



BIULETYN

Nr 10 (1247), 26 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Zapomniany piąty element: wsparcie przedsiębiorczości w regionie Partnerstwa Wschodniego

Elżbieta Kaca

Sektor prywatny stanowi siłę napędową transformacji w państwach Partnerstwa Wschodniego. Dla Unii Europejskiej rozwój przedsiębiorczości nie jest jednak priorytetem wspieranych reform ani udzielanej pomocy. Aby przyspieszyć integrację gospodarczą tego regionu z UE, instytucje unijne powinny wypracować nową politykę, zwiększyć nacisk na reformy w tym obszarze i uruchomić kompleksową pomoc. Polska może w tym doradzać, wykorzystując swoje doświadczenia z okresu przedakcesyjnego.

Instytucje unijne przeprowadzają rewizję polityki sąsiedztwa, m.in. poszukują nowych rozwiązań dla sektora prywatnego w regionie Partnerstwa Wschodniego (PW). Do tej pory Unia nie poświęcała tej kwestii wiele uwagi, choć małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w państwach PW napotykały wiele barier ograniczających ich rozwój. W związku z wdrażaniem przez Ukrainę, Gruzję i Mołdawię umów o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z UE zdolność dostosowania się firm do unijnych standardów zadecyduje o tempie integracji tych państw z Unią. W pozostałych krajach rozwój przedsiębiorczości może być impulsem do wzmocnienia współpracy z UE.

Niewielka pomoc a duże potrzeby. Unijne wsparcie rozwoju sektora prywatnego i MŚP ogranicza się głównie do projektów współpracy wielostronnej PW. W ramach powołanej w 2009 r. platformy ds. integracji ekonomicznej funkcjonuje kilka instrumentów pomocowych, w które zaangażowane są międzynarodowe instytucje finansowe. Ich działania obejmują doradztwo firmom (Enterprise Growth Programme and Business Advisory Services), udzielanie kredytów na rozwój działalności (SME Funding Facility) i wspieranie networkingu (East Invest). Przy okazji szczytów PW, odbywających się co dwa lata od 2011 r., organizowane jest także Forum Biznesu PW z udziałem firm unijnych i wschodnioeuropejskich. Pierwsze lata funkcjonowania tych inicjatyw pokazują duże zainteresowanie przedsiębiorców – dzięki unijnym gwarancjom finansowym wynoszącym 10 mln euro lokalne banki mogły udzielić pożyczek w wysokości 100 mln euro, z doradztwa skorzystało 600 firm, a program East Invest został przedłużony na kolejne trzy lata.

Środki przeznaczane na te inicjatywy są jednak niewielkie, gdyż łączny budżet w latach 2009–2013, obejmujący sześć państw Partnerstwa, wyniósł zaledwie 57 mln euro. Dla porównania, w latach 2002–2013 w krajach objętych południowym wymiarem polityki sąsiedztwa fundusz na rzecz sektora prywatnego – Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP) – umożliwił zrealizowanie projektów za 14,8 mld euro. Wysokość unijnej pomocy w regionie PW jest nieznaczna, a potrzeby MŚP – duże. Ich główne problemy to konieczność rywalizacji z monopolistami na rynku, brak dostępnych kredytów i niska profesjonalizacja zarządzania. Co więcej, administracja centralna tych państw tylko w niewielkim stopniu wspiera eksport i innowacje. W związku z tym sektor prywatny nadal pozostaje słabo rozwinięty. MŚP w krajach PW zapewniają obecnie średnio tylko ok. 50% miejsc pracy (w porównaniu z 60–70% w gospodarkach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD) i generują ponad 30% wartości PKB (55% w gospodarkach OECD). Większość państw PW podjęła jednak wysiłki w celu wprowadzenia ułatwień w rejestracji firm, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach rankingu Doing Business 2015: Gruzja zajęła 15. miejsce (na 189), Armenia – 45., Białoruś – 57., Mołdawia – 63., Azerbejdżan – 80., Ukraina – 96.

Poprawa otoczenia biznesowego na dalszym planie. W latach 2007–2013 Komisja Europejska nie naciskała na państwa PW, aby rozwijały sektor prywatny. Jeśli chodzi o reformy finansowane przez UE, tylko w pomocy dla rolnictwa w Mołdawii znalazł się specjalny komponent przeznaczony dla MŚP. Natomiast na Ukrainie, w związku z przygotowaniem tego kraju do przyjęcia DCFTA, priorytetem było znoszenie barier dla biznesu. Brak presji na reformy otoczenia biznesowego MŚP wynikał z konieczności wyboru kilku priorytetów pomocy przy relatywnie niewielkich unijnych środkach. Wydaje się też, że Unia unika tego tematu, gdyż jej instytucje niezbyt dobrze znają potrzeby regionu Partnerstwa w tym zakresie – dane o sektorze prywatnym gromadzone przez państwa PW są niekompletne, a dopiero w 2009 r. UE zaczęła finansować obszerniejsze analizy na ten temat.

