

Europejska definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jako instrument polityki rozwoju sektora przedsiębiorstw – doświadczenia, postulaty i wnioski na przyszłość

Dariusz Kowalski, *Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (Polska)*

E-mail: d.kowalski@ujk.edu.pl.

ORCID ID: 0000-0003-3864-4568

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka wyodrębnienia z ogółu gospodarki mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które z uwagi na swoje nieduże rozmiary napotykają na bariery rynkowe utrudniające im rozwój. Podstawowym narzędziem prawnym w tym zakresie jest definicja sektora MŚP określona na poziomie przepisów UE. Celem prowadzonej analizy jest poszukiwanie zalet i wad obecnej definicji oraz odniesienie się do poszczególnych pomysłów jej modyfikacji, z uwzględnieniem linii orzeczniczej organów Unii Europejskiej. Zasadnicza hipoteza badawcza brzmi: z uwagi na znaczenie definicji MŚP dla gospodarki UE, zmiany jakie powinny zostać dokonane w analizowanej definicji, muszą uwzględniać zarówno obecne uwarunkowania gospodarcze, jak i dotychczasowe doświadczenia organów stosujących tę definicję, jednak zasadniczym punktem odniesienia przy konstruowaniu zmian jest cel, dla którego przedsiębiorstwa te zostały wyodrębnione. Celem tym jest wsparcie podmiotów, takiej pomocy *de facto* potrzebujących. Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych, orzecznictwa organów UE, a także branżowych raportów i analiz z zakresu sektora MŚP.

Słowa kluczowe: definicja MŚP, polityka rozwoju, przedsiębiorczość

European definition of micro, small and medium enterprises as an instrument of the development policy of the enterprise sector – experience, postulates and conclusions for the future

Abstract

The subject of the article is the issue of separating micro, small and medium enterprises (SME) from the general economy which due to their small size encounter market barriers hindering their deve-

lopment. The basic legal instruments in this matter is the definition of the SME sector at the level of the EU regulations. The purpose of the analysis is to look for advantages and disadvantages of the existing definition, as well as to refer to the selected ideas of its modification, considering European Union case law. The main research hypothesis is: regarding the importance of SME's definition for the EU economy, the changes that must be made in the analysed concept must take into account the existing economic conditions as well as the previously available use of the same definition by the institutions. However, it is equally important to identify the purpose for which the SMEs were separated under a specific definition. The purpose of this separation was to provide support for such SMEs, which they *de facto* need. The basic research method used in the article is the dogmatic and legal method. Its subject was the analysis of the content of normative acts, the EU case law, as well as reports and analyses in the field of the SME sector.

Keywords: Definition of SMEs, development policy, entrepreneurship

Definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest podstawowym narzędziem prawnym, za pomocą którego prawodawca może ukierunkować pomoc publiczną na rozwój tego sektora. Dzięki tej definicji można wyodrębnić z ogółu gospodarki część przedsiębiorstw, które z uwagi na swoje cechy charakterystyczne napotykają szczególne bariery utrudniające im rozwój. Cechami takich przedsiębiorstw są np. trudności związane z uzyskaniem kapitału lub pożyczek z uwagi na niechęć niektórych rynków finansowych do podejmowania ryzyka (Noga, Gulba 2018) oraz ograniczone zabezpieczenia, jakie MŚP mogą zaoferować. Ograniczone zasoby mogą im również utrudnić dostęp do informacji dotyczącej w szczególności nowych technologii i potencjalnych rynków (Rozporządzenie 651/2014: ust. 40, Starczewska-Krzysztożek 2008: s. 1-4).

Na gruncie powyższej charakterystyki pojawia się zasadnicze pytanie, w jaki sposób wyodrębnić z ogółu gospodarki część przedsiębiorstw w taki sposób, aby pomoc państwa w tym zakresie ukierunkowana była na przedsiębiorstwa *de facto* potrzebujących takiej pomocy? W prawie europejskim jednolite pojęcie MŚP określone zostało po raz pierwszy¹ w Zaleceniu 96/280/WE Komisji Europejskiej (KE), dotyczącym definicji małych i średnich przedsiębiorstw. Wcześniej poszczególne państwa członkowskie tworzyły regulacje wyznaczające sektor MŚP *ad hoc*, na podstawie lokalnej praktyki, bądź bazowały na zasadach określonych w obowiązujących wówczas wytycznych o pomocy państwa dla MŚP. Praktyka taka prowadziła do nierówności pomiędzy poszczególnymi

