

**Opinia Europejskiej Komisji Ekonomiczno - Społecznej w sprawie propozycji decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady zmieniającej decyzję 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001—2005)**

(COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD))

(2004/C 302/02)

Dnia 23 grudnia 2003 r. Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w trybie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie pracy Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 9 czerwca 2004 r. (sprawozdawca: Dimitris Dimitriadis).

Na 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30. czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za przy 1 głosie przeciw i 4 wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

## 1. Przedmowa

1.1 Zarówno przed, jak i po ustaleniu Strategii Lizbońskiej Unia Europejska stała i nadal stoi w obliczu następujących trudności: (1) poważnych problemów w zakresie konkurencyjności i modernizacji przedsiębiorstw europejskich, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), (2) niesprawności i nadmiernej biurokracji w organach publicznych zajmujących się promowaniem przedsiębiorczości; (3) braku koordynacji pomiędzy podmiotami reprezentującymi MSP a organami publicznymi oraz Komisją w zakresie promowania przedsiębiorczości; (4) braku koordynacji między krajowymi politykami wspierania MSP w poszczególnych Państwach Członkowskich; (5) braku podstawowej strategii długoterminowej dla MSP w Państwach Członkowskich; (6) poważnych trudności z finansowaniem firm (zwłaszcza MSP) przez sektor bankowy oraz branżę venture capital; (7) wysokich kosztów kredytu w związku z niewielkimi rozmiarami MSP oraz podwyższonym ryzykiem oraz (8) braku stabilnej polityki w stosunku do MSP.

1.2 UE przyznaje, że chociaż w dziedzinie Jednolitego Rynku ustawodawstwo i przepisy wykonawcze tworzą kompletny system, MSP nie do końca odnajdują się w obowiązującym ustroju prawnym wraz z potencjalnymi korzyściami z niego płynącymi i nie w pełni ten potencjał wykorzystują.

1.3 UE prowadzi ciężką walkę z konkurencją międzynarodową – z silnymi gospodarczymi i politycznymi wpływami USA<sup>(1)</sup>, które osiągnęły bardzo wysoki poziom konkurencyjności i wydajności, oraz z Japonią, krajami Azji Południowo-Wschodniej<sup>(2)</sup> i gospodarkami rozwijającym się, jak Chiny, Indie i Brazylia.

(1) Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Action Plan: The European agenda for Entrepreneurship” (Plan działania – europejska agenda na rzecz przedsiębiorczości) COM(2004) 70 final, 11.02.2004 (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

(2) Opracowanie robocze Komisji „European Competitiveness Report 2003” („Europejski raport o konkurencji”, rok 2003) SEC(2003) 1299, 12.11.2003. (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

1.4 Najpoważniejszym problemem społecznym i gospodarczym, przed którym stoi UE, jest bezrobocie. Unia musi za pierwszoplanowy cel uznać tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w MSP, które stanowią przeważającą większość europejskich firm.

1.5 UE podejmuje ogromne wysiłki na rzecz rozwoju badań i technologii, ponieważ zdaje sobie sprawę, że jest to jedyny sposób zagwarantowania rozwoju i postępu, ale proponowana strategia nie zawsze przynosi spodziewane wyniki w związku z brakiem odpowiednio elastycznych mechanizmów oraz z przepisami, które sprzyjają biurokracji, osłabiają efektywność i powodują niepożądane opóźnienia.

1.6 Dążąc do pokonania tych trudności, Rada w Amsterdamie (czerwiec 1997 r.) oraz specjalny Szczyt ds. Zatrudnienia (Luksemburg, listopad 1997 r.) położyły fundamenty pod Inicjatywę na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, a Rada Ministrów decyzjami 98/347/WE<sup>(3)</sup> i 2000/819/WE<sup>(4)</sup> stworzyła podstawy zorganizowanego i trwałego wsparcia przedsiębiorczości europejskiej, wraz z konkretnymi programami na rzecz zwiększania liczby miejsc pracy.

## 2. Wstęp

### 2.1 Cele

Celem programu jest wspieranie tworzenia miejsc pracy oraz zakładania i rozwijania innowacyjnych MSP w rozumieniu zalecenia Komisji 96/280/WE poprzez zwiększanie dostępnych zasobów finansowych, a co za tym idzie – wzrost inwestycji w MSP.

