospodarki rynkowej i równocześnie uniknąć jej niedoskonałości w aspekcie społecznym.

W założenia społecznej gospodarki rynkowej wpisane jest wspomaganie MSP. Polityka wobec tego sektora w Niemczech stanowi zarówno część polityki gospodarczej, jak i społecznej. Wewnątrz polityki gospodarczej zaliczana jest do polityki strukturalnej, która zmierza do poprawy warunków podaży w przedsiębiorstwach i zdolności akumulacji kapitału, a także wpływa na rozwój infrastruktury i przyczynia się do wzrostu innowacyjności⁸. W ramach polityki strukturalnej podejmowane są działania polityczno-gospodarcze, których efektem ma być ułatwienie rozwoju i wzmocnienie pozycji rynkowej MSP.

Wspieranie sektora MSP przez państwo pełni funkcję wyrównawczą. Centralnym zadaniem polityki gospodarczej jest zapewnienie warunków konkurencyjnych dla wszystkich podmiotów gospodarczych. W przypadku badanego sektora może się to udać wtedy, gdy zniwelowane zostaną zniekształcenia, wywołane przez wolny rynek, i ewentualnie wyrównane zostaną niekorzyści odnoszące się do MSP. Podejmowanie takich działań przez państwo jest określane jako „polityka subwencjonowania” (*Subventionspolitik*)⁹. Cele tej polityki mogą być realizowane dzięki programom, dotyczącym poprawy możliwości finansowania działalności, zdolności konkurencyjnych, jak również przez tworzenie ogólnego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości.

W latach dziewięćdziesiątych ramowe warunki gospodarcze dla przedsiębiorstw zmieniły się decydująco pod wpływem zjednoczenia Niemiec oraz zacieśniania się powiązań w ramach Unii Europejskiej. Pomoc publiczna

⁷ B. Mikołajczyk, *Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse i bankowość – dźwignie wzrostu gospodarczego. Część II: Rynki finansowe. Finanse przedsiębiorstw*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin–Międzyzdroje 1998, s. 217.

⁸ B. Brocka-Palacz, *Dostosowania strukturalne w gospodarce Niemiec. Implikacje dla Polski*, Seria: Monografie i Opracowania, nr 409, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996, s. 60.

⁹ Ch. Geiseler, *Das Finanzierungsverhalten kleiner und mittlerer Unternehmen – Eine empirische Untersuchung*, Deutscher Universitäts Verlag, Wiesbaden 1999, s. 34.

udzielana jest małym i średnim przedsiębiorstwom w Niemczech według kryteriów regionalnych i sektorowych. O ile Komisja Europejska prezentuje ostrożniejsze podejście w stosunku do pomocy sektorowej, o tyle bardziej przychyliła się do pomocy regionalnej. Największym obszarem pomocy publicznej dla przedsiębiorstw są w tym przypadku tereny byłej NRD. Pomoc ta akceptowana jest przez UE przeważnie na zasadzie wyjątków, przewidzianych dla regionów słabo rozwiniętych, w których istnieje duże bezrobocie.

Nie ulega wątpliwości, że MSP wymagają wsparcia, aby przetrwać i rozwijać się w warunkach gospodarki rynkowej. Celem wspierania w tym przypadku jest zapewnianie korzystnych warunków ramowych, aby integrować je w łączny proces społeczno-gospodarczy, wyrównywać wady, specyficzne dla wielkości tego typu przedsiębiorstw, i ułatwiać ich dopasowanie do zmian strukturalnych. Ideą przewodnią stosowania środków wspierających w Niemczech jest jednak zasada pomocy dla „samopomocy” (*Hilfe für „Selbsthilfe”*), która oznacza, iż wspomaganie nie może zastępować własnych wysiłków przedsiębiorstw, lecz aktywnie je wspierać¹⁰.

Republika Federalna Niemiec jest związkiem państw. W ich obrębie istnieje i działa, jako odrębny związek publicznoprawny, samorząd terytorialny, reprezentowany przez gminy. Mamy tutaj zatem do czynienia z istnieniem trzech samodzielnych „płaszczyzn politycznych”:

- związku (*Bund*), czyli państwa, określanego także jako federacja;
- krajów związkowych (*Länder*), czyli krajów federacyjnych;
- gmin (*Gemeinden*).

Wszystkie te trzy elementy mają oddzielne, własne kompetencje, określone w konstytucji, i samodzielnie wykonują zadania, tworzą wolę polityczną, mają własne dochody i budżet. Każdemu elementowi przyznana została w konstytucji kompetencja do tworzenia prawa. Kraje związkowe mają szeroką autonomię, z której wyłączona jest obrona oraz częściowo finanse i sprawy zagraniczne (poza prawem do zawierania umów międzynarodowych w zakresie ich kompetencji wewnętrznych i za zgodą rządu federalnego). Każdy land posiada własny parlament (*Landtag*), rząd i konstytucję. Systemy ustrojowe i konstytucyjne krajów związkowych Niemiec muszą odpowiadać podstawowym założeniom konstytucyjnym federacji.

