

Wsparcie dla przedsiębiorców - aspekty: prawny, ekonomiczny i społeczny

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Publikacja prezentuje problematykę wsparcia przedsiębiorców w ujęciu prawnym, ekonomicznym oraz socjologicznym. Interdyscyplinarne ujęcie wsparcia, zdaniem autorów pracy, powinno przyczynić się do zaakcentowania istotności kwestii wsparcia, ustalenia zakresu i kontekstu wsparcia i przedstawienie tej instytucji jako *sui generis* instrumentu oddziaływania państwa na gospodarkę. Autorzy zdają sobie sprawę z tego, że postrzeganie wsparcia przedsiębiorców w różnym ujęciu skutkuje posługiwaniem się odmiennymi metodami badawczymi oraz różniącymi się pojęciami, ukształtowanymi w obszarach poszczególnych dyscyplin.

W ujęciu prawnym, traktując o wsparciu dla przedsiębiorców, należy odnieść się przede wszystkim do treści zawartych w aktach normatywnych, w tym do zasad prawa pozytywnego.

Wsparcie to określenie wprawdzie używane przez prawodawcę, niejednokrotnie zawarte nawet w tytułach aktów prawnych, jednak niemające znaczenia normatywnego, a więc niezdefiniowane na gruncie przepisów prawa. Analiza aktów prawnych i ich poszczególnych przepisów pozwala na stwierdzenie, że wsparcie utożsamiane jest z udzielaniem pomocy, głównie o charakterze materialnym, w tym w szczególności finansowym, choć także wsparciem może być pomoc o charakterze organizacyjno-zarządczym, a nawet marketingowym.

Celowe wydaje się poczynienie ustaleń dotyczących przesłanek wsparcia przez wskazanie na odpowiednie podstawy prawne. W szczególności zatem zasadne będzie odniesienie się do konstytucyjnych zasad: społecznej gospodarki rynkowej oraz sprawiedliwości oraz do zasad sformułowanych w prawie przedsiębiorców. Zasady te przesądzają zresztą – *expressis verbis* lub *implicite* – o kierunku regulacji normatywnej wsparcia w obszarze ustawodawstwa zwykłego. Przykładów dostarcza nie tylko ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹, ale również przepisy o charakterze instrumentalnym (funkcjonalnym) ze sfery pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Konieczne będzie ponadto wskazanie na charakter i zakres wsparcia dla przedsiębiorców w warunkach nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem zewnętrznym, takim jak przykładowo może być klęska żywiołowa. Wsparcie łączyć należy nie tyle z samym zagrożeniem, ile z jego skutkami odczuwanymi przez podmioty działalności gospodarczej i noszącymi znamiona kryzysu gospodarczego. Odpowiednią ilustracją dla tego wskazania jest sytuacja związana ze stanem epidemii COVID-19. Kwestia ta niewątpliwie pozostaje w związku z potrzebą zastosowania odpowiednich, właściwych podstaw

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

prawnych warunkujących skuteczność wsparcia dla przedsiębiorców. Wsparcie udzielane przedsiębiorcom w warunkach nadzwyczajnych jest pomocą o charakterze także nadzwyczajnym, wyjątkowym. Standardem jest wsparcie w normalnych typowych warunkach funkcjonowania gospodarki, przy wykorzystaniu instrumentów i instytucji określonych obowiązującymi przepisami prawa.

Wydaje się ponadto, że wsparcie może być potraktowane jako *sui generis* rekompensata z tytułu poniesionych szkód lub utraconych, przyszłych korzyści, która pełniąc rolę odszkodowania, jest zarazem pomocą udzielaną potrzebującym tej pomocy podmiotom działalności gospodarczej, występującym pod postaciami osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej.

Celem części ekonomicznej opracowania jest zbadanie i opisanie zjawiska wsparcia przedsiębiorców ze środków publicznych. Badaniami objęte zostały przyczyny, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne, skala i formy wsparcia przedsiębiorców oraz jego konsekwencje gospodarcze i społeczne. Ocenie poddano także efektywność programów wsparcia.

W niniejszym opracowaniu (w części ekonomicznej) przez pojęcie wsparcia przedsiębiorstw rozumie się każdą pomoc bezzwrotną i zwrotną, bezpośrednią i pośrednią, udzieloną z funduszy publicznych przedsiębiorstwom. Pomoc ta może przyjąć formę dotacji, kredytów, kapitału, ale także doradztwa, szkoleń, dostępu do infrastruktury naukowej i biznesowej.