¹ Znaczenie sektora MŚP dla gospodarki zaobserwowano już na przelomie lat 70 i 80. XX w. (Lukács 2005: s. 4) Wspólnota Europejska ogłosiła rok 1983 *Europejskim rokiem małej i średniej przedsiębiorczości oraz rzemiosła*, natomiast w czerwcu 1986 r. Rada Europejska powołała niezależny zespół zadaniowy ds. małych i średnich przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Zespół miał opracować program koordynujący wszelkie działania Komisji dotyczące sektora małych i średnich podmiotów gospodarczych oraz harmonizacji polityki Wspólnoty i polityk narodowych w tym zakresie. Dodatkowo zajmował się on także opracowywaniem systemu współpracy z organizacjami reprezentującymi małą przedsiębiorczość oraz pomocą w kreowaniu programów i struktur mających na celu rozwiązywanie realnych problemów sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Tak powstał przyjęty 3 listopada 1986 r. *Program działania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw*. Program ten jest oficjalnie uznawany za początek polityki wspólnotowej wobec małych i średnich przedsiębiorstw. Takie wspólnie koordynowane inicjatywy prowadziły do stopniowego ujednoczenia się sposobów definiowania małych i średnich przedsiębiorstw.

kategoriami przedsiębiorców. Definicja MŚP w obecnej formie została określona w zaleceniu nr 2003/361/WE, w którym uwzględniono zmiany w rozwoju gospodarczym, mające miejsce od czasu wejścia w życie pierwszego Zalecenia KE.

Nowe zalecenie zaczęło obowiązywać z dniem 1 stycznia 2005 roku i ma zastosowanie do wszystkich polityk, programów i działań, jakie Komisja realizuje wobec sektora MŚP. Definicja ta została również powielona w innych aktach normatywnych na poziomie prawa UE, np. w rozporządzeniu 651/2014 (wcześniej w rozporządzeniu 800/2008). Oznacza to, że pomimo znacznych zmian gospodarczych, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich 15 lat, definicja MŚP nie ewoluowała. Obecnie trwają liczne konsultacje na temat modyfikacji tej definicji, które mają uwzględniać zmiany gospodarcze, które zaszły od 2005 r., a także inflację, wzrost gospodarczy oraz doświadczenia organów wdrażających poszczególne programy pomocowe. Celem niniejszego artykułu jest analiza zalet i wad obecnej definicji oraz odniesienie się do poszczególnych pomysłów jej modyfikacji, z uwzględnieniem linii orzeczniczej organów Unii Europejskiej.

Na gruncie powyższych rozważań przyjęto zasadniczą hipotezę badawczą: z uwagi na znaczenie definicji MŚP dla gospodarki UE, zmiany jakie powinny zostać w niej dokonane, muszą uwzględniać zarówno obecne uwarunkowania gospodarcze, jak i dotychczasowe doświadczenia organów stosujących tę definicję, jednak zasadniczym punktem odniesienia przy konstruowaniu zmian jest cel, dla którego przedsiębiorstwa te zostały wyodrębnione. Celem tym jest wsparcie podmiotów, takiej pomocy *de facto* potrzebujących. Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych, orzecznictwa organów UE, a także branżowych raportów i analiz dotyczących sektora MŚP. Uzupełniająco wykorzystana została metoda analiz porównawczych, dzięki której przeprowadzono ocenę znaczenia sektora MŚP w gospodarce. Na potrzeby artykułu przeprowadzono również analizę literatury przedmiotu obejmującej, poza opracowaniami naukowymi, stanowiska instytucji i organizacji zajmujących się problematyką sektora MŚP.

Wsparcie przedsiębiorczości a pomoc publiczna

Punktem wyjścia do analizy definicji sektora MŚP jest określenie celu, dla którego taki sektor jest wyodrębniany (Wolański 2013: s. 20). Biorąc pod uwagę szeroko rozumianą gospodarkę, cele te mogą być różne. Można wskazać np. na cele statystyczne – takie jak monitorowanie wskaźników ekonomicznych gospodarki (PARP 2018) oraz zarządcze – określenie zasad zarządzania tego rodzaju przedsiębiorstwami (Michalski 2013). Jednakże (tak jak wcześniej zasygnalizowano), z punktu widzenia polityki rozwoju celem nadrzędnym jest wsparcie przedsiębiorstw najbardziej tej pomocy potrzebujących – ten cel będzie analizowany w dalszej części artykułu. Należy jednak zaznaczyć, że działalność państwa w zakresie publicznego wsparcia przedsiębiorczości jest zdeterminowana prowadzoną przez UE polityką konkurencji. Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem

konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. We wskazanym przepisie, wprost zakazano pomocy państwa. Aktami normatywnymi mającymi charakter *lex specialis* w stosunku do wspomnianego uregulowania są: wspomniane wcześniej rozporządzenie 651/2014 oraz rozporządzenie 1407/2013 Komisji. Na podstawie tych przepisów prawodawca dopuścił możliwość udzielania pomocy publicznej (po spełnieniu określonych przesłanek) w kilku szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu gospodarczego obszarach. Do obszarów tych zaliczyć można m.in. pomoc na dostęp MŚP do finansowania, pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, pomoc szkoleniową, pomoc na ochronę środowiska, pomoc na infrastrukturę szerokopasmową. Ponadto dopuszczone zostało wsparcie o niskiej wartości tzw. pomoc *de minimis* – prawodawca zakłada, że wsparcie to z uwagi na swoją nieznaczną wartość nie wpływa na konkurencje na wspólnym rynku. W celu określenia, które z przedsiębiorstw w gospodarce powinny zostać objęte wskazanymi wyłączeniami, a w konsekwencji mogłyby uzyskać pomoc publiczną, niezbędnym było przyjęcie definicji MŚP.