Konsekwencją takiego ukształtowania struktury prawnej RFN jest faktyczne równouprawnienie krajów i federacji w toku realizacji zadań publicznych na gruncie konstytucyjnego podziału kompetencji. Między federacją i krajami nie występują zatem stosunki nadrzędności i podporządkowania, charakterystyczne dla państw unitarnych o jednolitej strukturze aparatu publicznego. Państwo i landy współpracują ze sobą na zasadach partnerstwa, czego przykładem jest ustawowo zagwarantowana możliwość oddziaływania

¹⁰ *Management – Enzyklopädie – Das Managementwissen unserer Zeit*, Bd. 6: *Lärmschutz bis Mittelstandsförderung*, Verlag Moderne Industrie, München 1982, s. 950.

krajów na ostateczny kształt prawodawstwa i zarządzania w skali całej federacji¹¹. Do typowych i niekwestionowanych zadań federacji należą: cała sfera stosunków z zagranicą, obrona narodowa oraz kształtowanie jednolitego systemu pieniężnego. Inne zadania publiczne dzielone są pomiędzy federację i kraje wchodzące w jej skład na zasadzie swoistej konwencji. Konsekwentnie przy tym – zarówno w przepisach prawnych, jak i w praktyce – akcentuje się zasadę, że podziałowi zadań (zwanych obciążeniami – *Lastenverteilung*) musi towarzyszyć odpowiedni podział źródeł ich finansowania. Większość zadań publicznych stanowi przedmiot współdziałania federacji i krajów federacyjnych, czego przykładem jest wspieranie rozwoju gospodarczego, m. in. przez odpowiednie subwencjonowanie gospodarki¹².

W Republice Federalnej Niemiec rola państwa w kształtowaniu polityki wobec MSP nie została wyraźnie ustalona. Kompetencje federacji i krajów federacyjnych zawarte są w art. 70 Konstytucji (*Grundgesetz*). Wyłączne ustawodawstwo przysługuje federacji we wszystkich dziedzinach zastrzeżonych w Konstytucji. Przy konkurencyjnym ustawodawstwie kraje mają prawo do własnego ustawodawstwa, dopóki federacja nie ureguje prawnie tych samych kwestii¹³. Jeśli brak jest wyłącznych kompetencji ustawodawczych, zastrzeżonych dla państwa, moc ustawodawczą posiadają także kraje związkowe (art. 71). Ponieważ nie została tutaj wymieniona polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw, zatem może być ona traktowana jako nadrzędna sprawa krajów.

Wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw związane jest z celami polityki regionalnej. Zadaniem federacji jest przede wszystkim prowadzenie we wszystkich landach spójnej polityki. Z drugiej strony federacja zobowiązana jest zapewnić wyrównanie szans w sytuacji różnej siły gospodarczej i wynikających z niej różnic między krajami federacyjnymi. Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw tylko w jednym kraju federacyjnym mogłoby zaszkodzić jednoci gospodarczej Niemiec¹⁴.

Zdarza się, że programy pomocowe nie są bezpośrednio zaadresowane do małych i średnich przedsiębiorstw, lecz zmierzają jednocześnie do wielu

¹¹ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse publiczne. Analiza porównawcza*, Seria: Studia Finansowo-Bankowe, Szkoła Główna Handlowa, Poltext, Warszawa 1997, s. 32.

¹² Podział zadań pomiędzy federację i kraje nie jest wyraźnie rozgraniczony, co związane jest z zasadą współdziałania obu „podstawowych” poziomów działalności państwowej, wprowadzonej w 1969 r.

¹³ D. Czech, *System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Temida 2, Białystok 1997, s. 42.

¹⁴ G. Hofmeir, *Mittelstandsförderung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Gesetzgebung der Länder*, Inaugural – Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Juristischen Fakultät der Ludwig – Maximilians – Universität zu München, 1977, s. 30.

grup zainteresowanych. Wspieranie MSP może np. odbywać się przy okazji prowadzenia regionalnej polityki strukturalnej, polityki rynku pracy lub wspierania określonych gałęzi gospodarki. Finansowe wsparcie procesów założycielskich jest przedmiotem nie tylko polityki wobec MSP, lecz wbudowane jest także w politykę regionalną, proinnowacyjną i eksportową¹⁵.