Wiele wspieranych przez Unię reform pośrednio dotyczyło biznesu (np. rozwój regionalny, środowisko), ale delegacje unijne bardzo rzadko organizowały konsultacje ich założeń z udziałem przedsiębiorców. Pozytywnym przykładem jest reforma rolnictwa w Gruzji – podpisanie umowy o pomoc z UE poprzedziły blisko dwuletnie konsultacje reformy z różnymi grupami interesu, w tym organizacjami reprezentującymi biznes. Umożliwiło to określenie realnych warunków przeprowadzenia reformy, na które później naciskała Unia. Przeszkodą we wdrażaniu takich rozwiązań jest to, że instytucje nie wypracowały jeszcze modelu kompleksowego wsparcia reform poprzez angażowanie w ten proces aktorów innych niż administracje rządowe. Nie ma odpowiednich procedur w delegaturach unijnych, a łączenie różnych mechanizmów pomocowych UE (np. wsparcia budżetowego z grantami i pomocą instytucji finansowych) jest bardzo trudne.

Nacisk Unii na projekty infrastrukturalne. Komisja Europejska angażuje przedsiębiorstwa z państw PW do realizacji projektów infrastrukturalnych i usług. Tego typu wsparcie służy jednak tylko częściowo rozwojowi MŚP, gdyż jest ograniczone do kilku sektorów, nie dotyczy wzmocnienia zdolności instytucjonalnej przedsiębiorstw, a firmy wschodnioeuropejskie muszą konkurować w przetargach z unijnymi. W ramach Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego UE przeznacza granty inwestycyjne na projekty w sektorach transportowym, energetycznym i ochrony środowiska, mające szanse otrzymania kredytów głównie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) – w 2013 r. Komisja wydała 90,5 mln euro, co pozwoliło zrealizować projekty za 1,1 mld euro. Natomiast udział w unijnych zamówieniach publicznych i konkursach grantowych otwarty jest dla biznesu w obszarze współpracy transgranicznej, pomocy technicznej i programach tematycznych, np. Instrumentu na rzecz Stabilności, Instrumentu na rzecz Współpracy w Bezpieczeństwie Nuklearnym. W 2013 r. na podstawie przetargów firmy z krajów PW i UE wykonały projekty za 20 mln euro, co stanowi ok. 6% wszystkich wydatków KE w krajach PW.

Projektami infrastrukturalnymi oraz wsparciem MŚP zajmuje się również EBI, który rozwija działalność w krajach PW. Ma on jednak dużą autonomię w stosunku do innych instytucji unijnych – podejmując decyzje, w mniejszym stopniu kieruje się kryterium politycznym. Dlatego pomoc może, ale nie musi, uwzględniać priorytety Komisji Europejskiej. W latach 2007–2013 pomoc banku w tym regionie (Rosja, Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) wyniosła 3,7 mld euro. Najwięcej pożyczek przeznaczona jest na rozwój MŚP za pośrednictwem kredytów udzielanych przez banki lokalne (40%) oraz na projekty inwestycyjne w dziedzinie transportu (30%), energii (21%) i środowiska (6%).

Nowa polityka rozwoju MŚP. W regionie PW Unia przeznacza na wsparcie MŚP ograniczone środki ze swojego budżetu i nie naciska szczególnie na rozwój sektora prywatnego, biorąc pod uwagę finansowane reformy w krajach PW. Priorytetem natomiast są projekty infrastrukturalne w dziedzinach strategicznie istotnych dla rozwoju gospodarczego państw PW, realizowane przez firmy prywatne. Aby zwiększyć efektywność swoich działań w tym obszarze, Unia powinna wypracować kompleksowe podejście, obejmujące wywieranie presji przez rządy państw PW na poprawę otoczenia biznesowego oraz utworzenie mechanizmu pomocowego.

Po pierwsze, wdrażanie legislacji i działań na rzecz rozwoju MŚP powinno być elementem reform wspieranych przez UE, nawet jeśli tylko pośrednio dotyczą one środowisk biznesowych. Komisja powinna stawiać konkretne warunki w umowach finansowych w zakresie wsparcia budżetowego (np. wprowadzania ulg podatkowych dla MŚP), podpisywanych z administracją centralną z państw PW. Jednocześnie powinna naciskać na konsultowanie reform ze środowiskami biznesowymi bądź sama organizować takie konsultacje w przypadku finansowanych przez siebie reform. W tym celu należy opracować specjalne procedury dla urzędników delegacji unijnych w regionie PW. Polska, podobnie jak pozostałe nowe kraje członkowskie, może służyć doradztwem w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości. W okresie przedakcesyjnym w Polsce, w latach 1995–2001, udział MŚP w PKB wzrósł o 18 p.p. (do 48,3%), sektor wygenerował też ponad 1 mln nowych miejsc pracy. Polska ma również dobre doświadczenia w wykorzystywaniu funduszy przedakcesyjnych do rozwoju MŚP (PHARE).

Po drugie, Unia Europejska powinna uruchomić kompleksowy program wsparcia MŚP w regionie PW, opierając się na najnowszych praktykach stosowanych w krajach objętych polityką rozszerzenia, np. w Serbii. Inspiracją mogą być programy na rzecz MŚP w ramach Instrumentu Przedakcesyjnego, dotyczące wspierania zdolności instytucjonalnej sieci eksporterów i ich internacjonalizacji, rozwijania relacji rządu z biznesem, rozbudowy systemu funduszy na rzecz innowacji i instytucji R&D. Dotychczasowe inicjatywy współpracy wielostronnej należy włączyć do nowego programu, a priorytetem powinno być finansowanie kredytów dla firm. W ramach takiego mechanizmu część środków należy przeznaczyć na informowanie o możliwości pozyskania środków zagranicznych. Instrument powinien zostać powołany we współpracy z EBI, ale z utrzymaniem wpływu Komisji na podejmowanie decyzji o finansowaniu.