Zakres obecnej definicji MŚP określony został w zaleceniu nr 2003/361/WE. Ponadto definicja ta została także umieszczona w załączniku nr 1 do rozporządzenia 651/2014. Zgodnie z tą definicją, do sektora MŚP zalicza się przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 250 pracowników, których roczny obrót nie przekracza 50 milionów euro lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów euro. Wskazane progi ilościowe stanowią podstawowe punkty odniesienia przy określeniu wielkości przedsiębiorstw. Należy jednakże podkreślić, że dodatkowo przy określaniu statusu przedsiębiorstwa powinno się brać pod uwagę, czy jest ono przedsiębiorstwem samodzielnym, czy należy do większej grupy kapitałowej. Warto również dodać, że w ramach tej definicji zostały wyodrębnione podsektory mikro przedsiębiorstw² oraz przedsiębiorstw matczyń³.

Doświadczenia

Tak jak już zasygnalizowano, na przestrzeni ostatnich lat problematyka rozwoju sektora MŚP oraz określenia granic jego definicji była wielokrotnie przedmiotem badań, zarówno w Polsce (Kowalski 2016; Kulawik-Dutkowska 2014; Skowryra 2009; Mikołajczyk, Krawczyk 2006), jak i w innych krajach UE (Kotane 2017; Tebano 2015; Ahmad, Alaskari 2014). Ponadto kwestie te były wielokrotnie przedmiotem analizy sądów oraz organów odpowiedzialnych za wdrażanie projektów współfinansowanych ze środków publicznych (Decyzja 2006/904/WE; Wyrok SPI 2004; Wyrok SPI 2007; Wyrok Trybunału 2004), a także różnego rodzaju organizacji zrzeszających podmioty uczestniczące w systemie wsparcia sektora MŚP (EAPB 2019; BCC 2018; UEAPME 2017). Kwestie sporne budzące wątpliwości w zakresie interpretowania definicji można podzielić na dwie główne grupy.

Pierwsza grupa to wszelkiego rodzaju wątpliwości związane z poszczególnymi pro-

² Roczny obrót albo suma bilansowa do 2 mln euro oraz próg zatrudnienia do 10 osób.

³ Roczny obrót albo suma bilansowa do 10 mln euro oraz próg zatrudnienia do 50 osób.

gami ilościowymi dotyczącymi wskaźników, na podstawie których przedsiębiorstwa są kwalifikowane do sektora MŚP (liczba osób zatrudnionych, obrót przedsiębiorstwa, suma bilansowa). Przykładem tego rodzaju wątpliwości jest kwestia precyzyjnego określenia ilości osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Wiąże się to m.in. z ustaleniem: czy osoby współpracujące na podstawie umów cywilnoprawnych można uznać za pracowników? W jaki sposób obliczać pracę osób pracujących w przedsiębiorstwie sezonowo? Czy limitami objęte są kobiety na zwolnieniach macierzyńskich albo uczniowie i studenci uczący się do zawodu? W celu ograniczenia wątpliwości przyjęto, że liczbę pracowników określa się w formie rocznych jednostek roboczych, tj. w liczbie osób zatrudnionych na pełnych etatach, w niepełnym wymiarze godzin oraz sezonowo w przedsiębiorstwie w ciągu całego okresu referencyjnego. Każda osoba zatrudniona na pełen etat przez przedsiębiorstwo, w ciągu całego roku referencyjnego stanowi jedną jednostkę roboczą. Przy obliczeniu rocznych jednostek roboczych, należy brać pod uwagę proporcjonalny udział pracy osób, które nie przepracowały pełnego roku, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin oraz pracowników sezonowych. Wartym podkreślenia jest wyłączenie spośród osób zatrudnionych studentów odbywających szkolenie zawodowe oraz osób odbywających praktykę. Wyłączenie to zostało wprowadzone, aby nie zniechęcać pracodawców do zatrudniania osób wchodzących na rynek pracy. Do obliczenia ilości pracowników nie wlicza się również osób przebywających na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym.