3.1. Wspieranie MSP na szczeblu federacji

Źródłem środków pomocowych dla MSP na szczeblu federacji jest budżet państwa, fundusz Europejskiego Programu Odbudowy (*European Recovery Programm* – ERP) oraz środki publicznych instytucji kredytowych.

Charakterystyczną cechą pomocy finansowej z budżetu państwa jest to, że nie operuje ona bezpośrednimi dopłatami inwestycyjnymi, kredytami lub gwarancjami indywidualnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Pomoc ta może przyjmować formę dopłat do oprocentowania kredytów. Środki z budżetu państwa przeznaczone są także na kształcenie i dokształcanie zawodowe, doradztwo, dostęp do informacji, finansowanie badań i rozwoju, aktywizację sprzedaży, kooperację. Pomoc ta również nie jest kierowana bezpośrednio do poszczególnych MSP. Odbiorcami tych środków są organizacje gospodarcze, związane z tym sektorem, takie jak: izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe lub inne zrzeszenia przedsiębiorców. Pomoc publiczna dla MSP w Niemczech na szczeblu federacji występuje głównie w formie subwencji (*Zuschüsse*), środków pomostowych oraz kredytów preferencyjnych.

Subwencje. Wsparcie finansowe MSP w Niemczech na szczeblu państwa do 2002 r. leżało głównie w gestii działań definiowanych i podejmowanych przez Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* – BMWi)¹⁶. W związku z przejściem od Ministerstwa Kształcenia i Badań (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* – BMBF) dodatkowych zadań, związanych ze wspieraniem technologii w małych i średnich przedsiębiorstwach, pod koniec 1998 r. BMWi uruchomiło na ten cel środki finansowe w wysokości ok. 810 mln DM z przeznaczeniem na badania, innowacje i wykorzystanie technik komunikacyjnych, przy czym 50% wspomnianej kwoty miało wesprzeć aktywność badawczo-rozwojową w nowych landach. W ramach dofinansowania projektów badawczo-roz-

¹⁵ B. Piasecki, A. Rogut, E. Stawasz, S. Johnson, D. Smallbone, *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 144.

¹⁶ Po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2002 r. resort ten połączył się z Ministerstwem Pracy i Porządku Społecznego (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* – BAS), tworząc Ministerstwo Gospodarki i Pracy (*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* – BMWA).

wojowych (*FuE-Projektförderung*) oraz nakładów na związany z nimi personel (*FuE-Personalförderung*), BMWi wsparło subwencjami z budżetu państwa na łączną kwotę 268 mln DM ponad 2400 przedsiębiorstw i instytucji w nowych landach.

Najważniejszy filar państwowych programów wspierających stanowił program, dotyczący kooperacji badawczej między przedsiębiorstwami (*Forschungs-kooperation*). Budżet programu opiewał na sumę 226 mln DM. Rząd wspierał dzięki niemu przedsięwzięcia kooperacyjne małych i średnich przedsiębiorstw z innymi przedsiębiorstwami lub instytucjami badawczymi w kraju i za granicą. Pod koniec 1998 r. BMWi zaproponowało także nowy program wspierania w tej dziedzinie: *PRO INNO*. Ogólnym celem programu było podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności MSP poprzez wspieranie poprawy dostępu do nowych technologii (usprawnienie transferu nowych technologii z instytucji badawczych do MSP poprzez tworzenie projektów wspólnej kooperacji). Wspieranie polegało na przyznawaniu subwencji w wysokości od 35% do 50% kosztów takiego projektu, przy czym 83% tej sumy otrzymywały bezpośrednio MSP, natomiast 17% instytucje badawcze. Program obowiązywał do końca 2003 r. W każdym roku jego trwania dofinansowywane było w ten sposób średnio 2 tys. projektów. W 40% przypadków przedsiębiorstwami, biorącymi udział w projekcie, były młode (działające na rynku mniej niż 5 lat) innowacyjne firmy, natomiast 35% stanowiły przedsiębiorstwa, działające na rynku od 6 do 10 lat. Program miał szczególne znaczenie dla nowych landów, ponieważ skierowane tam zostało 60% przyznanych subwencji¹⁷. Z początkiem 2004 r. wprowadzony został nowy program *INNO-WATT*, skierowany szczególnie do przedsiębiorców z landów wschodnich. Do 2005 r. w ramach tego programu sfinansowano 1250 projektów badawczych w przedsiębiorstwach i instytucjach, prowadzących badania naukowe.

