

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

510. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 16 I 17 WRZEŚNIA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Doświadczenia w zakresie SBA w USA i UE: sprawdzone wzorce dla innowacyjnych działań na rzecz MŚP”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/02)

Sprawozdawca: Ullrich SCHRÖDER

Dnia 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Doświadczenia w zakresie SBA w USA i UE: sprawdzone wzorce dla innowacyjnych działań na rzecz MŚP” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 207 głosami (6 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

W UE istnieje około 21 mln małych i średnich przedsiębiorstw; zatrudniają one ponad 90 milionów osób i wytwarzają ponad 3 600 bln EUR wartości dodanej. Innymi słowy, 99 % wszystkich przedsiębiorstw to MŚP; zatrudniają one łącznie dwie trzecie wszystkich pracowników i generują 58 % wartości dodanej. W związku z tym niezbędny jest dynamiczny program *Small Business Act*.

EKES pragnie przedstawić następujące zalecenia na temat niektórych istotnych elementów przeglądu unijnego programu SBA (*Small Business Act*), opierając się na doświadczeniach Biura ds. Małych Przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych (*Small Business Administration*), które ma taki sam akronim, ale stosuje zupełnie inne podejście.

1.1. Przegląd programu SBA jest koniecznością

Komisja Europejska poinformowała, że zamierza opublikować przegląd w pierwszej połowie 2015 r., ale obecnie przełożyła to na późniejszy termin. Jako że chodzi tu o istotne obszary potencjalnych ulepszeń (zob. niżej), środowisko MŚP oczekuje publikacji przeglądu po wysłuchaniach; zważywszy na kluczowe znaczenie MŚP, powinien on ujrzeć światło dzienne możliwie najszybciej.

1.2. Forma prawna i stosowanie

Program SBA powinien uzyskać bardziej wiążącą formę i opierać się na ambitniejszym podejściu. EKES domagał się tego także w roku 2008 i 2011, jednak Komisja Europejska nie uwzględniła wtedy jego postulatu.

W odpowiednich wypadkach program powinien przewidywać większą liczbę mechanizmów prawnych, np. dotyczących zamówień publicznych, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, ocen skutków, testów MŚP. Powinno to stosować się zarówno do szczebla UE, jak i szczebla państw członkowskich, i będzie wymagało przyznania bardziej znaczącej roli Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. Zasady „najpierw myśl na małą skalę” i „tylko raz” muszą zostać uwzględnione w zawartym między instytucjami UE porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

1.3. Ranga polityczna

W UE program SBA ma niższą rangę polityczną niż w USA. EKES zaleca, aby w celu zwiększenia znaczenia SBA w UE:

- organizować na poziomie UE doroczne posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności poświęcone MŚP i programowi SBA, zgodnie z zaleceniem poczynionym w opinii z 2011 r. ⁽¹⁾,
- powołana przez Radę Grupa Robocza Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności i Wzrostu powinna dokonać przeglądu postępów w zakresie działań krajowych na rzecz wdrożenia priorytetów SBA i zastanowić się nad dodatkowymi środkami na poziomie UE; wyniki powinny zostać przekazane na doroczne posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności poświęcone MŚP i programowi SBA,
- nadać europejskiej sieci pełnomocników ds. MŚP większą wagę poprzez oparcie jej na urzędnikach wyższego szczebla, a mianowicie na dyrektorach generalnych z ministerstw gospodarki, co zapewniłoby ściślejszą i lepszą koordynację między UE i państwami członkowskimi.

1.4. Zarządzanie i skuteczność

1.4.1. Należy opracowywać sprawozdanie roczne UE w sprawie wdrażania programu SBA, które to sprawozdanie musi zawierać również oparty na danych raport z zarządzania programem przez Komisję oraz z funkcjonowania programów szczegółowych.

1.4.2. Należy zachęcić Europejski Trybunał Obrachunkowy, by publikował regularne sprawozdania w sprawie funkcjonowania odpowiednich programów i środków na rzecz MŚP, podobnie jak to w odniesieniu do amerykańskiego biura SBA czyni w USA zewnętrzne Biuro Kontroli Rządu (*Governmental Accountability Office*). Za zarządzanie wewnętrzne powinien odpowiadać niezależny urząd wewnątrz struktur Komisji, na kształt urzędu inspektora generalnego w strukturach amerykańskiego Biura ds. Małych Przedsiębiorstw.