(3) Decyzja Rady 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie środków pomocy finansowej dla nowatorskich i tworzących nowe miejsca pracy małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), inicjatyw dotyczących wzrostu i zatrudnienia – Dz.U. L 155 z 29.05.1998.

(4) Decyzja Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001—2005).

2.1.1 Małe i średnie przedsiębiorstwa zasługują na wsparcie, ponieważ dowiedziono, że łatwiej tworzą one nowe miejsca pracy, gdyż dobrze dostosowują się do zmieniających się warunków rynkowych, łatwo podejmują decyzje i szybciej realizują nowe wymagania w obrębie firmy. Ponadto często właśnie MSP napotykają najwięcej problemów w chwili powstawania (biurokracja i brak zasobów finansowych), przy promowaniu projektów innowacyjnych (brak dostępu do finansowania przez banki oraz - w nowych Państwach Członkowskich - brak systemu bankowego zdolnego zapewnić takie finansowanie) oraz przy rozszerzaniu współpracy międzynarodowej.

## 2.2 Opis – zakres programu

Program obejmuje trzy linie finansowania: (a) system venture capital (ETF Start-up Facility<sup>(1)</sup>), realizowany przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EIF); (b) system wsparcia finansowego dla tworzenia międzynarodowych spółek joint venture między MSP w UE (Joint European Venture – JEV), realizowany przez Komisję; (c) system gwarancji (SME Guarantee Facility), również realizowany przez EIF.

2.2.1 Budżet programu wyniósł 423,56 mln €, z czego 168 mln € przeznaczono na ETF Start-up Facility, 57 mln € na JEV oraz 198,56 mln € na SME Guarantee Facility. W związku z wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków z SME Guarantee Facility przekazano na ten program dodatkowe 30,56 mln € z programu JEV. Do 29 maja 2002 r. – czyli do końca programu - EIF wykorzystwała całość budżetu przeznaczonego pierwotnie na ETF Start-up Facility oraz SME Guarantee Facility. Jeśli idzie o JEV, na realizację różnych projektów dostępne było łącznie 14,5 mln €.

2.2.2 Program venture capital (ETF Start-up Facility) wspiera inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w MSP, zwłaszcza na etapie rozpoczynania działalności oraz we wczesnych stadiach rozwoju przedsiębiorstwa, jak również w innowacyjne MSP, poprzez inwestowanie w wyspecjalizowane fundusze kapitału wysokiego ryzyka.

2.2.2.1 W ramach projektu Joint European Venture (JEV) Wspólnota dofinansowuje tworzenie przez MSP nowych międzynarodowych spółek joint venture w UE.

2.2.2.2 W ramach linii SME Guarantee Facility UE zapewnia finansowanie kosztów gwarancji EIF oraz kontrgwarancji, aby promować zwiększanie pożyczek dla innowacyjnych MSP. Osiąga się to poprzez zwiększanie możliwości systemów gwarancyjnych działających w Państwach Członkowskich i odnosi się zarówno do programów nowych, jak i do już

istniejących. Linia ta pokrywa część strat z tytułu gwarancji (do wysokości z góry określonej kwoty), ze szczególnym uwzględnieniem finansowania wartości niematerialnych i prawnych MSP.

## 3. Efekty programu

3.1 Według raportu Komisji do czerwca 2002 r. z programu ETF Start-up Facility skorzystało 206 MSP z branży high-tech (biotechnologia / nauki przyrodnicze oraz technologia informacyjna)<sup>(2)</sup>; przedsiębiorstwa te uzyskały też bardzo pozytywne efekty w zakresie tworzenia miejsc pracy. SME Guarantee Facility wsparł 112 000 mniejszych firm, które zwiększyły zatrudnienie o ponad 30 %. W ramach JEV zrealizowano najmniej projektów (zaledwie 137 zaakceptowanych propozycji).

## 4. Uwagi

4.1 Raport Komisji<sup>(3)</sup> na temat trzech systemów oparty jest na bardzo małej próbie przedsiębiorstw, co oznacza, że wyciągnięte wnioski obarczone są dużym prawdopodobieństwem błędu statystycznego i merytorycznego.