Środki pomostowe. Elementy polityki wobec MSP można także odnaleźć w działaniach Ministerstwa Pracy i Porządku Społecznego (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung – BAS*). Mimo że nie posiadało wyraźnie wyodrębnionej polityki wobec MSP, podejmowało pewne działania, oddziałujące pośrednio na ten sektor, np. poprzez politykę rynku pracy. Włączenie się we wsparcie sektora MSP może następować bowiem poprzez udzielanie pomocy osobom bezrobotnym, które decydują się podjąć samodzielną działalność gospodarczą oraz pracodawcom, którzy decydują się zatrudnić osoby bezrobotne.

Urzędy pracy są ważnym partnerem, szczególnie dla osób pozostających bez pracy, nie tylko ze względu na udzielany im zasiłek. Oferują one bowiem tzw. środki pomostowe (*Überbrückungsgeld*), będące subwencjami, wspomagającymi bezrobotnego podczas uruchamiania własnej działalności. Wartość

¹⁷ Europäische Kommission, *Hightech-KMU in Europa*, „Beobachtungsnetz der europäischen KMU” 2002, Nr. 6, Veröffentlichungen – GD Unternehmen, s. 47.

przyznanych środków odpowiada sumie zasiłków dla bezrobotnych z 6 miesięcy¹⁸. Mogły być one przeznaczone m. in. na finansowanie składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Obok środków pomostowych urzędy pracy wspomagały bezrobotnych tzw. „premiami ryzyka” (*Wagnisprämie*), w wysokości 5 tys. DM¹⁹. Ich celem było pokonanie trudności finansowych, często występujących w fazie rozruchu firmy. Wsparcie przedsiębiorcy w pierwszym okresie działania daje mu poczucie stabilności egzystencji i zachęca do dalszych działań. Przedsiębiorstwa (wśród których mogą znaleźć się także MSP) w przypadku zatrudniania osób bezrobotnych mogą liczyć na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń. Pomoc ta, występująca w postaci subwencji, jest bardzo atrakcyjna, gdyż szczególnie MSP nie są skłonne do tworzenia miejsc pracy w początkowej fazie swojej działalności. Subwencja może być przyznawana pracodawcom, zatrudniającym najwyżej do 5 osób, w okresie pierwszych 2 lat prowadzenia działalności.

Kredyty preferencyjne. Pomoc finansowa, skierowana w Niemczech do małych i średnich przedsiębiorstw, jest ściśle związana ze środkami Europejskiego Programu Odbudowy (*European Recovery Programm* – ERP²⁰). Środki te, określane jako *ERP-Sondervermögen*, są wyraźnie oddzielone od innych zasobów finansowych państwa. Administruje nimi Ministerstwo Gospodarki, natomiast płatnikami do lipca 2003 r. były dwie publiczne instytucje kredytowe: Deutsche Ausgleichsbank (DtA) i Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Rola środków ERP wzrosła po połączeniu obu państw niemieckich. Stworzenie struktur MSP w byłej NRD nie byłoby możliwe bez szeregu finansowanych z nich programów pomocowych. Wysokie zapotrzebowanie na niskooprocentowane kredyty w landach wschodnich znacznie przekroczyło rozmiary majątku ERP, czego skutkiem była konieczność zaciągnięcia kredytów na potrzeby tego funduszu. Różnica stopy oprocentowania między kredytami, zaciąganyymi dla ERP na rynkach finansowych, a oprocentowaniem, uzyskiwanym

¹⁸ Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, *Beratung: Angebote filtern, Spezial: Erfolgsfaktoren für Existenzgründung*, „UNI Magazin”, Juli/August 2002, Nr. 5, s. 26.

¹⁹ A. Bohnet (Projektleitung), I. Bischoff, M. Schratzenstaller, *Eine empirische Studie zur Beurteilung der Wagnisprämie – Förderung der Existenzgründung von Arbeitslosen im Rahmen der freien Förderung gemäß SGB III des Arbeitsamts Gießen in den Jahren 1998 bis 2000*, November 2001, s. 12.

²⁰ Początki tego programu sięgają 1948 r. i są związane z pomocą zagraniczną, jaką Republika Federalna Niemiec otrzymała w ramach planu Marshalla. W ramach tego planu, rząd amerykański finansował eksport do Europy Zachodniej, w tym również do Niemiec. Równowartość w markach za towary i usługi, dostarczane przez amerykańskich eksporterów, wpłacano w Niemczech na specjalnie w tym celu utworzone konto w banku centralnym, które było własnością Stanów Zjednoczonych. W 1949 r. władze amerykańskie zdecydowały, że środki zgromadzone na tym koncie zostaną przeznaczone na kredyty dla nowo powstających przedsiębiorstw niemieckich. W 1953 r. rząd amerykański zredukował dług niemiecki do 1 mld USD i przekazał władzom niemieckim środki z konta ERP w kwocie 6 mld DEM, z zastrzeżeniem, że mają one służyć tylko i wyłącznie wspieraniu działalności gospodarczej.

z działalności ERP jako kredytodawcy, pokrywana jest z budżetu państwa²¹. Kredyty z funduszu ERP, w przeciwieństwie do kredytów banków komercyjnych, są o wiele korzystniejsze dzięki niższemu oprocentowaniu.

