

Marta Gancarczyk



Wsparcie publiczne dla MSP

Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza





Wsparcie publiczne dla MSP

Marta Gancarczyk



Wsparcie publiczne dla MSP

Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza



Wydawnictwo C.H. Beck
Warszawa 2010

Wydawca: Joanna Perzyńska

Redaktor merytoryczny: Ewdokia Cydejko

Projekt okładki i stron tytułowych: Grażyna Faltyń

Ilustracja na okładce: ©iStockPhoto.com/Nikada

©iStockPhoto.com/Yuri_Arcurs

©iStockPhoto.com/nyul

Seria: Zarządzanie

Podseria: Przedsiębiorczość

Recenzja: prof. dr hab. Jan Klimek

Publikacja dofinansowana przez Wyższą Szkołę Biznesu
– National-Louis University w Nowym Sączu



© Wydawnictwo C.H. Beck 2010

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.

ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa, tel. (22) 33 77 600

Skład i łamanie: Studio Graficzne MIMO, Michał Moczarski, tel. (22) 642 01 18

Druk i oprawa: Studio Spartan, Gdynia

ISBN 978-83-255-1534-8

Spis treści

Wstęp	9
CZĘŚĆ 1. TEORETYCZNE PODSTAWY PODEJMOWANIA DECYZJI O WSPARCIU PUBLICZNYM	13
Rozdział 1. Procesy decyzyjne dotyczące wsparcia publicznego	15
1.1. Istota i elementy procesu podejmowania decyzji o wspieraniu MSP	15
1.2. Specyfika podejmowania decyzji o wsparciu publicznym dla MSP	19
1.3. Rozwój interwencjonizmu państwa	21
Problemy do dyskusji	22
Literatura zalecana	22
Rozdział 2. Uwarunkowania decyzji o interwencji państwa z perspektywy zawodności rynku	23
2.1. Źródła i główne przesłanki zawodności rynku	23
2.2. Tradycyjne przesłanki niesprawności rynku – efekty zewnętrzne i dobra publiczne	26
2.2.1. Efekty zewnętrzne	26
2.2.2. Dobra publiczne	29
2.2.3. Krytyka podejścia do interwencji opartego na efektach zewnętrznych i dobrach publicznych	35
2.3. Współczesne przesłanki zawodności rynku	37
2.3.1. Asymetria informacyjna	38
2.3.2. Krytyka podejścia do interwencji opartego na asymetrii informacyjnej	43
2.3.3. Efekty zewnętrzne sieci	45
2.3.4. Krytyka podejścia do interwencji opartego na efektach zewnętrznych sieci	51
Problemy do dyskusji	52
Literatura zalecana	52

Rozdział 3. Interwencja państwa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej	53
3.1. Źródła i kierunki nowej ekonomii instytucjonalnej	53
3.2. Znaczenie instytucji w nowej ekonomii instytucjonalnej	56
3.3. Koszty transakcyjne	59
3.4. Krytyka podejścia opartego na kosztach transakcyjnych	67
Problemy do dyskusji	70
Literatura zalecana	70
Rozdział 4. Metodyka decydowania o interwencji publicznej	71
4.1. Zależności między przesłankami zawodności rynku i kosztami transakcyjnymi	71
4.2. Procedura podejmowania decyzji o interwencji	73
4.3. Rola państwa w świetle ewolucji teorii niesprawności rynku i kosztów transakcyjnych	75
4.4. Przejawy zawodności rynku i kosztów transakcyjnych w odniesieniu do MSP	77
4.4.1. Zawodność rynku w podaży finansowania	78
4.4.2. Zawodność rynku w podaży informacji i wiedzy	80
Problemy do dyskusji	84
Literatura zalecana	84
CZĘŚĆ 2. ISTOTA WSPARCIA DLA MSP I JEGO WDRAŻANIE	85
Rozdział 5. Właściwości MSP i ich wkład w gospodarkę	87
5.1. Kryteria identyfikacji MSP	87
5.2. Rola małych i średnich przedsiębiorstw we wroście gospodarczym	89
5.3. Znaczenie firm wzrostowych w strukturze zatrudnienia i w przyroście miejsc pracy	100
5.4. Tworzenie innowacji	106
5.5. Działalność eksportowa	110
5.6. Budowa struktury gospodarczej poprzez kooperację i sieciowe powiązania	112
5.7. Przedsiębiorczość jako tworzenie nowych podmiotów gospodarczych i „załazek” dużych firm	117
5.8. Polski sektor MSP i jego wkład w gospodarkę – podsumowanie	122
Problemy do dyskusji	124
Literatura zalecana	124
Rozdział 6. Istota polityki wobec MSP i jej miejsce w polityce gospodarczej	125
6.1. Istota i zakres polityki wobec MSP	125
6.2. Źródła i przedmiot polityki wobec MSP i polityki wspierania przedsiębiorczości	128
6.3. Cele polityki wobec MSP i polityki wspierania przedsiębiorczości	132
6.4. Polityka wobec MSP w polityce gospodarczej	134
Problemy do dyskusji	138
Literatura zalecana	138

