dr Tomasz Grzybowski

Instytut Prawa SGH

Analiza otoczenia prawnego oraz praktyk działania Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) wraz koncepcją założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców w oparciu o przeprowadzone badania ankietowe, a także prace analityczne i koncepcyjne, wraz z identyfikacją obszarów regulacji oraz propozycje projektów aktów prawnych na rzecz funkcjonowania lokalnego komponentu funduszu pracy z uwzględnieniem propozycji regulacji ustawowych, a także statutu i regulaminu działania Lokalnej Organizacji Gospodarczej wraz z określeniem formuł działania współpracujących z nią funduszy poręczeniowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu, ocena *ex ante*.

wykonano na rzecz Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, w ramach projektu:

„Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem (akronim: REGIOGMINA) nr 385453,

Program badań naukowych i prac rozwojowych

„Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”

GOSPOSTRATEG

realizowanego przez konsorcjum w składzie: Województwo Kujawsko-Pomorskie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Nr umowy CRU-2923/2020

Spis treści

Wykaz skrótów 3
1. Wprowadzenie 4
1.1. Uwagi ogólne 4
1.2. Cel opracowania określony w umowie 5
1.3. Opis metody analizy i formułowania wniosków, w tym wniosków istotnych dla regulacji prawnej 7
2. Analiza ram prawnych działania samorządu terytorialnego w zakresie aktywizacji środowiska przedsiębiorców 8
3. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców z uwzględnieniem propozycji funkcjonowania lokalnego komponentu funduszu pracy 14
3.1 Uwagi ogólne 14
3.1 Analiza *de lege lata* 18
3.2. Postulaty *de lege ferenda* 26
4. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń w zakresie formuł działania współpracujących z organizacjami przedsiębiorców funduszy poręczeniowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu 32
4.1 Uwagi ogólne 32
4.2. Analiza *de lege lata* (wybranych instrumentów finansowych) 34
4.3. Wnioski *de lege ferenda* 49
5. Wnioski i rekomendacje (*executive summary*) 53
Bibliografia 55
Wykaz załączników 58

Wykaz skrótów

k.c. - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

Konstytucja - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

LFRG – Lokalny Fundusz Rozwoju Gospodarczego

LOG – Lokalna Organizacja Gospodarcza

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

Pr. Bank - Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2357 ze zm.).

UFP - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)

UIG - ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 579 ze zm.)

UOP - ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029 ze zm.)

UPZ - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm.); zwana także: ustawą o promocji zatrudnienia

UR - ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1267 ze zm.)

USG - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

USP – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920)

USW – ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.)

USZ - ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 ze zm.)

rozp. w sprawie algorytmu - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294)

rozp. w sprawie zasad gospodarki finansowej - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 472)

1. Wprowadzenie

1.1. Uwagi ogólne dotyczące projektu

Opracowanie wpisuje się w szeroko zakrojony projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem (akronim: REGIOGMINA) nr 385453, Program badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków" GOSPOSTRATEG. Projekt jest realizowany przez konsorcjum w składzie: Województwo Kujawsko-Pomorskie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Celem projektu jest wypracowanie metod i instrumentów wsparcia ze strony samorządów lokalnych, działających w formule wielopoziomowego zarządzania z samorządem województwa i instytucjami wsparcia, na rzecz wzrostu konkurencyjności i innowacyjności lokalnych MŚP działających w kooperacji z kluczowymi firmami. W ramach przedsięwzięcia akcentuje się zwłaszcza, że wyzwaniem w rozwoju małych firm jest konieczność zwiększenia ich konkurencyjności poprzez efektywność i gotowość do inwestowania. Warunkiem zwiększenia gotowości inwestycyjnej jest kwestia minimalizacji ryzyka możliwa poprzez wzmacnianie poczucia zaufania do otoczenia w wymiarze regionalnym i lokalnym, przyjaznej formuły współpracy z firmami w najbliższym otoczeniu wraz z otoczeniem instytucjonalnym oraz wsparciem infrastrukturą i kapitałem rozwojowym. Szczególna rolę pełni tutaj pro-przedsiębiorcza kultura administracji lokalnej.

Stosowane w województwie kujawsko-pomorskim, podobnie jak w całej Polsce, instrumenty wspierania MŚP oraz instytucje działające w tym celu, w praktyce legislacyjnej, jak i w formule instrumentów wsparcia, w tym również finansowych, są powiązane z funkcjonowaniem administracji rządowej oraz samorządowej na poziomie regionu. Z badań ankietowych wynika, że w regionie tym istnieje deficyt wsparcia dla MŚP ze strony instytucji sektora publicznego, zaś oferowane małym i średnim przedsiębiorstwom wsparcie nie jest adekwatne do sytuacji oraz możliwości rozwojowych regionu. W szczególności niedocenianym przez instytucje publiczne i zaniedbywanym obszarem kształtowania klimatu dla przedsiębiorców jest obsługa administracyjna i komunikacja z przedsiębiorcami.[1] Nie jest brany pod uwagę fakt zróżnicowania małych i średnich firm w odniesieniu do ich branż, wielkości, rentowności, relacji wobec lokalnego rynku jak również ich geograficznego rozmieszczenia. Stosowane polityki i instrumenty wsparcia z natury rzeczy mają charakter ogólny i nie biorą pod uwagę lokalnych potencjałów endogenicznych rozwoju. Istotnym wymiarem funkcjonowania MŚP jest również kwestia relacji tych firm w odniesieniu do rynku lokalnego i ich roli jako podwykonawców, lub partnerów dużych firm funkcjonujących na rynku regionalnym, krajowym lub międzynarodowym.

Tymczasem istotnym czynnikiem w procesie wspierania rozwoju gospodarczego województwa jest skuteczny i dopasowany do potrzeb docelowych odbiorców (przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarze województwa oraz przedsiębiorstw chcących zlokalizować swoją działalność na terenie województwa) system wsparcia instytucjonalnego i produktowego z poziomu regionalnego, w tym regionalnych instytucji otoczenia biznesu, współdziałających ze strukturą lokalnych JST, w szczególności na poziomie gmin. Poprzez fakt konstytucyjnego domniemania kompetencyjnego, a również i w powszechnym odczuciu obywateli gmina jest bowiem tą jednostką samorządu terytorialnego która powinna mieć pełną zdolność do działania na rzecz rozwoju swoich mieszkańców. Zatem praktyka działania i formalny zakres kompetencji powinny taką jej możliwość potwierdzać. Stąd też projekt zorientowany jest z jednej strony na weryfikację skuteczności już istniejących praktyk wsparcia stosowanych przez samorząd lokalny oraz współpracujące regionalne instytucje wsparcia, z drugiej zaś na przedstawienie propozycji wspierających powyższe założenia.

[1] Por. J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, RAPORT Z BADANIA ANKIETOWEGO w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG - REGIOGMINA" w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2020, s. 80.

Na tym tle jedną z możliwości wspierania rozwoju przedsiębiorczości w regionie jest uruchomienie gminnych instytucji otoczenia biznesu w formule Lokalnych Organizacji Gospodarczych (LOG), które zapewniają samoorganizację firm, ich dostęp do informacji oraz doradztwo biznesowe, a także możliwość reprezentowania sfery przedsiębiorców wobec władz publicznych, w tym władz gminy, a pośrednio również województwa, m.in. poprzez ukonstytuowanie mechanizmu kształtowania budżetu gminy poprzez wprowadzenie konsultacji co do jego założeń z lokalnymi środowiskami gospodarczymi. Z drugiej strony proponuje się aktywizację przedsiębiorczości w regionie poprzez zapewnienie źródeł finansowania oddolnych (lokalnych) inicjatyw gospodarczych poprzez wypracowanie, z uwzględnieniem instytucji otoczenia biznesu, optymalnej subsydiarnej struktury (instytucjonalnej i produktowej) wsparcia w celu zintegrowanego i kompleksowego sposobu obsługi przedsiębiorstw planujących ekspansję inwestycyjną, eksportową i innowacyjną. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest m.in. tworzenie formuł współpracy funduszy poręczeniowych z lokalnymi MŚP dla uruchomienia poręczeń dla ich konsorcjów przetargowych, leasingu oraz faktoringu, co ma pozwolić na budowanie trwałych synergii działania firm.

1.2. Cel Opracowania określony w umowie

Powyższe cele zostały sprecyzowane w umowie dot. części IV Projektu, zgodnie z którą Wykonawca zobowiązuje się wykonać zadanie części IV Projektu w zakresie świadczenia „usług doradczych w ramach projektu pt. „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem" (akronim: REGIOGMINA) nr 385453, Program GOSPOSTRATEG, polegających na wykonaniu w ramach zamówienia pod ogolnym tytułem „Stworzenie koncepcji założeń regulacji prawnych wraz z analizą środowiska regulacyjnego, w tym wskazanie zakresu ewentualnych zmian w regulacjach na poziomie ustawowym oraz sformułowanie propozycji projektów aktów prawnych i towarzyszących dokumentów organizacyjnych odzwierciedlających wnioski zawarte w badaniach ekonomicznych realizowanych w ramach projektu".

Celem tej części Projektu jest analiza otoczenia prawnego oraz praktyk działania Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) wraz koncepcją założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców w oparciu o przeprowadzone badania ankietowe, a także prace analityczne i koncepcyjne, wraz z identyfikacją obszarów regulacji oraz propozycje projektów aktów prawnych na rzecz funkcjonowania lokalnego komponentu funduszu pracy z uwzględnieniem propozycji regulacji ustawowych, a także statutu i regulaminu działania Lokalnej Organizacji Gospodarczej wraz z określeniem formuł działania współpracujących z nią funduszy poręczeniowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu, ocena *ex ante* (praca wykonywana z wykorzystaniem prac ankietowych, badawczych i koncepcyjnych realizowanych w ramach opracowań: „Analiza barier prawnych realizacji istniejących instrumentów wsparcia dla MŚP ze strony jednostek samorządu terytorialnego oraz opracowanie propozycji zmian legislacyjnych wraz z uzasadnieniem ułatwiających funkcjonowanie instrumentów wsparcia dla MŚP)", „Analizy i oceny możliwości funkcjonowania Lokalnych Organizacji Gospodarczych dla wykorzystania przez te instytucje zidentyfikowanych instrumentów wsparcia wraz z koncepcją instrumentalizacji ich działań w ramach quasi publicznych (QUANGOS) instytucji administracyjnych)"oraz opracowań realizowanych przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w ramach zadania 2 dotyczącego „Badanie metodami statystycznymi oraz ankietami wybranych kategorii firm w oparciu o informacje baz danych, a także w oparciu o funkcjonowanie struktury rynków i kooperacji").

W ramach projektu Zamawiający wymaga, by Wykonawca sformułował założenia 5 aktów prawnych i w oparciu o nie 5 projektów aktów prawnych.

Sumarycznie, spodziewane wyniki przedstawiają się następująco:

Tabela 1: Produkty części 4 Zadania

Produkt	**Zawartość/uwagi**
1. Analiza ram prawnych działania samorządu terytorialnego w zakresie aktywizacji środowiska przedsiębiorców oraz rynku pracy	Analiza niezbędna by formułowane w pozostałych częściach wnioski zostały osadzone w strukturze ustrojowej JST, tzn. nie były „zawieszone w próżni”
2. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców z uwzględnieniem propozycji funkcjonowania lokalnego komponentu funduszu pracy	Wymagany opis i ewentualne wskazanie ważniejszych alternatyw
3. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń w zakresie formuł działania współpracujących z organizacjami przedsiębiorców funduszy poręczeniowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu	Wymagany opis i ewentualne wskazanie ważniejszych alternatyw
4. Propozycja aktów prawnych	Z oceną *ex ante* w uproszczonej formule OSR; przewidywano 5 aktów

W odniesieniu do każdego zagadnienia, opracowanie składa się co do zasady z części analitycznej oraz praktycznej (w różnych proporcjach, co uzasadnia natura poruszanych zagadnień).

Kolejność przedstawionych w opracowaniu zagadnień jest następująca:

(a) jako pierwsze przedstawione jest zagadnienie 1, co wynika z jego ogólnego charakteru, tj. konstytucyjnego (ramowego) znaczenia w ramach realizowanego zadania;

(b) zadania 2-3 zostaną przedstawione w podrozdziałach koncepcyjnych Opracowania;

(c) końcowe części poszczególnych rozdziałów rekapitulują przedstawioną w nich analizę w formie przedstawiających założenia aktów prawnych uznanych za istotne dla osiągnięcia celów Projektu;

(d) propozycje aktów prawnych są przedstawione załącznikach do Opracowania.

Przez akty prawne rozumie się w tym Opracowaniu nie tylko propozycje zmian prawa powszechnie obowiązującego, ale także akty prawa służące funkcjonowaniu instytucji, których Opracowanie dotyczy, takich jak Lokalne Organizacje Gospodarcze.

Zgodnie z wymaganiami zamówienia, akty prawne są opatrzone syntetycznym opisem zawierającym uproszczoną ocenę skutków regulacji. Ten opis dokonany jest zgodnie z wymaganiami §28 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2013 r. Regulaminu pracy Rady Ministrów.[2]

1.3. Opis metody analizy i formułowania wniosków, w tym wniosków istotnych dla regulacji prawnej

W opracowaniu zastosowano podejście sekwencyjne, polegające na wyjaśnieniu zasadniczych ram prawnych funkcjonowania administracji samorządowej, jak też pojęć istotnych z punktu widzenia Projektu, a następnie podjęcie zasadniczej analizy zagadnień będących przedmiotem tej części Projektu. W ramach części analitycznej sekwencja jest następująca:

(a) przedstawione zostaną generalne ramy prawne dla wniosków sformułowanych w ekonomicznej części projektu, tj. przedstawienie kompetencji JST w zakresie polityki lokalnego rozwoju gospodarczego mającej na celu aktywizację środowiska przedsiębiorców oraz rynku pracy;

(b) następnie przedstawiona zostanie analiza prawna nakierowana na określenie dopuszczalnych możliwości działania JST w analizowanym kierunku, z uwzględnieniem wniosków formułowanych w ekonomicznej części projektu;

(c) w oparciu o analizę dokonaną w pkt (b) w odpowiadających realizowanym aspektom Projektu sformułowane zostaną założenia legislacyjne, w tym omówienie zasadniczych konstrukcji i rozwiązań oraz istniejących w odniesieniu do nich alternatyw legislacyjnych;

(d) finalny produkt stanowią projekty aktów prawnych.

Analiza w pkt. (b) powinna zawierać najistotniejsze w tej części Projektu odniesienia do zagadnienia konieczności interwencji regulacyjnej (w tym stwierdzenia np. braku takiej konieczności i zdania się na inne, już funkcjonujące mechanizmy), poziomu, na którym ta interwencja powinna występować, formy aktu/ów prawnego/ych służącego/ych interwencji, oraz wskazania ewentualnych implikacji dokonanych wyborów.

[2] M. P. z 5 grudnia 2013, poz. 979.

2. Analiza ram prawnych działania samorządu terytorialnego w zakresie aktywizacji środowiska przedsiębiorców oraz rynku pracy

W pierwszym rzędzie przypomnieć należy, że istotę funkcjonowania samorządu terytorialnego oddaje na poziomie konstytucyjnym zasada pomocniczości.

Zgodnie z tą zasadą uznaje się w szczególności, że zadania publiczne (tj. zadania zapewnienia świadczeń dóbr i usług publicznych) powinny być wykonywane na możliwie najniższym poziomie organizacji społeczeństwa (naturalnej bądź przyjętej w ramach decyzji o strukturach funkcjonowania państwa), na którym gwarantowane jest najlepsze rozpoznanie lokalnych potrzeb oraz najszybsza i mająca optymalny rachunek korzyści i kosztów reakcja mechanizmu zdatnego do ich wykonania. W tej płaszczyźnie akcentuje się podstawowy charakter gminy na tle innych jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy, inaczej zasadę domniemania właściwości gminy. Dlatego powiat i województwo jako jednostki działające na większym obszarze pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gminy i to na nich spoczywa obowiązek realizacji zadań przekraczających możliwości gminy. Dopuszcza się zatem przekazanie zadań na wyższy poziom organizacji samorządu wtedy, gdy uzasadniają to wymogi efektywności i skuteczności bądź uzasadnia to zakres i charakter zadania lub brak zdolności wykonywania zadań publicznych przez jednostki „niższe".

Zasada pomocniczości legitymuje tym samym tzw. demokrację lokalną; podejmowanie decyzji „jak najbliżej obywateli" i przy ich możliwie szerokim współudziale. Nie tylko uzasadnia to istnienie gminy jako podstawowej formy organizacji ludzi zamieszkałych na określonym terytorium, ale wskazuje też na pożądane mechanizmy organizacji wewnątrz samej gminy, jako podmiotu pomocniczego względem mieszkańców: 1) podejmowanie decyzji przez samych mieszkańców określonego terytorium bądź ich współkształtowanie („wpływanie" mieszkańców, w formach przewidzianych prawem, na zapadające decyzje); 2) podejmowanie decyzji „jak najbliżej" mieszkańców. Legitymuje powyższe samorząd gminny jako instytucję mającą na celu wykonywanie administracji publicznej przez samych zainteresowanych i w ich interesie oraz przez podkreślenie, iż pierwotnym adresatem oraz punktem odniesienia wszelkich urządzeń społeczno-prawnych jest człowiek, zasada pomocniczości daje podstawy do stwierdzenia, że to w jej treści należy poszukiwać aksjologicznych i prawnych podstaw wykreowania wspólnoty samorządowej.[3]

Jest przy tym oczywiste, że także polityka gospodarcza, w którą wpisuje się rynek pracy, jest obszarem, w którym pojawiają się konieczności dokonywania rachunku pomocniczości – a który powinien brać pod uwagę koszty i korzyści poszczególnych świadczeń (na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej państwa) i wskazywać taką alokację zadań, która pozwoliłaby na optymalny rozkład zadań w tym zakresie pomiędzy poszczególne szczeble organizacji aparatu administracyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do administracji samorządowej.

Środki realizacji polityki rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym są – naturalnie – instrumentami (w tym wehikułami instytucjonalnymi), które mają służyć do podejmowania działań zaakceptowanych przez JST. Koncepcja tejże polityki uwzględniająca rachunek pomocniczości powinna zatem obejmować możliwość realizacji działań własnych JST w tej formule. Zasadnicza ocena *ex ante* tych środków (a zatem i samej realizacji polityki rozwoju na poziomie lokalnym) wymaga odniesienia się do zagadnienia optymalnego obszaru oddziaływania interwencji publicznej.

Zadania takie mogą zostać *de lege lata* rozważone w dwóch alternatywnych układach: .

(a) działań indywidualnych – w których dla określonych obszarów polityki publicznej jednostką realizacji jest gmina lub – w zakresie swoich zadań – inna pojedyncza JST;
(b) działań podejmowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST – co implikuje odpowiednie zwiększenie obszaru oddziaływania ich interwencji publicznej.

[3] A. Feja-Paszkiewicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2008 nr 4, s. 31-32.

Zasadniczym wyznacznikiem prawidłowości podejmowanych w tym zakresie zadań jest to, czy są one w ogóle przypisane danemu JST. Stąd istotne jest przeanalizowanie w tym zakresie zwłaszcza regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do gmin.

Ustawa o samorządzie gminnym określa zasadnicze parametry działań gmin w zakresie polityki lokalnego rozwoju gospodarczego. W rozdziale 2 (dotyczącym zakres działania i zadań gmin). Regułą w tych przepisach, wyrażoną w art. 6 ust. 1 jest domniemanie kompetencji gminy w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. W szczególności do zadań własnych gminy należy – zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 USG – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawy mogą określać, które z zadań gmin mają charakter obowiązkowy (art. 7 ust. 2 USG). W szczególności, do zadań gmin należą sprawy z zakresu:

(a) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
(b) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
(c) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;
(d) lokalnego transportu zbiorowego;
(e) ochrony zdrowia;
(f) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
(g) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
(h) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
(i) edukacji publicznej;
(j) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
(k) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
(l) targowisk i hal targowych;
(m) zieleni gminnej i zadrzewień;
(n) cmentarzy gminnych;
(o) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
(p) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
(q) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
(r) promocji gminy;
(s) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723 i 1365 oraz z 2019 r. poz. 37);
(t) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Należy zauważyć, że zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 3 USG, przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

Gminy mogą także – na podstawie art. 8 USG – wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Tego rodzaju zadania gminy mogą wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Zadania z zakresu właściwości powiatu oraz województwa gminy mogą wykonywać na podstawie stosownych porozumień. Te mają także określać zasady i terminy przekazywania środków finansowych na wykonanie zadań zleconych właśnie na podstawie porozumień; w pozostałych przypadkach ma je określać ustawa.

Z przepisów tych nie wynikają szczególne odniesienia do możliwości realizacji przez gminy jakiś ich strategii rozwoju – przynajmniej jako zadania własnego gminy. Jest to nieintuicyjne, gdyż kształtuje pozycję ustrojową gminy jako podmiotu, który nie jest fundamentalnie uposażony tak, by mieć możliwość realizowania własnej strategii rozwojowej. W szczególności bowiem przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy należy do zadań własnych powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 17 USP), natomiast pobudzanie aktywności gospodarczej stanowi jeden z celów strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1 pkt 2 USW).

Tymczasem poprzez fakt konstytucyjnego domniemania kompetencyjnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji), jak również i w powszechnym odczuciu obywateli, gmina jest tą jednostką samorządu terytorialnego która powinna mieć pełną zdolność do działania na rzecz rozwoju swoich mieszkańców. Niejako więc z definicji w pojęcie samorządu gminnego wpisane jest usprawnianie infrastruktury społecznej, co oznacza dążenie do podniesienia jakości tych elementów środowiska, w którym żyją mieszkańcy gminy, które decydują o jakości ich życia, w tym o sile więzów gospodarczych i społecznych pomiędzy nimi oraz pomiędzy nimi a społecznością gminy i regionu, w których mieszkają i mogą znaleźć zatrudnienie oraz możliwość realizacji także innych niż zawodowe aspiracji społecznych.

Z punktu widzenia drugiej płaszczyzny, tj. zadań podejmowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST, ważny jest przepis art. 9 USG, który przewiduje, że:

(a) gminy mogą tworzyć jednostki organizacyjne, jak również zawierać umowy z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań (ust. 1);
(b) gminy lub inne gminne osoby prawne mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2);
(c) formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa (ust. 3)
(d) zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wykonywania działań wspólnie przez gminy dotyczy też art. 10 USG, w ust. 1. Ustęp 2 tego przepisu USG przewiduje że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Artykuł 10a przewiduje zaś, że gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

(a) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych;
(b) gminnym instytucjom kultury;
(c) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego – zwanym dalej „jednostkami obsługiwanymi".

Ponadto, art. 10b ust. 1 USG przewiduje, że wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej „jednostkami obsługującymi". W takim przypadku ma również zastosowanie ust. 2 wspomnianego artykułu, który przewiduje, że rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

(a) jednostki obsługujące;
(b) jednostki obsługiwane;
(c) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Zgodnie z regulacją prawną, jednostki obsługiwane mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie. Jednostka obsługująca ma prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w

zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki. Jednostka obsługiwana ma prawo żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi. Artykuł 10c ust 1 USG zastrzega jednak, że zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie.

Pośrednio z polityką rozwojową prowadzoną na szczeblu lokalnym wiążą się uprawnienia rady gminy do uchwalania programów gospodarczych (art. 18 ust. 2 pkt 6 USG). Rada posiada także kompetencję do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h USG), zaś mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 USG). Te ogólne regulacje uzupełnia systemowe instrumentarium prawne w zakresie gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego, czy rozwoju lokalnej infrastruktury, które są kluczowe dla prowadzenia aktywnej polityki na rzecz rozwoju przedsiębiorczości.

Z całokształtu regulacji USG, jak też systemowego usytuowania gminy w ustroju państwa (art. 164 Konstytucji) daje się zatem zrekonstruować ogólna kompetencja gmin w zakresie wspierania przedsiębiorczości na swoim terenie, przy czym przepisy prawa nie są w tym względzie precyzyjne ani wyczerpujące.

Z powyższego wynika, że samorząd lokalny może i powinien stanowić instytucjonalnie i administracyjnie płaszczyznę oddziaływania na rzecz małej i średniej przedsiębiorczości. Analizy wykorzystane w projekcie świadczą o zapotrzebowaniu na instrumentarium, które mogłoby być aplikowane na poziomie istniejących struktur samorządowej administracji lokalnej. Przywołany wyżej *RAPORT Z BADANIA ANKIETOWEGO w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG - REGIOGMINA"*[4] w zasadzie potwierdza wcześniejsze wnioski zespołu eksperckiego NIK, iż:
- wspieranie przedsiębiorczości stanowi ważny obszar dla zapewnienia rozwoju gminy, jednakże aktywność gmin w tym obszarze nie jest podporządkowywana osiąganiu konkretnych rezultatów;
- gminy raczej nie opracowują programów urzeczywistniania celów związanych z aktywnością na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, nie monitorują procesu wdrażania strategii ani też procesu udzielania pomocy przedsiębiorcom;
- aktywność gmin w sferze pomocy przedsiębiorcom jest zbyt mała zarówno w stosunku do potrzeb, jak i możliwości,
- gminy na ogół przyjmują pasywne (tzw. obsługowe) podejście do lokalnego przedsiębiorcy polegające na reagowaniu tylko na zgłaszane wnioski i sygnalizowane w ten sposób potrzeby;
- gminy w zbyt małym stopniu wykorzystują dostępne narzędzia pozainwestycyjne wspierania przedsiębiorczości,
- gminy nie w pełni wykorzystują narzędzia instytucjonalno-organizacyjne; w niewielkim stopniu narzędzia ekonomiczno-finansowe, infrastrukturalne oraz współpracy;
- oferta narzędzi proponowanych przez polskie gminy jest mało zróżnicowana.