Następną przesłanką włączenia przedsiębiorstw do sektora MŚP jest nieprzekroczenie właściwych progów finansowych. Zgodnie z definicją UE, dane stosowane do określania liczby kwot finansowych, odnoszą się do ostatniego zatwierdzonego okresu obrachunkowego i obliczane są w skali rocznej. Uwzględnia się je począwszy od dnia zamknięcia ksiąg rachunkowych. Uzyskanie lub utrata statusu średniego, małego lub mikro przedsiębiorstwa następuje tylko wówczas, gdy zjawisko to powtórzy się w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych. W przypadku nowo utworzonych przedsiębiorstw, których księgi rachunkowe nie zostały jeszcze zatwierdzone, odpowiednie dane pochodzą z oceny dokonanej w dobrej wierze, w trakcie roku obrachunkowego. Biorąc pod uwagę wskazane progi wartościowe warto zaznaczyć, że legalna definicja ma niewielkie znaczenie statystyczne. Wynika to z odmiennego udziału w gospodarce podmiotów o określonej wielkości, np. podmioty o obrocie 50 mln euro rocznie w gospodarce niemieckiej stanowią średnie przedsiębiorstwa, natomiast w gospodarce polskiej można je uznać za przedsiębiorstwa duże (biorąc pod uwagę cechy organizacyjne oraz udział tych podmiotów w gospodarce). Rozróżnienie definicji ze względu na obszar, na którym działa przedsiębiorstwo byłoby jednak niekorzystne, ponieważ (biorąc pod uwagę swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w UE) mogłoby prowadzić do sztucznego przenoszenia działalności gospodarczej do tych krajów, w których ustawodawstwie definicja MŚP jest korzystniejsza, co pozwoliłoby na zaklasyfikowanie przedsiębiorstwa do MŚP, a w konsekwencji na uzyskanie pomocy państwa. W związku z powyższym, przy określaniu legalnej definicji MŚP, za priorytet należy uznać spójność prawa, i na tym poziomie utrzymać jednolitą definicję w całej UE (Kowalski 2015: s. 24).

Druga grupa wątpliwości związana jest z ustaleniem samodzielności gospodarczej przedsiębiorstw. Zgodnie z definicją UE badaniu podlega, czy dane przedsiębiorstwo jest przedsiębiorstwem niezależnym, tj. nie jest przedsiębiorstwem związanym, ani przedsiębiorstwem partnerskim. Przyczyną wprowadzenia do definicji tego ograniczenia jest zapobieganie próbom obejścia progów zatrudnienia oraz finansowych, poprzez kreowanie pozornej struktury własnościowej lub decyzyjnej. Przedsiębiorstwa niezależne to podmioty niemające powiązań własnościowych z innymi przedsiębiorstwami, bądź też posiadające mniej niż 25% kapitału lub głosów (w zależności, która wielkość jest większa) w innych przedsiębiorstwach.

Problemy związane z kwalifikowalnością przedsiębiorstw do sektora MŚP z uwagi na ich strukturę własnościową dotyczą w szczególności obchodzenia tych przepisów poprzez dokonywanie sztucznego ich podziału albo zmiany struktury właścicielskiej, w konsekwencji czego są poniżej wskazanych progów ilościowych. Konsekwencją sztucznego podziału przedsiębiorstw jest brak w stosunku do nich typowych ograniczeń rozwojowych, na jakie napotykają przedsiębiorstwa z tego sektora. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem analizy organów UE. Przykładem tego typu wątpliwości jest sprawa dotycząca przedsiębiorstwa Pollmeier GmbH Malchow. Właścicielem przedsiębiorstwa był Ralf Pollmeier, kontrolujący również dziewięć innych przedsiębiorstw. Po złożeniu wniosku o udzielenie wsparcia, sprzedał on większość swoich udziałów w jednym z kontrolowanych przez siebie przedsiębiorstw. Sprzedane udziały nabyła jego siostra, a także jedna osoba niespokrewniona. W wyniku sprzedaży posiadał on 23,25% udziałów w tym przedsiębiorstwie (tj. poniżej 25% progu udziałów), co oznacza, że przedsiębiorstwo to niewliczone zostało przy uwzględnianiu wielkości Pollmeier GmbH Malchow. Na podstawie powyższego stanu faktycznego przedsiębiorstwo uzyskało pomoc państwa. Komisja Europejska, analizując powyższy stan faktyczny, uznała Pollmeier GmbH Malchow za przedsiębiorstwo zależne. Komisja swoje stanowisko uzasadniła faktem sprawowania kontroli tej samej osoby nad pozostałymi przedsiębiorstwami oraz tym, że były one zaangażowane w ten sam rodzaj działalności gospodarczej. W powyższym przykładzie beneficjent pomocy nie doświadczał problemów typowych dla MŚP, ponieważ należał do grupy przedsiębiorstw wspierających się wzajemnie, co pozwoliło mu przezwyciężyć problemy typowe dla MŚP bez konieczności wsparcia ze strony państwa. Ponadto Komisja uznała, że przy szacowaniu danych do ustalenia statusu MŚP, należało wziąć pod uwagę przedsiębiorstwo, którego udziały Ralf Pollmeier sprzedał po złożeniu wniosku o wsparcie. Przyczyną były wątpliwości, czy sprzedaż udziałów w tym przedsiębiorstwie nie miała faktycznie na celu obejścia definicji MŚP. Obliczenia dokonane po włączeniu sprzedanego przedsiębiorstwa wykazały, że beneficjent formalnie na dzień złożenia wniosku o wsparcie nie spełniał przesłanek definicji MŚP. Konsekwencją tych ustaleń była decyzja Komisji, że pomoc dla przedsiębiorcy była niezgodna z zasadami wspólnego rynku i nakazała jej zwrot. Powyższa sprawa skierowana została do Sądu Pierwszej Instancji (SPI), który potwierdził stanowisko Komisji. Uzasadniając swoją skargę, Pollmeier GmbH Malchow zwracał uwagę, że Komisja niestusznie w jego ocenie wzięła pod uwagę dane sprzedanego wcześniej przedsiębiorstwa, oraz że niestusznie uznała,