Rozdział 7. Obszary i instrumenty wspierania MSP	139
7.1. Wsparcie pośrednie i wsparcie bezpośrednie	139
7.2. Obszary i instrumenty wsparcia bezpośredniego dla MSP	141
7.3. Obszary i instrumenty wsparcia pośredniego dla MSP	147
7.4. Cele a obszary i instrumenty wsparcia dla MSP w Polsce	150
7.5. Cele, obszary i instrumenty wspierania MSP w Polsce i w krajach UE – wnioski	157
Problemy do dyskusji	158
Literatura zalecana	158
Rozdział 8. Struktury zarządzania i formy dostarczania wsparcia dla MSP	159
8.1. Zarządzanie publiczne	159
8.2. Struktury zarządzania wsparciem dla MSP z perspektywy kosztów transakcyjnych	163
8.3. Struktury zarządzania a formy dostarczania wsparcia publicznego	173
8.4. Struktury zarządzania pomocą dla MSP w krajach Unii Europejskiej	177
8.5. Struktura zarządzania pomocą dla MSP w Polsce	179
8.6. Benchmarking doświadczeń brytyjskich	185
Problemy do dyskusji	192
Literatura zalecana	192
CZĘŚĆ 3. MODEL OCENY WSPARCIA PUBLICZNEGO DLA MSP	193
Rozdział 9. Metodyka i model oceny wsparcia dla MSP	195
9.1. Koncepcja oceny w instytucjach publicznych	195
9.2. Ocena wsparcia dla MSP w badaniach naukowych	199
9.3. Integrująca metodyka oceny	201
9.4. Propozycja modelu oceny	206
Problemy do dyskusji	209
Literatura zalecana	209
Rozdział 10. Ocena usług informacyjno-konsultacyjnych ze środków publicznych w województwie małopolskim	210
10.1. Metodyka oceny obszaru pomocy dla MSP w postaci informacji i konsultacji	210
10.2. Analiza źródeł wtórnych	213
10.3. Analiza porównawcza usług ze środków publicznych i usług prywatnych	214
10.4. Weryfikacja hipotez i wnioski z analizy porównawczej	226
Problemy do dyskusji	228
Literatura zalecana	228
Rozdział 11. Ocena procesu wyboru beneficjentów do wsparcia	229
11.1. Pojęcie i kryteria identyfikacji firm wzrostowych	229
11.2. Determinanty wzrostu w badaniach empirycznych	233

11.3. Diagnoza potencjału wzrostowego – propozycja metodyki	237
11.4. Weryfikacja empiryczna metodyki	239
11.5. Metodyczne i praktyczne aspekty oceny	245
Problemy do dyskusji	247
Literatura zalecana	247
Zakończenie	249
Bibliografia	253
Słowniczek	273
Indeks rzeczowy	277

Wstęp

Wsparcie publiczne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) należy traktować jako planowe, zorganizowane działanie na rzecz rozwoju i podnoszenia konkurencyjności tej grupy firm, za pomocą środków publicznych. Jest to stosunkowo młoda dziedzina badań nad przedsiębiorczością i małymi i średnimi firmami, a także młoda dziedzina interwencji władz publicznych. Jednocześnie jednak miejsce MSP w strategiach i programach Unii Europejskiej oraz strategiach poszczególnych państw UE powoduje, że ich udział w wydatkach programów wspólnotowych i krajowych budżetów szybko rośnie. Wsparcie w tym obszarze wynika z powszechnego przekonania co do roli małych i średnich firm w zatrudnieniu i wzroście gospodarczym – w roku 2005 zapewniały one 67,1% miejsc pracy i 57,6% wartości dodanej przedsiębiorstw niefinansowych w UE [Eurostat, 2008, s. 1]. Prowadzi to do myślenia o MSP jako wydzielonej, szczególnej grupie, która odgrywa rolę siły napędowej gospodarki. Tymczasem MSP w gospodarce UE stanowią aż 99,8% przedsiębiorstw ogółem, a zatem obejmują niemal całą populację, w której firmy duże tworzą pod względem liczby margines o nieproporcjonalnie dużym wkładzie, tak w zatrudnienie, jak i we wzrost gospodarczy oraz innowacje. Polityka wobec MSP opiera się w tej sytuacji nie tylko na przekonaniu o ich istotnym udziale w głównych wskaźnikach ekonomicznych, ale i na założeniu o ich nie w pełni wykorzystanym potencjale.