W tym stanie rzeczy pojawia się przestrzeń dla nowych możliwych do zastosowania, a także już stosowanych prawnych narzędzi oddziaływania, w tym wskazania obszarów koniecznych zmian legislacyjnych i instytucjonalnych na rzecz integracji poprzez system zarządzania wielopoziomowego dla rozwoju MŚP.

[4] Por. s. 13-14, 80-82.

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli w ramach których bada się – zgodnie z Ustawą o NIK - legalność, rzetelność i gospodarność JST (art. 203 ust. 2 Konstytucji), idą w dwóch kierunkach sprawdzenia, czy sposób działania JST jest zgodny ze wspomnianymi kryteriami:

(a) czy korzystają z własnych zasobów w celu wspierania przedsiębiorczości;
(b) czy wspierają przedsiębiorczość adekwatnie do potrzeb.

NIK uznaje wspomaganie przez poszczególne szczeble administracji, w tym samorządu terytorialnego, za istotny element polityki gospodarczej państwa; NIK uważa także, że JST powinny aktywnie, czy wręcz proaktywnie tworzyć właściwe warunki działania podmiotów gospodarczych na terytorium swojej właściwości. Owe działania muszą mieć postać:

(a) pasywną – poprzez eliminacji barier administracyjnych, finansowych, infrastrukturalnych;
(b) aktywną – poprzez tworzenie koniecznej infrastruktury inwestycyjnej (np. poprzez zakup gruntów, które mogą być udostępniane podmiotom, zamierzającym je aktywizować gospodarczo, wzmacnianie potencjału lokalnych przedsiębiorstw itp.; działania zasadniczo zmierzające do zwiększenia wartości poszczególnych składników przewag konkurencyjnych).

Wyróżnione przez NIK narzędzia oddziaływania JST na środowisko przedsiębiorcze, stwierdzone w wyniku kontroli, obejmują narzędzia:

(a) strukturalne - planistyczne i prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne,
(b) *stricte* ekonomiczne - ekonomiczno-finansowe, w tym pozyskiwania inwestorów i funduszy,
(c) wsparcia na zasadzie sprzężenia zwrotnego – informacyjne oraz różnorodnych form współpracy z przedsiębiorstwami obejmujące wymianę informacji pomiędzy środowiskiem przedsiębiorczym i JST.[5]

Z powyższego wynika, że poważną formą wsparcia przedsiębiorstw jest oferowanie im przez władzę publiczną nie tylko instrumentów ekonomiczno-finansowych, zwłaszcza służących pozyskiwaniu inwestorów i funduszy, ale też niesubwencyjnych form wsparcia, tj. takich, które zasadniczo zmierzają do eliminacji słabości lokalnych przedsiębiorstw, ale czynią to w formach, które nie mogą być uznane za pomoc publiczną przede wszystkim ze względu na brak w ich przypadku selektywności stanowiącej immanentną cechę wsparcia klasyfikowanego jako pomoc publiczna.

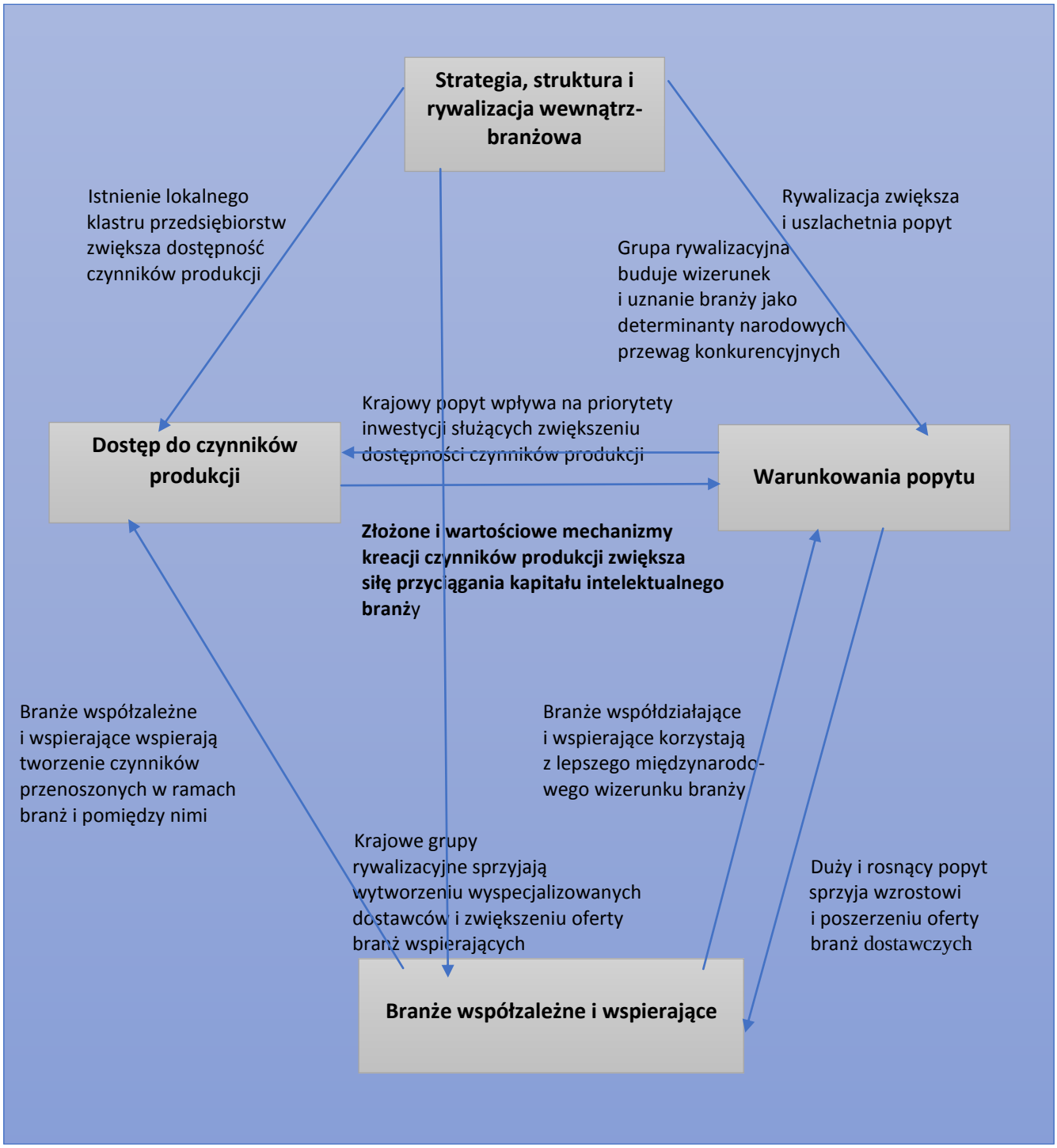
Oba typy wsparcia znajdują przełożenie na rynek pracy, który w modelu Porter'owskim ujęty jest jako dostęp do zasobów (czynnika produkcji, jakim jest praca, tj. do kapitału ludzkiego), co obrazuje schemat przedstawiony na rys. 1. Porter wykorzystał model łańcucha wartości, który pozwala wyjaśnić, w jaki sposób przedsiębiorstwa mogą osiągać przewagę konkurencyjną. Opiera się on na koncepcji systemu działań (ang. *business system*), sekwencyjnie ze powiązanych, a dających się sprowadzić do dwóch rodzajów aktywności: podstawowych i wspomagających.[6] Wśród tych drugich wyróżnić można m.in. czynniki instytucjonalne (ang. *institutional factors*), w tym środowisko regulacyjne w zakresie szeroko rozumianych norm prawa pracy, a także zachęty finansowe. Pole oddziaływania władz lokalnych i regionalnych na ograniczone do ich władztwa terytorialnego aspekty polityki gospodarczej jest więc wyznaczone przez oddziaływanie na zasadnicze źródła lokalnych przewag konkurencyjnych. Stąd poważnym argumentem na rzecz podjęcia przez JST niższych szczebli, w tym zwłaszcza JST szczebla lokalnego, aktywności w zakresie określanym ogólnie jako „polityka gospodarcza", jest istnienie zlokalizowanych (w angielskim sensie odpowiadającym słowu „*localized*") przewag konkurencyjnych, za które władza publiczna ma wystarczająco znaczącą odpowiedzialność. Jednocześnie aktywne działania w zakresie mechanizmów wsparcia MŚP, które nie tylko zapewnią lepsze wykorzystanie potencjalnych synergii istniejących w administracji lokalnej wraz z istniejącym już instrumentarium prawnym, ale również wpłyną na zwiększenie poziomu zaufania społecznego na rzecz przedsiębiorczości w ramach struktur samorządu gminnego, przekładają się na rynek pracy.

Uzasadnia powyższe stworzenie koncepcji regulacyjnej zakładającej wkomponowanie w strukturę samorządu lokalnego i regionalnego instrumentarium prawnego umożliwiającego oddziaływanie na rynek pracy (kapitał ludzki) poprzez aktywizację środowiska przedsiębiorców na

[5] Korzystam z opracowania A. Nowak-Fara do cz. II Projektu.

[6] M. Kardas, *Wkład Michaela E. Portera w rozwój teorii zarządzania*, w: K. Klincewicz, (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Warszawa 2016, s. 276-277.

każdym z ww. poziomów (tak instytucjonalnym jak i ekonomicznym), w tym zwłaszcza – zgodnie z treścią Projektu – stworzenie założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców z jednej strony, a z drugiej (komplementarnie) odnośnie do źródeł (omówienie w cz. I Projektu) i formuł działania (niniejsza część Projektu) w zakresie wsparcia finansowego dla przedsiębiorców. Propozycje rozwiązań prawnych w tym zakresie zostaną przedstawione w kolejnych częściach opracowania.



Rys. 1: Wybrane aspekty funkcjonowania lokalnych branż identyfikowane przez M. E. Portera.

Źródło: Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990, s. 133-144.

3. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń regulacyjnych w obszarze rynku pracy oraz współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców z uwzględnieniem propozycji funkcjonowania lokalnego komponentu funduszu pracy

3.1. Uwagi wprowadzające

Przedsiębiorczość stanowi jeden z głównych motorów napędowych rozwoju społeczno-gospodarczego społeczeństw, dlatego wsparcie dla przedsiębiorców stanowi jeden z kluczowych elementów polityk publicznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Ich celem jest zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej tak kraju, jak i poszczególnych regionów w oparciu o ich potencjał i przewagi konkurencyjne.

Zgodnie z danymi w rejestrze REGON 2018 struktura sektora MŚP dla kraju przedstawiała się następująco:

- mikroprzedsiębiorcy – 96,9% (jednoosobowa działalność gospodarcza i do 9 zatrudnionych)
- małe przedsiębiorstwa – 2,6% (10-49 zatrudnionych)
- średnie przedsiębiorstwa -0 ,4% (50-249)
- duże przedsiębiorstwa - 0,1%.

Przeprowadzone badanie ankietowe w województwie kujawsko-pomorskim[7] wskazuje, że wśród przedsiębiorstw dominuje jednoosobowa działalność gospodarcza (71%), formę spółki kapitałowej wybiera ok. 22%, spółki osobowe 5%, a spółki cywilne 2%. Zdecydowana większość z tych przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa jednozakładowe (tj. obejmujące jedną jednostkę organizacyjną typu sklep, zakład produkcyjny, punkt usługowy) – 85%, przedsiębiorstwa wielozakładowe stanowią 12%, a zaledwie 3% to przedsiębiorstwa sieciowe (z rozproszoną terytorialnie strukturą, składające się z przedstawicielstw/filii tworzących zintegrowaną grupę). Większość ankietowanych przedsiębiorstw zlokalizowanych jest na obszarze gmin miejskich (77%), pozostała część - w gminach wiejskich - 13%, w gminach miejsko-wiejskich 10%. Jedynie 37 % ankietowanych przedsiębiorców deklaruje członkostwo w organizacji zrzeszającej przedsiębiorców (stowarzyszeniu biznesowym lub branżowym).

Podsumowując, wśród podmiotów gospodarczych dominują mikroprzedsiębiorcy, działający w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, z jedną jednostką organizacyjną (zakład, sklep, punkt usługowy) zlokalizowani na obszarze gmin miejskich, nie należący do żadnego stowarzyszenia branżowego czy biznesowego.

Z badań ankietowych przeprowadzonych dla województwa kujawsko-pomorskiego wynika, że wśród najpoważniejszych problemów, z którymi musi się zmierzyć przedsiębiorstwo wymieniono:

- niedostateczną ilość własnych środków na dalszy rozwój przedsiębiorstwa (65% ankietowanych)
- niedostateczną dostępność zewnętrznych środków finansowania rozwoju działalności przedsiębiorstwa (63% ankietowanych)
- słabe zorientowanie w regulacjach prawnych oraz trudności z prowadzeniem księgowości (44% ankietowanych)
- niedostatek pracowników o wymaganych kwalifikacjach (64% ankietowanych)
- wysokie koszty pracy (72% ankietowanych).

Ponadto, oceniając warunki panujące w gminie, w której przedsiębiorca prowadzi działalność, w aspekcie infrastruktury otoczenia biznesu (m.in. parki naukowo-technologiczne, szkoły wyższe, kluby i stowarzyszenia przedsiębiorców) 47% ankietowanych oceniło ją jako niekorzystną (37% jako korzystną; 26% nie zajęło stanowiska). Wśród respondentów 53% korzystnie oceniło warunki panujące w gminie w odniesieniu do obsługi administracyjnej w urzędzie gminy. Z taką oceną nie zgadzało się 27% badanych (17% dla „źle" i 10% dla „bardzo źle"), a 20% z nich nie miało zdania w tej sprawie. 40% ankietowanych korzystnie oceniło warunki panujące w gminie w odniesieniu do działalności informacyjnej urzędu gminy związanej z informowaniem o inicjatywach, wydarzeniach,

[7] J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT*…

czy projektach. Jako niekorzystne te warunki oceniło 33% respondentów, a 27% badanych nie zajęło stanowiska w badanym aspekcie. Oceniając wdrażanie strategii i/lub programów rozwoju przedsiębiorczości niekorzystnie tego rodzaju warunki oceniło 42% ankietowanych (19% - korzystnie, 39% nie zajęło stanowiska). Dodatkowo, 38% respondentów niekorzystnie oceniło dostępność źródeł finansowania rozwoju przedsiębiorstwa (20% korzystnie, 31% nie miało zdania). 52% ankietowanych źle oceniło dostępność programów pomocowych dla przedsiębiorców (16% - korzystnie; 32% nie miało zdania w tej sprawie). 33% badanych nie zgodziło się z twierdzeniem, że „jakość współpracy z innymi podmiotami jest na wysokim poziomie" (29% ankietowanych oceniło jakość współpracy z innymi podmiotami w gminie jako wysoką, 36% miało trudności z zajęciem stanowiska). 45% ankietowanych uznało, że w województwie kujawsko-pomorskim nie mogą liczyć na wsparcie w ekspansji rynkowej i umiędzynarodowieniu działalności gospodarczej. 40% ankietowanych uznało, że w województwie kujawsko-pomorskim nie mogą liczyć na wsparcie w finansowaniu rozwoju przedsiębiorstwa (27% respondentów było zdania, że może liczyć na tego rodzaju wsparcie, zdania w sprawie nie miało 33% badanych). Tylko 13% badanych zgadzało się ze stwierdzeniem o możliwości liczenia na wsparcie w pokonywaniu barier administracyjno-prawnych przez przedsiębiorstwo w województwie. Odmiennego zdania było 52% badanych. 35% badanych nie zajęło jasnego stanowiska dotyczącego badanego zjawiska. 45% ankietowanych wyraziło przekonanie, że w województwie kujawsko-pomorskim nie może liczyć na wsparcie w promowaniu swojej oferty (15% uznało, że może liczyć na wsparcie, 40% badanych nie miało stanowiska w badanej sprawie). 46% respondentów było zdania, że przedsiębiorstwo w województwie kujawsko-pomorskim nie może liczyć na wsparcie w nawiązywaniu współpracy (26% ankietowanych było odmiennego zdania, 28% ankietowanych nie zajęło stanowiska w sprawie).

Do największych barier rozwoju działalności przedsiębiorstw w gminach województwa kujawsko-pomorskiego, z których pochodzili respondenci należały: brak znajomości potrzeb przedsiębiorców wśród przedstawicieli władz i urzędników (16% wskazań), trudności w znalezieniu pracowników (22% wskazań) oraz wysokość opłat i podatków lokalnych (14% wskazań). W następnej kolejności wśród największych wskazywanych barier znalazły się czasochłonność i niska jakość obsługi przedsiębiorców w urzędach i innych państwowych instytucjach (10% wskazań), brak dostępu lub ograniczony dostęp do pożyczek i kredytów na prowadzenie działalności gospodarczej (9% wskazań) oraz ograniczenia aktywności gospodarczej wynikające z miejscowego planu zagospodarowania terenu (7% wskazań).

Oceniając dostępne wsparcie instytucjonalne w województwie kujawsko-pomorskim w skali lokalnej, regionalnej i krajowej:

- 57% ankietowanych uznało, że państwowe instytucje lokalne, np. urząd skarbowy, inspektorat ZUS, nie są instytucjami udzielającymi wsparcia przedsiębiorcom (16% - tak, 27% - trudno powiedzieć/nie wiem)
- 48% ankietowanych uznało, że starosta nie jest instytucją udzielającą wsparcia (17% - tak, 35% - trudno powiedzieć/nie wiem)
- 47% ankietowanych uznało, że rząd nie jest instytucją udzielającą wsparcia (15% - tak, 38% - trudno powiedzieć/nie wiem)
- 41% ankietowanych uznało, że wójt/burmistrz/prezydent miasta nie jest instytucją udzielającą wsparcia (36% - tak, 23% - trudno powiedzieć/nie wiem)
- 35% ankietowanych uznało, że marszałek województwa nie jest instytucją udzielającą wsparcia (34% - tak, 31% - trudno powiedzieć/nie wiem).

W odpowiedzi na pytanie otwarte dotyczące wprowadzenia nowych form pomocy dla przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim, które przyczyniłoby się do poprawy ich sytuacji pojawiły się:

- szerszy dostęp do bezzwrotnych dofinansowań inwestycyjnych z Regionalnego Programu Operacyjnego
- bezpłatne porady z zakresu księgowości i prawa
- pomoc polegająca na uproszczeniu przepisów podatkowych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej

- większa dostępność do pomocy instytucji zajmujących się wsparciem małych i średnich przedsiębiorstw
- skupienie się na ofercie lokalnych polskich przedsiębiorców i korzystanie z niej przez spółki skarbu państwa, organy administracji państwowej.

Gminy najczęściej wspierają przedsiębiorczość poprzez proste działania informacyjno-promocyjne dostępne w aktualnościach na stronie internetowej gminy (68% gmin). Urzędy gmin powinny być przyjazne przedsiębiorcom, jednak aż w ponad 30% przypadków gminy nie udostępniają na swoich stronach internetowych żadnych informacji skierowanych do przedsiębiorców. Zdarza się, że jedyną formą wsparcia są informacje na temat obowiązkowych działań gminy dotyczących na przykład rejestracji działalności gospodarczej czy nowych przepisów podatkowych w tym VAT. W gminach, dbających o rozwój gospodarczy, powinien działać aktywnie punkt dla przedsiębiorców[8].

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że oferowane ze strony instytucji sektora publicznego małym i średnim przedsiębiorstwom wsparcie nie jest adekwatne do sytuacji i możliwości rozwojowych regionu, a także do oczekiwań przedsiębiorców. Władze samorządowe w niewielkim stopniu wykorzystują tzw. niskonakładowe instrumenty wsparcia (informacyjne, doradcze). Do obszarów, które zostały najniżej ocenione przez ankietowanych jeśli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej w województwie kujawsko-pomorskim należały:
- infrastruktura otoczenia biznesu (m.in. parki naukowo-technologiczne, szkoły wyższe, kluby i stowarzyszenia przedsiębiorców)
- dostęp do programów pomocowych dla przedsiębiorstw
- finansowanie rozwoju
- wdrażane strategie/programy rozwoju przedsiębiorczości
- wsparcie w pozyskiwaniu pracowników
- wsparcie w nawiązywaniu współpracy między przedsiębiorcami
- wsparcie w pokonywaniu barier administracyjno-prawnych[9].

Przedsiębiorcy mają umiarkowaną świadomość dostępnych źródeł wsparcia. Część z nich nie podejmuje aktywnych poszukiwań rozwiązań finansowych, które umożliwiłyby im rozwój (to firmy, których właściciele skupiają się na bieżącej działalności, która – przy braku rozmaitych zasobów, zwłaszcza kadrowych, zmieniających się rozwiązaniach prawnych i podatkowych, zmieniającej się koniunkturze – powoduje, że nie mają pomysłów na rozwój). Część zrezygnowała świadomie z możliwości korzystania ze wsparcia ze względu na:
- przekonanie o przerastających ich trudnościach w aplikowaniu i zarządzaniu projektem,
- obawę przed niespełnieniem wymogów, jakie stawiane są w wybranych konkursach (jak np. wymóg zwiększenia zatrudnienia pracowników lub uzyskania wzrostu obrotów),
- obawę przed nadmierną biurokratyzacją całego procesu, potęgowaną przez brak pracowników, którzy mogliby zajmować się prowadzeniem dokumentacji,
- brak zaufania do instytucji zarządzających,
- brak pomysłów na rozwój,
- poczucie osamotnienia w realizacji całego przedsięwzięcia (nieczytelny system wsparcia finansowego: środki są dostępne za pośrednictwem różnych instytucji, podział ich kompetencji i ścieżka dostępu nie jest jasna, kompetencje części instytucji nakładają się, przedsiębiorcy oczekiwaliby, że w jednym miejscu uzyskają pełne wsparcie lub przynajmniej czytelną wskazówkę, gdzie po jakie wsparcie uzupełniające (np. przygotowanie aplikacji) mogą się zwrócić; brak wiedzy o możliwościach wsparcia doradczego w instytucjach otoczenia biznesu, brak zaufania do instytucji otoczenia biznesu).

Od tego wzoru odbiegają te przedsiębiorstwa, które:

[8] *„Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa”* Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa określającego rolę MSP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu, Warszawa, 10 marca 2020 r., s. 95.
[9] J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT* ..., s. 81

- zrzeszają się – w klastry lub organizacje przedsiębiorców lub pracodawców – tu uzyskują wsparcie i budują świadomość, jakie są możliwości działania i jego finansowania;
- mają za sobą pozytywne doświadczenie korzystania ze wsparcia – zwłaszcza w przypadku korzystania ze środków krajowych (ocenianych jako mniej zbiurokratyzowane, z uproszczonymi procedurami i rozwiązaniami bardziej przyjaznymi przedsiębiorcom);
- współpracują lub współpracowały z instytucjami otoczenia biznesu[10].

Zdaniem autorów opracowania „RAPORT Z BADANIA ANKIETOWEGO w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG REGIOGMINA"[11], przedsiębiorcy oczekują ze strony instytucji sektora publicznego w regionie wsparcia w postaci: profesjonalnego i rzetelnego doradztwa, wysokiej jakości usług świadczonych przez aparat administracyjny, współudziału w promocji produktów i usług wytwarzanych w gminie, pomocy w pozyskiwaniu środków na rozwój. Przedsiębiorcy dysponują bardzo ograniczoną wiedzą na temat instrumentów wsparcia dostępnych w regionie kujawsko-pomorskim oraz źródeł tych instrumentów, co rzutuje na formułowane przez nich oceny aktywności instytucji sektora publicznego i – co się z tym wiąże – dostępności różnych form pomocy. Istniejącą lukę w tym zakresie można zaś ograniczyć lub wyeliminować poprzez zwiększenie zakresu i intensywności wykorzystania instrumentów:
- finansowych (dofinansowanie na inwestycje, dotacje, konkursy na poziomie regionalnym, preferencyjne wsparcie finansowe)
- informacyjnych (informowanie przedsiębiorców o istotnych z ich punktu widzenia wydarzeniach, informowanie o zmianach legislacyjnych, prezentowanie oferty dostępnego wsparcia)
- fiskalnych (umorzenie podatków/opłat lokalnych, obniżenie stawek podatków/opłat lokalnych)
- szkoleniowo-doradczych (organizacja szkoleń, bezpłatne doradztwo prawne lub księgowe, bezpłatne doradztwo w innym zakresie)
- promocyjno – koordynacyjnych (promocja oferty przedsiębiorców, zaangażowanie w organizację targów/wystaw, stymulowanie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, wsparcie w nawiązaniu kontaktów handlowych, szkolenia, działania aktywizacyjne dla osób niezatrudnionych)[12].