Środki funduszu ERP odgrywały istotną rolę w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw. Korzystały z nich podmioty we wszystkich niemieckich landach. Strukturę finansowania według kierunków wspomagania oraz poszczególnych landów przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wartość kredytów przyznanych w 2002 r. ze środków ERP w mln euro w podziale na poszczególne landy

Land	Kredyty w mln euro według programów wspierających:				
	MSP	ochrona środowiska	finansowanie eksportu	razem	%
Razem landy zachodnie	1 053	1 192	4	2 249	70,5
Badenia-Wirtembergia	279	88	0	367	11,5
Bawaria	138	57	0	195	6,1
Berlin Zachodni	19	1	0	20	0,6
Brema	7	68	0	75	2,3
Hamburg	33	11	0	44	1,4
Hesja	80	86	4	170	5,3
Dolna Saksonia	136	316	0	452	14,2
Północna Nadrenia-Westfalia	212	319	0	531	16,6
Nadrenia-Palatynat	57	67	0	124	3,9
Kraj Saary	11	2	0	13	0,4
Szlezwik-Holsztyn	81	177	0	258	8,1
Razem landy wschodnie	458	480	5	943	29,5
Berlin Wschodni	27	0	0	27	2,5
Brandenburgia	46	152	0	198	6,2
Meklemburgia	57	60	0	117	3,7
Saksonia	137	57	5	199	6,2
Saksonia-Anhalt	110	186	0	296	9,3
Turyngia	81	25	0	106	3,3
Razem	1 511	1 672	9	3 192	100

Źródło: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *ERP-Programme 2003. Wirtschaftsförderung für den Mittelstand, Förderprogramme und Richtlinien*, s. 32.

²¹ L. Schuttenbach, *Sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Republice Federalnej Niemiec*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 60–61.

Liderami korzystania z pomocy ERP były w 2002 r. jednoznacznie landy zachodnie. Wartość kredytów, zaciągniętych przez przedsiębiorstwa tam funkcjonujące, ponad dwukrotnie przewyższyła kredyty, zaciągane przez przedsiębiorstwa z landów wschodnich. Największą popularnością cieszyły się programy, dotyczące ochrony środowiska. Bardzo często korzystały z nich także MSP, choć miały do dyspozycji wiele innych programów.

Zarówno w landach wschodnich, jak i zachodnich najpopularniejszymi kredytami dla MSP były kredyty w ramach programu zakładania przedsiębiorstw (*Existenzgründungs-programm*) i programu pomocy w celu uzupełnienia kapitału własnego (*Eigenkapitalhilfe-programm*). Dotyczyło to nie tylko liczby przyznanych kredytów, lecz także ich wartości. Stosunkowo dużą popularnością cieszył się także program wspierania regionalnego (*Regionalförderprogramm*) (por. tabela 2).

Tabela 2. Wartość kredytów przyznanych w 2002 r. ze środków ERP w mln euro w podziale na poszczególne programy

Wyszczególnienie	Liczba kredytów	Wartość w mln euro	Liczba kredytów	Wartość w mln euro
	landy zachodnie		landy wschodnie	
Programy wspierające MSP	8 361	1 053,0	2 743	458,3
<i>Eigenkapitalhilfeprogramm</i>	3 046	217,0	882	94,7
<i>Existenzgründungsprogramm</i>	3 808	332,8	734	79,9
<i>Regionalförderprogramm</i>	986	113,3	989	212,0
<i>Kapitalbeteiligungprogramm</i>	338	81,4	119	52,3
<i>Bürgschaftsprogramm</i>	17	56,0	4	9,8
<i>Innovationsprogramm</i>	166	252,5	15	9,6
Programy dot. ochr. środow.	739	1 192,1	184	480,2
Programy wspier. eksportu	2	3,7	1	4,5
Razem	9 102	2 248,8	2 928	943,0

Źródło: jak do tabeli 1 (s. 33).