Charakterystyka właściwości małych i średnich firm oraz ich wkładu w gospodarkę doczekała się wielu analiz. Wsparcie dla tej grupy podmiotów jest trwałym elementem polityki gospodarczej UE i jej poszczególnych państw. Najczęściej nie wymienia się jednak tego wsparcia jako odrębnej dziedziny interwencji publicznej, lecz jego cele i instrumenty obejmuje grupa polityk, zwłaszcza rynku pracy, przemysłowa, regionalna, konkurencyjności czy rolno. Rozproszenie podmiotów planowania i realizacji utrudnia zarówno projektowanie, jak i koordynację i ocenę wpływu zaangażowania publicznego. Tym bardziej istotne jest podjęcie całościowej analizy istotnych komponentów tego obszaru wsparcia, realizowanego obecnie zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie regionów.

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw ma wymiar praktyczny i teoretyczny. W sensie praktycznym stanowi ono zespół działań dla celów związanych z MSP, przy użyciu określonych instrumentów (narzędzi) oraz metod posługiwania się tymi narzędziami. Teoretyczne podstawy stanowią rozwinięte głównie w naukach ekonomii i zarządzania koncepcje i metody, które mają prowadzić do osiągnięcia celów interwencji publicznej w sposób skuteczny i efektywny, a także do określenia narzędzi oddziaływania państwa.

W książce realizowane są dwa podstawowe cele. Pierwszy cel to zaproponowanie modelu publicznego wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, który obejmowałby: (1) projektowanie interwencji publicznej, (2) realizację pomocy dla MSP oraz (3) ocenę wpływu. Cel drugi obejmuje opracowanie metodyki podejmowania decyzji w zakresie przesłanek wsparcia dla MSP, wyboru instrumentarium oraz struktur zarządzania i form dostarczania wsparcia, a także oceny interwencji publicznej.

Na treść opracowania składają się trzy części stanowiące komponenty modelu. Każda z nich obejmuje podstawy teoretyczne i analizę wyników badań empirycznych oraz metodykę postępowania przy podejmowaniu decyzji. Metodyka ta opiera się na dyskutowanych wcześniej podstawach teoretycznych i wnioskach z badań empirycznych. Zawiera warianty postępowania oraz kryteria i warunki wyboru między nimi, ujęte w formie etapów analizy i wnioskowania.

Pierwsza część książki obejmuje teoretyczne podstawy decyzji, jako wzorca organizującego rozważania w książce, oraz analizę przesłanek decyzji o pomocy dla MSP, opartą na teorii zawodności rynku¹. Od lat 80. XX wieku teoria ta zyskała znaczną rolę w uzasadnieniu interwencji publicznej w USA, jakkolwiek jej wczesne argumenty wykorzystywano jako uzasadnienie dla interwencji publicznej od początku XX wieku. W roku 2002 Rada Europejska sformułowała zalecenie o zaangażowaniu środków publicznych w gospodarkę, pod warunkiem wystąpienia zawodności mechanizmu rynkowego. Jednak koncepcja ta jest wykorzystywana w sposób bardziej intuicyjny niż systematyczny i często bez uwzględnienia korekt wynikających z rozwoju teorii i badań w tej dziedzinie. W pracy przeprowadzono krytyczną analizę ewolucji teorii niesprawności rynku, od jej tradycyjnego ujęcia do podejścia współczesnego, przez pryzmat nowej ekonomii instytucjonalnej. Analiza badań empirycznych w tej części koncentruje się na przykładach weryfikacji występowania zawodności rynku, zwłaszcza w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wskazano tutaj także możliwości wykorzystania koncepcji zawodności rynku jako podstawy podejmowania decyzji w dziedzinie uzasadniania, planowania, doboru instrumentów wsparcia oraz oceny polityki wobec MSP.