Analiza opracowania dotyczącego funkcjonowania rynku pracy z wykorzystaniem regionalnego komponentu Funduszu Pracy wskazuje natomiast na potrzebę wyłonienia nowego modelu zarządzania regionalną polityką rynku pracy zmierzającego do zwiększenia w tym obszarze udziału i roli wojewódzkiego oraz gminnego szczebla samorządu[13]. Poszerzenie możliwości działań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy oraz włączenie gminy w realne działania na rynku pracy, zwłaszcza w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, ma w tym ujęciu stanowić remedium na brak satysfakcjonujących wyników funkcjonowania rozwiązań opartych na strukturze instytucjonalnej zlokalizowanej na terenie powiatu. Pośród rekomendowanych zmian, obok zwiększenia roli województwa w budowaniu strategii zatrudnienia i zaangażowania gminy, proponuje się podniesienie rangi gremiów opiniodawczo-doradczych (rad rynku pracy; Forum Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy i Konwentu Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy; Rady Dialogu Społecznego i Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego), a także wdrożenie modelu regionalizacji aktywnej polityki rynku pracy z wiodącą rolą marszałka województwa inicjującego i kierującego określonymi działaniami przy udziale partnerów społecznych. Proponowany model przewiduje wyodrębnienie w ramach Funduszu Pracy środków na finansowanie programów nakierowanych na rozwój przedsiębiorczości i inwestycje w miejsca pracy w formie tzw. Regionalnego Funduszu na rzecz Rozwoju i Wspierania Przedsiębiorczości.

[10] *„Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej* ...", s. 97
[11] s. 82
[12] *„Analiza inwestycyjna gospodarki województwa*" Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa określającego rolę MSP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu, Warszawa, 10 marca 2020 r., s. 16-17.
[13] J. Męcina, E. Flaszyńska, *„Funkcjonowanie rynku pracy z wykorzystaniem regionalnego komponentu Funduszu Pracy – stan obecny i rekomendacje zmian*", s. 25 i 43 i n.

Przedstawione powyżej wnioski wskazują na potrzebę zmiany w sektorze MŚP, poprzez zidentyfikowanie i zastosowanie nowych impulsów dla ich rozwoju. Dotyczy to zarówno zwiększenia dostępnych środków dla finansowania ich rozwoju (m. in. poprzez zaproponowane poniżej zmiany w zakresie dysponowania Funduszem Pracy), jak i budowania trwałych powiązań przeciwdziałających ich rozdrobnieniu i małej wielkości oraz wsparcia o charakterze doradczym dla pokonania luki niedostatecznej wiedzy i umiejętności dla ich prowadzenia, a także trudności w dostępie do zasobów infrastruktury (poprzez powołanie lokalnych organizacji gospodarczych).

3.2. Analiza *de lege lata* *(stan na 17.06.2020)*

1. Fundusz Pracy

- **Informacje ogólne**

Podstawy prawne działania Funduszu Pracy regulują:
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm.)
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294)
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 472)

Fundusz Pracy (zwany dalej także: „Funduszem" lub „FP") stanowi państwowy fundusz celowy (należący do sektora finansów publicznych – art. 9 pkt 7 UFP), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy (art. 103 UPZ). Podstawowe źródło finansowania Funduszu (obok innych źródeł określonych w art. 106 UPZ, w tym dotacji z budżetu państwa, czy środków z budżetu UE) stanowią obowiązkowe składki opłacane przez pracodawców oraz inne wskazane w ustawie podmioty (art. 104, art. 104a-104c, art. 105 UPZ)[14].

Fundusz Pracy jest źródłem finansowania instrumentów i usług rynku pracy wskazanych w UPZ (*art. 108, art. 108a-108c),* służących realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Gromadzone przez Fundusz środki przeznaczane są w szczególności na finansowanie świadczeń obligatoryjnych, takich jak zasiłki dla bezrobotnych czy dodatki aktywizacyjne, dofinansowywanie kosztów kształcenia zawodowego i kształcenia ustawicznego, a także dofinansowanie kosztów administracyjnych i wspierających ponoszonych przez instytucje realizujące powyższe zadania. Ustawa dopuszcza również możliwość pokrycia z FP określonych wydatków publicznych służb zatrudnienia związanych z realizacją działań w ramach sieci EURES (def. art. 2 ust. 1 pkt 9b UPZ), działań współfinansowanych z budżetu UE czy też zadań określonych w odrębnych ustawach (art. 106a-106c UPZ).

Analiza katalogu zadań finansowanych z FP zawartego w art. 108 ust. 1 UPZ wskazuje, że część podejmowanych działań jest adresowana do przedsiębiorców/przyszłych przedsiębiorców i pracodawców. Przykładowo można tu wskazać na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, jednorazowych środków na utworzenie stanowiska pracy, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, jednorazowych środków na założenie i przystąpienie do spółdzielni socjalnej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa oraz środków na finansowanie kosztów wynagrodzenia (art. 108 ust. 1 pkt 13 UPZ) lub refundację kosztów związanych z zatrudnianiem określonych grup (zob. np. art. 108 ust. 1 pkt 14 UPZ – refundacja składek na ubezpieczenie społeczne, pkt 16 – zwrot części kosztów z tytułu zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, pkt 16c – refundacja kosztów składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnych

[14] Zob. zestawienie przychodów i wydatków dostępne na stronie https://www.gov.pl/web/rodzina/przychodyiwydatkifp

do 30 roku życia podejmujących pierwszą pracę, pkt 22h – refundacja części wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne w postaci bonu zatrudnieniowego). Realizowanie działań aktywizacyjnych z funduszy zgromadzonych w FP jest więc nieodłącznie związane z procesem wspierania przedsiębiorczości w regionie. Finansowane z Funduszu formy aktywizacji zawodowej, takiej jak pomoc w rozpoczęciu biznesu, tworzeniu miejsc pracy i pozyskiwaniu kadry, czy podwyższaniu kompetencji pracowników stanowią jeden z istotnych czynników rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Tę wzajemną korelację obrazują wskaźniki efektywności, potwierdzające, że przekazywanie środków na podjęcie działalności gospodarczej stanowi najbardziej skuteczną formę wsparcia zarówno z punktu widzenia kryteriów efektywności zatrudnieniowej, jak i ekonomicznej (kosztowej)[15].

- **Zasady podziału i dysponowania środkami z Funduszu Pracy**

Plan wydatków Funduszu Pracy każdego roku zostaje ujęty w tzw. planie finansowym funduszu pracy stanowiącym integralną część ustawy budżetowej. Po przyjęciu ustawy budżetowej środki Funduszu przeznaczone na realizację programów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu ustalane są dla poszczególnych województw przez dysponenta Funduszu (ministra właściwego do spraw pracy) przy uwzględnieniu zasad i limitów kwot przewidzianych w art. 109 UPZ.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 UPZ kwoty środków (limity), jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie, są ustalane przez ministra właściwego do spraw pracy według algorytmu. Stosowny algorytm z podziałem na finansowanie poszczególnych zadań określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 109 ust. 11 UPZ (§ 4-6 rozp. w sprawie algorytmu). Wysokość przyznawanych wg algorytmu kwot (limitów) – zgodnie z ustawowymi wytycznymi – powinna być uzależniona od dwóch czynników: liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia (w 75 %) oraz efektywności działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych (w 25 %).

Przepis art. 109 przewiduje szereg innych zasad dotyczących dysponowania środkami Funduszu (m.in. zasady finansowania zadań realizowanych w ramach Krajowego Funduszy Szkoleń; zasady i możliwości pozyskiwania środków z rezerwy FP; zasady finansowania określonych działań – aktywności na rzecz rynku pracy np. realizacji programów regionalnych).

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozp. w sprawie zasad gospodarki finansowej, dysponent Funduszu w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej zatwierdza plan finansowy Funduszu sporządzany według zadań oraz organów i jednostek realizujących te zadania. Plan ten obejmuje:

1) kwoty środków Funduszu na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych obligatoryjnych świadczeń (*kwoty przekazywane do wysokości faktycznych potrzeb zgodnie z art. 109 ust. 5 UPZ*);

2) kwoty środków Funduszu (limity) na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (*limity ustalone wg algorytmu zgodnie z art. 109 ust. 2 i 11 UPZ i przepisami rozp. w sprawie algorytmu*);

3) kwoty środków Funduszu (limity) na realizację innych zadań fakultatywnych (*limit ustalony według algorytmu zgodnie z art. 109 ust. 2 i 11 UPZ i przepisami rozp. w sprawie algorytmu*);

4) kwoty środków Funduszu na realizację innych zadań finansowanych z Funduszu (*określone przy uwzględnieniu pozostałych zasad wynikających z art. 109 UPZ*).

Dysponent Funduszu zawiadamia na piśmie marszałków województw, starostów (prezydentów miast), komendanta Ochotniczych Hufców Pracy oraz wojewodów o wysokości ustalonych kwot środków Funduszu (limitów), jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na

[15] zob. opracowanie J. Męcina, E. Flaszyńska, *Funkcjonowanie rynku pracy ...*, s. 20-21, por. jednak przedstawione tam dane dot. efektywności tej formy aktywizacji w woj. kujawsko-pomorskim wskazujące na wysoką efektywność zatrudnieniową dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej, jednak przy wysokim koszcie zatrudnienia po zakończeniu programu (s. 38-39).

finansowanie realizowanych przez nich zadań (§ 4 ust. 5 rozp. w sprawie zasad gospodarki finansowej).

W rozp. w sprawie algorytmu określono sposób ustalania:

- kwoty środków Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w danym roku budżetowym na finansowanie zadań w województwie realizowanych przez samorządy województw
- kwoty środków Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w danym roku budżetowym na finansowanie zadań w województwie realizowanych przez samorządy powiatów.

Kwoty środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań realizowanych przez powiaty są ustalane przez zarząd województwa, według kryteriów określonych przez sejmik województwa, w ramach kwoty (limitu) ustalonej według algorytmu przez dysponenta Funduszu. Określając kryteria, sejmik województwa powinien wziąć pod uwagę w szczególności:

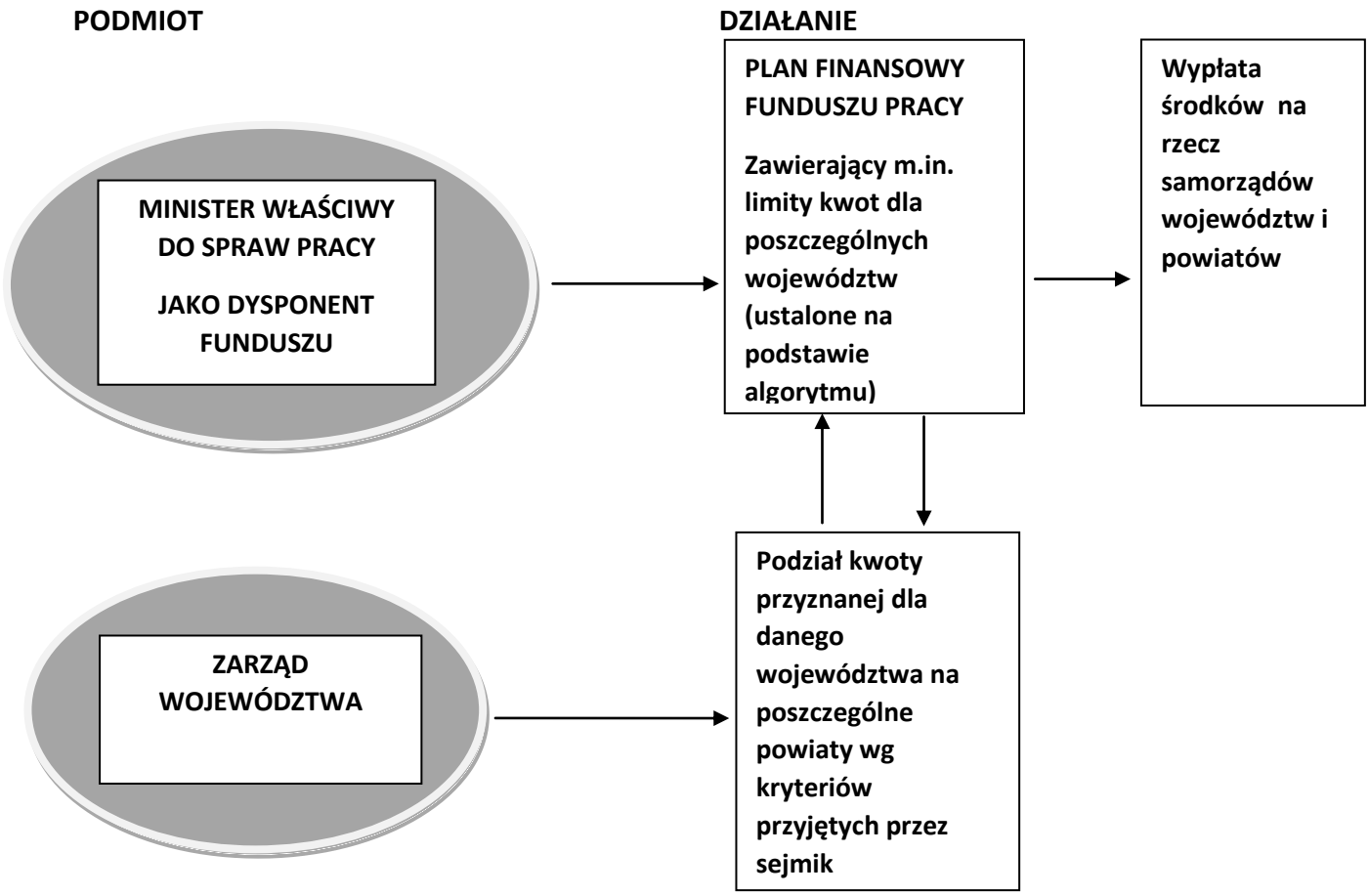
1) liczbę bezrobotnych;
2) stopę bezrobocia;
3) strukturę bezrobocia;
4) kwoty środków Funduszu Pracy przeznaczone w powiecie na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego;
5) efektywność działań urzędów pracy na rzecz aktywizacji bezrobotnych (art. 109 ust. 8 UPZ).

Powyższa kwota jest dzielona pomiędzy samorządy powiatów w terminie miesiąca od dnia uzyskania od dysponenta Funduszu zawiadomienia na piśmie o jej wysokości (§ 4 ust. 5a rozp. w sprawie zasad gospodarki finansowej). Marszałek województwa, w terminie 7 dni od dnia dokonania podziału zawiadamia na piśmie dysponenta Funduszu o wysokości kwot środków Funduszu ustalonych według kryteriów przyjętych przez sejmik województwa na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań, realizowanych przez samorządy powiatów. Do zawiadomienia dołącza się kryteria podziału tych kwot przyjęte przez sejmik województwa (§ 4 ust. 5b rozp. w sprawie zasad gospodarki finansowej).

Dysponent Funduszu przekazuje, na wyodrębniony rachunek bankowy, samorządom województw i powiatów środki Funduszu Pracy na finansowanie zadań realizowanych w województwie do wysokości kwot ustalonych zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 109 UPZ.

Nadzór nad przestrzeganiem zasad i trybu wydatkowania środków FP sprawuje wojewoda (art. 10 ust. 1 pkt 3 UPZ).

Uproszczony schemat dysponowania środkami FP na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej przedstawia poniżej rys. 2.



Rys. 2: Uproszczony schemat dysponowania środkami FP na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz inne fakultatywne zadania
Źródło: opracowanie własne.

***Uwaga: Samorząd województwa dokonuje podziału posiadanych środków FP** z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w **regionalnym planie działań** na rzecz zatrudnienia, na działania na rzecz promocji zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i aktywizacji bezrobotnych (art. 8 ust. 1 pkt 2 UPZ, co do regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia – art. 3 ust. 4 tej ustawy).

2. Zrzeszenia/organizacje przedsiębiorców

Formy zrzeszeń przedsiębiorców mogą przybierać mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane i sformalizowane ramy prawne. Sieć powiązań między przedsiębiorcami może się opierać albo na rozwiązaniach prawnych dedykowanych określonym zrzeszeniom wyróżnianym z uwagi na wiążące te podmioty kryteria (np. prowadzenie działalności podobnego rodzaju; przynależność do kręgu pracodawców), albo korzystać z innych prawem dopuszczalnych ogólnych form współpracy.

Przykłady zrzeszeń pierwszego typu (dla których prawo przewiduje określone szczególne formy) stanowią: izby gospodarcze, izby rzemieślnicze, cechy, zrzeszenia handlu i usług, zrzeszenia transportu i zrzeszenia innych przedsiębiorców, organizacje pracodawców.

- **Izby gospodarcze**

- podstawy prawne działania: ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 579 ze zm.) – zwana dalej: „UIG" oraz statut (art. 1 UIG)
- organizacja samorządu gospodarczego (art. 2 UIG)
- uprawnienia (art. 2 i 4 UIG):
  a) reprezentacja interesów gospodarczych zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej
  b) udział w procesie legislacyjnym (ocena *ex ante i ex post*): uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki; może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie; może dokonywać ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej
- zadania: określane w statucie; może w szczególności przyczyniać się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego (art. 5 UIG)
- tworzona przez co najmniej 50 przedsiębiorców (założycieli) – jeśli zasięg działania izby obejmuje województwo (art. 7 UIG)
- podlega wpisowi do KRS (art. 8 ust. 1 UIG)
- posiada osobowość prawną (art. 8 ust. 2 UIG)
- nadzorowana przez właściwego ministra i sąd (art. 13 UIG)

- **Izby rzemieślnicze (cechy, spółdzielnie rzemieślnicze)**

- podstawy prawne działania: ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1267 ze zm.) – zwana dalej: „UR" oraz statuty (art. 13 UR)
- formy zrzeszeń rzemieślników (przedsiębiorców zajmujących się rzemiosłem zdefiniowanym w art. 2 UR), organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła (art. 7 UR)
- zadania i uprawnienia: m.in. promocja działalności gospodarczej i społeczno-zawodowej *rzemiosła;* reprezentowanie interesów środowiska rzemieślniczego wobec organów administracji publicznej (art. 7 ust. 5 UR)
- powstają z inicjatywy założycielskiej: cechy – co najmniej 30 założycieli; izba rzemieślnicza – co najmniej 20 cechów (art. 17-18 UR)
- mają osobowość prawną (art. 8 UR)
- podlegają wpisowi do KRS (art. 19 ust. 1 UR)
- cechy: organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszające rzemieślników według kryterium terytorialnego lub według rodzaju działalności gospodarczej, ich podstawowym zadaniem jest w szczególności utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu, a także prowadzenie na rzecz członków działalności społeczno-organizacyjnej, kulturalnej, oświatowej i gospodarczej, a także reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji i sądów (art. 9 UR)
- spółdzielnia rzemieślnicza: działa na zasadach przewidzianych w przepisach Prawa spółdzielczego, jej zadaniem jest w szczególności organizowanie działalności usługowej i wytwórczej *rzemiosła,* udzielanie pomocy członkom w wykonywaniu ich zadań oraz prowadzenie własnej działalności gospodarczej i społeczno-wychowawczej (art. 10 UR)
- izba rzemieślnicza: organizacja samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszająca cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, rzemieślników nienależących do cechów, a także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego rzemiosła; jej podstawowym zadaniem jest pomoc w reprezentowaniu zrzeszonych organizacji oraz rzemieślników wobec organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, udzielanie swym członkom pomocy instruktażowej i doradczej oraz przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych - zadania szczegółowo określają statuty (art. 11 ust. 1-2 UR)

- **Zrzeszenia przedsiębiorców prowadzących określone rodzaje działalności**

- podstawa prawna działania: ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 ze zm.) – zwana dalej: „USZ" oraz statuty (art. 3 ust. 2 USZ)
- obejmują: zrzeszenia handlu i usług (tworzone przez co najmniej 50 osób); zrzeszenia transportu (tworzone przez co najmniej 200 osób) i zrzeszenia innych rodzajów działalności z wyłączeniem rzemiosła (tworzone przez co najmniej 50 osób) – art. 2 i art. 3 ust. 1 USZ
- zadania: m. in. utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu, a także prowadzenie na rzecz członków działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej, zakładanie i prowadzenie kas oraz funduszów zapomogowo-pożyczkowych oraz reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji państwowej (art. 4 USZ)
  - mają osobowość prawną (art. 9 ust. 2 USZ)
  - podlegają obowiązkowi wpisu do KRS (art. 9 ust. 1 USZ)

- **Organizacje pracodawców**

- podstawy prawne działania: ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029 ze zm.) – zwana dalej: „UOP" oraz statuty (art. 8 UOP)
- obejmują: związki (tworzone przez co najmniej 10 pracodawców), konfederacje i federacje
- podlegają wpisowi do KRS (art. 9 ust. 1 i art. 14 UOP)
- posiadają osobowość prawną (art. 10 i art. 14 UOP)
- gwarancja samorządności i niezależności od administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 3 UOP)
- zadanie: ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 5 UOP)
- uprawnienia w procesie legislacyjnym przysługują wyłącznie organizacji pracodawców reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o radzie dialogu społecznego (art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego – tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)

a) prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców; nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu *ustawy* budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (art. 16 ust. 1 UOP)

b) prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców (organy władzy i administracji państwowej kierują dokumenty konsultacyjne Unii Europejskiej oraz projekty aktów prawnych Unii Europejskiej do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii) – art. 16^1 ust. 1-2 UOP

c) prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami organizacji pracodawców; wnioski dotyczące ustaw organizacja kieruje do posłów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej, a wnioski dotyczące innych aktów prawnych - do organów uprawnionych do ich wydania; organ państwowy, do którego został skierowany wniosek, jest obowiązany, w terminie 30 dni, przedstawić organizacji pracodawców swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska - także jego uzasadnienie – art. 16^2 UOP

Przykładami zrzeszeń przedsiębiorców korzystających z różnych form organizacyjno-prawnych pozostają natomiast klastry. Klaster to forma geograficznie skoncentrowanej współpracy między podmiotami gospodarczymi, co do zasady należącymi do tej samej lub podobnej branży, której celem jest wykorzystanie silnych stron partnerów (np. wymiana wiedzy, technologii, łatwiejszy dostęp do finansowania) i przeciwdziałanie ich słabym stronom. Działalność klastrów wiąże się z udziałem i

zaangażowaniem instytucji badawczo-rozwojowych (szczególnie w sektorach innowacyjnych np. IT), instytucji otoczenia biznesu, instytucji finansowych oraz jednostek samorządowych. Definicję klastra można odnaleźć w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 1 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na promocję gospodarczą Polski Wschodniej, stworzenie sieci współpracy centrów obsługi inwestora, tworzenie i rozwój *klastrów*, tworzenie polityki rozwoju regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, w którym wskazano, że jest to „*przestrzenna i sektorowa koncentracja podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub podmiotów działających na rzecz innowacyjności, jednostek naukowych (…) oraz przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiadujących województw Polski Wschodniej, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych siecią współpracy*". Definicja ta, jako termin stworzony na potrzeby realizacji konkretnej (regionalnie zorientowanej) pomocy finansowej, nie może być uznana za reprezentatywną.

W polskim prawie brak regulacji kompleksowo normujących omawianą formę współpracy przedsiębiorców. Z tego względu inicjatywa klastrowa może korzystać z wszelkich prawem dopuszczalnych form organizacyjnych, takich jak:

- umowy cywilnoprawne: nazwane – spółka cywilna i nienazwane – umowa konsorcjum
- stowarzyszenie
- fundacja
- spółdzielnia
- spółki prawa handlowego (kapitałowe i osobowe)
- organizacje pracodawców.

W badaniach dotyczących działalności klastrowej w regionie dolnośląskim jako optymalną formę organizacyjno-prawną dla klastra wskazano stowarzyszenie[16].

W praktyce formuła inicjatyw klastrowych jest wykorzystywana do podejmowania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami gospodarczymi – zob. klastry energii (np. Porozumienie pomiędzy Gminą miejsko-wiejską Olsztyna, Gminą miejsko-wiejską Leśna, Gminą miejsko-wiejską Gryfów Śląski, Gminą wiejską Lubań, Gminą wiejską Siekierczyn a Olszyna PS Energetyka Odnawialna Spółką z o.o o ustanowieniu *klastra* energii – treść dostępna w LEX).

Z badań przeprowadzonych w województwie kujawsko-pomorskim wynika natomiast, że mimo iż inicjatywy klastrowe są jedyną formą współpracy firm tworzących inteligentne specjalizacje, ta forma aktywności nie jest rozpoznawana przez samorząd wojewódzki jako partner polityki gospodarczej. Urzędnicy mają niską świadomość istnienia klastrów i ich możliwego wpływu na rozwój regionu i rzeczywisty rozwój inteligentnych specjalizacji. Z tego względu potencjał tego rodzaju współpracy i powiązań nie jest wykorzystywany[17].