iz jego przedsiębiorstwo włączone jest do szerszej grupy przedsiębiorstw. SPI uznał, że Komisja miała prawo do ustalenia, czy przedsiębiorstwa należące do grupy Pollmeier stanowią jedną grupę ze względu na powiązania gospodarcze, czy też beneficjent jest przedsiębiorstwem autonomicznym. SPI zgodził się z oceną Komisji, w ramach której stwierdzono, iż relacje zachodzące pomiędzy beneficjentem pomocy, a innymi przedsiębiorstwami będącymi własnością tej samej osoby fizycznej były inne niż te, które zachodzą w warunkach gospodarki rynkowej (Kowalski 2015: s. 34–35).

Wskazana sprawa jest tylko jednym z licznych przykładów wątpliwości interpretacyjnych przy wyznaczaniu sektora MŚP. Warty podkreślenia jest fakt, iż praktyka orzecznicza organów UE oparta na funkcjonalnej definicji stanowi bogaty dorobek orzeczniczy będący cennym punktem odniesienia przy wyznaczaniu granic tego sektora. Należy zaznaczyć, że ewentualne modyfikacje definicji powinny uwzględniać doświadczenia poszczególnych organów z okresu ostatnich 15 lat.

Propozycje zmian, wnioski i wątpliwości

Jednym z najważniejszych postulatów (EAPB 2019; BCC 2018) zmian omawianej definicji jest dokonanie korekt wysokości progów ilościowych, odnoszących się do liczby osób zatrudnionych, wartości rocznego obrotu oraz sumy bilansowej. Podmioty zwracające uwagę na konieczność dokonania takich korekt podkreślają, że obecne progi, które są określone w definicji MŚP, weszły w życie 1 stycznia 2005 roku, a od tego czasu znacznym zmianom uległy gospodarki państw członkowskich UE, co powinno zostać odzwierciedlone w definicji MŚP. Warto zauważyć, że narastająca wartość inflacji r/r od 2005 r. do 2019 r., dla strefy euro wyniosła 23,59%⁴ natomiast dla gospodarki Polski w tym okresie wyniosła 25,05%⁵. Oznacza to w uproszczeniu, że w przypadku progów odnoszących się do rocznego obrotu albo sumy bilansowej faktyczne wartości są obecnie znacznie niższe niż w 2005 r. Zakładając idealne przełożenie inflacji (HICP r/r – strefa euro) na działalność hipotetycznego przedsiębiorstwa, podmiot, który w 2005 r. kwalifikował się do sektora MŚP posiadając obrót poniżej 50 mln euro, obecnie nie może przekraczać obrotu w wysokości 40,46 mln euro według cen z 2005 roku. Zgodnie ze stanowiskiem *National and Regional Promotional Banks and Institutions (NPBIs)* oraz *The European Association of Public Banks (EAPB)*, przedstawionym w ramach konsultacji z państwami członkowskimi na temat rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*, nowe progi ilościowe powinny przyjąć wartości:

- Mikroprzedsiębiorstwo: liczba pracowników 20, roczny obrót: 4 miliony euro, suma bilansowa: 4 miliony euro;
- Małe przedsiębiorstwo: liczba pracowników 100, roczny obrót: 20 milionów euro, suma bilansowa: 20 milionów euro;
- Średnie przedsiębiorstwo: liczba pracowników 500, roczny obrót: 75 mln euro, suma bilansowa: 75 mln euro (EAPB 2019).

⁴ Obliczenia własne na podstawie: Inflacja HICP r/r (strefa euro).

⁵ Obliczenia własne na podstawie: Inflacja r/r (Polska).