DtA i KfW, oprócz udzielania kredytów z funduszu ERP, dysponowały ofertą programów pomocowych, finansowanych z własnych środków. Środki ERP stanowiły ograniczony zasób, zatem oferta KfW i DtA była ich uzupełnieniem. W lipcu 2003 r. dokonana została fuzja obu tych banków, w wyniku której powstała grupa bankowa KfW (*KfW-Bankengruppe*). W grupie tej wyodrębnione zostały dwie instytucje: KfW-Mittelstandsbank i KfW-Förderbank. Utrzymana została dotychczasowa oferta finansowania, przy czym podzielono ją w następujący sposób:

– programy, dotyczące finansowania sektora MSP poprzez udzielanie kredytów osobom, pragnącym rozpocząć działalność gospodarczą, jak również istniejącym przedsiębiorstwom na cele inwestycyjne, a także programy kredytowe dla funduszy *venture capital*, wchodzących udziałami do MSP, są obecnie przypisane KfW-Mittelstandsbank;

– programy, dotyczące finansowania infrastruktury komunalnej, kształcenia i ochrony środowiska, należą obecnie do KfW-Förderbank.

Celem połączenia obydwu państwowych instytucji kredytowych było zatem uczynienie bardziej przejrzystym i efektywnym wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz osób podejmujących działalność gospodarczą. Oba nowe banki kontynuują tradycje i założenia banków, wspierających KfW i DtA (KfW-Mittelstandsbank oferuje programy dla osób podejmujących działalność gospodarczą, istniejących MSP i przedstawicieli wolnych zawodów)²². Nie uległy zmianie dotychczasowe formy wspierania. Nadal wyraża się ono w udzielaniu kredytów i oferowaniu fachowej pomocy doradczej. W finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych nadal główną rolę odgrywają długoterminowe kredyty, udzielane na korzystnych warunkach. Wzmocnienie kapitału własnego w MSP realizowane jest poprzez programy, oferujące środki finansowe dla instytucji, wchodzących udziałami do MSP, szczególnie tych, które działają w obszarze zaawansowanych technologii.

Skutkiem fuzji banków była konieczność przeredagowania oferty kredytowej. Zmianie uległy nazwy programów, przypisanych do tej pory do DtA i KfW, lecz zakres merytoryczny pozostał właściwie taki sam.

3.2. Wspieranie MSP na szczeblu krajów związkowych

Wszystkie kraje związkowe wspierają małe i średnie przedsiębiorstwa. Należy przy tym stwierdzić, że nie istnieją skoncentrowane programy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, które są oparte na identycznych zasadach we wszystkich krajach związkowych. Programy te obejmują wspieranie w obszarze pomocy finansowej oraz niefinansowej²³.

Pomoc finansowa dla MSP obejmuje praktycznie wszystkie instrumenty, służące poprawie sytuacji MSP, tj. subwencjonowanie inwestycji i oprocentowania kredytów, poręczenia, gwarancje, a także kredytowanie funduszy *venture capital*, które wchodzi udziałami do MSP. Subwencje inwestycyjne służą przede wszystkim poprawie regionalnej struktury gospodarczej i dotyczą tylko częściowo MSP, ponieważ w tych ramach wspierane mogą być także duże przedsiębiorstwa.

²² *Wir über uns, Zur Entstehung*, www.kfw-mittelstandsbank.de, 14.01.2004.

²³ G. Hofmeir, *op. cit.*, s. 52.

Najpopularniejszą formą pomocy są kredyty preferencyjne. Dopłaty do oprocentowania związanych z ich spłatą odsetek, w przeciwieństwie do normalnych kredytów, wynoszą z reguły od 2% do 4%. Kredyty udzielane są na finansowanie zakładania przedsiębiorstw i przedsięwzięcia inwestycyjne w określonych regionach i gałęziach gospodarczych. Programy pomocowe landów stanowią pewną rezerwę środków wspierania na wypadek wyczerpania się możliwości finansowania w ramach programów państwowych i dlatego postrzegane są jako uzupełniające.

We wszystkich krajach federacyjnych funkcjonują programy poręczeniowe, skierowane specjalnie do MSP. Także w ich przypadku obowiązuje zasada, że najpierw skorzystać należy z poręczeń oferowanych przez federację. We wszystkich landach rozwinęły się towarzystwa poręczeń kredytowych (*Kreditgarantiegemeinschaften* – KGG), jako organizacje samopomocy gospodarczej, obejmujące różne gałęzie gospodarcze. Te, które powstały dzięki pomocy państwa, poręczają kredyty na inwestycje i zakup środków obrotowych.

Kraje związkowe oferują małym i średnim przedsiębiorstwom także środki wspierania, ukierunkowane na nowoczesne technologie, preferując głównie takie przedsięwzięcia inwestycyjne. Obok tego opracowywane są specjalistyczne programy, mające obniżyć wysokie koszty i ryzyko przedsięwzięć rozwojowych w fazie innowacji i wprowadzania produktu na rynek. Szeroka jest także paleta wspierania pośredniego, które dotyczy związanych z technologiami: doradztwa i informacji, kooperacji w zakresie badań i technologii między przedsiębiorstwami i jednostkami badawczymi. Wspieraniu podlegają także zatrudnianie wykwalifikowanej kadry, poprawa zabezpieczenia w kapitał poprzez finansowanie udziałów w MSP oraz udzielanie poręczeń i kredytów²⁴.