4.2 Przez czteroletni okres od roku 1998 (rok rozpoczęcia) do 2002 (rok oceny) z ETF Start-up Facility skorzystało 206 MSP. EKES uważa tę liczbę za niską w porównaniu z wynikami osiągniętymi w Stanach Zjednoczonych, gdzie dzięki podobnym inicjatywom wspartym przez venture capital doszło do ogromnego wzrostu liczby zakładanych MSP i rozkwitu przedsiębiorczości w ogóle. Dzięki JEV powstało zaledwie 31 międzynarodowych spółek joint venture i 252 nowych miejsc pracy, co nie spełniło wiązań z tym projektem oczekiwań. Wyniki SME Guarantee Facility uważa się za dobre.

4.3 Przedstawione w raporcie prognozy liczby nowych miejsc pracy w dofinansowywanych firmach zostały oparte na wcześniejszych danych (od 2001 r. do połowy 2002 r.), nie sposób więc uznać ich za miarodajne dla tych trzech systemów.

4.4 EKES nie dysponuje ostatecznymi, konkretnymi i pełnymi danymi o nowych miejscach pracy (za cały okres 1998-2003), co sprawia, że niezwykle trudno jest ocenić sytuację i przedstawić stanowiska i wnioski. EKES pragnie jednak ponownie podkreślić swoje szczególne zainteresowanie wysiłkami na rzecz tworzenia miejsc pracy i wzywa Komisję do obrania tej kwestii za główny priorytet po zrewidowaniu programu wieloletniego.

(<sup>1</sup>) ETF (European Technology Facility) - Europejski Program Finansowego Wspierania Technologii, założony przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) w celu generowania venture capital na inwestycje w MSP z branży high-tech, oferujący finansowanie inwestycji za pośrednictwem istniejących funduszy kapitału wysokiego ryzyka.

(<sup>2</sup>) Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – COM(2003) 758 final z 8.12 2003.

(<sup>3</sup>) Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – COM(2003) 758 final z 8.12 2003.

4.5 Inwestycje wysokiego ryzyka to niezbędny element wsparcia innowacyjnych pomysłów, umożliwiając przekształcanie ich w przedsięwzięcia biznesowe i doprowadzenie do udanych projektów inwestycyjnych. Fenomenalny sukces niektórych przedsięwzięć tego typu rekompensuje niepowodzenia innych innowacyjnych projektów, które nie zdobywają powodzenia na rynku.

4.6 Program całkowicie ignoruje tradycyjną gospodarkę. Stałe kładąc nacisk na innowacyjność działań, wyklucza się możliwość dostępu do finansowania tradycyjnym MSP. Innowacja jest bardzo ważnym narzędziem modernizacji gospodarki i zwiększania konkurencyjności. Należy jednak podkreślić, że (a) europejskie przedsiębiorstwa ryzykują trwałą utratę rynku na rzecz importu produktów sektora tradycyjnego z krajów trzecich o niskich kosztach produkcji; (b) jeśli nie udzieli się wsparcia tradycyjnym MSP, istnieje ryzyko, że w sektorach handlowym i dystrybucyjnym powstaną oligopole, co przyniesie określone konsekwencje dla całego procesu produkcyjnego i w efekcie spadek zatrudnienia.

4.7 Ograniczenie biurokracji poprzez tworzenie jednostek odpowiadających za realizację na zasadzie „jednego okienka” oraz pozbycie się niepotrzebnych dokumentów dzięki wykorzystaniu nowoczesnej technologii to podstawowe warunki zwiększonego udziału MSP w tych programach.

## 5. Wnioski

5.1 EKES popiera proponowane przez Komisję zmiany w decyzji 2000/819/WE.

5.2 Komitet zgadza się z opinią Komisji, że rzeczywiste efekty wszystkich trzech instrumentów finansowania da się ocenić dopiero po dłuższym czasie; uważa jednak, że upłynęło już wystarczająco dużo czasu od ich wprowadzenia, aby wyciągnąć wnioski z myślą o dokonaniu pewnych poprawek, i że w obecnej ostro konkurencyjnej gospodarce globalnej czynnik czasu bardzo się liczy, gdyż trendy i perspektywy biznesowe stale się zmieniają.

5.3 EKES zdaje sobie sprawę, że w latach 2001 i 2002 międzynarodowa koniunktura gospodarcza była niesprzyjająca, podaż kapitału wysokiego ryzyka w UE była ograniczona, a większe banki niechętnie pożyczają pieniądze małym i średnim przedsiębiorstwom. W 2002 r. zapotrzebowanie na gwarancje w Europie znacznie wzrosło, gdyż duże banki zaczęły występować o dodatkowe zabezpieczenia ze względu na wysokie ryzyko i wysokie koszty związane z zarządzaniem kredytem. W tej sytuacji EKES uważa, że instrumenty, o których mowa – a zwłaszcza Guarantee Facility i Start-up Facility – są nadal bardzo pożyteczne. Sugeruje także wzmocnienie współpracy z małymi, wyspecjalizowanymi bankami, które współpracują głównie z MSP i mają elastyczne systemy komunikacji.