Warto zwrócić uwagę, iż wskazana propozycja zakłada wzrost progów rocznego obrotu oraz sumy bilansowej od 25% do 50% w stosunku do obecnych wartości. Oznacza, że wzrost jest wyższy niż średnia wartość inflacji, która jest uzasadnieniem podwyższenia tych progów. Ponadto w propozycji przewiduje się zwiększenie progów osób zatrudnionych przez przedsiębiorstwo czego nie da się uzasadnić zmianami gospodarczymi. Wydaje się, że obecna sytuacja na rynku pracy oraz powszechna automatyzacja i robotyzacja uzasadnia tezę zgodnie z którą nawet przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 250 pracowników mogą się nie spotykać z problemami gospodarczymi typowymi dla MŚP (w szczególności w branżach związanych z nowymi technologiami).

Część podmiotów uczestniczących w konsultacjach (UEAPME 2017) nad zmianą definicji MŚP zwraca również uwagę, iż podwyższenie progów ilościowych definicji spowoduje, że do sektora MŚP zostanie włączony jeszcze szerszy krąg przedsiębiorców. Przykładowo, obecnie w polskiej gospodarce przedsiębiorstwa z sektora MŚP pod względem ilościowym stanowią 99,8% wszystkich przedsiębiorstw. Może to oznaczać, że wyłączone z możliwości otrzymania pomocy publicznej są jedynie przedsiębiorstwa stanowiące pod względem ilościowym margines gospodarki. Z taką tezą nie można się jednoznacznie zgodzić. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorstwa duże, pomimo iż stanowią nieznaczną liczbę pod względem ilościowym (0,2%), generują 33% PKB sektora przedsiębiorstw. Ta dysproporcja potwierdza, iż przedsiębiorstwa te z uwagi na skalę wykonywanej działalności napotykają na zupełnie inne problemy rozwojowe niż przedsiębiorstwa z sektora MŚP (PARP 2018: s. 11).

Zgodnie z powyższym, ważnym jest aby określając granicę tego sektora nie odnosić się wyłącznie do danych statystycznych; ale należy uwzględnić fakt, że przy takiej wielkości przedsiębiorstwa nie odczuwają już nierówności rynkowych, wynikających z ich wielkości. Dlatego dokonywanie zmiany progów ilościowych nie powinno opierać się jedynie na zmianie wskaźników gospodarczych (takich jak inflacja czy wzrost gospodarczy), ale musi uwzględniać również zmiany jakościowe, jakie zaszły w sektorze przedsiębiorstw od 2005 r. (w tym informatyzacja, robotyzacja etc.).

Drugim rodzajem postulatów dotyczących zmian w definicji MŚP jest kwestia określania samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw tego sektora. We wrześniu 2016 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie orzekł, że obecna definicja MŚP nie jest wystarczająco jasna ani precyzyjna, w szczególności w kontekście badania struktury właścicielskiej przedsiębiorstw. Co ważne, kontrola własności MŚP jest nie tylko podatna na błędy, ale także bardzo kosztowna. W tym kontekście rewizja definicji MŚP powinna doprowadzić do znacznych zmian polegających na jej uproszczeniu. Ogólnie rzecz biorąc, zasady powinny być jaśniejsze, a tym samym bardziej przyjazne dla użytkownika, tak aby przedsiębiorstwa mogły składać oświadczenia o wysokim stopniu pewności prawnej (EAPB 2019). Wskazane uproszczenie zasad weryfikacji powiązań przedsiębiorcy jest słusznym postulatem. Należy jednak zaznaczyć, że sama idea weryfikacji powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami jest prawidłowa, co oznacza że pod postulatem poprawienia przejrzystości weryfikacji powiązań nie można całkowicie zrezygnować z tego ograniczenia. Pewnym kompromisem mogłoby być weryfikowanie statusu przedsiębior-

stwa zgodnie z krajowym prawem spółek w celu uproszczenia, tj. traktowanie poszczególnych spółek jako odrębne i niezależne byty gospodarcze. Należy jednak zauważyć, że tak daleko idące uproszczenie mogłoby w konsekwencji doprowadzić do obchodzenia przepisów przez przedsiębiorców chcących pozyskać finansowanie. W obecnych warunkach gospodarczych tworzenie nowych przedsiębiorstw stanowiących pod względem prawnym odrębne podmioty prawne jest sprawą prostą. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorstwa niespełniające przesłanek określonych w definicji MŚP chciałyby uzyskać wsparcie publiczne, mogłyby zakładać spółki powiązane, które (będąc odrębnymi podmiotami prawnymi) miałyby możliwość otrzymania takiej pomocy. Przedsiębiorstwa takie, będąc w grupach kapitałowych, nie spotykają się z problemami typowymi dla MŚP. Należy jeszcze dodać, że w polskim porządku prawnym funkcjonują również spółki cywilne, które w świetle definicji MŚP stanowią odrębne od wspólników byty gospodarcze, jednocześnie podmioty te nie są spółkami prawa handlowego (Kowalski 2016). Na gruncie powyższych rozważań wydaje się, że przy weryfikacji definicji MŚP należy pozostawić ograniczenia dotyczące spełnienia warunku samodzielności przedsiębiorstwa. Warto jednak dla wdrażania projektów pomocowych przyjąć uproszczone zasady weryfikacji tego warunku np. poprzez odbieranie od przedsiębiorstw oświadczeń dotyczących powiązań o wysokim stopniu pewności prawnej.