Wdrażanie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw przedstawiono w drugiej części książki. Zanalizowano tutaj wkład MSP w gospodarkę Polski na tle krajów Unii Europejskiej, z punktu widzenia wpływu tego sektora na wzrost gospodarczy. Charakteryzując tendencje związane z jego udziałem we wskaźnikach ekonomicznych,

¹ W tekście zamiennie używa się określeń „zawodność” lub „niesprawność rynku” jako odpowiedników angielskiego *market failure*.

wskazano na możliwości związane z dalszym rozwojem MSP oraz warunki tego rozwoju (bariery i potrzeby w zakresie wsparcia ze strony państwa). Następnie skoncentrowano się na specyfice cech polityki wsparcia MSP, opisano także jej genezę, związki z innymi politykami gospodarczymi oraz instrumentarium, jako zespół narzędzi oddziaływania państwa w obszarach związanych z poszczególnymi jej celami. Scharakteryzowano ewolucję w doborze instrumentów stosowanych w krajach UE oraz w Polsce. Istotnym elementem tej części opracowania jest przedstawienie funkcjonujących współcześnie struktur zarządzania i form dostarczania wsparcia dla MSP oraz zasad ich doboru, na podstawie teorii kosztów transakcyjnych. Struktura zarządzania wsparciem dla MSP jest dziedziną słabo zbadaną, tymczasem ma ona silny wpływ na efektywność i skuteczność realizacji działań państwa. W ramach struktur zarządzania polityką wobec MSP możliwe są różne formy dostarczania pomocy, od bezpośredniego wytwarzania i dostarczania przez państwo, aż do zaangażowania podmiotów prywatnych. Każda z tych form implikuje różny poziom bodźców do efektywności i wymaganych mechanizmów kontroli. W części empirycznej przeprowadzono analizę i wnioski na temat struktury zarządzania wsparciem dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, na tle krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Wielkiej Brytanii.

Przedmiotem części trzeciej jest ewaluacja publicznego wsparcia dla MSP. Rolą oceny, ewaluacji², jest nie tylko określenie stopnia osiągnięcia celów i efektywności działania, lecz także uczenie się i doskonalenie założeń koncepcyjnych i praktyki interwencji publicznej. Ewaluacja jest procesem określania wartości interwencji publicznej w odniesieniu do przyjętego zestawu kryteriów. Obejmuje ona zarówno szacowanie trafności interwencji, tj. oparcie jej na stwierdzonych niesprawnościach rynku i określenie, czy wybrane instrumenty są właściwą odpowiedzią na te niesprawności, jak i ocenę jakości i wpływu zastosowanych instrumentów. Analizy ewaluacyjne wykonywane lub zlecane przez instytucje publiczne są liczne i rozbudowane, co wynika z wymagań prawnych. W badaniach naukowych nabierają one także coraz większego znaczenia. Metodyka badań naukowych w tej dziedzinie opiera się na założeniu, iż ewaluacja ma miejsce wówczas, gdy dokonujemy porównania sytuacji faktycznej ze wzorcem lub innym punktem odniesienia. W przypadku badań dotyczących zaangażowania środków publicznych w pomoc dla MSP zrealizowanie tej zasady opierałoby się na analizie porównawczej grupy poddanej interwencji z grupą kontrolną, która nie otrzymała wsparcia. To założenie uwzględniono w zaproponowanym modelu i metodyce oceny wsparcia dla MSP. Metodykę tę poddano empirycznej weryfikacji opartej na badaniach własnych, dotyczących usług informacyjno-konsultacyjnych ze środków publicznych.

Dodatkowy aspekt oceny stanowi dobór beneficjentów do wsparcia w taki sposób, aby podnieść prawdopodobieństwo wzrostu firmy. Szerokie badania na temat czynników wzrostu przedsiębiorstwa mogą już stać się podstawą do wyłonienia głównych determinantów i wykorzystania ich do diagnozy potencjału organizacji. Zaproponowano

² Określenie „ocena” polityki wspierania MSP występuje w opracowaniu zamiennie ze słowem „ewaluacja”, stosowanym w polskich instytucjach jako odpowiednik angielskiego *evaluation*.

procedurę oceny potencjału wzrostowego i dokonano jej empirycznej weryfikacji, opartej na badaniach własnych.