5.4 EKES popiera projekty realizowane w ramach trzech systemów, uznając je za potrzebne. Uważa jednakże, iż proces uzyskiwania do nich dostępu przez MSP jest uciążliwy, biurokratyczny i nieelastyczny, gdyż często bardzo trudno jest przedsiębiorstwom zdobyć informacje i opanować wewnętrzne procedury.

5.5 EKES za szczególnie pożyteczny instrument uważa SME Guarantee Facility i wzywa do znacznego zwiększenia finansowania w jego ramach oraz do podjęcia wszelkich wysiłków, aby bezpośrednio włączyć te kraje, które jak dotąd z niego nie korzystały (Grecja, Irlandia i Luksemburg).

5.6 EKES wspiera wysiłki mające na celu przedłużenie programu gwarancji z myślą o nowych Państwach Członkowskich, w których działają tysiące MSP pozbawionych dostępu do kredytów bankowych i nie mogących przez to skutecznie inwestować i tworzyć nowych miejsc pracy.

5.7 EKES uważa, że budżet programu powinien zostać zrewidowany z myślą o uwzględnieniu potrzeb nowych Państw Członkowskich. Obecnie dostępny budżet został zaplanowany jedynie dla 15 a nie 25 Państw Członkowskich, a nowi członkowie z pewnością będą mieli większe potrzeby.

5.8 EKES wzywa Komisję do podjęcia koniecznych kroków w celu dalszej rozbudowy ETF Start-up Facility, gdyż jest to kluczowe narzędzie wspierające tworzenie innowacyjnych MSP oraz przedsięwzięcia wysokiego ryzyka, które są niezbędne dla rozwoju badań i technologii, oraz innych programów inwestycyjnych MSP, które nie mieszczą się w kategorii high-tech, ale mają istotne znaczenie gospodarcze i muszą mieć dostęp do wszystkich rodzajów środków i instrumentów finansowania. Komitet proponuje zatem:

- a) zapewnienie gwarancji dla firm niezależnie od formy prawnej i rodzaju działalności,
- b) udostępnienie finansowanie z ETF Start-up wszystkim rodzajom firm,
- c) zwiększenie pomocy dla inicjatyw innowacyjnych i wysokiego ryzyka,
- d) we wszystkich wypadkach – stopniowe zwiększanie kapitału początkowego (ETF) w oparciu o miejsca pracy lub wzrost zatrudnienia i innowacji,
- e) zaangażowanie systemu bankowego w rozprowadzanie informacji i wspieranie programów finansowania i gwarancji,
- f) rozważenie możliwości wynegocjowania stopy procentowej dla firm-beneficjentów w drodze centralnego porozumienia między funduszem gwarancyjnym a bankami,
- g) rozważenie możliwości wspierania z funduszu gwarancyjnego inicjatyw krajowych.

5.9 EKES uważa, że kapitał prywatny i publiczny dostępny w UE na finansowanie badań i postępu technicznego nie jest w stanie pokryć zwiększonych potrzeb MSP w branży informacyjnej, nowych technologii i biotechnologii. Komitet zwraca się o wygospodarowanie znacznie większych środków na pokrycie tych potrzeb.

5.10 W miarę potrzeb należy zbadać, ocenić i wykorzystać szybkie i elastyczne systemy powstałe i z powodzeniem działające w USA. Powinno być także więcej możliwości współpracy z wyspecjalizowanymi funduszami venture capital, gdzie i kiedy tylko ujawni się zainteresowanie takich inwestorów<sup>(1)</sup>. EKES wzywa Komisję do podjęcia inicjatywy w tej kwestii.

5.11 EKES uważa, że należy podjąć więcej wysiłków w celu informowania MSP o istnieniu i funkcjonowaniu funduszu gwarancyjnego i znaleźć lepsze sposoby dostępu i komunikacji z EIF i EBI. Przeprowadzone badanie wykazało, że większość MSP nie wie o tym, że UE stworzyła dla nich instytucjonalny system wsparcia. Dlatego też niezbędne jest bezpośrednio zaangażowanie organizacji gospodarczych (izb handlowych, stowarzyszeń branżowych, organizacji MSP itp.) w celu poprawy przekazu informowania i nawiązywania bardziej bezpośredniego i skutecznego kontaktu z MSP, oraz szybsze rozwiązywanie problemów praktycznych pojawiających się podczas wdrażania programu.