W literaturze akcentuje się rolę władz publicznych, w szczególności władz regionalnych we wspieraniu inicjatyw klastrowych[18].

[16] zob. „*ABC jak założyć klaster? Przewodnik dla przedsiębiorcy*" opracowany na podstawie badania „Rozwój klastrów w regionie dolnośląskim" – treść dostępna na http://www.innowacje.dolnyslask.pl/zalaczniki/135_ABCjak_zalozyc_klaster.pdf (dostęp: 19.06.2020 r.)

[17] „*Analiza społeczno-gospodarcza…*", s. 83.

[18] Zob. A. Lis*, Rola władz samorządowych w kształtowaniu regionalnej polityki opartej na klastrach,* Samorząd Terytorialny 2010**,** nr 12**;** a także A. Kania, *Ocena potencjalnego znaczenia* klastrów ***i****nnowacyjnych dla przyszłego rozwoju województwa wielkopolskiego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2019, nr 1-2; P. Russel, *Opracowanie REGIOGMINA*, Warszawa 28 maja 2020 r., s. 50.

3. Działania na rzecz rynku pracy - udział organizacji lokalnej przedsiębiorczości (analiza UPZ)

Ustawa o promocji zatrudnienia w aktualnie obowiązującym kształcie przewiduje możliwość zaangażowania w politykę rynku pracy zasadniczo jednej z form zrzeszenia, z jakiej mogą korzystać przedsiębiorcy (będący jednocześnie pracodawcami), a mianowicie organizacji pracodawców. W art. 6 tej ustawy do katalogu podmiotów realizujących zadania ustawowe (tj. do katalogu tzw. instytucji rynku pracy) zaliczono, obok publicznych służb zatrudnienia, Ochotniczych Hufców Pracy oraz agencji zatrudnienia i instytucji szkoleniowych, również instytucje dialogu społecznego (art. 6 ust. 1 pkt 5 UPZ) oraz instytucje partnerstwa lokalnego (art. 6 ust. 1 pkt 6 UPZ). Doprecyzowując pojęcie „instytucji dialogu społecznego" ustawodawca wyjaśnił, iż obejmuje ono m.in. organizacje pracodawców, jeżeli wśród ich zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 6 ust. 6 UPZ). Instytucję partnerstwa lokalnego określono zaś jako „grupę instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy" (art. 6 ust. 7 UPZ). Pomijając sposób sformułowania ostatnio powołanego terminu (definiowanie poprzez niejednoznaczne pojęcie grupy czy definiowanie instytucji jako grupy instytucji *idem per idem*), należy przyjąć, że chodzi w tym przypadku o określoną formę współpracy (realizowaną na podstawie umowy) podmiotów wskazanych w katalogu instytucji rynku pracy. Instytucji partnerstwa lokalnego nie mogą więc - przy przyjęciu powyższego założenia - tworzyć jakiekolwiek inne podmioty niż wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 UPZ.

Podobnie kształtuje się możliwość zlecania przez marszałka województwa lub starostę realizacji usług rynku pracy (pośrednictwo pracy; poradnictwo zawodowe; organizacja szkoleń) innym podmiotom, wśród których wymieniono organizacje pracodawców (art. 24 ust. 1 UPZ).

Udział tej formy organizacji przewidziano także w odniesieniu do rad rynku pracy, tj. opiniodawczo-doradczych organów, biorących udział w kształtowaniu i realizacji polityki rynku pracy na poszczególnych szczeblach zarządzania. Rady rynku pracy stanowią jeden z filarów dialogu i współpracy władzy publicznej z partnerami społecznymi w obszarze rynku pracy (art. 21 UPZ). Ustawa przewiduje działanie Rady Rynku Pracy (organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw pracy i organu stanowiącego w zakresie ustalania priorytetów wydatkowania środków z rezerwy KFS), wojewódzkich rad rynku pracy (organu opiniodawczo-doradczego marszałka województwa) oraz powiatowych rad rynku pracy (organu opiniodawczo-doradczego starosty).

Do najważniejszych zadań rad rynku pracy należą m.in.:

a) w przypadku Rady Rynku Pracy (art. 22 ust. 4 UPZ)

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich;
- opiniowanie projektu Krajowego Planu Działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji;
- opiniowanie przedłożonych przez ministra właściwego do spraw pracy priorytetów, wzoru podziału środków KFS i planu ich wydatkowania;
- ustalanie w układzie branżowym i regionalnym dodatkowych priorytetów wydatkowania środków z rezerwy KFS oraz decydowanie o przeznaczeniu tych środków zgodnie z przyjętymi priorytetami;
- opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu;
- realizacja zadań określonych w przepisach o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy;
- opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

b) w przypadku wojewódzkich rad rynku pracy (art. 22 ust. 5 UPZ)

- inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w województwie;
- ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy;
- opiniowanie projektu regionalnego planu działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji;

- opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez wojewódzkie urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa i sprawozdań z ich wykorzystania;
- składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, w tym opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie;
- współpraca z wojewódzkimi radami dialogu społecznego, w szczególności w zakresie inicjowania programów i partnerstwa na rzecz wzrostu zatrudnienia i rozwoju rynku pracy;
c) w przypadku powiatowych rad rynku pracy – zakres zadań ukształtowany podobnie do wojewódzkich rad rynku pracy (art. 22 ust. 6-7 UPZ).

W skład poszczególnych rad rynku pracy wchodzą m.in. przedstawiciele organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego (w odniesieniu do wojewódzkich rad rynku pracy członkowie są powoływani spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur reprezentatywnych organizacji pracodawców, zaś w przypadku powiatowych rad rynku pracy spośród działających na terenie powiatu powiatowych struktur reprezentatywnych organizacji pracodawców) – art. 23 ust. 1-3 UPZ.

Udział przedstawicieli zrzeszeń lokalnych przedsiębiorców w posiedzeniach rady może mieć miejsce w dwóch przypadkach:

1. w razie wydawania przez wojewódzką radę rynku pracy opinii o zasadności kształcenia w danym zawodzie zgodnie z potrzebami rynku pracy (zgodnie z art. 22 ust. 5d pkt 1 UPZ marszałek województwa zaprasza wówczas do udziału w posiedzeniu wojewódzkiej rady rynku pracy m.in. przedstawiciela pracodawców, organizacji pracodawców, samorządu gospodarczego, innej organizacji gospodarczej, stowarzyszenia lub samorządu zawodowego, lub sektorowej rady do spraw kompetencji, właściwych dla opiniowanego zawodu)
2. jeżeli minister właściwy do spraw pracy, marszałek województwa lub starosta skorzysta z możliwości zaproszenia do udziału w posiedzeniach rady rynku pracy przedstawicieli organów, organizacji i instytucji niereprezentowanych w radzie rynku pracy, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć (możliwość taką przewiduje art. 23 ust. 7 UPZ).

W zakresie działań podejmowanych na rzecz rynku pracy wydaje się, że nie można wykluczyć określonej (potencjalnej przynajmniej) roli zrzeszeń przedsiębiorców w realizacji tzw. programów specjalnych z uwagi na szeroko ukształtowany krąg podmiotów podejmujących w tych ramach współpracę ze starostą. W myśl art. 66a UPZ starosta samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy oraz pracodawcami, w celu aktywizacji zawodowej określonych osób, inicjuje i realizuje programy specjalne. Warunkiem podjęcia współpracy jest tu jednak „styczność" z problematyką rynku pracy, która może w praktyce nasuwać wątpliwości co do kręgu podmiotów uprawnionych.

3.3. Postulaty *de lege ferenda*

1. Cele i założenia

Podstawowym celem projektu jest stworzenie ram prawnych dla współpracy między przedsiębiorcami lokalnymi, działającymi na obszarze danej gminy i regionu (województwa) w formie tzw. lokalnych organizacji gospodarczych (LOG) zainteresowanych podjęciem działań na rzecz rozwoju gospodarczego regionu, wzrostu jego konkurencyjności i lokalnego rynku pracy, przy wsparciu władz lokalnych. Kryterium wyróżniającym krąg podmiotów należących do LOG pozostaje więc związek prowadzonej działalności z daną gminą i regionem oraz zaangażowanie w rozwój lokalny. Chodzi zatem nie tyle o integrację przedsiębiorców i samorządu wokół określonego rodzaju

działalności, co o stworzenie platformy współpracy określonej przez wspólny cel (rozwój gminy i regionu). Optymalne wykorzystanie tego rodzaju powiązań wymaga, oprócz doprecyzowania struktury organizacyjnej LOG-u, zapewnienia lokalnej sieci przedsiębiorców realnego wpływu na możliwość współkształtowania polityki lokalnej i regionalnej (w szczególności poprzez zapewnienie udziału w procesie tworzenia podstawowych dokumentów określających priorytety i kierunki polityki gminy i regionu, w tym lokalnego i regionalnego budżetu), uznania lokalnej sieci przedsiębiorców za partnera społecznego uczestniczącego w realizacji projektów na rzecz rozwoju regionu, w tym lokalnego rynku pracy oraz stworzenia źródeł wsparcia finansowego dla podejmowanych w tych ramach przedsięwzięć.

Etapy działań

I. Stworzenie struktury LOG-u i jego reprezentacji
II. Wprowadzenie LOG-u do polityki rynku pracy
III. Zapewnienie źródeł finansowania z FP

2. Propozycje zmian

Etap I. Stworzenie struktury LOG-u i jego reprezentacji

Stworzenie struktury LOG-u wymaga analizy jego formy organizacyjno-prawnej, zasad tworzenia i funkcjonowania, zarządzania wewnętrznego i reprezentacji, zadań, uprawnień i obowiązków. Wydaje się, że możliwe pozostają tu trzy warianty.

Wariant nr 1
W proponowanym wariancie struktura LOG-u opiera się na niesformalizowanej współpracy między podmiotami gospodarczymi, które łączą relacje o charakterze trwałym bądź przejściowym zorientowanym na osiągnięcie jednego, wyznaczonego z góry celu. W tym przypadku LOG-i mogą zostać wprowadzone poprzez zamieszczenie w konkretnym akcie prawnym np. ustawie o promocji zatrudnienia definicji LOG-u jako *„sieci przedsiębiorców lokalnych (co najmniej dwóch), współpracujących na mocy porozumienia (umowy) i podejmujących działania na rzecz lokalnego rynku pracy”*.
Zaletą takiego rozwiązania pozostaje jego elastyczność, stwarzająca możliwość tworzenia LOG-ów *ad hoc* np. dla realizacji konkretnego projektu na rynku pracy. Wadą pozostaje jednak brak jakiegokolwiek sformalizowania struktury i jej osadzenie w jednej ustawie, które utrudnia wprowadzenie LOG-ów do szeroko rozumianej polityki rozwoju regionalnego, ograniczając ich znaczenie do jednostkowych działań.
Przedstawiona propozycja nie koresponduje zatem z potrzebą wypracowania rozwiązań wspierających budowanie trwałych relacji między władzą samorządową a środowiskiem przedsiębiorców.

Wariant nr 2
Koncepcja druga zakłada stworzenie projektu ustawy o lokalnych organizacjach gospodarczych z wyraźnie narzuconą formą organizacyjno-prawną (np. forma spółki, stowarzyszenia albo osoby prawnej rejestrowanej w KRS na wzór ustaw regulujących zrzeszenia/organizacje przedsiębiorców – patrz analiza *de lege lata* pkt 3.2.2.) z możliwością stworzenia przedstawicielstwa zrzeszenia na szczeblu ogólnokrajowym.

Zaletą wskazanej propozycji jest stworzenie trwałej struktury, mogącej (przy odpowiednim ukształtowaniu jej uprawnień) brać udział w tworzeniu polityki gospodarczej na różnych szczeblach (również szczeblu krajowym). Wadą rozwiązania pozostaje jednak brak elastyczności form współpracy między przedsiębiorcami, przy wykorzystaniu narzuconej odgórnie (ustawowo) struktury,

bez możliwości absorbowania już istniejących lub powstających inicjatyw współpracy między przedsiębiorcami. Koncepcja wysoce sformalizowanej struktury nie sprzyja przezwyciężaniu, zidentyfikowanych w trakcie badań i analiz dotyczących województwa kujawsko-pomorskiego, barier i rezerwie przedsiębiorców w podejmowaniu współpracy (wynikających z przekonania o konieczności polegania na własnych zasobach i lęku przed ujawnianiem szczegółów dotyczących podejmowanych przedsięwzięć)[19].

Wariant nr 3

Wariant trzeci stanowi koncepcję pośrednią między wcześniej prezentowanymi rozwiązaniami. W ramach sugerowanego projektu proponuje się zdefiniowanie LOG-u poza ustawą o promocji zatrudnienia (UPZ), w odrębnej ustawie poświęconej wyłącznie LOG-om (ustawa o lokalnych organizacjach gospodarczych). Propozycja zakłada elastyczność form współpracy przedsiębiorców lokalnych z jednoczesnym koniecznym stopniem sformalizowania działania LOG-u zapewniającym możliwość jego udziału w polityce rozwoju rynku lokalnego i regionalnego. Wariant ten został ujęty w projekcie ustawy o lokalnych organizacjach gospodarczych stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszego opracowania (zwany dalej: projektem ustawy o LOG).[20]

Przedłożony projekt ustawy o LOG zakłada:

1) dobrowolność zrzeszenia przedsiębiorców w ramach LOG-u, opartej na współpracy, której zasady będą w zasadniczym zrębie ustalane przez samych przedsiębiorców na mocy zawieranego między nimi porozumienia; w takim ujęciu LOG ma stanowić przejaw inicjatywy „oddolnej" przedsiębiorców (art. 2 ust. 1 projektu ustawy o LOG)

2) powszechność i równość w tworzeniu i przystępowaniu do zrzeszenia (art. 1 i art. 3 ust. 3 projektu ustawy o LOG)

- LOG-i mogą tworzyć przedsiębiorcy bez względu na formę organizacyjno-prawną czy skalę prowadzonej działalności
- brak kryteriów ograniczających przedsiębiorców w tworzeniu LOG-u ma na celu: zaangażowanie we współpracę mikroprzedsiębiorczości, stanowiącej dominującą formę prowadzenia działalności gospodarczej (co do struktury przedsiębiorców zob. wnioski ogólne prezentowane w pkt 3.1. powyżej) oraz budowanie koncepcji LOG-u jako platformy współpracy między podmiotami gospodarczymi o różnej skali działalności, płaszczyzny wymiany informacji i doświadczeń między lokalnymi przedsiębiorcami

3) integrację środowiska przedsiębiorców na najniższym szczeblu samorządu – na szczeblu gminnym (art. 1 i 2 projektu ustawy o LOG)

- w tym celu wprowadza się próg ilościowy – określoną liczbę podmiotów zrzeszonych jako warunek powstania LOG-u oraz zakaz przynależności do kilku LOG-ów w jednej gminie (art. 2 ust. 2 projektu ustawy o LOG), który ma zapobiegać rozproszeniu współpracy

4) niezbędny stopień sformalizowania działalności LOG-u poprzez:

- obowiązek sformułowania statutu (art. 3 projektu ustawy o LOG)
- obowiązek informowania właściwego organu gminy o powstaniu i rozwiązaniu LOG-u (art. 2 ust. 3-4 projektu ustawy o LOG)

5) nakierowanie działań LOG na współpracę z lokalną władzą w celu rozwoju rynku lokalnego i regionalnego (w tym rynku pracy) i wsparcia środowiska lokalnych przedsiębiorców poprzez podejmowanie różnych form aktywności, deficyt których wykazują przeprowadzone badania - deficyt w zakresie komunikacji i przepływu informacji między przedsiębiorcami, a także między

[19] P. Russel, *Opracowanie*…, s. 28-29.

[20] W projekcie wykorzystano koncepcję powiatowych konferencji rozwoju gospodarczych przewidzianą w prezydenckim projekcie ustawy z 2013 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

przedsiębiorcami a samorządem w zakresie oferowanych form wsparcia samorządu dla przedsiębiorców, jak również możliwych form i źródeł finansowania działań podejmowanych przez lokalną przedsiębiorczość – zob. wnioski ogólne prezentowane w pkt 3.1 powyżej[21] (art. 4 projektu ustawy o LOG)
6) stworzenie sprzyjających warunków do podejmowania współpracy z innymi podmiotami – budowanie sieci współpracy integrującej lokalne środowisko (art. 5 projektu ustawy o LOG)
7) zapewnienie wpływu LOG-u na kształtowanie polityki lokalnej poprzez nałożenie na władzę lokalną obowiązku przedkładania do zaopiniowania podstawowych aktów wyznaczających kierunki tej polityki (art. 6 projektu ustawy o LOG)
8) utworzenie gremium o charakterze przedstawicielskim (reprezentacja LOG-ów) – Forum LOG-ów, które ma na celu zapewnienie wpływu przedsiębiorców na politykę regionalną szczebla wojewódzkiego i podjęcie współpracy między środowiskiem przedsiębiorców a władzami województwa na zasadach zbliżonych do działania LOG na szczeblu gminnym (art. 7-12 projektu ustawy o LOG)
- w proponowanym ujęciu jako zasadę reprezentacji przyjęto wybór jednego przedstawiciela LOG-ów z gminy; zasadę reprezentacji powiązano tu z kryterium terytorialnym bez uwzględniania skali i rozmiaru działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty zrzeszone w ramach LOG-ów czy też liczby zrzeszonych podmiotów, co ma faworyzować i aktywizować integrację mikroprzedsiębiorczości; brak reprezentatywności przedstawicieli LOG-ów z takiej perspektywy mają w pewnym stopniu łagodzić: mechanizm wyboru dwóch przedstawicieli LOG-ów w gminach miejskich, w których wskaźniki przedsiębiorczości są wyższe[22], a także dopuszczalność przynależności do różnych LOG-ów w przypadku podmiotów prowadzących działalność wykraczającą poza granice jednej gminy (a tym samym możliwości udziału w wyborze więcej niż jednego przedstawiciela).

Etap II. Wprowadzenie LOG-ów do polityki rynku pracy

Jako punkt wyjścia przyjęto tu pośrednią koncepcję tworzenia struktury LOG-u jako najbardziej optymalną i uniwersalną (patrz Wariant nr 3 powyżej oraz projekt ustawy o LOG).

Wprowadzenie lokalnych organizacji gospodarczych do ustawy o promocji zatrudnienia stanowi odpowiedź na wyraźny deficyt udziału „lokalnej przedsiębiorczości" w polityce rynku pracy. Udział zrzeszeń przedsiębiorców w tym obszarze – jak wskazywano powyżej – jest w istocie znikomy, zaś realizacja tego rodzaju działań za pośrednictwem organizacji pracodawców jest niewystarczająca dla zapewnienia aktywnej roli lokalnych przedsiębiorców w polityce rynku pracy, tym bardziej, że przedsiębiorcy – podobnie jak pracodawcy – są adresatami określonych instrumentów rynku pracy. Tymczasem ustawa o promocji zatrudnienia deklaruje jako zasadę tej polityki dialog i współpracę z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad rynku pracy, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych (zob. art. 21 tej ustawy). Proponowane zmiany służą zatem urzeczywistnieniu i rozwinięciu powyższej zasady poprzez zaangażowanie sieci lokalnych przedsiębiorców w działania na rzecz rynku pracy.

Wprowadzenie sieci LOG-ów do ustawy o promocji zatrudnienia wymaga rozważenia trzech zasadniczych kwestii:
- potrzeby uznania LOG-u za instytucję rynku pracy
- zapewnienia reprezentacji LOG-ów w radach rynku pracy
- celowości tworzenia szczególnych ram współpracy między LOG-ami a władzą lokalną i regionalną w realizacji projektów na rzecz rynku pracy.

Przyjmując założenie, że zadania na rzecz rynku pracy mogą być realizowane wyłącznie przez określone podmioty tzw. instytucje rynku pracy wskazane w art. 6 UPZ, za celowe należy przyjąć

[21] W odniesieniu do braku efektywnych form komunikacji w relacji przedsiębiorca – organ samorządowy – zob. P. Russel, *Opracowanie*..., s. 22.
[22] „*Analiza społeczno-gospodarcza*...", s. 17.

uznanie LOG-ów za jedną z takich instytucji. Zabieg taki mógłby zostać dokonany poprzez odpowiednią nowelizację art. 6 ust. 6 UPZ, który zawiera katalog organizacji zaliczanych do kręgu instytucji dialogu społecznego, uznawanych za instytucje rynku pracy (w myśl art. 6 ust. 1 pkt 5 UPZ).

Przepis ten w aktualnym stanie prawnym brzmi następująco:
Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy są:
1) związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych,
2) organizacje pracodawców,
3) organizacje bezrobotnych,
4) organizacje pozarządowe
- jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.
Zmiana treści przepisu polegałaby na dodaniu punktu *5) lokalne organizacje gospodarcze* (art. 13 pkt 1 projektu ustawy o LOG).

Zaliczenie LOG-ów do instytucji rynku pracy otwierałoby natomiast możliwość skorzystania z instytucji partnerstwa lokalnego, o jakiej mowa w art. 6 ust. 7 UPZ (patrz uwagi powyżej).

Zasadne wydaje się również wprowadzenie przedstawicieli LOG-ów, tj. Forum LOG jako organizacji o regionalnym zasięgu działania, do wojewódzkich rad rynku pracy poprzez zmianę brzmienia art. 23 ust. 2 UPZ. Celem proponowanej zmiany jest zapewnienie wpływu zrzeszonych przedsiębiorców na politykę rynku pracy.

W miejsce dotychczasowej treści przepisu: *W skład wojewódzkiej rady rynku pracy wchodzą osoby powoływane przez marszałka województwa spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.*

Proponuje się następujące brzmienie: *W skład wojewódzkiej rady rynku pracy wchodzą osoby powoływane przez marszałka województwa spośród działających na terenie województwa wojewódzkich struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, Forum lokalnych organizacji gospodarczych, o którym mowa w ustawie o lokalnych organizacjach gospodarczych, a także społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy*. (art. 13 pkt 2 projektu ustawy o LOG).

Należy nadmienić, że wprowadzenie przedstawicieli do Rady Rynku Pracy (działającej przy ministrze) wymagałoby utworzenia przedstawicielstwa LOG-ów na szczeblu krajowym, czego nie przewiduje projekt ustawy o LOG; zaś wprowadzenie LOG do powiatowych rad rynku pracy wydaje się niecelowe ze względu na związek przedstawicieli LOG-ów z województwem i działania zorientowane regionalnie.

Kolejną kwestią wymagającą rozwiązania pozostaje stworzenie platformy współpracy dla realizacji zadań na rzecz rynku pracy. Można poprzestać na sięgnięciu do instytucji partnerstwa lokalnego (art. 6 ust. 7 UPZ) albo wpisaniu ogólnej formuły o współpracy między samorządem a LOG-ami. Do rozważenia pozostaje również uwzględnienie LOG-ów w katalogu podmiotów, którym można zlecać realizację usług rynku pracy (art. 24 ust. 1 UPZ). Wówczas otwiera się droga zakupu tych usług na zasadach i w trybie przepisów o zamówieniach publicznych przy uwzględnieniu „standardów usług rynku pracy" (zob. art. 24 ust. 2 UPZ).

W ramach proponowanych rozwiązań za najbardziej optymalne uznano wyodrębnienie tego rodzaju współpracy w formie dedykowanego programu o nazwie „Przedsiębiorczość na rzecz rynku pracy", wzorowanego na programach regionalnych przewidzianych w Rozdziale 13b UPZ. Taka formuła pozwala na precyzyjne i przejrzyste zakreślenie ram współpracy oraz zasad finansowania działań podejmowanych w ramach danego przedsięwzięcia. Sugerowane rozwiązanie ujęto w art. 13 ust. 3 projektu ustawy o LOG, proponując wprowadzenie do ustawy o promocji zatrudnienia odrębnego Rozdziału 13e.

Projektowana zmiana zakłada:

1) istnienie wspólnego obszaru aktywności województwa i gminy w zakresie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i wspierania rynku pracy, a także konieczności zapewnienia rzeczywistego udziału lokalnych przedsiębiorców w realizacji działań na rzecz rynku pracy
- w tym celu tworzy się ramy współpracy opartej na trójstronnej relacji województwo-gmina-LOG (zakładana konstrukcja koresponduje z sygnalizowaną potrzebą zaangażowania gminy i lokalnej przedsiębiorczości w politykę rynku pracy – zob. m. in. wnioski ogólne prezentowane w pkt 3.1. powyżej)
2) podniesienie efektywności działań na rzecz rynku pracy poprzez zwiększenie wpływu samorządu województwa na kształtowanie regionalnej polityki rynku pracy (zob. wnioski ogólne prezentowane w pkt 3.1. powyżej)
- w tym celu możliwość inicjowania programu i jego monitorowania powierza się marszałkowi województwa
3) potrzebę lepszego identyfikowania przez samorząd potrzeb i uwarunkowań rozwoju społeczności lokalnych
- w tym celu przewiduje się zaangażowanie LOG w tworzenie diagnozy sytuacji rynku pracy województwa, powiatów i gmin poprzedzającej rozpoczęcie programu[23].