1.4.3. Program SBA nie odniesie sukcesu, dopóki nie powstanie wielostronne partnerstwo w zarządzaniu (z udziałem partnerów społecznych oraz zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych). Dlatego też należy uruchomić grupę doradczą ds. programu SBA (zob. pkt 4.3.4), którą planowano utworzyć w roku 2011, lecz której ostatecznie nigdy nie powołano, i zasięgać jej opinii na etapie poprzedzającym podejmowanie decyzji.

1.4.4. Trzeba ulepszyć system krajowych i lokalnych planów wdrożenia SBA (zob. pkt 4.3.3) i uzupełnić go poprzez systematyczne wykorzystywanie tablic wyników.

Określanie celów

Zaleca się, by szerzej stosować cele orientacyjne z myślą o zwiększaniu udziału MŚP w zamówieniach publicznych oraz wiążące cele dotyczące programów badawczo-rozwojowych (zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym). Za sprawą wykorzystania takiego mechanizmu celów poszczególne wskaźniki powinny w kolejnych latach wzrosnąć.

Coroczna konferencja zainteresowanych stron poświęcona małej przedsiębiorczości

Zarówno w USA, jak i w UE istnieje spory zasób know-how oraz doświadczenia w zakresie polityk i programów na rzecz MŚP, lecz nie organizuje się żadnych strukturalnych i regularnych debat z udziałem zainteresowanych stron. Przydałaby się coroczna, oparta na prezentacji najlepszych przykładów konferencja poświęcona tej dziedzinie, organizowana na zmianę w UE i w USA. Uczestniczyłyby w niej odpowiednie zainteresowane podmioty z obu stron Atlantyku: politycy i przedstawiciele administracji, sieć pełnomocników ds. MŚP oraz organizacje małych przedsiębiorstw. Ze względu na ograniczony budżet organizacji małych przedsiębiorstw ich koszty udziału w konferencji powinny być rekompensowane. Każdego roku dyskutowano by, obok spraw ogólnych, wybrane zagadnienie specjalne: finansowanie, innowacje, handel (w tym TTIP), przedsiębiorczość kobiet itd.

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

2. Wprowadzenie – Cele opinii

2.1. Cel: Porównanie ogólnego podejścia i działań na rzecz MŚP realizowanych w ramach dwóch inicjatyw SBA – amerykańskiego Biura ds. Małych Przedsiębiorstw i unijnego programu *Small Business Act*.

Otoczenie polityczne i biznesowe w USA oraz w UE znacznie się od siebie różni, a w obu regionach, poza działaniami w ramach inicjatyw SBA, funkcjonuje wiele innych środków na rzecz MŚP na szczeblu krajowym i lokalnym ⁽²⁾.

2.2. Dlatego też we wnioskach niniejszej opinii (zob. rozdział 1) nie porównuje się konkretnych programów przyjętych w ramach obu wspomnianych inicjatyw SBA, lecz kładzie się nacisk na możliwe ulepszenia dotyczące rangi prawnej i politycznej, zarządzania, a także stosowania celów w unijnym programie *Small Business Act*.

3. Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych (SBA)

3.1. Amerykańskie Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw to niezależna agencja rządowa zapewniająca na poziomie federalnym wsparcie dla małych przedsiębiorstw. Zostało powołane przez prezydenta Eisenhowera w 1953 r., w następstwie przyjęcia ustawy o małych przedsiębiorstwach (*Small Business Act*). Jego celem jest doradztwo dla małych przedsiębiorstw oraz ochrona ich interesów. Budżet tej agencji w 2013 r. wynosił ok. 1 mld USD (nie licząc budżetu na działania niedotyczące przedsiębiorstw). Niektóre środki są prawnie wiążące. SBA posiada biura w każdym stanie USA oraz 1 000 placówek lokalnych. Prezydent Obama włączył dyrektora generalnego SBA w strukturę swojego gabinetu.