5.12 EKES uważa, że wkrótce po akcesji nowych Państw Członkowskich trzeba będzie przeprowadzić specjalną ocenę wykorzystania programów; chociaż bowiem bierze się pod uwagę obecne problemy występujące w krajach przystępujących, pewne jest, że: a) rzeczywista sytuacja okaże się mniej korzystna niż donoszono; b) potrzebne będą znaczne fundusze, których rozmiarów nie da się teraz ocenić; c) nieunikniony na początku okres przystosowawczy niesie ze sobą poważne zagrożenia dla MSP.

5.13 EKES zgadza się z zaproponowanym przez Komisję wczesnym wycofywaniem JEV, biorąc pod uwagę krytykę, jakiej podlega w obecnym kształcie. Jednakże EKES pragnie podkreślić, że nadal popiera tworzenie międzynarodowych spółek joint venture; uważa bowiem, że UE jest bardzo opóźniona w międzynarodowych przedsięwzięciach gospodarczych i należy usuwać przeszkody dla biznesu w Europie.

5.14 Konieczne będzie także rozważenie ponownego wprowadzenia programu JEV lub innego programu opartego na podobnej zasadzie w momencie, gdy po rozszerzeniu pojawią się możliwości tworzenia międzynarodowych spółek w ramach

UE i EOG. Dla osiągnięcia tego ważnego celu potrzebna jest zatem polityka wspierania międzynarodowych spółek MSP – jednak bez nadmiernej biurokracji, która utrudniała realizację programu JEV i stała się przyczyną jego niepowodzenia.

5.15 EKES jest przekonany, że korzystając z doświadczeń zdobytych z Szóstym Ramowym Programem Badań i Rozwoju Technologicznego należy ponownie wprowadzić programy na małą skalę dla MSP, które obecnie nie mieszczą się w koncepcji programu wieloletniego.

5.16 EKES zgadza się, że z wdrażaniem programów finansowania na małą skalę wiążą się znaczne koszty administracyjne i że istnieje zatem tendencja do ich znacznego ograniczania. Pragnie jednakże zauważyć, że ograniczanie takich programów utrudnia sytuację SMP, które nie mogą korzystać z programów finansowania na dużą skalę. Dlatego też EKES zgadza się z Parlamentem Europejskim i zaleca Komisji szczególną ostrożność w kwestii ograniczania lub likwidacji tych programów, zwłaszcza że wyraźnie odpowiadają one faktycznym potrzebom MSP. Komitet uznaje za konieczne, aby Komisja współpracowała w tym przedmiocie z organizacjami biznesowymi.

5.17 EKES uważa Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw uchwaloną przez Radzie Europy w Feirii (19 czerwca 2002 r.) za szczególnie ważną inicjatywę; sprawie tej poświęcił wiele opinii. Komitet ponownie zwraca uwagę na konieczność wprowadzania w życie postanowień Karty za pośrednictwem jasnych przepisów prawa.

5.18 EKES popiera przedmiotowy zakres finansowania przedstawiony w załączniku I (opis obszarów działania) dla SME Guarantee Facility (załącznik I, punkt 4(a)(i)); sądzi jednak, że można go rozszerzyć na drodze poważnego i nieprzerwanego dialogu z reprezentatywnymi organizacjami MSP (np. o systemy jakości, badania nad środowiskiem, badania nad jakością, pomoc techniczną i technologiczną, transfer technologii).

5.19 EKES uważa, że Komisja musi podjąć bardziej zdecydowane i skuteczne działania wspierające innowacyjne MSP oraz ograniczyć biurokrację w swoich programach (np. rezygnując ze zbędnych dokumentów, przyspieszając procedury itd.), która powoduje negatywne skutki, jak choćby niepotrzebne opóźnienia.

5.20 EKES akceptuje ogólny kierunek rozwoju programów i ufa, że będą one nadal wspierane i doskonalone.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia planu działania na rzecz kapitału wysokiego ryzyka (RCAP - Risk Capital Action Plan), COM(2002) 563, 16.10.2002 (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).