Obok pomocy finansowej, skierowanej indywidualnie do przedsiębiorstw, kraje wspierają MSP przez różne środki, mające służyć wzrostowi efektywności MSP. We wszystkich landach dofinansowuje się szkolenie i kształcenie, doradztwo, kooperację, aktywizację sprzedaży. Następuje to poprzez subwencje albo partycypowanie w kosztach²⁵.

3.3. Wspieranie MSP na szczeblu gmin

Reprezentantem samorządu terytorialnego w Niemczech są gminy, które stanowią trzeci szczebel pionowej struktury sektora publicznego. Nie mając w zasadzie uprawnień legislacyjnych, posiadają one jednak zastrzeżoną sferę

²⁴ A. Icks (Hrsg.), *Unternehmen Mittelstand. Chancen im globalen Strukturwandel*, Verlag C. H. Beck, München 1997, s. 252.

²⁵ *Ibidem*, s. 58–61.

działalności własnej, wynikającej z ich autonomicznego charakteru jako podmiotów samorządu terytorialnego.

W Republice Federalnej Niemiec konstytucja państwa i konstytucje krajów związkowych gwarantują gminom prawo samorządności we własnym zakresie działania. Gminy realizują interesy miejscowej wspólnoty w ramach przepisów ustawowych. W przepisach tych brak jest stwierdzeń, że kierowanie gospodarką należy do bezpośrednich ich zadań. Istnieją jednak opinie, że wspieranie gospodarki jest trwałym elementem zadań gmin, a jego środki mają na celu poprawę warunków i struktury gospodarczej danej gminy²⁶. We wspieraniu gospodarki mogą one jednak uczestniczyć w sposób pośredni, poprzez realizację zleceń publicznych, zgodnych z kryteriami polityki gospodarczej. Gminy i związki gminne wspomagają rozwój infrastruktury gospodarczej, przez co kształtują warunki działania przedsiębiorstw.

Samorząd terytorialny stanowi obszar dla przedsiębiorstw, którego stan ogranicza lub stymuluje efektywne funkcjonowanie różnych podmiotów. Gospodarka samorządu terytorialnego wpływa na dynamikę przedsiębiorczości lokalnej. Samorząd terytorialny stanowi otoczenie zwłaszcza dla MSP, które są silnie uzależnione od warunków lokalnych. Pożądana jest ścisła współpraca władz lokalnych z miejscowymi przedsiębiorstwami, gdyż sukces miasta lub gminy tworzy przesłanki dla sukcesu firmy i odwrotnie²⁷.

Ograniczenia gmin i związków gminnych w prowadzeniu polityki wobec MSP mogą wynikać z pierwszeństwa wykonania zadań obowiązkowych lub nakazu oszczędnego gospodarowania budżetem. Gminy dysponują prawie wszystkimi instrumentami polityki wspierania MSP, do których należą:

- pomoc finansowa (subwencje, kredyty, poręczenia);
- polityka podatkowa;
- polityka infrastrukturalna;
- reklama i doradztwo²⁸.

W praktyce jednak pomoc ta zamyka się w obszarach prawa budowlanego i udzielania zleceń publicznych. Wspieranie MSP przez gminy może odbywać się także poprzez faworyzowanie tej grupy przedsiębiorstw w przetargach publicznych lub ograniczanie działalności zakładów komunalnych²⁹.

Wspieranie przedsiębiorstw przez gminy polega z reguły na szerokim doradztwie, lecz może także następować poprzez formy pośrednie, np. tworzenie przyjaznych warunków ramowych, aktywizację rynku pracy i roz-

²⁶ A. Hoppe, *Europäische Regionalpolitik und ihre nationale Implementationen. Großbritannien und Deutschland im Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen 2001, s. 50.

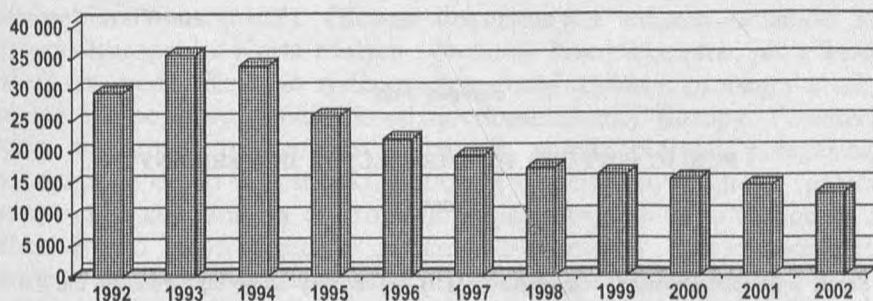
²⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 56.