3.2. SBA przyjęło kompleksową definicję małego przedsiębiorstwa jako – zasadniczo – przedsiębiorstwa stanowiącego niezależny przedmiot własności, zorganizowanego i prowadzonego w celu osiągnięcia zysku. Zależnie od branży, produktu lub usługi, standardowa wielkość małego przedsiębiorstwa wyrażona jest liczbą pracowników lub wolumenem sprzedaży. Jeśli chodzi o maksymalną liczbę pracowników, waha się ona od około 100 do 1 500.

3.3. Przegląd działań i programów amerykańskiego biura SBA ⁽³⁾

3.3.1. Finansowanie: pożyczki i kapitał wysokiego ryzyka

3.3.1.1. Biuro SBA udziela gwarancji małym przedsiębiorstwom, które nie mogą uzyskać kredytu z innych źródeł. Z zasady pożyczek udzielają partnerzy SBA (banki i inne instytucje finansowe) i są one gwarantowane przez SBA.

Program mikropożyczek (*Microloan Programme*) jest adresowany do przedsiębiorstw nowych i znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, działających na rynkach o niedostatecznym finansowaniu. Przy pożyczkach ekspresowych odpowiedź następuje w ciągu 36 godzin od złożenia wniosku. Program pożyczkowy dla przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych (*Disaster Loan Programme*) przewiduje udzielanie pożyczek małym przedsiębiorstwom dotkniętym powszechnymi klęskami żywiołowymi; pożyczki udzielane są w ciągu 45 dni od złożenia wniosku.

3.3.1.2. Program *Small Business Investment Company* (SBIC) ma na celu ułatwienie dostępu małych przedsiębiorstw do kapitału wysokiego ryzyka.

3.3.2. Programy zamówień publicznych adresowane do małych przedsiębiorstw

3.3.2.1. Kilka programów zamówień umożliwia małym przedsiębiorcom (należącym do osób z grup defaworyzowanych bądź z obszarów o niedostatecznym poziomie działalności gospodarczej) konkurowanie o ważne zamówienia rządowe jedynie z podobnymi firmami.

⁽²⁾ Szersze porównanie środków na rzecz MŚP byłoby zbyt rozbudowane, jak na potrzeby tej opinii.

⁽³⁾ Jest to ogólny przegląd interesujących działań. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć na stronie www.sba.gov lub w sprawozdaniu Kongresu USA z 2013 r. pt. *Small Business Administration, A Primer on Programmes* [Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw – przewodnik po programach], dostępnym na stronie www.crs.gov. Przegląd programów SBA zamieszczono również w sprawozdaniu nr GAO-12-819 Biura Kontroli Rządu zatytułowanym *Entrepreneurial Assistance* [Wsparcie dla przedsiębiorców], dostępnym na stronie www.gao.gov.

Wyznacza się ogólne roczne cele rządowe dotyczące udziału zamówień publicznych przyznawanych małym przedsiębiorstwom w całej puli federalnych zamówień publicznych, przy czym określa się też zróżnicowane cele podrzędne dla poszczególnych departamentów i agencji. Ten ogólny cel utrzymuje się obecnie na poziomie co najmniej 23 % całkowitej wartości zamówień federalnych dotyczących wykonawstwa. W UE odsetek ten jest wyższy i wynosi 29 %, ale obejmuje także zamówienia udzielane przez władze regionalne i lokalne. Cel przyjęty w USA może w przyszłości zostać podwyższony.

3.3.3. Programy badań i rozwoju: strategia na rzecz zwiększania udziału MŚP poprzez podwyższanie celów

3.3.3.1. Program wspierający badania nad innowacjami w małych przedsiębiorstwach (*Small Business Innovation Research – SBIR*) zwiększa uczestnictwo małych firm technologicznych w działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej przez departamenty federalne dysponujące budżetem na badania i rozwój w wysokości co najmniej 100 mln USD. Część budżetu każdego takiego departamentu na badania i rozwój musi zostać spożytkowana na angażowanie małych przedsiębiorstw: początkowo wynosiła ona 0,2 % w 1983 r., ale była stopniowo zwiększana, by osiągnąć 2,7 % w 2013 r. (nowy cel, wyznaczony na 2017 r., wynosi 3,2 %).