W warstwie teoretycznej książki odwołano się do podstaw podejmowania decyzji z uwzględnieniem koncepcji zawodności rynku oraz nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii kosztów transakcyjnych. Wzorzec procesu podejmowania decyzji służy za podstawową zasadę organizującą rozważania dotyczące modelu wsparcia MSP i metodyki decydowania o podjęciu wsparcia, sposobach jego realizacji i oceny. Zaangażowanie publiczne na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw uzasadniane jest brakiem lub nieoptymalną podażą określonych dóbr na rynku. Tradycyjne przesłanki koncepcji niesprawności rynku określono w ekonomii dobrobytu (efekty zewnętrzne i dobra publiczne), a współczesne jej rozwinięcia opierają się na argumentach asymetrii informacyjnej i efektów zewnętrznych sieci. Krytyczną dyskusję i dalsze rozwinięcia podjęto w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym w teorii kosztów transakcyjnych. W pracy podjęto zadanie przełożenia tych teoretycznych założeń na metodykę podejmowania decyzji związanych z projektowaniem, realizacją i oceną publicznego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

W warstwie empirycznej posłużono się wynikami badań własnych, prowadzonych w ramach projektu pt. *Ocena skuteczności i ekonomiczności polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw*, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2006–2008, a także projektu pt. *Czynniki rozwoju przedsiębiorczości w województwie małopolskim*, zrealizowanego w roku 2007 ze środków Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Korzystano ponadto z analizy wyników badań cudzych, głównie o charakterze międzynarodowym, oraz ze źródeł wtórnych w postaci raportów i analiz udostępnianych przez Komisję Europejską oraz instytucje publiczne w Polsce.

Część 1

Teoretyczne podstawy podejmowania
decyzji o wsparciu publicznym

PROCESY DECYZYJNE DOTYCZĄCE WSPARCIA PUBLICZNEGO

1.1. Istota i elementy procesu podejmowania decyzji o wspieraniu MSP

Podjęcie decyzji uważa się za istotę działań zarządzających organizacjami, a nawet wprost utożsamia z zarządzaniem. Decyzja to wybór spośród przynajmniej dwóch wartościowych możliwości. Decydowanie zaś rozumie się jako akt wyboru, świadome działanie, którego celem i ostatecznym efektem jest decyzja [Griffin, 2007, s. 282; Mikołajczyk, 1995, s. 26–27].

Zgodnie z **modelem klasycznym podejmowania decyzji**, określanym inaczej jako **optymalny** lub **racjonalny**, podmioty dokonują wyboru na podstawie pełnego dostępu do informacji i wiedzy, racjonalnie dążąc do identyfikacji pełnego zestawu możliwości i do realizacji najlepszego z rozwiązań [Boddy, 2005, s. 209–210]. Wynikiem prawidłowo przeprowadzonego procesu decyzyjnego w modelu klasycznym jest wybór optymalnego rozwiązania. Model klasyczny ma charakter normatywny, tj. określa właściwy sposób podejmowania decyzji i służy za podstawę działań decydentów. Jednak jego założenia co do warunków podejmowania decyzji, zwłaszcza zaś pełnej informacji i racjonalności działania podmiotów, nie zostały w badaniach potwierdzone. Jednym z punktów krytyki stało się założenie o posiadaniu przez decydentów pełnej informacji na temat dostępnych możliwości oraz skutków ich wyboru. W rzeczywistości decyzje podejmowane są w warunkach ograniczonej wiedzy na temat dostępnych wariantów działania, ich skutków oraz prawdopodobieństwa zajścia. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, wyróżnia się stany pewności, ryzyka i niepewności [Robbins, DeCenzo, 2005, s. 124–125]. Stan **pewności** oznacza sytuację posiadania w rozsądnym stopniu pełnej

wiedzy co do dostępnych możliwości i ich skutków. W stanie ryzyka znane są warianty i ich konsekwencje oraz prawdopodobieństwo wystąpienia. Niepewność określa brak znajomości możliwości i/lub ich konsekwencji i/lub prawdopodobieństwa.