Etap III. Zapewnienie źródeł finansowania z FP

Proponowane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia zakładają finansowanie programu „Przedsiębiorczość na rzecz rynku pracy" na zasadach analogicznych do przewidzianych dla programów regionalnych, przy jednoczesnym podwyższeniu progu procentowego dla kwoty środków, które mogą być przeznaczone na finansowanie realizacji programu (w ramach limitu środków przyznanych na rzecz danego województwa) - art. 13 pkt 5 projektu ustawy o LOG. Przyjęte rozwiązanie zwiększa względną swobodę marszałka województwa w dysponowaniu środkami z FP, co przekłada się na pożądany wzrost roli województwa w tworzeniu kierunków polityki rynku pracy, bez jednoczesnej ingerencji w strukturę samego Funduszu Pracy, a także wysokość wpływów i wydatków FP

[23] Na brak umiejętności definiowania potrzeb i uwarunkowań rozwoju społeczności lokalnych przez samorząd wskazują J. Męcina i E. Flaszyńska w: *Funkcjonowanie rynku pracy*…, s. 44.

4. Koncepcja prawno-organizacyjna założeń w zakresie formuł działania współpracujących z organizacjami przedsiębiorców funduszy poręczeniowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu

4.1. Uwagi ogólne

Jednym z kluczowych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorze MŚP, są instrumenty finansowe, w tym pożyczki, kredyty udzielane z funduszy, którymi zarządza samorząd.[24] Sektor ów ma charakter dominujący w strukturze przedsiębiorstw, tak w skali kraju, jak i na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie wśród rejestrowanych przedsiębiorstw w ostatnich pięciu latach dominowały mikroprzedsiębiorstwa, które stanowiły 96% zarejestrowanych podmiotów. Odpowiednio 3% i 1% wynosił udział przedsiębiorstw małych i średnich.[25] Co więcej, tej grupie najliczniej reprezentowane w są podmioty stanowiące własność osoby fizycznej oraz przedsiębiorstwa rodzinne, a więc o stosunkowo niewielkim stopniu sformalizowania, o charakterystyce jednozakładowej.[26]

Jednocześnie dostępność tego typu instrumentów jest stosunkowo niewielka (i tak też jest oceniana przez sektor MŚP)[27], co stanowi jedną z istotnych barier inwestycyjnych, jako że przedsiębiorcy akcentują, iż obecne wymagania stawiane przez instytucje regionalne udzielające pożyczek i poręczeń są na tyle wysokie, że uzyskanie kredytu komercyjnego nastręcza mniej trudności. Przy tym organy samorządu lokalnego są słabo przygotowane (w tym nie dysponują odpowiednim zapleczem kapitałowym), gdy przychodzi do udzielania poręczeń, gwarancji, czy pożyczek.[28] Paradoksalnie zaś instrumenty finansowe w ocenie ankietowanych gmin są uznawane za najbardziej skuteczne narzędzie wsparcia. Świadczy to prawdopodobnie o relatywnie dobrym rozpoznaniu potrzeb lokalnych przedsiębiorców wśród władz gminnych, przy jednoczesnych istotnie ograniczonych możliwościach stosowania tego typu wsparcia na poziomie gminnym.[29]

Znaczącym wyzwaniem jest więc pozyskanie środków na rozwój przedsiębiorstwa, z uwagi na niedostateczną ilość środków własnych z jednej strony, a z drugiej – przy wskazanej strukturze przedsiębiorstw – ze względu na napotykane trudności w dostępie do środków zewnętrznych.[30] W konsekwencji nie dochodzi do optymalnego obrotu kapitałem przeznaczonym na instrumenty zwrotne, nie dochodzi więc również do jego akumulacji.[31] Z dostępnych analiz wynika przy tym duża dysproporcja pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi w województwie, a pozostałymi gminami, gdzie liczba realizowanych projektów nie przekracza 10. W przeważającej większości gmin realizowany jest tylko 1 projekt. Istotnym jest również fakt, iż przewagę stanowią gminy, w których nie są realizowane w ogóle projekty tzw. białe plamy.[32]

Z badań ankietowych wynika więc, że najchętniej wybieraną formą finansowania przedsięwzięć gospodarczych jest forma subwencyjna, tj. bezpośredni „zastrzyk gotówki" na realizowany projekt gospodarczy. Jednocześnie sektor MŚP wykazuje stosunkowo słabą orientację w możliwościach pozyskania środków na ten cel, krytycznie oceniając zarazem funkcjonujący obecnie system finansowania. Z analiz ekonomicznych płyną w tym zakresie zasadnicze wnioski odnośnie do potrzeby zmiany procedur w zakresie stwierdzania zdolności oraz przyznawania pożyczek i poręczeń w przyszłości w taki sposób, by przedsiębiorcy korzystali z nich chętniej niż z kredytów

[24] *„Analiza inwestycyjna gospodarki województwa..."*, s. 15-16, 70.
[25] Tamże s. 46.
[26] J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT*…, s. 24, 27.
[27] *„Analiza inwestycyjna gospodarki województwa..."*, s. 69; J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT*…, s. 57, 72, 81.
[28] P. Russel, *Opracowanie*…, s. 12
[29] Tamże, s. 14.
[30] J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT*…, s. 33-34.
[31] Tamże, s. 136.
[32] *„Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej* ...", s. 88.

komercyjnych[33], przy jednoczesnym zwiększeniu aktywizacji gmin w tym obszarze, zwłaszcza gmin wiejskich, z których część praktycznie nie korzysta z innych niż dochody własne źródeł na bezpośrednie wspieranie przedsiębiorczości.[34]

Konieczne stało się zatem opracowanie instytucjonalnego systemu wsparcia, stanowiącego odpowiedź na sygnalizowane przez sektor MŚP problemy. Odpowiedzią na to zapotrzebowanie w ramach Projektu jest koncepcja Lokalnych Funduszy Rozwoju Gospodarczego (LFRG). Jak zauważono w punkcie wyjścia, wciąż nie wypracowano dostatecznych mechanizmów, instrumentów czy instytucji, oferujących dla wszystkich MŚP akceptowalnych i możliwych do wykorzystania przez nie źródeł finansowania (zasilania) kapitałowego. Dotyczy to w szczególności instytucji działających na szczeblu lokalnym, oferującym finansowanie przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju, umożliwiających finansowanie udziałowe w celu stymulowania wzrostu produkcyjności i konkurencyjności, czy chociażby mających ofertę wykupu przejściowego udziałów w rentownych przedsiębiorstwach, które ze względu na wiek biologiczny właścicieli i brak następców zmuszone są do zakończenie działalności. Zasygnalizowane powyżej rodzaje finansowania nie są możliwe przez funkcjonujące w Polsce banki czy chociażby fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. Przesądzają o tym chociażby ograniczenia związanych z prawem bankowym i koniecznością zapewnieniem bezpieczeństwa deponentom, w których imieniu banki nie mogą podejmować ryzyka uznawanego za podwyższone. Dotyczy to również bankowości spółdzielczej ograniczonej regułami prawa bankowego oraz wymogami nadzoru do przestrzegania tych ogólnych reguł.

LFRG z założenia będzie więc innowacyjną, profesjonalnie zarządzaną instytucją finansową, świadczącą wyspecjalizowane usługi finansowe i oferującą wyspecjalizowane produkty rynku kapitałowego. LFRG ma być także instytucją zapewniającą współpracę lokalnych środowisk gospodarczych i sektora samorządowego. W ten sposób LFRG ma wypełnić istniejącą „lukę w finansowaniu" MŚP w przedmiotowym zakresie. Istotną rolę w tym procesie odgrywać musi także lokalny charakter przedsięwzięcia, wyrażający się zarówno w lokalizacji przestrzennej oddziaływania danej instytucji, jak również zaangażowania lokalnych podmiotów. Zatem celem LFRG jest wspieranie (budowa) atrakcyjności inwestycyjnej gospodarki lokalnej w obszarze oddziaływania LFRG oraz stabilizacja wzrostu gospodarczego przedsiębiorstw z sektora MŚP z obszaru, na którym działa fundusz. Celem działania LFRG będzie również wypełnienie luki finansowania MŚP, której zarówno banki jak również istniejące fundusze inwestycyjne i fundusze pożyczkowe nie wypełniają.[35] Beneficjentami LFRG mają być bowiem podmioty sektora MŚP z danego województwa (przedsiębiorcy z siedzibą na terenie danego województwa), którzy uzyskają możliwość finansowania własnych projektów przez LFRG, na bazie środków zgromadzonych przez LFRG, zgodnie z przyjętą przez ten podmiot polityką inwestycyjną, która pozostanie w koherencji ze strategiami rozwoju województwa samorządowego.[36]

Założenia tejże polityki inwestycyjnej oraz instrumentarium gromadzenia środków w ramach struktur LFRG zostało już opracowane, konieczne jest natomiast przeprowadzenie analizy dotyczącej narzędzi prawnych, za pomocą których LFRG może wpierać finansowo małych i średnich

[33] *„Analiza inwestycyjna gospodarki województwa...*", s. 136.

[34] P. Russel, *Opracowanie*…, s. 29-30.

[35] G. Maśloch, *Raport: Formuła koncepcji działania i funkcjonowania Lokalnych Funduszy Rozwoju Gospodarczego, działających we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego wraz z rekomendowaną polityką inwestycyjną, jako przesłanek dla regulacji prawnych, umożliwiających funkcjonowanie funduszu w realiach otoczenia prawnego i ekonomicznego, wraz ze wskazaniem zakresu interwencji publicznej oraz oceną ex ante w formule oceny skutków regulacji dla wypracowanych propozycji regulacji*, Warszawa 2020, s. 4-5. 39-40.

[36] P. Zapadka, *Część I Projektu „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem" finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Strategicznego Gospostrateg – badanie środowiska regulacyjnego oraz koncepcja założeń regulacyjnych* (*MODEL LFRG*), Warszawa 2020, s. 4-5.

przedsiębiorców w ramach ich działalności, zwłaszcza w zakresie konsorcjów przetargowych, leasingu i factoringu, tj. wypracowanie instrumentów finansowych oferowanych w ramach LFRG z uwzględnieniem zasad i procedur ich stosowania.[37]

W tym kontekście podkreślić należy, że na potrzeby Projektu pod pojęciem „luki finansowania" rozumie się niewystarczający ze strony małych i średnich przedsiębiorstw dostęp do finansowania zewnętrznego, zarówno własnego, jak i obcego (głównie pod postacią kredytów bankowych), a także brak możliwości pozyskania dodatkowego kapitału niezbędnego na pewnym etapie rozwoju przedsiębiorstwa do finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej. Jest to więc sytuacja, w której ze względu na nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, małe i średnie przedsiębiorstwa, nie mają dostępu do instrumentów finansowania, umożliwiających realizację planowanych projektów czy inwestycji, takich jak kredyty bankowe, pożyczki, leasing, czy faktoring.[38]

Jeżeli więc LFRG ma wypełnić „lukę finansowania" w ww. zakresie, powinien dysponować stosownym instrumentarium prawnym w zakresie możliwości dokapitalizowania przedsiębiorstw. Jednocześnie należy w tym zakresie uwzględnić, że LFRG jest instytucją *private equity* działającą w systemie rynku kapitałowego, opartą na konstrukcji prawnej alternatywnej spółki inwestycyjnej (ASI), utworzonej zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.[39]

Należy w związku z powyższym przyjąć, że najbardziej pożądanymi w sektorze MŚP, w związku z dostępnymi badaniami ankietowymi, będą instrumenty finansowe cechujące się elastycznością, odformalizowaniem i umożliwiające finansowanie w różnych obszarach działania MŚP. Przeprowadzona niżej analiza *de lege lata* ma w związku z tym na celu przedstawienie dostępnych w systemie prawnym środków finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Analiza *de lege ferenda* zmierza z kolei do przedstawienia możliwych alternatyw, ewentualnie zwrócenia uwagi na już funkcjonujące konstrukcje prawne, które pozwolą w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla przedsiębiorcy pozyskanie środków na zamierzony cel gospodarczy, przy zapewnieniu udziału LFRG w inwestycji.

4.2. Analiza *de lege lata* (wybranych instrumentów finansowania przedsiębiorstw: pożyczka, kredyt, leasing, factoring)

1. Pożyczka

Umowa pożyczki to jedna z najbardziej podstawowych, najprostszych i wykształconych jeszcze w czasach rzymskich form kredytowania, której sens sprowadza się do zapewnienia korzystania przez pewien czas z cudzego kapitału[40]. Zgodnie z definicją ustawową, przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości[41].

Pożyczka jest umową konsensualną, gdyż rodzi ona skutki poprzez samo zgodne oświadczenie woli stron (*solo consensu*), natomiast przeniesienie własności przedmiotu umowy (środków pieniężnych lub rzeczy oznaczonych gatunkowo) następuje jako wykonanie już zawartej umowy[42].

Pożyczka jest umową dwustronnie zobowiązującą, bowiem zobowiązanie pożyczkobiorcy powstaje jedynie w przypadku otrzymania przedmiotu pożyczki od pożyczkodawcy, na co wskazuje sformułowanie „zwrócić" zawarte w treści art. 720 k.c., a między wydaniem, a musi upłynąć pewien

[37] G. Maśloch, *Raport…*, s. 52.
[38] Tamże, s. 17 i n.
[39] Szerzej P. Zapadka, *Część I Projektu*…, s. 5 i n.
[40] W. Czachórski, *Zobowiązania zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 337.
[41] Art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks Cywilny, t.j. Dz. U z 2019 poz. 1145.
[42] R. Morek [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny*..., , t. II, Warszawa 2013, s. 1466.

okres przeznaczony na uczynienie użytku z pożyczonych przedmiotów[43]. Podkreślenia wymaga, że zastrzeżenie zwrotu należy do essentialia negotii umowy pożyczki, czyli postanowień niezbędnych przedmiotowo do zakwalifikowania konkretnej umowy jako umowy pożyczki. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego bez zastrzeżenia zwrotu nie ma umowy pożyczki[44].

Umowa pożyczki nie jest jednakże umową wzajemną i to również w przypadku, gdy ma charakter odpłatny[45]. Zwrot przedmiotu pożyczki ani ewentualne umówione wynagrodzenie za udzielenie pożyczki nie stanowi bowiem świadczenia wzajemnego za jej udzielenie, nie jest również przyczyną (causa) lub odpowiednikiem świadczenia pożyczkodawcy.

Istotą umowy pożyczki jest przeniesienie własności przedmiotu pożyczki przez pożyczkodawcę na pożyczkobiorcę, a następnie zwrotne przeniesienie pomiędzy tymi samymi podmiotami własności tego samego przedmiotu (tj. tej samej ilości pieniędzy albo tej samej ilości rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości)[46].

Przedmiotem pożyczki mogą być albo rzeczy oznaczone tylko co do gatunku albo suma pieniężna wyrażona w walucie polskiej lub obcej.

Nie jest więc umową pożyczki taka umowa, która nie dotyczy pieniędzy lub rzeczy oznaczonych co do gatunku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że skoro akcje spółki nie są ani pieniędzmi, ani też rzeczami oznaczonymi tylko co do gatunku, to nie mogą być one przedmiotem pożyczki[47].

Rzeczy oznaczone co do gatunku to np. płody rolne, surowce, towary przemysłowe. Chodzi więc o takie przedmioty, które można określić miarą, wagą i ilością.

Obecnie można uznać, że przedmiotem pożyczki, pomimo prowadzonych sporów doktrynalnych w tym zakresie, może być także tzw. pieniądz bezgotówkowy, a więc jednostki pieniężne (w odróżnieniu od znaków pieniężnych, czyli pieniądza gotówkowego – banknotów i monet[48]), a nawet waluty internetowe jak bitcoiny[49].

W razie wyboru waluty obcej, o ile z umowy pożyczki nie wynika nic innego, pożyczkobiorca jest uprawniony do zwrotu pożyczki w walucie polskiej chyba że ustawa, orzeczenie sądowe będące źródłem zobowiązania lub czynność prawna zastrzega spełnienie świadczenia wyłącznie w walucie obcej[50]. W razie konieczności ustalenia wartości waluty obcej, określa się ją według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z dnia wymagalności roszczenia, chyba że ustawa, orzeczenie sądowe lub czynność prawna stanowią inaczej[51].

Strony umowy pożyczki mogą zastrzec, że wysokość świadczenia pieniężnego zostanie ustalona według innego niż pieniądz miernika wartości. Chodzi o tzw. klauzule indeksowe (klauzula złota, walutowa, zbożowa, cukrowa, itp). Strony mogą również zabezpieczyć roszczenie dającego pożyczkę o zwrot przedmiotu pożyczki, np. w drodze zastawu (art. 306 k.c.), poręczenia (art. 876 k.c.), hipoteki (art. 65 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2204), przez wręczenie weksla, poddanie się egzekucji w formie aktu notarialnego (art.

[43] J. Gudowski [w:] G. Bieniek i in., *Komentarz*..., t. 2, 1997, s. 225.
[44] Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 1040/98, LEX nr 50828.
[45] R. Longchamps de Bérier, *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Poznań 1999, s. 514.
[46] Zob. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 1040/98, LEX nr 50828; wyrok SA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2013 r., I ACa 814/12, LEX nr 128374; wyrok SA w Szczecinie z dnia 22 września 2015 r., I ACa 332/15, LEX nr 1956958.
[47] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 329/09, nr LEX nr 550877.
[48] Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1810 ze zm.), znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze.
[49] Por. K. Zacharzewski, *Bitcoin jako przedmiot stosunków prawa prywatnego*, Monitor Prawniczy 2014, nr 21, s. 1132 i n; K. Zacharzewski, *Praktyczne znaczenie bitcoina na wybranych obszarach prawa prywatnego*, Monitor Prawniczy 2015, nr 4, s. 2.
[50] Art. 358 §1 k.c.
[51] Art. 358 § 2 k.c.

777 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) czy poprzez przewłaszczenie na zabezpieczenie[52].

Stronami umowy pożyczki mogą być wszelkie podmioty prawa cywilnego, a więc mogą to być zarówno osoby fizyczne, prawne, jak i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Kodeks cywilny nie ustanawia tutaj żadnych wymagań czy ograniczeń np. co do formy działalności gospodarczej pożyczkodawcy.

Przeniesienie własności przedmiotu pożyczki może nastąpić w każdy przewidziany prawem sposób. Do przeniesienia własności rzeczy oznaczonych co do gatunku konieczne jest przeniesienie posiadania tych rzeczy (art. 155 § 2 w zw. z art. 348 k.c.). W wypadku pieniędzy wchodzi w grę przykładowo: wydanie gotówki, przelew bankowy czy otwarcie kredytu na rachunku bankowym. Przeniesienie własności przedmiotu pożyczki może nastąpić również poprzez wręczenie czeku, weksla lub innego papieru wartościowego, ale nie oznacza to jeszcze wydania przedmiotu pożyczki, gdyż następuje to dopiero z chwilą uzyskania (wypłaty) gotówki[53].

Gdy przedmiotem pożyczki jest pieniądz tzw. bezgotówkowy dla wykonania zobowiązania pożyczkodawcy decydujące jest uznanie rachunku pożyczkobiorcy[54].

Forma zawarcia umowy pożyczki nie jest zastrzeżona co oznacza, że można zawrzeć ją w dowolnej formie tj. ustnej, pisemnej a nawet poprzez czynności dorozumiane. Kodeks cywilny jedynie dla pożyczek przekraczających wartość tysiąca złotych wymaga zachowania formy dokumentowej[55]. Obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego – służy jedynie celom dowodowym. Zgodnie z art 77^2 do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie, przy czym za dokument uważany jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią[56]. Podkreślić jednak w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 74 § 4 k.c., przepisów o skutkach niezachowania formy dokumentowej dla celów dowodowych nie stosuje się do czynności prawnych w stosunkach między przedsiębiorcami.

Umowa pożyczki może zostać zawarta zarówno na czas oznaczony jak i nieoznaczony[57]. W przypadku gdy termin zwrotu pożyczki nie został w umowie określony przez strony umowy, dłużnik obowiązany jest zwrócić pożyczkę w ciągu sześciu tygodni po wypowiedzeniu przez dającego pożyczkę (art. 723 k.c.). Termin sześciu tygodni liczy się od dnia doręczenia oświadczenia woli pożyczkodawcy o wypowiedzeniu umowy pożyczki, złożonym w taki sposób, żeby pożyczkobiorca mógł się zapoznać z jego treścią. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący. Strony umowy mogą wyznaczyć tylko dłuższy termin zwrotu pożyczki.

Umowa pożyczki może przybrać w zależności od woli stron umowy charakter odpłatny jak i nieodpłatny. Pożyczka ma charakter odpłatny, gdy pożyczkodawca zastrzegł dla siebie wynagrodzenie za korzystanie z kapitału w postaci odsetek lub zostało one określone przez strony umowy w inny sposób. Przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia dla pożyczkodawcy pamiętać należy o unormowaniach dotyczących odsetek maksymalnych, a mianowicie o tym, że wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych[58]. W przypadku braku postanowień w tym zakresie umowa pożyczki ma charakter nieodpłatny.

Dający pożyczkę może odstąpić od umowy i odmówić wydania przedmiotu pożyczki, jeżeli zwrot pożyczki jest wątpliwy z powodu złego stanu majątkowego drugiej strony. Uprawnienie to nie

[52] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa, wyd. II, komentarz do art. 720 k.c.*, LEX/el.

[53] Orzeczenie SN z dnia 9 stycznia 1930 r., Rw. 649/29, Przegląd Prawa Handlowego 1931, LexisNexis nr 362137.

[54] Por. uchwała SN z dnia 4 stycznia 1995 r., III CZP 164/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 62, oraz uchwała SN z dnia 14 lutego 2002 r., III CZP 81/01, OSNC 2001, nr 11, poz. 131.

[55] Art. 720 § 2 k.c.

[56] Art. 77^3 k.c.

[57] Wyrok SN z dnia 5 marca 2002 r., I CKN 1086/99, nr LEX nr 328255.

[58] Art. 359 § 2^1 k.c.

przysługuje dającemu pożyczkę, jeżeli w chwili zawarcia umowy o złym stanie majątkowym drugiej strony wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć[59].

Pojęcia „zły stan majątkowy" i „wątpliwy zwrot pożyczki" nie są zdefiniowane. Nie należy jednak stawiać znaku równości pomiędzy tymi pojęciami, a sytuacją braku zdolności kredytowej[60] czy wręcz niewypłacalnością[61].

Okolicznością przesądzającą o możliwości skorzystania przez pożyczkodawcę z uprawnień mu przypisanych w komentowanym przepisie będzie takie ukształtowanie jego sytuacji majątkowej, która uzasadnia w świetle życiowego doświadczenia pojawienie się uzasadnionych wątpliwości co do możliwości zwrotu pożyczki[62]. Dowód wystąpienia tych okoliczności obciąża pożyczkodawcę. Pożyczkobiorcę obciąża natomiast dowód istnienia przesłanek wyłączających uprawnienie dającego pożyczkę do odstąpienia od umowy.

Wspomnieć w tym miejscu należy o art. 458 k.c., który stanowi, że w przypadku niewypłacalności dłużnika albo jeżeli wskutek okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność, zabezpieczenie wierzytelności uległo znacznemu zmniejszeniu, wierzyciel może żądać spełnienia świadczenia bez względu na zastrzeżony termin.

Roszczenie biorącego pożyczkę o wydanie przedmiotu pożyczki przedawnia się z upływem sześciu miesięcy od chwili, gdy przedmiot miał być wydany.

Termin wydania przedmiotu pożyczki zazwyczaj jest określony przez strony w umowie. W przypadku braku postanowień w tym względzie, wydanie przedmiotu pożyczki powinno nastąpić bezzwłocznie po wezwaniu pożyczkobiorcy do dokonania tej czynności[63].

Natomiast w przypadku, gdy to pożyczkobiorca, pomimo wezwania do odebrania przedmiotu pożyczki, odmawia jej przyjęcia, pożyczkodawca ma prawo do złożenia przedmiotu pożyczki do depozytu sądowego. W przypadku, gdy umowa pożyczki była odpłatna, przysługuje mu również uprawnienie do żądania zapłaty od pożyczkobiorcy ustalonych odsetek i innych opłat i prowizji związanych z udzieleniem pożyczki[64].

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że sześciomiesięczny termin przedawnienia roszczenia biorącego pożyczkę znajduje zastosowanie także do roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, albowiem każdy przepis ustawy przewidujący termin przedawnienia krótszy niż trzy lata jest przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 118 k.c.[65].

Szczególną formę pożyczek stanowi umowa pożyczki bankowej.