3.3.3.2. Program na rzecz transferu technologii z udziałem małych przedsiębiorstw (*Small Business Technology Transfer – STTR*) zapewnia fundusze na prowadzenie badań federalnych, do podziału między małe przedsiębiorstwa i organizacje badawcze non-profit: część budżetu na BR przeznaczona na ten program wynosiła 0,35 % w 2013 r. i została zwiększona do 0,45 % w 2016 r.

3.3.4. Programy rozwoju przedsiębiorczości

W ramach tych programów w 1 000 ośrodków prowadzone są szkolenia dla małych przedsiębiorstw. Stowarzyszenie SCORE zrzesza 50 niezależnych organizacji non-profit i współpracuje z 13 000 wolontariuszy.

3.3.5. Biuro Handlu Międzynarodowego

Biuro to zapewnia wsparcie dla eksporterów, a do jego działań należy udzielanie ekspresowych pożyczek (w ciągu 36 godzin) i dotacji na uczestnictwo w zagranicznych targach, przygotowanie dokumentacji i materiałów audiowizualnych.

3.3.6. Urzędy specjalne

Do zadań Biura Inspektora Generalnego (*Office of the Inspector General*) należy poprawa zarządzania i skuteczności SBA, zwalczanie nadużyć w programach oraz przegląd istniejącego lub proponowanego ustawodawstwa. Jest to niezależny urząd w strukturach SBA kierowany przez inspektora generalnego.

Biuro Wsparcia (*Office of Advocacy*): to niezależny organ będący głosem małych przedsiębiorstw, włączony do struktur rządu federalnego. Do jego zadań należy propagowanie polityki na rzecz małych przedsiębiorstw poprzez ingerowanie w procesy regulacyjne agencji federalnych oraz poprzez badanie wpływu regulacji federalnych.

4. Postęp w UE: od Europejskiej karty małych przedsiębiorstw do programu *Small Business Act* ⁽⁴⁾

4.1. Europejska karta małych przedsiębiorstw – 2000 r.

Europejska karta małych przedsiębiorstw została przyjęta przez przywódców UE w 2000 r. Stanowiła nieposiadające mocy prawnej zobowiązanie państw członkowskich do poprawy otoczenia biznesowego z myślą o małych i średnich przedsiębiorstwach w państwach członkowskich oraz na szczeblu UE. Karta odnosiła się w szczególności do małych przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracowników.

4.2. Unijny program *Small Business Act* (SBA) – 2008 r.

4.2.1. Komisja przeanalizowała podejście SBA w USA i w 2008 r. opublikowała komunikat zatytułowany „Najpierw myśl na małą skalę – Program *Small Business Act* dla Europy” ⁽⁵⁾, odnoszący się do szerszej grupy docelowej (MŚP liczące mniej niż 250 zatrudnionych).

W ramach tego programu zaproponowano zaledwie kilka nowych wniosków ustawodawczych.

⁽⁴⁾ Poniżej przedstawiono w zarysie najważniejsze wydarzenia dotyczące SBA. Bardziej szczegółowy przegląd można znaleźć w dokumencie informacyjnym dostępnym na stronie internetowej EKES-u.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

Treść SBA w głównej mierze dotyczy nowych ram politycznych, łączących istniejące polityki na rzecz przedsiębiorców oraz wykorzystujących dorobek Europejskiej karty małych przedsiębiorstw.

4.2.2. Wprowadzono 10 zasad opracowywania i wdrażania strategii politycznych na rzecz MŚP na poziomie unijnym i krajowym, a dotyczyły one: otoczenia biznesu, przedsiębiorczości, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zamówień publicznych, krótszych okresów płatności, lepszego jednolitego rynku, umiejętności i innowacji.

4.2.3. W 2008 r. EKES⁽⁶⁾ zaproponował ambitniejszy program SBA. Propozycja ta nawiązuje do amerykańskiej inicjatywy SBA.

4.2.4. Podstawowe zalecenia Komitetu obejmowały:

- wiążący instrument prawny służący stosowaniu zasady „najpierw myśl na małą skalę”,
- powołanie komitetu ds. SBA, z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i europejskich stowarzyszeń biznesowych reprezentujących MŚP,
- wyznaczenie krajowego pełnomocnika ds. MŚP w każdym państwie członkowskim.