Poziom **znajomości skutków decyzji** wiąże się w znacznym stopniu z posiadaniem uprzedniego doświadczenia w odniesieniu do rozważanego działania. Jeśli dana decyzja ma charakter powtarzalny, cykliczny i standardowy, określa się ją jako zaprogramowaną, a warunki jej podejmowania jako pewność lub ryzyko. Gdy natomiast decyzje nie mają precedensu, podejmowane są rzadko lub jednorazowo i brak jest doświadczeń co do ich skutków, nabierają wówczas charakteru niezaprogramowanych i odbywają się w warunkach niepewności. Rozróżnienie to (na decyzje zaprogramowane i niezaprogramowane) jest ważne z punktu widzenia odpowiedzialności za ich wykonanie. Za niezaprogramowane decyzje odpowiadają wyższe szczeble zarządzania [Strużycki (red.), 2004, s. 197–198].

Odpowiedzią na wątpliwości co do założeń modelu klasycznego było sformułowanie modelu alternatywnego, zwanego **administracyjnym**. Zgodnie z tym modelem, jednostki działają w warunkach ograniczonej racjonalności, gdyż na ich wybory wpływa nie tylko rachunek ekonomiczny, lecz również doświadczenia, przekonania, cechy osobowości czy kontekst kulturowy. Podejmują decyzje na podstawie niepełnej informacji, co wynika z utrudnień w dostępie do niej, jak i ograniczeń zasobowych czy ograniczonych zdolności do przetwarzania informacji. Ograniczenia te powodują, że podmioty zamiast optymalizować decyzje, tj. dążyć do wyboru najlepszego rozwiązania, zadowolają się pierwszym wariantem, który spełnia przyjęte wcześniej kryteria. Rezygnują z dalszych poszukiwań optymalnego rozwiązania, nawet jeśli potencjalnie prowadziłyby one do znalezienia lepszej możliwości. Model administracyjny ma charakter opisowy, tj. przedstawia faktyczny sposób podejmowania decyzji. Określa się go również jako model organizacyjny, gdyż wskazuje na zależność decyzji od kontekstu organizacyjnego – ukształtowanych wzorców zachowań, ról oraz systemów komunikacji i interakcji między uczestnikami organizacji [Griffin, 2007, s. 284–296].

W nowszych rozwinięciach modeli podejmowania decyzji, wyrosłych z modelu administracyjnego, podkreślany jest behawioralny i interaktywny charakter procesu decyzyjnego. Takie ukierunkowanie czyni je szczególnie przydatnymi dla zrozumienia i opisu decydowania w sytuacji silnego wpływu grup i zbiorowości. Proces ten zależny jest m.in. od kwestii etycznych, intuicji i przekonania oraz od relacji z uczestnikami organizacji. Decyzje rozważane w tych modelach wyłaniają się w wyniku komunikacji i negocjacji w grupach i podejmowane są zazwyczaj w warunkach niepewności, co czyni je niezaprogramowanymi. Wspomniane rozwinięcia modelu administracyjnego to m.in. model polityczny i model „kosza na śmieci” [Boddy, 2005, s. 212–215]. Model polityczny odzwierciedla przekonanie, że w organizacjach działają grupy o zróżnicowanych interesach, celach i wartościach. W tej sytuacji decyzje osiągane są w drodze politycznego przetargu między członkami różnych koalicji. Model „kosza na śmieci” opisuje podejmowanie decyzji nie tylko w warunkach niepewności co do możliwości i skutków każ-

dej z nich, lecz w sytuacji niejasności co do celów i oczekiwanych wyników. Obserwuje się brak logicznych związków między procesem dochodzenia do decyzji i ostatecznie podjętą decyzją, która ma charakter przypadkowy. Ta ostatnia wyłania się przeważnie w wyniku ścierania się strumieni poglądów uczestników, problemów i proponowanych rozwiązań.

Współczesne modele decyzji oparte na modelu administracyjnym trafniej niż w podejściu racjonalnym charakteryzują rzeczywisty przebieg procesów decyzyjnych i lepiej odzwierciedlają warunki podejmowania decyzji, zwłaszcza zaś ryzyko i niepewność, z którymi wiąże się niepełna informacja o skutkach wyborów. Posiadają zatem, podobnie jak model administracyjny, walor opisowy.