Pożyczka jest jedną z czynności bankowych[66], do której mają zastosowanie przepisy regulujące umowę pożyczki zawarte w kodeksie cywilnym oraz odpowiednio właściwe przepisy Prawa bankowego. Pożyczki bankowe są zawsze odpłatne w formie odsetek. Do umów pożyczek pieniężnych zawieranych przez bank stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zabezpieczenia spłaty i oprocentowania kredytu[67]. Charakter tych umów normują szczegółowo regulaminy bankowe oraz ogólne warunki umów wydawane na podstawie art. 109 prawa bankowego. Pożyczka bankowa jest instrumentem bardziej sformalizowanym, chociażby ze względu na konieczność dokonania oceny ryzyka kredytowego biorącego pożyczkę przy uwzględnieniu przepisów ustawy Prawo bankowe.

---

[59] Art. 721 k.c.

[60] J. Gołaczyński (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz…*, 2013, s. 1253.

[61] J. Petraniuk, *Upadłość i jej podstawy w prawie upadłościowym i naprawczym*, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 12, s. 17.

[62] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. *Tom III. Zobowiązania - część szczególna*, wyd. II, Komentarz do art. 721, LEX/el.

[63] Art. 455 k.c.

[64] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny...*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 722, pkt 2.

[65] Uchwała SN z 21 października 1994 r., III CZP 136/94, OSNC 1995, nr 2, poz. 38.

[66] Art. 5 ust. 2 pkt 1 Pr. Bank.

[67] Art. 78 Pr. Bank.

2. Kredyt bankowy

Umową zbliżoną do pożyczki jest umowa o kredyt bankowy. W obowiązującym stanie prawnym jest to umowa nazwana uregulowana w art. 69 prawa bankowego. Przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Umowa kredytu bankowego jest umową zawieraną przez banki w ramach wykonywania czynności bankowych sensu stricto (wymienionych w art. 5 ust. 1 Pr. Bank.). tj. takich, które – poza wyjątkami przewidzianymi w odrębnych ustawach – mogą być wykonywane wyłącznie przez bank w rozumieniu art. 2 Pr. bank. (art. 5 ust. 4 i 5 Pr. Bank.)[68]. Według obowiązującego stanu prawnego w Polsce umowy kredytu mogą zawierać banki, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz inne jednostki organizacyjne uprawnione do tego na podstawie ustawy.

Umowa kredytu jest zatem umową podmiotowo kwalifikowaną (stroną udzielającą kredytu może być jedynie podmiot mający status banku w rozumieniu ustawy). Jest to umowa konsensualna, dwustronnie zobowiązująca i odpłatna[69]. Cechą charakterystyczną kredytu jest jego pieniężny charakter – przedmiotem kredytowania mogą być tylko pieniądze.

Zgodnie z art. 69 ust. 2 Pr. Bank. umowa kredytu powinna zostać zawarta w formie pisemnej, lecz nie nakłada w przypadku jej niezachowania żadnych rygorów. Praktyka jednak wskazuje, że przytłaczająca większość umów kredytowych zawierana jest na piśmie. Zauważyć również należy rosnący udział umów kredytowych zawieranych za pomocą środków porozumiewania się na odległość (np. bankowość internetowa, e-mail). W przypadku, gdy stroną umowy kredytu jest przedsiębiorca, niezachowanie formy nie jest zagrożone żadną sankcją, z uwagi na art. 74 § 4 k.c.

Umowa kredytu powinna określać w szczególności:
1) strony umowy;
2) kwotę i walutę kredytu;
3) cel, na który kredyt został udzielony;
4) zasady i termin spłaty kredytu;
4a) w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasad przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu;
5) wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany;
6) sposób zabezpieczenia spłaty kredytu;
7) zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu;
8) terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych;
9) wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje;
10) warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Omawiane wyliczenie niezbędnych elementów treści umowy kredytu[70] nie jest katalogiem zamkniętym, na co wskazuje sformułowanie „w szczególności". Można uznać, że wymienione elementy stanowią pewien standard i powinny być umieszczane w każdej umowie kredytu, poza elementami fakultatywnymi jak np. wysokość prowizji dla banku[71]. Nie budzi jednak wątpliwości, że

[68] M. Dumkiewicz w: A. Kidyba (red.), *Pozakodeksowe umowy handlowe*, LEX/el. 2018; komentarz do art. 69 Pr. Bank.
[69] I. Heropolitańska, w: W. Góralczyk (red.), *Prawo*..., s. 202-203.
[70] A. Mikos, *Charakter prawny umowy kredytu i umowy pożyczki*, EP 2007, nr 6-9, s. 18-21.
[71] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz do art. 69*, LEX/el. 2013.

umowa kredytu, która nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w art. 69 ust. 2, jest ważna[72].

- **Strony umowy**

W roli kredytodawcy może występować tylko bank (lub banki), oraz inne wyspecjalizowane podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów np. spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa.

Kredytobiorcą natomiast może być teoretycznie każda osoba fizyczna, osoba prawna, jak również jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (np. spółka jawna, komandytowo-akcyjna, stowarzyszenie).

- **Kwota i waluta kredytu**

W umowie kredytu należy określić kwotę i walutę kredytu. Jeśli jest to waluta inna niż polska, wówczas mamy do czynienia z kredytem walutowym (dewizowym).

Kredyty walutowe dzielą się na denominowane i indeksowane w walucie obcej.

Kredyt indeksowany do waluty obcej jest to kredyt, który zostanie wypłacony przez bank w złotych, a z chwilą jego wypłaty przez bank, saldo zadłużenia kredytobiorcy zostaje przeliczone określoną walutę wedle kursu kupna wyznaczanego przez bank w dniu wypłaty kredytu lub jego transzy.

Dodatkowo indeksacji poddawane są również raty spłaty kredytu. Mechanizm indeksacji rat kredytowych polega na tym, że w dniu wymagalności raty kredytowej bank przelicza ratę kredytu księgowaną w określonej walucie na złote po kursie sprzedaży waluty wyznaczanym w wewnętrznej tabeli banku.

Z kolei kredyt denominowany jest kredytem, którego wysokość została wyrażona w walucie obcej, natomiast kredytobiorcy wypłacana jest jego równowartość w złotych. Przeliczenie równowartości kredytu wyrażonego w walucie obcej na złote odbywa się po kursie kupna wyznaczanym przez bank.

Obecnie, zgodnie z rekomendacją S opracowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe zarówno kredyty walutowe, jak i kredyty indeksowane lub denominowane w walutach obcych powinny być oferowane przez polskie banki wyłącznie klientom, którzy uzyskują trwałe dochody w walucie kredytu**.**

Pamiętać również należy o art. 69 ust. 3 Pr. bank., zgodnie z którym w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska kredytobiorca może dokonywać spłaty rat kapitałowo-odsetkowych oraz przedterminowej spłaty pełnej lub częściowej kwoty kredytu bezpośrednio w tej walucie.

- **Cel, na który kredyt został udzielony**

Z art. 69 ust. 1 oraz z ust. 2 pkt 3 prawa bankowego wynika, że umowa kredytowa powinna określać cel, na który kredyt jest udzielany. Ustawa nie stanowi jednak, jak precyzyjnie powinien on zostać określony. Można go określić bardzo szczegółowo np. kredyt na zakup samochodu osobowego marki Audi, model A8, 3.0 TFSI, wyposażenie S-Line), bardziej ogólnie np. zakup samochodu osobowego marki Audi, czy bardzo ogólnie np. kredyt na zakup samochodu. Istotną kwestią dla banku jest jednak to, aby został on wyrażony na tyle precyzyjnie, aby można było skontrolować czy kredytobiorca wykorzystuje kredyt na cel zgodny z zawartą umową (zob. art. 70 ust. 3, art. 74 oraz 75 Pr. Bank.). Samodzielne dokonanie przez kredytobiorcę zmiany przeznaczenia kredytu może bowiem doprowadzić do przedterminowego rozwiązania umowy kredytu[73].

[72] B. Smykla, *Prawo*..., s. 301-302.

[73] A. Jończyk, *Kredyt a pożyczka pieniężna - podobieństwa i różnice*, Przegląd Podatkowy 1998, nr 10, s. 38.

- **Zasady i termin spłaty kredytu**

Obowiązek zwrotu kredytu przez kredytobiorcę jest jego podstawowym obowiązkiem wymienionym w art. 69 ust. 1 Pr. bank. i oddaje istotę umowy kredytu[74].

Określenie zasad spłaty kredytu polega przede wszystkim na ustaleniu, czy kredyt ma być spłacany jednorazowo, czy w ratach. W przypadku spłaty ratalnej strony powinny określić liczbę rat oraz ich strukturę. Najczęściej stosowany sposób spłaty to raty równe, gdzie z upływem okresu spłaty zwiększa się wysokość części kapitałowej raty, a zmniejsza wysokość części odsetkowej raty. Możliwe jest również umówienie się przez strony umowy na zastosowanie rat malejących, gdzie w każdej spłacanej racie równa jest wysokość kapitału kredytu, natomiast z upływem okresu spłaty zmniejsza się część odsetkowa raty.

Z kolei określenie terminu spłaty kredytu polega na ustaleniu końcowej daty spłaty kredytu (w przypadku gdy cały kredyt ma być spłacony jednorazowo), w przypadku zaś gdy kredyt ma być spłacany w ratach – na ustaleniu dat spłaty poszczególnych rat[75].

Szczególnym przypadkiem kredytu bezterminowego jest kredyt odnawialny np. kredyt w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym lub limit kredytowy dla przedsiębiorców.

Zauważyć należy, że kredytobiorca ma prawo spełnić swoje świadczenie wcześniej, niż zostało to ustalone w umowie, jednakże bank nie może żądać wcześniejszego spełnienia świadczenia (poza sytuacjami nienależytego wykonywania postanowień umowy kredytu).

W przypadku gdy strony ustaliły termin spłaty kredytu dłuższy niż rok, kredytobiorca może wypowiedzieć umowę z zachowaniem terminu trzymiesięcznego[76].

Wygaśnięcie umowy kredytu może również nastąpić poprzez przedterminową spłatę zadłużenia, nawet jeżeli spłata kredytu ma nastąpić w ratach[77]. Umowa kredytu może w tym względzie określać pewne dodatkowe warunki, jak np. obowiązek zawiadomienia banku o zamiarze wcześniejszej spłaty.

- **W przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasad przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu**

Ustawą z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984) dodano pkt 4a w art. 69 ust. 2 Pr. Bank., obowiązujący od dnia 26 sierpnia 2011 r. (tzw. ustawa antyspreadowa), dotyczy także umów o kredyt udzielanych podmiotom będącym przedsiębiorcami. Został on dodany w związku ze stosowaniem przez banki tzw. spreadu, czyli różnicy pomiędzy kursem (ceną) sprzedaży a kursem (ceną) kupna waluty ustalanym przez bank. Spread określany jest mianem „ukrytej prowizji" ponieważ poprzez odpowiednie kształtowanie kursów walut generował on dla banków duże zyski. Nie należy natomiast utożsamiać go z wynagrodzeniem banku, gdyż nie stanowi on opłaty lub prowizji w rozumieniu art. 110 prawa bankowego.

Dodanie omawianego przepisu oznacza, że kredytobiorca już na etapie umowy kredytowej powinien być odpowiednio poinformowany przez bank o istotnych dla niego zasadach związanych ze spłatą kredytu. W związku z tym rozwiązaniem banki mogą konkurować pomiędzy sobą wysokością tzw. spreadu[78].

[74] Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX/el. 2013, art. 69.

[75] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. V Opublikowano: LexisNexis 2007; art. 69 pkt 8.

[76] Art. 75a ust. 2 Pr. Bank.

[77] I. Cybulska, *Prawo banku do odsetek w razie przedterminowej spłaty kredytu lub odsetek*, Pr. Bank. 2001, nr 6, s. 70.

[78] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe, druk nr 4413 Sejmu RP VI kadencji.

- **Wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany**

W doktrynie toczy się spór, czy kredyt może zostać udzielony bez odsetek[79]. Wszak umowa kredytu należy do umów odpłatnych. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że strony umowy ustalą, że odsetki wynoszą 0%, a wynagrodzeniem kredytodawcy będzie jedynie prowizja za udzielenie kredytu, dzięki czemu odpłatny charakter umowy kredytu zostanie zachowany.

Odnośnie do warunków zmiany wysokości oprocentowania Sąd Najwyższy stwierdził, że postanowienie umowy kredytu, w której przyjęto, że kredytodawca jest uprawniony do zmiany stawek oprocentowania, jest bezskuteczne, jeżeli w umowie nie określono jednocześnie konkretnych okoliczności, od jakich zmiana ta jest uzależniona[80]

W przypadku stosowania stopy zmiennej oprocentowania należy dokładnie określić w umowie kredytowej warunki zmiany stopy procentowej kredytu. Po stronie banku powstaje wtedy obowiązek powiadomienia, w sposób określony w umowie, kredytobiorcy, poręczyciela oraz, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, innych osoby będących dłużnikami banku z tytułu zabezpieczenia kredytu o każdej zmianie stopy jego oprocentowania.

Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych, także w razie dokonania wyboru prawa obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy.

- **Sposób zabezpieczenia spłaty kredytu**

Sposoby zabezpieczenia spłaty kredytu mają trojaki charakter: prawny, ekonomiczny, psychologiczny. Wśród zabezpieczeń prawnych wprowadza się dalsze podziały: zabezpieczenia osobiste, rzeczowe i inne[81].

Praktycznie każda umowa o kredyt bankowy przewiduje zabezpieczenie spłaty kredytu, choć nie należy to do jej essentialia negotii. Generalnie w obrocie prawnym można wyróżnić kilkadziesiąt różnych postaci zabezpieczeń[82] i trudno byłoby je wszystkie usystematyzować i przedstawić w ramach niniejszego opracowania, zresztą nie to jest jego celem.

Należy jednak zasygnalizować, że ze względu na rodzaj odpowiedzialności za dług dzielimy zabezpieczenia na osobiste i rzeczowe. W zabezpieczeniach osobistych osoba składająca zabezpieczenie odpowiada całym swoim majątkiem (np. weksel własny in blanco, poręczenie wekslowe, poręczenie z Kodeksu cywilnego, przystąpienie do długu). Przy zabezpieczeniach rzeczowych osoba zabezpieczająca odpowiada określonym składnikiem majątku (np. zastaw z Kodeksu cywilnego, zastaw rejestrowy, przewłaszczenie na zabezpieczenie, kaucja, hipoteka).

- **Zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu**

Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z art. 74 prawa bankowego, który stanowi, że w czasie obowiązywania umowy kredytu kredytobiorca jest obowiązany przedstawić - na żądanie banku - informacje i dokumenty niezbędne do oceny jego sytuacji finansowej i gospodarczej oraz umożliwiające kontrolę wykorzystania i spłaty kredytu. Z tego przepisu wynika, że bank jest uprawniony do dokonywania kontroli kredytobiorcy w zakresie wykorzystywania przyznanych środków zgodnie z ustalonym w umowie celem, oraz następnie już na na etapie spłaty kredytu do dokonywania kontroli terminowość spłaty kolejnych rat kredytu jak i jego sytuacji finansowej.

- **Terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych**

Umowa kredytu powinna także wskazywać terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych. Kredyt może być wypłacony w gotówce lub przelewem,

[79] I. Heropolitańska, w: W. Góralczyk (red.), *Prawo*..., s. 244; L. Mazur, *Prawo*..., s. 423

[80] Uchwała SN z dnia 19 maja 1992 r., sygn.. akt III CZP 50/92, OSP 1993, nr 6, poz. 119.

[81] F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Tom I i II, Zakamycze 2005; art. 93 ust. 2.

[82] Zob. E. Niezbecka, A. Jakubecki, A. Mojak, Prawne zabezpieczenie wierzytelności bankowych, Kraków 2000; I. Heropolitańska, Zabezpieczenie wierzytelności banku, Warszawa 1996.

jednorazowo lub w transzach[83]. W przypadku wypłaty w transzach należy również określić terminy kolejnych transz.

- **Wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje**

Prowizja nie jest obligatoryjnym elementem treści umowy pożyczki (sformułowanie „jeżeli umowa ją przewiduje". Zazwyczaj jest jednak ona pobierana przez banki. Można wyróżnić dwa typy prowizji: od kredytu wykorzystanego oraz od kredytu niewykorzystanego ale pozostawionego do dyspozycji kredytobiorcy[84], jako element „wynagrodzenia" bankowi działań związanych z zawarciem umowy. Niemożliwe jest natomiast obciążanie kredytobiorcy obowiązkiem zapłaty odsetek od kredytu przyznanego lecz niewykorzystanego.

- **Warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy**

Mając na uwadze fakt, że umowa kredytowa może zostać zmieniona lub rozwiązana za porozumieniem stron, należy przyjąć, że określenie warunków dokonywania zmian i rozwiązania umowy należy odnieść tylko do przypadków, gdy strony chcą zastrzec na rzecz jednej ze stron (lub obu) uprawnienie do jednostronnego dokonywania zmian umowy lub jednostronnego jej rozwiązania. Wymaga to na tyle precyzyjnego określenia w umowie przesłanek faktycznych jej dokonania oraz zakresu ewentualnej, aby w razie sporu możliwe było ustalenie, czy dokonana w trybie jednostronnym zmiana nie miała charakteru dowolnego, lecz znajdowała swoją podstawę w umowie stron[85].

- **Wypowiedzenie i wygaśnięcie**

Wypowiedzenie umowy kredytu, w całości lub w części, jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku niedotrzymania przez kredytobiorcę warunków udzielenia kredytu albo w przypadku utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej[86] o ile ustawa z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne nie stanowi inaczej. Przez wypowiedzenie umowy w części rozumie się jednostronne obniżenie kwoty przyznanego kredytu przez bank.

Termin wypowiedzenia wynosi 30 dni, o ile strony nie ustaliły w umowie dłuższego terminu, a w razie zagrożenia upadłością kredytobiorcy - 7 dni[87].

Wypowiedzenie umowy kredytu z powodu utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej lub zagrożenia jego upadłością nie może nastąpić, jeżeli bank zgodził się na realizację przez kredytobiorcę programu naprawczego. Przepis ten stosuje się przez cały okres realizacji programu naprawczego, chyba że bank stwierdzi, iż program naprawczy nie jest w sposób należyty realizowany[88].

Należy pamiętać, że wypowiedzenie umowy kredytu jest zupełnie czym innym od wypowiedzenia umowy. Kredytobiorcy przysługuje prawo odstąpienia od umowy kredytu, w przypadku dopuszczenia się przez bank rażącego zaniedbania warunków finansowania określonych w treści pierwotnej umowy kredytowej.

- **Etapy zawarcia i realizacji umowy kredytu**

Można wyróżnić następujące etapy: wnioskowanie, analizę sytuacji finansowej wnioskodawcy, podjęcie decyzji kredytowej przez bank, podpisanie umowy kredytu, wypłata kwoty kredytu w formie określonej umową i kontrola zgodności wykorzystania kredytu zgodnie z zapisami umowy. Badanie zdolności kredytowej wnioskodawcy to analiza zdolności kredytobiorcy do spłaty

[83] Zob. szerzej J. Molis, w: F. Zoll (red.), *Prawo*..., t. I, s. 679-680.
[84] Art. 77 Pr. Bank.
[85] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. V kom. do art. 69 ust. 13
[86] Art. 75 ust. 1 Pr. Bank.
[87] Art. 75 ust. 2 Pr. Bank.
[88] Art. 75 ust. 3 i 4 Pr. Bank.

zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie[89]. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności.

Głównymi czynnikami, które są brane pod uwagę przy jej ustalaniu dla przedsiębiorców są m.in.: analiza wyników finansowych (rentowność i wypłacalność), ocena sprawności działania, ocena płynności finansowej, historia współpracy z bankami, czas funkcjonowania na rynku, aktualne obciążenia i zobowiązania kredytowe, rodzaj oraz wysokość kredytu, okres kredytowania, rodzaj rat, tj. równe albo malejące, dodatkowe zabezpieczenia, np. posiadane przez kredytobiorcę nieruchomości czy wysokość wkładu własnego.

W przypadku braku zdolności kredytowej bank może udzielić kredytu osobie fizycznej, prawnej lub jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, o ile posiada zdolność prawną, pod warunkiem ustanowienia szczególnego sposobu zabezpieczenia spłaty kredytu; przedstawienia niezależnie od zabezpieczenia spłaty kredytu programu naprawy gospodarki podmiotu, którego realizacja zapewni – według oceny banku – uzyskanie zdolności kredytowej w określonym czasie, przy czym programem naprawy gospodarki podmiotu, o którym mowa powyżej, może być w szczególności układ przyjęty w ramach postępowania restrukturyzacyjnego prowadzonego zgodnie z ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1508)[90].

- **Rodzaje umów o kredyt bankowy**

W praktyce bankowej występuje wiele odmian umowy kredytu bankowego, które można klasyfikować według różnych kryteriów.[91] Przepisy rozdziału 5 ustawy mają zastosowanie do wszystkich odmian umowy o kredyt bankowy. Posługując się kryterium podmiotowym możemy wyróżnić kredyty gospodarcze i konsumpcyjne. Z uwagi na fakt, że kredyty konsumpcyjne są udzielane osobom fizycznym na cel nie związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, a niniejsze opracowanie dotyczy finansowania przedsiębiorstw, kredyty konsumenckie nie zostaną szerzej omówione.

Wśród kredytów dla podmiotów gospodarczych można wyróżnić: kredyt obrotowy, kredyt w rachunku bieżącym, kredyt inwestycyjny oraz kredyt w rachunku kredytowym, w ramach którego można z kolei wyszczególnić: kredyt docelowy przeznaczony na określoną w umowie operację, kredyt na pokrycie bieżących zobowiązań, linia kredytowa odnawialna i nieodnawialna oraz kredyt sezonowy.

3. Leasing

Specyficzną formą finasowania działalności inwestycyjnej jest leasing. Jest to obecnie ważna forma realizowania inwestycji, zwłaszcza w tych jednostkach, które wykazują niedobór kapitału, zaś wykorzystanie kredytu jest z różnych względów utrudnione lub wręcz nieopłacalne.

Leasing pozwala przedsiębiorcom na korzystanie z określonych aktywów (samochodów, maszyn, urządzeń itp.) bez potrzeby angażowania znacznych nakładów finansowych w początkowym etapie realizacji inwestycji. Nie ma też konieczności nabywania określonych środków trwałych na własność (ale z opcją tej własności). Ta cecha odróżnia leasing od kredytu bankowego, w przypadku którego przedmiot kredytu staje się własnością kredytobiorcy. Leasing stanowi więc nowoczesną formę finansowania inwestycji, nie wymaga on angażowania dużej ilości własnych środków. Daje możliwość szybszego rozwoju firmy, modernizacji parku maszynowego i wykorzystywania nowych technologii, co stanowi niezbędny warunek dla skutecznego konkurowania z innymi firmami.

[89] W. Cwynar, W. Patena, *Podręcznik do bankowości - rynki regulacje usług*, Wolters Kluwer, Kraków 2007, s. 2350.
[90] Art. 70 ust. 2 Pr. Bank.
[91] Zob. na ten temat I. Heropolitańska, w: *Prawo bankowe*..., W. Góralczyk (red.), s. 201 i n.

Leasing jest także narzędziem odznaczającym się istotnymi korzyściami podatkowymi dla leasingobiorcy. Korzyści podatkowe płynące z leasingu są dostępne zarówno dla dużych przedsiębiorstw, jak i przedsiębiorstw z sektora MŚP.[92]

Istota umowy leasingu w świetle przepisów k.c.

Leasing jest specyficzna umowa, która łączy cechy umowy najmu z umową kredytową. Cecha wspólną tych dwóch umów jest finansowanie zakupu dóbr trwałych i oddawanie ich do użytkowania. W tym zakresie ma ona cechy umowy najmu, gdy przekazuje zakupione dobra do użytkowania bez nabywania przez użytkowania prawa własności przedmiotu umowy w trakcie trwania umowy.

Podobieństwo do umowy kredytowej sprowadza się do pozostawienia przyszłemu użytkownikowi prawa wyboru nabywanej rzeczy i prawa do oznaczenia zbywcy. Rola podmiotu udzielającego leasingu sprowadza się tu, podobnie jak w przypadku umowy kredytowej, do finansowania zakupu ściśle określonych dóbr. Druga cecha upodabniająca umowę leasingu do umowy kredytowej jest ostateczne przeniesienie na użytkownika prawa własności finansowanej rzeczy. W umowie kredytowej własność finansowanej rzeczy pozostaje po stronie kredytobiorcy. W praktyce własność ta jest często ograniczana, do czasu całkowitej spłaty kredytu, poprzez ustanawianie różnego rodzaju ograniczeń prawnych stanowiących zabezpieczenie kredytu. W umowie leasingowej własność finansowanego przedmiotu pozostaje co do zasady po stronie podmiotu finansującego do czasu całkowitego rozliczenia umowy. Po tym okresie użytkownik dobra nabywa prawo przeniesienia własności użytkowanej rzeczy.