Niestety pierwsze dwa zalecenia nie zostały wprowadzone w życie przez Komisję Europejską.

4.3. **Przegląd unijnego programu *Small Business Act* (2011 r.)**

4.3.1. W 2011 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Przegląd programu *Small Business Act* dla Europy”⁽⁷⁾. Komisja podsumowała, że poczyniono postęp, ale wciąż jest więcej do zrobienia.

4.3.2. Jeżeli zaś chodzi o ocenę stanu rzeczy w państwach członkowskich, Komisja wypowiedziała się mniej pochlebnie na temat następujących procesów:

- ograniczanie obciążeń administracyjnych i wdrażanie krajowych testów MŚP,
- promowanie Europejskiego kodeksu najlepszych praktyk,
- uproszczenie postępowania upadłościowego.

4.3.3. W przeglądzie SBA zaproponowano w odpowiedzi na kryzys gospodarczy działania w następujących obszarach: regulacje, finansowanie, dostęp do rynku, przedsiębiorczość, tworzenie miejsc pracy i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (w tym przedsiębiorczość kobiet i inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej).

4.3.4. Ulepszenia strategiczne obejmują wzmocnienie zarządzania.

- Komisja nadal będzie wydawać ogólne roczne sprawozdania dotyczące poszczególnych państw członkowskich zgodnie ze strategią „Europa 2020”; uwzględnią się w nich postęp w zakresie SBA.
- Należy uruchomić grupę doradczą ds. SBA, którą planowano utworzyć w roku 2011, lecz której ostatecznie nigdy nie powołano, i zasięgać jej opinii na etapie poprzedzającym podejmowanie decyzji.
- Wprowadzono sieć pełnomocników ds. MŚP, w skład której wchodzi pełnomocnicy ds. MŚP z ramienia Komisji oraz z ramienia państw członkowskich. Sieć ta powinna stworzyć bezpośrednie połączenie między Komisją, krajowymi administracjami i krajowymi organizacjami biznesowymi.
- Opracowywanie krajowych planów wdrażania SBA wspomaganych przez sprawny mechanizm monitorowania, w koordynacji z państwami członkowskimi i organizacjami biznesowymi. (EKES wyraża jednak ubolewanie, że nie realizuje się tego ulepszenia tak skutecznie, jak to możliwe).

4.3.5. W 2011 r. EKES⁽⁸⁾ odnotował, że poświęcono więcej uwagi MŚP.

Podstawowe wnioski Komitetu były następujące:

- Komitet uważa, że program SBA powinien przybrać bardziej wiążącą formę.
- Program SBA nie odniesie sukcesu, dopóki nie powstanie wielostronne partnerstwo w zarządzaniu (z udziałem partnerów społecznych oraz zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

- Zaniedbywana jest kluczowa rola organizacji pośredniczących z sektora publicznego i prywatnego, polegająca na dostarczaniu dopasowanych usług.
- EKES wzywa Radę do utworzenia specjalnej, zwoływanej corocznie Rady ds. Konkurencyjności zajmującej się MŚP, mikroprzedsiębiorstwami i SBA.

EKES ubolewa, że zalecenia te nie zostały przez Komisję Europejską wdrożone.

4.4. **Konsultacje publiczne w sprawie programu SBA – 2014 r.**

4.4.1. We wrześniu 2014 r. Komisja uruchomiła konsultacje w sprawie sposobów zmiany programu SBA, zatytułowane „Silna polityka UE na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorców 2015–2020”.

4.4.2. Komisja doszła do wniosku, że w wielu państwach członkowskich program SBA nie został w pełni wdrożony.

Zaproponowane obszary priorytetowe to:

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych,
- dostęp do finansowania i rynków,
- potencjał przedsiębiorczości i innowacyjności,
- usprawnienie rozwoju umiejętności (nowe).

4.4.3. W kwietniu 2015 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat wyników. Publikację wniosku dotyczącego zmienionego programu SBA planowano początkowo na pierwszą połowę 2015 r., jednak przełożono ją na rok 2016. Europejskie organizacje przedsiębiorców wyraziły rozczarowanie tą zwłoką i wezwały do podjęcia działań w 2015 r.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