Dla praktyki zorganizowanego, celowego działania istotne pozostają jednak wskazania podejścia racjonalnego. Model administracyjny weryfikuje negatywnie założenia co do pełnej racjonalności wyborów, jednak nie stanowi alternatywy dla sposobu postępowania decydentów, tj. nie dostarcza wniosków normatywnych. Można nawet uznać, że uświadomienie sobie niedostatków podstaw informacyjnych oraz oportunistycznych postaw decydujących wskazuje na konieczność sformalizowania procedury decyzyjnej w sposób możliwie zdyscyplinowany i redukujący niedoskonałości informacji oraz wpływ uwarunkowań behawioralnych.

Wsparcie publiczne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) to planowe i zorganizowane działanie na rzecz powstawania, rozwoju i podnoszenia konkurencyjności tej grupy firm, finansowane ze środków publicznych.

W książce podjęto zadanie zaproponowania modelu wsparcia dla MSP, złożonego z trzech elementów, tj. projektowania wsparcia, jego realizacji oraz oceny. Modelowe założenia, oparte na teorii i jej empirycznej weryfikacji, mają doprowadzić do propozycji metodyki postępowania decydentów w wymienionych trzech obszarach.

Zgodnie z modelem klasycznym, proces podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów obejmuje [Antoszkiewicz, Pawlak, 2001, s. 168–170; Griffin, 2007, s. 282]:

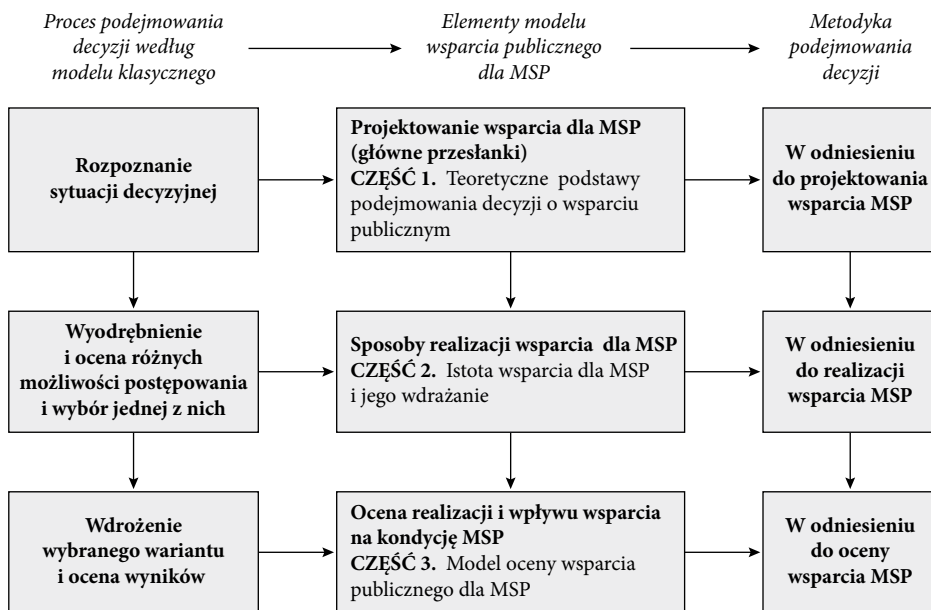
- 1) rozpoznanie sytuacji decyzyjnej (sformułowanie problemu),
- 2) wyodrębnienie i ocenę różnych możliwości postępowania oraz wybór optymalnego rozwiązania (wypracowanie wariantu),
- 3) wdrożenie wybranego wariantu i ocenę wyników.

Metodyka decydowania na temat podjęcia wsparcia dla MSP, sposobu jego realizacji oraz oceny uwzględnia kluczowe elementy procesu decyzyjnego, tj. analizę przesłanek do podjęcia działania, a następnie określenie dostępnych wariantów i kryteriów oceny każdego z nich, jako podstawy wyboru optymalnej w danych warunkach możliwości (rys. 1.1).

Rozpoznanie sytuacji decyzyjnej polega na stwierdzeniu potrzeby podjęcia aktywności lub rozwiązania problemu. Na tym etapie potrzebne są instrumenty służące anali-

zie istniejącej sytuacji lub stwierdzeniu problemu w jej funkcjonowaniu oraz procedura systematycznego postępowania przy diagnozowaniu tej sytuacji [Antoszkiewicz, 1997, s. 123–126]. Podstawowe pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi na tym etapie procesu decyzyjnego, brzmi: *Czy i na podstawie jakich przesłanek zasadne jest wspieranie MSP?* Odpowiedzi na to pytanie służy procedura identyfikacji niesprawności rynku dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, będąca efektem rozważań w pierwszej części książki. Metodykę postępowania oparto na podstawach teoretycznych zawodności rynku i nowej ekonomii instytucjonalnej oraz ustaleniach badań empirycznych na temat niesprawności rynku, doświadczanych przez MSP.