Można zatem przyjąć, że istotą umowy leasingu jest finansowanie zakupu dobra trwałego użytku, ich czasowe odpłatne oddanie do użytkowania korzystającemu, z możliwością przeniesienia prawa własności po zakończeniu umowy.

W art. 709[1] k.c. następująco zdefiniowano umowę leasingu: „Przez umowę leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego."

W dalszych przepisach Kodeks cywilny określa następujące, zasadnicze wyznaczniki umowy leasingu:

- finansujący nie odpowiada przed korzystającym za wybór przedmiotu leasingu
- finansujący nie odpowiada przed korzystającym

za wady przedmiotu leasingu (z wyłączeniem wad powstałych na skutek okoliczności, za które finansujący ponosi odpowiedzialność)

- finansujący kupuje przedmiot leasingu na warunkach określonych w umowie leasingowej
- z mocy ustawy z chwilą zakupu przedmiotu leasingu na korzystającego przechodzą wszelkie uprawnienia z tytułu wad rzeczy z wyłączeniem prawa do odstąpienia od umowy ze zbywcą
- bezwzględnym obowiązkiem korzystającego jest terminowa płatność za korzystanie z rzeczy w umówionych terminach
- korzystający ponosi pełne ryzyko związane z użytkowaniem i posiadaniem rzeczy
- korzystający nie może przekazać przedmiotu leasingu osobie trzeciej bez zgody finansującego
- Sprzedaż przedmiotu leasingu przez finansującego nie narusza postanowień umowy leasingu. Nabywca wstępuje w stosunek leasingu w miejsce finansującego
- w przypadku rozwiązania umowy leasingu przed terminem z powodu utraty rzeczy lub na skutek okoliczności, za które korzystający ponosi odpowiedzialność, rozliczenie umowy powinno się odbyć poprzez zapłacenie przez korzystającego wszystkich przewidzianych w umowie, a niezapłaconych

[92] A. Jabłońska, *Alternatywne możliwości finansowania małych i średnich przedsiębiorstw. Leasing*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, 2016 t. XXIII, s. 184-187.

jeszcze rat, pomniejszonych o korzyści, jakie finansujący uzyskał wskutek ich otrzymania przed umówionym terminem.[93]

Typy leasingu

Znakomita część regulacji kodeksowych ma charakter dyspozytywny. W związku z tym w praktyce rynkowej występuje wiele różnych odmian leasingu i stosownie do tego kryteriów, według których można wyodrębnić różne rodzaje leasingu. Najczęściej stosowane kryteria to podział:
1) ze względu na formę, w jakiej występuje, wyróżniamy:
- leasing finansowy,
- leasing operacyjny,
2) kryterium podmiotu występującego w roli kredytodawcy oraz skutków tego w zakresie powiązań między stronami umowy leasingowej i w którym wyróżnia się:
- leasing bezpośredni,
- leasing pośredni.[94]

Leasing finansowy (kapitałowy) jest to umowa zawierana z reguły na dłuższy okres; na czas określony. Jej główna istota polega na tym, że musi ona zawierać postanowienie, na mocy którego finansujący zobowiązuje się przenieść prawo własności przedmiotu umowy po określonym ściśle w umowie czasie za konkretnie ustaloną w umowie cenę. Zobowiązanie ze strony finansującego do sprzedaży korzystającemu przedmiotu leasingu musi być zobowiązaniem nieodwołalnym. W trakcie trwania umowy przedmiot leasingu wykazywany jest w aktywach trwałych korzystającego, pomimo że nadal jest własnością finansującego. Finansujący wyksięgowuje z ewidencji obiekt będący przedmiotem umowy i przestaje go amortyzować jeżeli wcześniej był zaliczany do środków trwałych.

Leasing operacyjny (zwany również eksploatacyjnym bądź bieżącym) to umowa, która polega na czasowym przekazaniu do użytkowania określonego dobra inwestycyjnego, z założeniem że czas ten jest krótszy od okresu amortyzacji przedmiotu leasingu, a zatem w czasie trwania okresu leasingu nie następuje pełna spłata ceny nabycia, czy wyprodukowania rzeczy. Jest on więc formą zaspokojenia przejściowego, zwiększonego zapotrzebowania producentów na określone dobra produkcyjne wynikające np. z sezonowego charakteru produkcji.

W związku z tym, przedmiotem leasingu operacyjnego są najczęściej dobra, które mogą być używane przez kilku kolejnych użytkowników i których wartość początkowa jest wysoka. Umowy tego typu są więc zawierane z reguły na okres od 3 do 6 lat z możliwością wcześniejszego rozwiązania. Po wygaśnięciu umowy przedmiot leasingu zwracany jest finansującemu. W umowie leasingu operacyjnego nie może wystąpić zapis o wykupie przedmiotu leasingu przez korzystającego w momencie zakończenia trwania umowy. Następstwem tego jest fakt, iż przedmiot leasingu operacyjnego zaliczany jest do majątku finansującego, który ma prawo do odpisów amortyzacyjnych z tytułu posiadania rzeczy oraz do zwrotu podatku VAT, którym obłożona była cena zakupu środka trwałego.

Płatności z tytułu rat leasingowych są w całości zaliczane do przychodów finansującego, dla korzystającego natomiast stanowią w całości koszty uzyskania przychodu.

Leasing operacyjny będzie wydawał się korzystny w sytuacji, gdy korzystającemu zależy na jak najmniejszym zaangażowaniu posiadanych wolnych środków finansowych oraz na uniknięciu czasochłonnej i skomplikowanej procedury, z jaką ma do czynienia w przypadku starań o kredyt bankowy.

Zaletą tego typu leasingu jest również i to, że przedsiębiorca może korzystać z określonego dobra przez czas dla niego najdogodniejszy, nie potrzebuje natomiast dokonywać zakupu tego dobra, aby „mieć" go na stałe.

[93] M. Kruk, *Leasing w Polsce – stan prawny i perspektywy rozwoju*, BANK I KREDYT marzec 2006, s. 86-88, 97.
[94] M. Ryndak, *Leasing jako forma wsparcia finansowego przedsiębiorstw*, http://m.wspia.eu/file/21448/52-RYNDAK.pdf (dostęp: 19.06.2020 r.), s. 526-531

Po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa leasingu operacyjnego, firma leasingowa może postąpić w następujący sposób:
- przenieść na korzystającego własność leasingowanej rzeczy – w tej sytuacji niezbędne jest wyliczenie hipotetycznej i rzeczywistej wartości netto. Przychodem finansującego jest wartość sprzedawanej rzeczy wyrażona w cenie określonej w umowie sprzedaży. Jeżeli jednak cena ta jest niższa od hipotetycznej wartości netto, przychód ten określa się w wysokości wartości rynkowej. Kosztem uzyskania przy-chodów będzie przy ustaleniu dochodu ze sprzedaży rzeczywista wartość netto;
- przedłużyć umowę leasingu – finansujący może przedłużyć umowę leasingu. Strony ustalają wówczas wysokość opłat leasingowych. W takim przypadku przychodem finansującego i odpowiednio kosztem uzyskania przychodów korzystającego są opłaty ustalone przez strony, także wtedy gdy odbiegają w sposób znaczny od wartości rynkowej;
- sprzedać leasingowaną rzecz innemu podmiotowi z tym za-strzeżeniem, że wtedy finansujący musi wypłacić korzystającemu kwotę określoną w umowie leasingu – finansujący ma wówczas obowiązek (jeżeli strony zawrą takie postanowienie w umowie leasingu) zwrócić korzystającemu część wpłaconych opłat leasingowych. Wartość zwróconych opłat stanowi dla korzystającego przychód w wysokości faktycznie otrzymanej wypłaty, a dla finansującego koszt podatkowy równy różnicy między rzeczywistą wartością netto a hipotetyczną wartością netto.

Leasing operacyjny jest w pewnym stopniu korzystniejszy dla korzystającego (oczywiście jest to uzależnione od wielu czynników) chociażby ze względu na koszty, tzn. korzystający otrzymuje jedna fakturę w miesiącu, z której odpisuje sobie VAT, pozostałą część netto wpisuje w koszty bez konieczności amortyzacji przedmiotu.

W umowie **leasingu bezpośredniego** mamy do czynienia z dwoma stronami: dostawcą, którym jest wytwórca rzeczy, oraz z korzystającym.[95] Dla tej drugiej strony ta forma jest korzystna o tyle, o ile może on wyeliminować pośrednictwo firm leasingowych i uzyskać środki produkcji na lepszych warunkach niż przy udziale pośredników, gdyż wyeliminowany zostaje koszt ewentualnej prowizji firmy leasingowej. Z drugiej strony dostawca może drogą leasingu bezpośredniego zapewnić sobie większy zbyt swoich produktów na rynku, jeżeli ma dobrą kondycje finansową, umożliwiającą jemu oczekiwanie na pełną spłatę rat leasingowych.

Jeśli chodzi o **leasing pośredni**, to charakteryzuje się on tym, że uczestniczą w nim co najmniej trzy podmioty. Pomiędzy producentem i użytkownikiem pojawia się pośrednik, w postaci przedsiębiorstwa leasingowego, a więc firmy zajmującej się jedynie wynajmowaniem maszyn i urządzeń, a nie ich jednoczesną produkcji. W tej sytuacji firma leasingowa zakupuje przedmiot leasingu od wytwórcy i przekazuje go w użytkowanie biorcy. Funkcje takiego przedsiębiorstwa pełnią często banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze lub specjalistyczne firmy traktujące leasing jako podstawową formę działalności. Przy kalkulowani opłacalności transakcji dla użytkownika w leasingu pośrednim zawsze trzeba uwzględnić prowizje firmy leasingowej i jeżeli wy-stępują, prowizje bankowe. Ten rodzaj leasingu będzie zatem droższą formą kredytowania, często droższą od kredytu bankowego. Korzystanie z tej instytucji stanowi jednak niejednokrotnie jedyny sposób wejścia w użytkowanie kosztownych dóbr inwestycyjnych.

4. Faktoring

Gdy przedsiębiorstwo w związku z zatorami płatniczymi nie może spłacić swoich kontrahentów oraz ponosi wysokie koszty obsługi zadłużenia, częstym rozwiązaniem staje się pomoc

[95] Kryterium podziału jest więc w tym przypadku liczba stron i stosunków zobowiązaniowych występujących w tej transakcji. W przypadku leasingu bezpośredniego obejmuje on umowy, w których sam producent oddaje wytworzone przez siebie środki produkcji do korzystania w zamian za zapłatę czynszu. Ten rodzaj leasingu stanowi alternatywę kupna określonych przedmiotów od ich wytwórcy, przy czym producent – jako dostawca – zachowuje prawo własności oddanej w używa-nie maszyny lub urządzenia.

w windykacji należności firm z zewnątrz. Jedną z usług eliminujących bariery płatnicze jest faktoring.[96] Faktoring adresowany jest zatem do przedsiębiorstw działających we wszystkich segmentach rynku, aczkolwiek realizujących w szczególności sprzedaż na odroczonych terminach płatności.

Z prawnego punktu widzenia według artykułu 1 konwencji ottawskiej z 1988 r. faktor jako pośrednik wykonuje co najmniej dwie z czterech czynności:

- finansuje niewymagalne należności,
- prowadzi konta i sprawozdawczość klientów,
- egzekwuje należności,
- przejmuje ryzyko wypłacalności odbiorcy.

Kompleksowość faktoringu w założeniu ma wpływać nie tylko na bieżącą płynność, ale także na możliwości rozwojowe przedsiębiorstwa, związane z inwestowaniem posiadanych środków. Wiedząc, kiedy wpłynie gotówka, przedsiębiorca może zaplanować działania bez uwzględniania terminu spłaty przez kontrahentów. Ważną kwestią jest również przeniesienie ryzyka braku możliwości spłaty na faktora. Dotyczy to należności niepewnych, których udział przedsiębiorstwo pragnie zminimalizować. Celem faktoringu jest również zaspokojenie krótkoterminowych niedoborów gotówki, dlatego jest on porównywany do kredytu obrotowego jako krótkoterminowego źródła finansowania. Co do zasady więc elastyczność produktu, jakim jest faktoring, ma wpływać pozytywnie na sprawność przedsiębiorstwa.[97] Niezależnie bowiem od zastosowanej metody finansowania, faktorant otrzymuje bowiem środki pieniężne pozwalające na refinansowanie kredytu kupieckiego udzielonego nabywcy (dłużnikowi) wskutek odroczenia terminu zapłaty za sprzedane mu towary i usługi.

Istota faktoringu

Faktoring to sposób na bieżące finansowanie przedsiębiorstwa, ale w literaturze nie ma jednej i ogólnie obowiązującej definicji tego pojęcia. Generalnie, można przyjąć, że faktoring jest umową zawieraną pomiędzy faktorantem (dostawcą towarów lub usług) a faktorem (instytucją faktoringową) polegającą na przeniesieniu przez dostawcę krótkoterminowych wierzytelności (powstałych na skutek sprzedaży dóbr bądź usług) na rzecz faktora.[98] Factoring to zatem usługa przeznaczona dla jednostek posiadających krótkoterminowe (nieprzeterminowane) wierzytelności pieniężne, które mogą zostać nabyte przez oferującego faktoring przed terminem wykupu i za określoną zapłatą.

Wierzytelności, które są przedmiotem faktoringu, spełniają wobec powyższego następujące warunki:

– pochodzą z obrotu gospodarczego,
– nie dotyczą sprzedaży dóbr użytku osobistego albo nabywcy rodzinnego,
– są krótkoterminowe, bezsporne, niewymagalne,
– nie mogą być objęte zakazem zbywalności.

W tej operacji gospodarczej można przy tym wyróżnić trzy strony:

– faktor – może nim być wyspecjalizowana instytucja bądź bank oferujący usługi faktoringowe,
– faktorant – osoba przedstawiająca fakturę do wykupu,
– dłużnik – podmiot zobowiązany do zapłaty za fakturę.

Jednakże to faktor i faktorant są stronami czynnie uczestniczącymi w transakcji, tj. zawierającymi umowę factoringu.[99]

---

[96] M. Chowaniec, *Zastosowanie faktoringu jako instrumentu finansowania przedsiębiorstwa*, Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance 2018, nr 3, s. 51.

[97] I. Florek, *Usługi faktoringowe w kontekście zarządzania płynnością finansową w przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie 2016, nr 71, s. 133 i n.

[98] I. Borkowska, *Faktoring jako nowoczesne narzędzie finansowe wspierające rozwój biznesu*, Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management 2011, nr 41, s. 8.

[99] D. Mikulska, Faktoring jako źródło finansowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw, Ekonomiczne Problemy Usług 2010, nr 51, s. 154.

W obrocie gospodarczym wykreowano wiele form factoringu, który stanowi tzw. umowę nienazwaną. W prawie polskim, tj. w kodeksie cywilnym oraz innych przepisach pozakodeksowych, nie występują bowiem konkretne uregulowania dotyczące umów tego rodzaju. Podstawą umowy faktoringu jest zawarta w art. 353 k.c. zasada swobody umów. Umowa faktoringu często porównywana jest do umowy pożyczki, kredytu, o dzieło, ubezpieczeniowej, czy gwarancji. Ze względu na występujące kombinacje faktoring jest uznawany za typ umowy mieszanej, w której jednak dominują elementy umowy cesji wierzytelności.

Proces faktoringu polega ramowo na wypłaceniu przez faktora (pośrednika) dużej części kwoty faktorantowi po wystawieniu faktury. Prowizja jest pobierana ze środków wypłacanych z drugiej transzy. W zależności od rodzaju faktoringu na instytucji świadczącej usługę spoczywa obowiązek kontrolowania rozliczeń, monitorowania spłat należności, a w ostateczności również windykacji Z punktu widzenia dostawcy najkorzystniejszą formą jest faktoring łączący finansowanie, prowadzenie kont rozliczeniowych oraz egzekwowanie należności. Opłata za czynności administracyjne w formie prowizji faktoringowej zależy od liczby i rodzaju czynności wykonywanych podczas zarządzania wierzytelnością. Na koszt usługi faktoringu będą miały wpływ terminy płatności faktur, liczba dłużników objętych umową, waluta transakcji oraz jej jawność lub utajnienie. Ustalanie kosztu jest indywidualne dla każdej umowy i zależne od liczby elementów, które faktor bierze pod uwagę.

Co do zasady umowa factoringu dzieli się na dwie części:
– postanowienia wstępne,
– postanowienia szczegółowe.
W pierwszej części określa się rodzaj usługi, czy będzie to faktoring właściwy czy niewłaściwy. Wskazuje się także dokładnie kontrakty zawarte pomiędzy faktorantem a jego dłużnikiem, wysokość wierzytelności oraz termin zapłaty. Ważnym elementem tej części umowy jest wynagrodzenie faktora, tzn. wysokość prowizji faktoringowej, zazwyczaj wyrażanej w odpowiedniej stopie procentowej, adekwatnej do wierzytelności objętych faktoringiem. W postanowieniach szczegółowych zawarte są warunki, na jakich dochodzi do umowy. Jeśli umowa zawiera czynności dodatkowe o charakterze usługowym, to muszą być one szczegółowo określone, aby nie dochodziło do sporów między stronami. W tej części zawarte są również prawa i obowiązki faktoranta oraz faktora, zapewniające właściwe wykonanie usługi.[100]

Typy faktoringu

Najczęściej stosowany jest podział na podstawie umiejscowienia ryzyka wypłacalności dłużnika:
– faktoring właściwy (pełny) – w ramach umowy faktoringu ryzyko niewypłacalności przenoszone jest na faktora; gdy dłużnik nie wywiązuje się ze zobowiązań, zbywca wierzytelności nie jest obowiązany do zwrotu otrzymanej od faktora należności,
– faktoring niewłaściwy (niepełny) – ryzyko niewypłacalności pozostaje u faktoranta, a oferent faktoringu nabywa jedynie wierzytelności; występuje konieczność zwrotu wypłaconej kwoty, gdy kontrahent nie spłaca swojego zobowiązania,
– faktoring mieszany – ryzyko wypłacalności zostaje przeniesione na faktora, ale tylko do określonej kwoty.

Ze względu na kryterium poinformowania dłużnika o zmianie wierzyciela można natomiast wyróżnić faktoring: jawny, półjawny, tajny. Faktoring jawny występuje w sytuacji, gdy faktor zawiadamia dłużnika o zmianie wierzyciela w chwili zawarcia umowy faktoringu. Natomiast jeżeli dokonuje tej czynności, wzywając dłużnika do zapłaty, to można wówczas stwierdzić, że jest to faktoring półjawny. Faktoring tajny charakteryzuje się natomiast tym, że dłużnik nie jest poinformowany o zawartej umowie faktoringowej.

Z uwagi na kryterium otrzymania zapłaty od faktora faktoring dzieli się na: dyskontowy, zaliczkowy, wymagalnościowy. Faktoring dyskontowy oznacza, że faktorant otrzymuje natychmiast

[100] I. Florek, *Usługi factoringowe…*, s. 129-130.

pełną zapłatę za fakturę, która jest pomniejszona o pobrane z góry opłaty, odsetki oraz prowizje. Zupełnie inaczej wygląda kwestia zapłaty faktury w przypadku factoringu zaliczkowego. Polega on na przekazaniu przez faktora zaliczki faktorantowi, pierwszej w wysokości około 70–90% wartości całej faktury, drugiej w chwili uzyskania zapłaty od dłużnika odpowiednio pomniejszonej o odsetki oraz opłaty. Faktoring wymagalnościowy charakteryzuje przekazanie przez faktora środków dostawcy w terminie inkasa należności. Faktoring wymagalnościowy nie spełnia funkcji finansowej, spełnia natomiast funkcję usługową.

Stosując kryterium zasięgu terytorialnego, można wyróżnić faktornig międzynarodowy oraz krajowy. Faktoring międzynarodowy dotyczy refinansowania wierzytelności, które pochodzą ze sprzedaży zagranicznej, natomiast krajowy – wierzytelności wynikających z obrotu handlu wewnętrznego.[101]

4.3. Wnioski *de lege ferenda*

Jak wynika z przeglądu ww. instytucji prawnych, w Polsce nie wypracowano zadawalających instrumentów dla finansowania małych i średnich przedsiębiorstw. Dostępne źródła finansowania nie są w stanie w opinii ankietowanych zapewnić przedsiębiorcom odpowiedniego wsparcia. Ograniczenia w dostępności finansowania działalności gospodarczej sygnalizowane są powszechnie przez sektor MŚP.

Jak wynika z Raportu z badania ankietowego w ramach projektu GOSPOSTRATEG - REGIOGMINA w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, aż 65% respondentów biorących udział w badaniu wyrażało przekonanie (odpowiednio 28% dla „raczej się zgadzam" i 37% dla „zdecydowanie się zgadzam"), że problemem, z którym będzie musiało zmierzyć się reprezentowane przedsiębiorstwo jest niedostateczna ilość własnych środków na dalszy rozwój przedsiębiorstwa. Ponadto, dla ponad 3/5 respondentów wskazało na problem niedostatecznej dostępności zewnętrznych środków finansowanie rozwoju działalności przedsiębiorstwa (odpowiednio 25% dla „raczej się zgadzam" i 38% dla „zdecydowanie się zgadzam).[102]

Sytuacja taka, jak zauważono, generuje tzw. „lukę finansowania" MŚP, której zarówno banki jak również istniejące fundusze inwestycyjne i fundusze pożyczkowe nie wypełniają.[103]

Przeprowadzona analiza prawna wybranych, istniejących instrumentów dłużnych w postaci umowy pożyczki i kredytu bankowego, leasingu oraz factoringu w kontekście instrumentów finansowych funkcjonujących w ramach LFRG pozwala na sformułowanie poglądu, że nie zachodzi potrzeba opracowywania nowych koncepcji w tym zakresie, a najprostszą formą transferu środków z funduszu może stanowić umowa pożyczki.

Gdy bowiem przychodzi do finansowania inwestycji, dostępne analizy ekonomiczne wskazują, że kredyt bankowy jest bardziej korzystnym źródłem niż leasing, przy uwzględnieniu zmiennej wartości pieniądza w czasie. Paradoksalnie jednak leasing niejednokrotnie jest jedyną (poza kapitałem własnym) osiągalną formą finansowania, którą małe i średnie przedsiębiorstwa mogą wykorzystać ze względu na słabą zdolność kredytową.[104] Jednakże kredytu wg obowiązującego stanu prawnego w Polsce mogą udzielać banki, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz inne jednostki organizacyjne uprawnione do tego na podstawie ustawy. Zatem jedynym rozwiązaniem, który umożliwiłby LFRG użycie tego instrumentu dłużnego, byłoby dołączenie LFRG do tego katalogu. Taki zabieg nie wydaje się być spójny z ideą LFRG, która w zamyśle ma stanowić alternatywę dla ww. form finansowania, tj.

[101] M. Chowaniec, *Zastosowanie factoringu…*, s. 53-54.
[102] J. Klimek, T. Pilewicz, B. Żelazko, *RAPORT*…, s. 33-34.
[103] O. Dziekoński, T. Mirończuk, *Lokalne Fundusze Rozwoju Gospodarczego (LFRG) Koncepcja utworzenia i funkcjonowania*.
[104] A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szczepaniak, *Kredyt czy leasing? Porównanie kosztów finansowania inwestycji*, Zarządzanie i Finanse 2014, nr 4, s.26-32

właśnie wypełniać „lukę finansowania" wynikającą z ograniczonej dostępności instrumentów dłużnych, takich jak kredyt.

Pożyczka tymczasem jest najbardziej odformalizowanym instrumentem dłużnym w polskim porządku prawnym. Stronami umowy pożyczki może być każdy podmiot i może zostać ona zawarta w zasadzie w każdej formie, a jej cel nie musi być określony. Do jej zawarcia nie jest konieczna analiza zdolności finansowych biorącego pożyczkę. Główną zaletą umowy pożyczki jest duża swoboda w kształtowaniu jej treści. Przepisy Kodeksu cywilnego regulujące umowę pożyczki nie są bowiem przepisami bezwzględnie obowiązującymi i mogą być odpowiednio modyfikowane przez strony (za wyjątkiem art. 723 k.c.).

Obecnie umowa pożyczki nie funkcjonuje jedynie jako instytucja służąca przekazaniu innej osobie kapitału do czasowego korzystania (taka jest bowiem koncepcja tej umowy w prawie cywilnym), lecz przede wszystkim stanowi prawną formę dla zysku z tytułu udostępnienia kapitału poprzez zastrzeżenie odsetek lub innych kosztów. Oznacza to odejście od modelowych założeń, w oparciu o które została skonstruowana regulacja Kodeksu cywilnego – skupiająca się przede wszystkim na uregulowaniu przekazania kapitału pożyczkobiorcy i sposobu jego zwrotu. Inwestycyjny charakter pożyczki ujawnia się przede wszystkim z perspektywy sektora instytucji pożyczkowych. Istota ich działalności sprowadza się do gromadzenia kapitału, który następnie jest inwestowany w ramach masowego zawierania umów pożyczki, przynosząc zysk. W ten sposób umowa pożyczki często funkcjonuje w praktyce jako ekwiwalent umowy kredytu – nie tylko na poziomie konstrukcyjnym, lecz także funkcjonalnym.