²⁸ D. Behrendt, *Aufgaben und Möglichkeiten der Mittelstandsförderung – am Beispiel von Mittelstädten, insbesondere der Stadt Suhl/Thüringen*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1994, s. 16.

²⁹ G. Hofmeir, *op. cit.*, s. 39–43.

budowę infrastruktury komunikacyjnej. Wzrost lokalnej atrakcyjności tworzy warunki do zasiedlania przez nowe firmy i wpływa na rozwój wewnętrznego potencjału. Głównymi determinantami przedsiębiorczego wyboru są czynniki związane z infrastrukturą, warunki lokalowe oraz wykwalifikowana siła robocza. Dalszą rolę odgrywają czynniki socjalne, kulturalne i związane z kształceniem. Małe i średnie przedsiębiorstwa nie posiadają, tak jak duże, własnego zaplecza, dlatego tak bardzo zależą od warunków oferowanych przez gminę (np. duże przedsiębiorstwa są mniej zależne od istnienia wykwalifikowanej siły roboczej, gdyż same mogą prowadzić proces kształcenia pracowników).

Zgodnie z danymi Eurostat, pomoc publiczna w Niemczech stanowiła na przestrzeni lat 1992–2002 od 40% do 20% łącznej pomocy, udzielanej w krajach UE. Pomoc ta zmniejszała się systematycznie w tym okresie, co przedstawiono na rysunku 1. Wysoka intensywność pomocy na początku lat dziewięćdziesiątych związana była z finansowaniem gospodarczej odbudowy nowych landów.



Rys. 1. Wielkość pomocy publicznej w Niemczech w latach 1992–2002 w mln euro
Źródło: www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k12.html#data

W latach 2000–2002 w Niemczech, podobnie jak w UE, największy udział w strukturze form pomocy publicznej dla sektora przemysłowego i usług posiadały granty – 49,8%, oraz ulgi podatkowe – 37,7% (w UE odpowiednio 58,6% i 24%)³⁰.

4. PODSUMOWANIE

Pozycja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Niemczech to z pewnością efekt wieloletnich wysiłków, mających na celu zagwarantowanie jego rozwoju. Wysiłków tym bardziej efektywnych, że wypływających z inicjatyw różnych szczebli sektora publicznego. Współdziałanie federacji, krajów federacyjnych oraz gmin dało podstawy wieloaspektowego wspomaganie tej

³⁰ www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k12.html#stats1

grupy przedsiębiorstw. Wyraża się ono przede wszystkim w dostarczaniu środków finansowych do MSP, poprzez preferencyjne kredytowanie lub wchodzenie do nich udziałami. Głównym kreatorem programów pomocowych, w ostatnim czasie szczególnie ukierunkowanych na nowoczesne technologie, a także dawcą środków pozostaje federacja. Niemniej jednak ważne są propozycje wsparcia ze strony krajów federacyjnych oraz gmin, przyczyniające się do rozwoju lokalnych sieci powiązań i rozwoju infrastruktury.

W momencie włączenia NRD do RFN beneficjentami pomocy dla sektora MSP stali się przedsiębiorcy z landów wschodnich. Pod względem konieczności przebudowy struktury gospodarczej i nauki reguł gospodarki rynkowej, a także zmiany mentalnych przyzwyczajeń z poprzedniego systemu, ich sytuacja wyjściowa była podobna do sytuacji przedsiębiorców w Polsce. Mimo że efekt transformacji w byłej NRD nie jest jeszcze w pełni zadowalający, warto wyciągać wnioski z zastosowanych tam rozwiązań dla rozwoju sektora MSP w Polsce.

Joanna Fila

PUBLIC SUPPORT TO SMEs SECTOR IN GERMANY

(Summary)

Small and medium-sized enterprises (SME) act a very important role in the German economy. Their good condition is related to the fact, that for many years government has been putting much effort to stabilise and strengthen their position. Support for the SME in Germany is particular and is a result of cooperation on many levels of public institutions represented by the country government (federation), land governments and local authorities.

On the country level, the support mainly involves low-percentage credits given by public institutions, and also financing advisory, courses for employees and access to information. The support on the land and local levels, besides the financial aspect, relies on development of infrastructure.

Since the union of East and West Germany, also the enterprises from the eastern lands have been benefiting from this support.

The SME support solutions applied in the eastern lands are worth analysing, since they could be very well applied to improve the position of SMEs in Poland.