Należy również zwrócić uwagę na inne przepisy, które w sposób pośredni wpływały na modyfikację definicji MŚP. W pkt. 4 preambuły rozporządzenia 1407/2013 odzwierciedlono sygnalizowaną wcześniej linię orzeczniczą organów UE, zgodnie z którą zasadnym jest stosowanie wykładni funkcjonalnej w stosunku do definicji przedsiębiorstwa. Natomiast w art. 2 ust. 2. tego rozporządzenia określono, że przez jedno przedsiębiorstwo rozumie się wszystkie podmioty, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków:

- Jeden podmiot posiada w drugim podmiocie większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców;
- Jeden podmiot ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego podmiotu;
- Jeden podmiot ma prawo wywierać dominujący wpływ na inny podmiot, zgodnie z umową zawartą z tym podmiotem lub postanowieniami w jego akcie założycielskim lub umowie spółki;
- Jeden podmiot, który jest akcjonariuszem lub udziałowcem innego podmiotu, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami lub udziałowcami tego podmiotu, większość praw głosu akcjonariuszy lub udziałowców tego podmiotu;
- Podmioty pozostające w jakimkolwiek ze stosunków opisanych powyżej poprzez jeden inny podmiot lub kilka innych podmiotów, również są uznawane za jedno przedsiębiorstwo.

W związku z powyższym, dla celów stosowania zasady *de minimis* za jedno przedsiębiorstwo można uznać jedną spółkę, grupę spółek lub stowarzyszenie. Wskazana propozycja zmian jest pozytywną konsekwencją ewolucji definicji przedsiębiorstwa, która ma na

celu wyeliminowanie prób obchodzenia definicji MŚP, a w konsekwencji ukierunkowanie pomocy na podmioty *de facto* jej potrzebujące. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie do systemu prawnego odrębnej definicji przedsiębiorstwa, niemającej charakteru systemowego, a stosowanej wyłącznie do jednego z kilku rodzajów dozwolonej pomocy państwa (pomocy *de minimis*), nie jest korzystne z punktu jednolitości prawa. Dlatego na poziomie UE powinno się dążyć do włączenia tego ograniczenia do definicji MŚP. Definicja taka powinna uwzględniać doświadczenia ze stosowania obecnych przepisów, w szczególności powinna wprost odnosić się do problemu celowości wyodrębnienia sektora MŚP spośród wszystkich podmiotów gospodarczych. Zmiany te mogłyby zostać uwzględnione przy dokonywaniu rewizji definicji MŚP.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania niniejszego artykułu, należy potwierdzić, że rewizja definicji sektora MŚP jest niezbędna. Wynika to z faktu, iż obecna definicja tworzona była ponad 15 lat temu w zupełnie innym otoczeniu gospodarczym, przez co nieuwzględnione w niej są zmiany charakteru gospodarczego sektora MŚP związane z postępem technicznym oraz rozwojem gospodarczym. Należy równocześnie podkreślić, że z uwagi na znaczenie tej definicji dla gospodarki UE, proponowane zmiany powinny zostać poprzedzone dogłębными analizami. Propozycję zmian w definicji składane przez organizacje otoczenia biznesu często mają charakter radykalny i nie uwzględniają wszystkich konsekwencji proponowanych zmian.

Bardzo istotnym jest aby w dokonywaniu rewizji definicji MŚP oprzeć się na dotychczasowym doświadczeniu organów stosujących tą definicję. Obecna definicja pomimo, iż nie była zmieniana od 2005 r., ulegała pewnym modyfikacjom: np. w procesie jej wykładni organy UE odchodziły od literalnego brzmienia na rzecz wykładni funkcjonalnej. Można stwierdzić, że wiek obecnej definicji stanowi zarówno jej zaletę jak i wadę. Jednak nadrzędnym punktem odniesienia przy wprowadzaniu zmian jest uwzględnienie celu, dla którego ta definicji została przygotowana. Należy pamiętać, że celem tym jest wyodrębnienie z gospodarki przedsiębiorstw *de facto* potrzebujących publicznego wsparcia w pokonywaniu barier, jakie napotykają na rynku w związku ze swoją wielkością (np. problemy z uzyskaniem finansowania, ograniczony dostęp do informacji etc.).