Rysunek 1.1. Model i metodyka podejmowania decyzji o wsparciu dla MSP



Źródło: opracowanie własne.

Drugi z wyróżnionych etapów procesu decyzyjnego obejmuje określenie możliwych wariantów działania i ocenę każdego z nich, a następnie wybór wariantu uznanego w danych warunkach za optymalny [Antoszkiewicz, Pawlak, 2001, s. 168–170]. Na tym etapie przeprowadza się identyfikację sposobów rozwiązania problemu lub osiągnięcia celów, a następnie, za pomocą ustalonych kryteriów, określa się rozwiązanie optymalne w danych warunkach. Drugiemu etapowi procesu decyzyjnego odpowiada część druga książki, w której podstawowym pytaniem jest: *W jaki sposób i przy użyciu jakich struktur i form dostarczać małym i średnim przedsiębiorstwom wsparcia publicznego?* Dyskutuje się tutaj dostępne rozwiązania w zakresie instrumentów wsparcia oraz struktur i form dostarczania pomocy dla MSP, z odwołaniem do koncepcji zarządzania

publicznego oraz teorii kosztów transakcyjnych. Przedstawionym rozwiązaniom towarzyszą odpowiednie kryteria i uwarunkowania ich doboru.

Trzeci etap decydowania obejmuje wdrożenie i ocenę wybranego wariantu działania [Antoszkiewicz, Pawlak, 2001, s. 168–170]. Kontrola realizacji i wpływu wsparcia publicznego na kondycję MSP jest przedmiotem trzeciej części książki, gdzie podstawowy problem badawczy brzmi: *W jaki sposób dokonywać ewaluacji wsparcia publicznego dla MSP?* Przedstawiono tutaj propozycję modelu i metodyki oceny wsparcia MSP, jako efektów zintegrowania koncepcji ewaluacji w instytucjach publicznych z teorią i praktyką ewaluacji w badaniach naukowych. Przy konstruowaniu tego modelu i metodyki odwołano się do podstaw teoretycznych interwencji publicznej (w części pierwszej) oraz koncepcji kosztu transakcyjnego jako kosztu alternatywnego (w części drugiej).

W warstwie projektowania proponowany model odwołuje się do etapu określenia sytuacji decyzyjnej i stwierdzenia zasadności interwencji publicznej. Realizacja wsparcia natomiast skupia się na wariantach i kryteriach wyboru instrumentów oraz struktur zarządzania i form dostarczania publicznego wsparcia, stanowiąc drugi etap procesu decyzyjnego. Wreszcie ocena realizacji wsparcia wiąże się bezpośrednio z trzecim etapem procesu decyzyjnego. Propozycja modelu jako uproszczonego odwzorowania zjawisk może służyć decydentom do przewidywania skutków ich wyborów, projektowania zadań i porządkowania rozumienia danego obszaru problemowego [Antoszkiewicz, 1997, s. 101–103].

W warstwie związanej z podejmowaniem decyzji każda z metodyk w sferze projektowania, realizacji i oceny wsparcia obejmuje rozpoznanie sytuacji decyzyjnej, określenie wariantów działania i kryteriów ich doboru, a następnie wskazanie wyboru, który na podstawie teorii i badań empirycznych byłby najbardziej optymalny we wspieraniu MSP ze środków publicznych.

1.2. Specyfika podejmowania decyzji o wsparciu publicznym dla MSP

Specyfikę podejmowania decyzji o wsparciu publicznym dla MSP wyznaczają takie jej właściwości, jak podmiot i przedmiot, główne przesłanki teoretyczne oraz warunki podejmowania.

Podmiotami decydującymi o wsparciu MSP w ujęciu strategicznym są przedstawiciele władz publicznych różnego szczebla, w sensie zaś operacyjnym – menedżerowie organizacji publicznych, odpowiedzialnych za rozwój tego sektora w instytucjach centralnych i regionalnych.

Przedmiotem decyzji jest stwierdzenie potrzeby interwencji publicznej dla MSP, określenie sposobu realizacji tej pomocy oraz jej kontrola i ocena. Do bezpośrednich