Zalety umowy pożyczki wynikają przede wszystkim z jej odformalizowania, elastyczności i relatywnie łatwej dostępności środków oferowanych na tej podstawie, w porównaniu z kredytami bankowymi. Wadą w kontekście udzielania pożyczek przez LFRG jest to, że pożyczkodawca ma ograniczone możliwości kontroli sposobu jej wykorzystania (co jednak można niwelować z wykorzystaniem zasady swobody umów). Niemniej prostota tej formy przekazania kapitału przemawia za wykorzystaniem jej w ramach podstawowej działalności LFRG. Istota tego instrumentu dłużnego dobrze wpisuje się również w oczekiwania przedsiębiorców sektora MŚP dotyczące form i dostępności zewnętrznych środków wsparcia (finansowania) przedsięwzięć gospodarczych.

Owo narzędzie prawne wydaje się też elastycznym i dogodnym źródłem finansowania konsorcjów MŚP, powstających dzięki działalności LOG-ów. Wspólne ubieganie się o zamówienie publiczne może bowiem realnie przybliżyć dostępność zamówień publicznych dla MŚP, co będzie efektem pożądanym zarówno z punktu widzenia zamawiających, jak i MŚP zrzeszonych w konsorcjum (choćby z uwagi na bariery związane np. z wadium w postępowaniu przetargowym).

Alternatywne źródło finansowania zewnętrznego dla MŚP może również stanowić np. faktoring. Jednakże jakkolwiek usługa ta jest stosunkowo atrakcyjną alternatywą dla finansowania własnego przedsiębiorstwa, to jest to zasadniczo instrument wykorzystywany do nabywania krótkoterminowych wierzytelności faktorantów z terminem odroczenia zapłaty nieprzekraczający zasadniczo 120 dni, a tylko w rzadkich wypadkach dochodzącym do 180 dni. Jest przy tym droższy w porównaniu z kredytami bankowymi o porównywalnym okresie wykorzystania. Może zatem okazać się, że taki sposób pozyskania środków pieniężnych jest niewspółmiernie wysoki wobec korzyści, jakie się tu uzyskuje.[105] Faktorant, związany umową faktoringu z faktorem, może też obawiać się np. ograniczenia swojej niezależności.[106] Faktoring polecany jest wobec tego przede wszystkim przedsiębiorstwom, które mają problemy z uzyskaniem kredytów bankowych z powodu braku odpowiednich zabezpieczeń prawnych lub krótkiego okresu prowadzenia działalności gospodarczej. Oczekiwane efekty finansowe faktoringu otrzymywane są tylko w przypadku przeznaczenia uzyskanych środków pieniężnych na finansowanie działalności bieżącej, a nie finansowanie

[105] Zob. przykłady omawiane przez J. Grzywacza, *Kulisy factoringu*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, 2013 t. XVIII, s. 7-19; por. jednak M. Wejer-Kudełko, T. Ogrodnik, *Faktoring jako skuteczne narzędzie zarządzania należnościami – studium przypadku*, Studia i Prace KZiF SGH 2018, nr 168, s. 43-56.

[106] M. Puławski, *Wykorzystanie faktoringu jako źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2018, nr 2, s. 154 i n.

działalności inwestycyjnej w postaci zakupu np. środka trwałego.[107] Instytucja ta nie wydaje się zatem wpisywać w funkcje LFRG jako źródła nie tyle służącego zachowaniu płynności finansowej przedsiębiorstwa, ile finansowaniu inwestycji, przedsięwzięć gospodarczych. Faktorem jest przy tym na ogół bank, jako że rynek usług factoringowych zdominowany jest właśnie przez sektor bankowy[108] i również z tego powodu uznać należy, że powielanie tej usługi przez LFRG nie wydaje się celowe (nie wypełniałoby wspomnianej luki finansowania).

W związku z tym, że tradycyjna umowa pożyczki wydaje się najlepiej odpowiadać potrzebom sektora MŚP, nie jest konieczne postulowanie zmian prawodawczych w zakresie operacjonalizacji działania LFRG. Nie dostrzega się przy tym ograniczeń natury prawnej, wynikających zwłaszcza z ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, aby LFRG działający w formule alternatywnej spółki inwestycyjnej, finansował przedsiębiorców w formule pożyczkowej, toteż ramy tego typu umowy wyznacza ogólna zasada swobody umów (art.353[1] k.c.).

Jak jednak zauważono, LFRG jest instytucją działającą w systemie rynku kapitałowego, opartą na konstrukcji prawnej alternatywnej spółki inwestycyjnej, utworzonej zgodnie z regulacjami ww. ustawy z dnia 27 maja 2004 r. Pożyczka powinna być zatem formą przejściową pomiędzy udzieleniem środków finansowych na rozwój przedsiębiorstwa, a inwestycyjną formułą działania LFRG. Oznacza to, że docelowo Fundusz powinien objąć odpowiednią ilość udziałów w dokapitalizowanym przedsiębiorstwie[109], co wpisuje się w założenia *private equity*, jako nowatorskiej formuły finansowania. Innymi słowy, pożyczka powinna zostać powiązana ze zobowiązaniem ze strony pożyczkobiorcy do takiego zorganizowania formalno-prawnego struktury firmy, aby możliwe było objęcie w niej udziałów przez LFRG. Oczywistym rozwiązaniem jest tu przekształcenie w spółkę prawa handlowego, o ile przedsiębiorca nie funkcjonuje już w tej formule w momencie udzielania pożyczki.

Kierując się ideą wyrażoną w postaci tzw. brzytwy Ockhama, wskazać należy, że najprostszą, jak się wydaje, metodą osiągnięcia wspomnianego celu, jest zawarcie w umowie pożyczki klauzuli, zgodnie z którą będzie ona podlegała umorzeniu, pod warunkiem zawarcia w określonym terminie umowy nieodpłatnego przeniesienia na pożyczkodawcę własności udziałów w przedsiębiorstwie zorganizowanym w formie spółki prawa handlowego (najbardziej dogodnym rozwiązaniem wydaje się być forma spółki z o.o.). W przypadku zaniechania ww. czynności, pożyczka podlegałaby spłacie na zasadach wskazanych w umowie, tj. niejako w standardowy sposób wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami (w szczególności przy uwzględnieniu niezbędnych instrumentów prawnych zabezpieczających spłatę). W tym stanie rzeczy spłata długu zostałaby należycie zabezpieczona, przy jednoczesnym wprowadzeniu możliwości swoistej jego konwersji, poprzez przekształcenie, w sensie ekonomicznym, ww. zobowiązania w udział LFRG w realizowanej inwestycji. Wadą takiego rozwiązania jest pozostawienie pożyczkobiorcy możliwości wyboru między tradycyjną formułą spłaty pożyczki, a jej zamianą na udziały LFRG w realizowanym przedsięwzięciu. Rozważenia wymaga więc w dalszych etapach prac określenie z jednej strony warunków spłaty pożyczki, a z drugiej dotyczących w szczególności wartości obejmowanych udziałów i zasad przeniesienia ich własności, w formie na tyle atrakcyjnej dla pożyczkobiorcy, by umorzenie pożyczki było najbardziej dogodnym rozwiązaniem. Można tu rozważać zwłaszcza uprzednie, tj. przed zbyciem udziałów, a już po udzieleniu pożyczki, zawarcie dodatkowego porozumienia inwestycyjnego, regulującego proces, warunki i zasady nieodpłatnego przeniesienia na pożyczkodawcę, w zamian za umorzenie pożyczki, własności ustalonej liczby udziałów lub akcji w dokapitalizowanej działalności. W przypadku pożyczkobiorcy funkcjonującego w formule jednostki organizacyjnej, w tym zwłaszcza posiadającej osobowość prawną, takie porozumienie mogłoby obejmować np. zobowiązanie do podwyższenia kapitału zakładowego spółki celem nieodpłatnego przeniesienia, ew. zobowiązanie wspólników do nieodpłatnego przeniesienia udziałów, w zamian za umorzenie pożyczki. Z kolei w przypadku

[107] M. Chowaniec, *Zastosowanie factoringu…*, s. 55.
[108] I. Borkowska, *Faktoring…*, s. 8.
[109] Tamże, s. 38, 46.

przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezbędne byłoby zobowiązanie do przeprowadzenia koniecznych przekształceń własnościowych i kapitałowych.

Z perspektywy ramowych opracowań prawnych zasadne wydawało się więc na obecnym etapie niniejszej części Projektu, przygotowanie aktów o charakterze wewnętrznym, tj. w szczególności projektu regulaminu pożyczek LFRG oraz wzoru samej umowy pożyczki. Dodatkowo, mając na uwadze okoliczność, że sektor MŚP składa się w przeważającej mierze z działalności gospodarczej osób fizycznych, opracowano projekt umowy nieodpłatnego przeniesienia własności udziałów w nowoutworzonej spółce z o.o., powstałej wskutek przekształcenia jednoosobowej działalności gospodarczej pożyczkobiorcy w spółkę prawa handlowego.

Poza ww. propozycjami aktów wykonawczych rozważyć można ponadto interwencję legislacyjną polegającą na wkomponowaniu w system podatkowy zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych pożyczek udzielanych przez wskazane fundusze. Analiza normatywnej treści przepisów ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[110] nie daje bowiem podstaw do objęcia umów pożyczki udzielanych przez LFRG zwolnieniem od podatku. Tymczasem idea LFRG zakłada, że sektor publiczny dołoży 99 gr do każdej złotówki zadeklarowanej przez przedsiębiorców będących uczestnikami funduszu. Źródłem finansowania LFRG są bowiem zarówno podmioty publiczne, jak i sektor prywatny (MŚP), w proporcji 49 do 51 %, przy czym sektor publiczny to: Kujawsko Pomorski Fundusz Rozwoju 22%, Europejski Bank Inwestycyjny 22%, lokalne gminy i powiaty 5%.[111] Mielibyśmy tu zatem, w dużym uproszczeniu, do czynienia z nałożeniem dodatkowej daniny na środki już uprzednio (częściowo) opodatkowane. Wprowadzenie takiego zwolnienia wydaje się więc zasadne, również z uwagi na cel działalności LFRG. Podkreślić bowiem należy, że środki te są następnie, wraz ze środkami pochodzącymi od podmiotów prywatnych, dalej dystrybuowane rzecz inicjatyw i projektów mających na celu rozwój i wzrost produktywności MŚP. Opodatkowanie wsparcia finansowego dla przedsiębiorców, pochodzących w części ze środków budżetowych, należałoby więc ocenić jako przejaw nadmiernej fiskalizacji.

[110] T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 815.
[111] G. Maśloch, *Raport…*, s. 33, 42.

5. Wnioski i rekomendacje (*executive summary*)

1. Badania i analizy prowadzone na terenie województwa kujawsko-pomorskiego pozwalają na identyfikację zasadniczych problemów i deficytów w obszarze współpracy władz samorządowych ze środowiskami i organizacjami przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz polityki rynku pracy. Jednak z uwagi na zróżnicowany charakter ujawnionych w tym obszarze braków, dokonywanie interwencji prawodawczej nie w każdym przypadku okazuje się celowe lub potrzebne. Źródłem wielu sygnalizowanych problemów pozostają bowiem czynniki wykraczające poza sferę bezpośredniego oddziaływania regulacji prawnych, takie jak przekonania, uprzedzenia, brak zaufania, mentalność czy też brak wiedzy o istniejących i możliwych do wykorzystania instrumentach i rozwiązaniach prawnych. Jako obszar wymagający legislacyjnych działań zidentyfikowano przede wszystkim płaszczyznę współpracy samorządu ze środowiskiem lokalnej przedsiębiorczości, jak motorem napędowym m.in. rynku pracy.

Przyjmując za punkt wyjścia zasadę podejmowania niezbędnych dla osiągnięcia założonych celów zmian legislacyjnych za konieczne uznano nakreślenie w akcie o randze ustawowej ogólnych ram prawnych dla tworzenia zrzeszeń przedsiębiorców, w elastycznej formule pozwalającej na rozwój sieci współpracy zarówno między przedsiębiorcami, jak i przedsiębiorcami a lokalnymi władzami, a w dalszej perspektywie instytucjami otoczenia biznesu. Pewien stopień sformalizowania relacji między zrzeszonymi przedsiębiorcami tworzącymi LOG, a także narzucenie władzom lokalnym i regionalnym określonych obowiązków wobec LOG-ów i ich reprezentacji okazało się konieczne dla uniknięcia sygnalizowanego wyżej problemu ignorowania sieci inicjatyw klastrowych, a także zagwarantowania partycypacji środowiska przedsiębiorców w politykę lokalną i regionalną.

Z założenia LOG ma więc stać się dostrzegalną z perspektywy samorządu strukturą z głosem opiniodawczym w kluczowych kwestiach dotyczących polityki lokalnej i regionalnej, partnerem w realizacji działań na rzecz rynku pracy, strukturą udrażniającą przepływ informacji i wiedzy między lokalną władzą a przedsiębiorcami, a także wsparciem promocyjnym i doradczym dla zrzeszonych przedsiębiorców. Budowanie wzajemnych relacji i doskonalenie form komunikacji między środowiskiem przedsiębiorców a samorządem ma zaś służyć lepszej identyfikacji potrzeb społeczności lokalnej, a tym samym wdrażaniu bardziej efektywnych środków wsparcia ze strony władz, co może z kolei wpłynąć na wzrost zaufania do organów władz lokalnych. Projektując zakres proponowanych zmian legislacyjnych za niecelowe uznano dokonywanie nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych, w tym USG, biorąc pod uwagę, że obowiązek wsparcia rozwoju lokalnej przedsiębiorczości mieści się w sferze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i szeroko zakreślonym obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty (art. 6 i 7 ust. 1 USG).

Podejmowanie określonych działań na rzecz LOG-ów i ich reprezentacji przewidziane w projekcie ustawy o LOG oceniono w tym przypadku jako wystarczające. Konieczność dokonania pewnych zmian legislacyjnych dostrzeżono również w sferze regulacji rynku pracy. Przyjęcie rozwiązań pozwalających na udział grup lokalnych przedsiębiorców w realizacji zadań na rzecz rynku pracy (czego UPZ w obecnie obowiązującym kształcie nie zapewnia) we współpracy z gminą i województwem ma stanowić odpowiedź potrzebę aktywnego zaangażowania gminy w tym obszarze i zapewnienia bardziej efektywnych instrumentów oddziaływania polityki rynku pracy. Podkreślenia wymaga, że ocena skuteczności proponowanych zmian, w szczególności wprowadzenia programu dedykowanego „Przedsiębiorczość na rzecz rynku pracy" mogłaby zostać dokonana przy wykorzystaniu formuły projektu pilotażowego (art. 8a ust. 1a UPZ).

2. Ponadto przeprowadzona analiza prawna istniejących instrumentów dłużnych w postaci umowy pożyczki i kredytu bankowego, leasingu oraz faktoringu w kontekście instrumentów finansowych funkcjonujących w ramach LFRG pozwala na sformułowanie poglądu, że nie zachodzi potrzeba opracowywania nowych koncepcji w tym zakresie, a najprostszą formą transferu środków z funduszu może być umowa pożyczki. Będzie ona również odpowiednim instrumentem finansowania konsorcjów MŚP, powstających dzięki działalności LOG-ów. Jakkolwiek bowiem istnieje wiele sposobów radzenia sobie przez MŚP z „luką finansowania", np. poprzez kredyty bankowe, leasingi,

cesję, faktoring, sekurytyzację wierzytelności, emisję papierów wartościowych czy chociażby kredyt kupiecki, to jednak powszechnie jednak dochodzi do sytuacji, w której wymienione instrumenty są nieatrakcyjne lub wręcz są poza zasięgiem MŚP.[112] Pojawia się więc luka finansowania MŚP, w której ze względu na nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, MŚP posiadając atrakcyjne projekty inwestycyjne nie mają dostępu do źródeł finansowania, które umożliwia ich realizację[113]. Pożyczka stanowi tymczasem instrument, który z jednej strony odpowiada na zapotrzebowanie na subwencyjne formy finansowania MŚP, a z drugiej nie wiąże się z nadmiernym formalizmem takiej postaci dokapitalizowania inwestycji czynionych przez przedsiębiorców w tym sektorze rynku.[114] Elastyczność tej formy finansowania dłużnego pozwala również na powiązanie jej z inwestycyjną formułą działania LFRG, tj. późniejszym objęciem udziałów w dokapitalizowanym przedsiębiorstwie.

W ramach propozycji prawnych rozważyć zatem można, z uwagi na źródła finansowania LFRG oraz ich funkcje z jednej strony akty o charakterze wewnętrznym (projektu regulaminu pożyczek LFRG oraz wzoru samej umowy pożyczki, jak też umowy przenoszącej własność udziałów w spółce z o.o.), z drugiej zaś – na poziomie ustawowym – zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych pożyczek udzielanych przez fundusze.

[112] G. Maśloch, *Raport…*, s. 18 i n.

[113] B. Lepczyński, M. Penczar, (2013), *Znaczenie instrumentów zwrotnych w ograniczaniu luki finansowej i podnoszeniu bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw z sektora MSP* "Zarządzanie i Finanse", R. 11, nr 4, cz. 4, s. 89.

[114] Podobna ocena wynika z opracowania Ł. Walczyny, *Analiza możliwości funkcjonowania LOG na rzecz współpracy lokalnych podwykonawców z kluczowymi firmami wiodącymi regionu oraz kraju wraz z określeniem formuł współpracy, przy wykorzystaniu możliwości wsparcia ze strony funduszy poręczeniowych lub pożyczkowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu, z uwzględnieniem potencjalnej roli LFRG, wraz z oceną proponowanych regulacji prawnych w formule OSR*. Warszawa 2020 (Gospostrateg), s. 132 i n.

Bibliografia

„ABC jak założyć klaster? Przewodnik dla przedsiębiorcy" opracowany na podstawie badania „Rozwój klastrów w regionie dolnośląskim" – treść dostępna na http://www.innowacje.dolnyslask.pl/zalaczniki/135_ABCjak_zalozyc_klaster.pdf)

„Analiza inwestycyjna gospodarki województwa" Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa określającego rolę MSP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu, Warszawa, 10 marca 2020 r.

„Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa" Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa określającego rolę MSP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu, Warszawa, 10 marca 2020 r.

Borkowska I., *Faktoring jako nowoczesne narzędzie finansowe wspierające rozwój biznesu*, Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management 2011, nr 41

Chowaniec M., *Zastosowanie faktoringu jako instrumentu finansowania przedsiębiorstwa*, Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance 2018, nr 3

Cwynar W., Patena W., *Podręcznik do bankowości - rynki regulacje usług*, Wolters Kluwer, Kraków 2007

Cybulska I.*, Prawo banku do odsetek w razie przedterminowej spłaty kredytu lub odsetek*, Prawo Bankowe 2001, nr 6

Czachórski W., *Zobowiązania zarys wykładu*, Warszawa 1994

Dumkiewicz M. [w:] Kidyba Andrzej (red.), *Pozakodeksowe umowy handlowe*, WKP, Warszawa 2018

Dziekoński O, Mirończuk T., *Lokalne Fundusze Rozwoju Gospodarczego (LFRG) Koncepcja utworzenia i funkcjonowania*

Feja-Paszkiewicz A., *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2008 nr 4

Florek I., *Usługi faktoringowe w kontekście zarządzania płynnością finansową w przedsiębiorstwach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie 2016, nr 71

Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. V, LexisNexis, Warszawa 2007

Gołaczyński J. [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013

Gudowski J. [w:] G. Bieniek i in., *Komentarz. Tom II. Zobowiązania*, Warszawa 1997

Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, WKP, Warszawa 2017

Grzywacz J., *Kulisy factoringu*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, 2013 t. XVIII

Heropolitańska I., *Zabezpieczenie wierzytelności banku*, Warszawa 1996

Heropolitańska I., w: W. Góralczyk (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 1999

Jabłońska A., *Alternatywne możliwości finansowania małych i średnich przedsiębiorstw. Leasing*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, 2016 t. XXIII

Jończyk A., *Kredyt a pożyczka pieniężna - podobieństwa i różnice*, Przegląd Podatkowy 1998, nr 10

Kania A., Ocena potencjalnego znaczenia *klastrów* innowacyjnych dla przyszłego rozwoju województwa wielkopolskiego w Polsce, Samorząd Terytorialny 2019, nr 1-2

Kardas M., *Wkład Michaela E. Portera w rozwój teorii zarządzania*, w: K. Klincewicz, (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Warszawa 2016

Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna*, wyd. II, LEX/el. 2014

Klimek J., Pilewicz T., Żelazko B., RAPORT Z BADANIA ANKIETOWEGO w ramach realizacji projektu „GOSPOSTRATEG - REGIOGMINA" w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2020

Kruk M., *Leasing w Polsce – stan prawny i perspektywy rozwoju*, BANK I KREDYT marzec 2006

Lis A., Rola władz samorządowych w kształtowaniu regionalnej polityki opartej na *klastrach,* Samorząd Terytorialny 2010, nr 12

Maśloch G., *Raport: Formuła koncepcji działania i funkcjonowania Lokalnych Funduszy Rozwoju Gospodarczego, działających we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego wraz z rekomendowaną polityką inwestycyjną, jako przesłanek dla regulacji prawnych, umożliwiających funkcjonowanie funduszu w realiach otoczenia prawnego i ekonomicznego, wraz ze wskazaniem zakresu interwencji publicznej oraz oceną ex ante w formule oceny skutków regulacji dla wypracowanych propozycji regulacji*, Warszawa 2020

Mazur L., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2007

Mikos A., *Charakter prawny umowy kredytu i umowy pożyczki*, Edukacja Prawnicza 2007, nr 6-9

Mikulska D., Faktoring jako źródło finansowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw, Ekonomiczne Problemy Usług 2010, nr 51

Molis J., w: F. Zoll (red.), *Prawo bankowe. Komentarz, Tom I*, Zakamycze, Kraków 2005

Longchamps de Bérier R., *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania*, Poznań 1999

Męcina J., Flaszyńska E., „Funkcjonowanie rynku pracy z wykorzystaniem regionalnego komponentu Funduszu Pracy – stan obecny i rekomendacje zmian", Opracowanie REGIOGMINA 2020

Niezbecka E., Jakubecki A., Mojak A., *Prawne zabezpieczenie wierzytelności bankowych*, Kraków 2000

Ofiarski Z, *Prawo bankowe*. *Komentarz*, LEX/el. 2013

Petraniuk J., *Upadłość i jej podstawy w prawie upadłościowym i naprawczym*, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 12

Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990

Puławski M., *Wykorzystanie faktoringu jako źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2018, nr 2

Russel P., Opracowanie REGIOGMINA, Warszawa 28 maja 2020 r.

Ryndak M., *Leasing jako forma wsparcia finansowego przedsiębiorstw*, http://m.wspia.eu/file/21448/52-RYNDAK.pdf (dostęp: 19.06.2020 r.)

Smykla B., *Prawo bankowe, Komentarz,* Warszawa 2011

Walczyna Ł., *Analiza możliwości funkcjonowania LOG na rzecz współpracy lokalnych podwykonawców z kluczowymi firmami wiodącymi regionu oraz kraju wraz z określeniem formuł współpracy, przy wykorzystaniu możliwości wsparcia ze strony funduszy poręczeniowych lub pożyczkowych działających na rzecz tworzenia konsorcjów przetargowych, leasingu oraz factoringu, z uwzględnieniem potencjalnej roli LFRG, wraz z oceną proponowanych regulacji prawnych w formule OSR*. Warszawa 2020 (Gospostrateg)

Wejer-Kudełko M., Ogrodnik T., *Faktoring jako skuteczne narzędzie zarządzania należnościami – studium przypadku*, Studia i Prace KZiF SGH 2018, nr 168

Zacharzewski K., *Bitcoin jako przedmiot stosunków prawa prywatnego*, Monitor Prawniczy 2014, nr 21

Zacharzewski K., *Praktyczne znaczenie bitcoina na wybranych obszarach prawa prywatnego*, Monitor Prawniczy 2015, nr 4

Zapadka P., Część I Projektu „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem" finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Strategicznego Gospostrateg – badanie środowiska regulacyjnego oraz koncepcja założeń regulacyjnych (*MODEL LFRG*), Warszawa 2020

Zoll F. (red.), *Prawo bankowe. Komentarz, Tom I i II,* Zakamycze, Kraków 2005

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe, druk nr 4413 Sejmu RP VI kadencji

Wykaz załączników:

1) projekt ustawy o Lokalnych Organizacjach Gospodarczych wraz z uproszczoną OSR
2) projekt statutu Lokalnej Organizacji Gospodarczej
3) projekt regulaminu Lokalnej Organizacji Gospodarczej
4) wzór umowy pożyczki udzielanej przez Lokalny Fundusz Rozwoju Gospodarczego
5) projekt regulaminu udzielania pożyczek przez Lokalny Fundusz Rozwoju Gospodarczego
6) projekt umowy przeniesienia własności udziałów w spółce z o.o.
7) projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych wraz z uproszczoną OSR