Dariusz Kowalski – doktor, adiunkt w Zakładzie Prawa Gospodarczego i Finansowego na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, a także starszy specjalista w Departamencie Instrumentów Finansowych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego zainteresowania naukowe wiążą się z wdrażaniem programów pomocowych współfinansowanych ze środków krajowych i UE i obejmują elementy prawa gospodarczego i finansowego (w szczególności wsparcie przedsiębiorczości ze środków publicznych).

Dariusz Kowalski – Ph.D., assistant professor at the Department of Economic and Financial Law at the Faculty of Law and Social Sciences of Jan Kochanowski University in Kielce, and a senior specialia-

list at the Financial Instruments Department at the Bank Gospodarstwa Krajowego, responsible for coordinating the implementation of assistance programs co-financed from national and EU funds. His research interests are related to public finance law and economic activity law (in particular, support for entrepreneurship from public funds).

➔ Bibliografia

- AHMAD Mohammad Munir, ALASKARI Osama (2014), *Development of assessment methodology for improving performance in SME's*, "International Journal of Productivity and Performance Management", 63(4).
- BCC – BUSINESS CENTRE CLUB (2018), *Opinia w sprawie modyfikacji definicji MŚP*, [https://www.bcc.org.pl/blazej-czajkowski-o-zmianie-definicji-msp-konsultacje-komisji-europejskiej/\(17.07.2019\)](https://www.bcc.org.pl/blazej-czajkowski-o-zmianie-definicji-msp-konsultacje-komisji-europejskiej/(17.07.2019)).
- DECYZJA 2006/904/WE Komisji z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr C 8/2005 (ex N 451/2004), którą Niemcy zamierzają przyznać na rzecz Nordbrandenburger Umesterungs Werke notyfikowana jako dokument nr C(2006) 2088, Dz. Urz. UE, L 353 z 13.12.2006, s. 60.
- EAPB (2019), *Stanowisko NPBIs – National and Regional Promotional Banks and Institutions* przedstawione w ramach konsultacji z państwami członkowskimi na temat rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis – materiał nie publikowany.
- KOWALSKI Dariusz (2015), *Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce*, Białystok.
- KOWALSKI Dariusz (2016), *Definicja MŚP w przepisach UE a specyfika przedsiębiorstw polskich*, „Kontrola Państwowa”, nr 2 (367).
- KOTANE Inta (2017), *Theoretical and practical aspects of performance of small and medium sized enterprises*, "Journal of Social Sciences", no. 1(9).
- KULAWIK-DUTKOWSKA Justyna (2014), *Prawidłowe określenie statusu MŚP w kontekście korzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, nr 9 (3).
- LUKÁCS Edit (2005), *The economic role of SMEs in world economy, especially in Europe*, "European Integration Studies", Miskolc, vol. 4, no. 1.
- MICHALSKI Grzegorz (2013), *Płynność finansowa w Małych i Średnich Przedsiębiorstwach*, Warszawa.
- MIKOŁAJCZYK Bożena, KRAWCZYK Marzena (2006), *Sektor przedsiębiorstw mikro, małych i średnich w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2/2006.
- NOGA Marian, GULBA Iwona (2018), *Zapobieganie wystąpieniu kryzysu finansowego według zaleceń organów Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2018.
- PARP (2018), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE 651/2014 Komisji (UE) z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014.
- ROZPORZĄDZENIE 800/2008 Komisji z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008.
- ROZPORZĄDZENIE 1407/2013 Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013.

- SKOWYRA Kamil (2009), *Mate (i średnie) jest piękne... O stosowaniu komisyjnej definicji małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie pomocy państwa*, w: *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa.
- STARCZEWSKA-KRZYSZTOSZEK Małgorzata (2008), *Barierzy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- TEBANO Laura (2015), *State Aid for Employment after the New General Block Exemption Regulation*, "European State Aid Law Quarterly: ESTAL", Berlin, Tom 14, Nr 2.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012
- UEAPME (2017), *Position Paper: Evaluation and Impact Assessment of Recommendation 2003/361/EC concerning the definition of micro, small and medium sized enterprises*, Brussels.
- WYROK SPI (2004) z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Pollmeier Malchow GmbH & Co. KG przeciwko Komisji, T-137/02.
- WYROK SPI (2007) z dnia 17 września 2007 r. w sprawie Microsoft Corporation przeciwko Komisji Europejskiej, T-201/04.
- WYROK TRYBUNAŁU (2004) z dnia 29 kwietnia 2004 w sprawie Włochy przeciwko Komisji, C-91/01.
- WOLAŃSKI Robert (2013), *Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa.
- ZALECENIE 96/280/WE Komisji z dnia 3 kwietnia 1996 r., dotyczące definicji małych i średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz. WE L 107 z 30.4.1996.
- ZALECENIE 2003/361/WE Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, Dz. Urz. UE L 124 z 20.5.2003.