Przystępując do badań, na podstawie studiów literaturowych, obserwacji rynku oraz wcześniejszych własnych doświadczeń badawczych, postawiono szereg hipotez:

- 1) najmniejsze podmioty gospodarcze są dyskryminowane na rynku kredytowym;
- 2) z pomocy publicznej częściej i w większym stopniu korzystają średnie i duże podmioty gospodarcze niż mikroprzedsiębiorstwa;
- 3) pomoc publiczna ma pozytywny wpływ na wyniki przedsiębiorstw;
- 4) pomoc publiczna pomaga realizować istotne cele gospodarcze, w tym pozwala ograniczyć negatywne skutki spowolnienia lub kryzysu gospodarczego.

Wśród hipotez uwzględniających negatywne aspekty pomocy publicznej założono, że pomoc publiczna może zniekształcać mechanizmy rynkowe, prowadzić do marnotrawstwa zasobów, tworzyć grupy beneficjentów i poszkodowanych, pogłębiać nierówności występujące między przedsiębiorcami, a także stwarzać warunki do działań korupcyjnych.

Do realizacji głównego celu oraz weryfikacji hipotez wykorzystano szereg metod badawczych, w tym m.in.: studia literaturowe, wywiady pogłębione oraz badania ankietowe prowadzone techniką PAPI. Podejście badawcze łączy:

- 1) wyniki własnych badań empirycznych prowadzonych na dużych próbach polskich przedsiębiorstw (w latach 2010–2015 przebadano łącznie 7678 mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) z
- 2) analizą danych pochodzących z różnych źródeł (instytucji, biur statystycznych, organizacji branżowych, naukowców itd.).

W tym drugim przypadku należy zastrzec, że dane są często wybiórcze, niepełne, nieporównywalne, opóźnione w czasie oraz obciążone innymi brakami i niedoskonałościami. Dzieje się tak dlatego, że rządy oraz beneficjenci wsparcia starają się ukryć rzeczywisty stan pomocy, unikając w ten sposób oskarżeń o nieuczciwą konkurencję oraz związanych z tym potencjalnych kar. Używając słów Światowej Organizacji Handlu (2016): „brak jest całościowych danych odnośnie dotacji przemysłowych; wiarygodne źródła informacji są nieliczne i w większości niekompletne (...); ponieważ rządy nie dostarczają informacji systematycznie”².

Analizie poddano przyczyny wspierania przedsiębiorców przez państwo, formy i skalę wsparcia, a następnie jego konsekwencje. W kluczowych międzynarodowych analizach porównawczych wykorzystano dane dotyczące ośmiu następujących państw: Polska, Grecja, Hiszpania, Szwajcaria, Niemcy, Korea Płd., Wielka Brytania, USA. Wymienione kraje stanowią zarówno pozytywne benchmarki (jak to robić), jak i negatywne (jak tego nie robić) dla polityki wsparcia przedsiębiorców. W niektórych miejscach pojawiają się też dane dotyczące innych państw, m.in. Chin, Japonii i Czech.

Należy zwrócić uwagę na okoliczność równoważnego używania w części ekonomicznej pojęć: przedsiębiorca i przedsiębiorstwo. Obydwa odnosić trzeba do podmiotów działalności gospodarczej, uczestników obrotu gospodarczego i relacji gospodarczych, przede wszystkim zaś do podmiotów, którym udzielane jest wsparcie i które z tego wsparcia korzystają.

Rozdział poświęcony społecznemu wymiarowi pomocy przedsiębiorcom oparty został na apriorycznym założeniu dotyczącym fenomenu prawa, jako rezultatu końcowego (*sui generis* produktu) procesów społecznych (psychologicznych, socjologicznych i politycznych) charakteryzujących, przenikających i dominujących w określonych politycznie zorganizowanych zbiorowościach ludzkich. Traktowanie o pomocy przedsiębiorcom w oderwaniu od psycho-społecznych uwarunkowań, w których znajdują się twórcy i adresaci tej pomocy (prawa pomocowego), nie zasługiwałoby na miano uczciwego prawoznawstwa i nie pozwoliłoby na rekonstrukcję doniosłej roli „miękkich uwarunkowań i determinantów”, celowości, adekwatności, skuteczności i efektywności prawa pomocowego i polityki publicznej mającej za przedmiot pomoc przedsiębiorcom. Uwarunkowania psycho-społeczne podmiotów prawa pomocowego są nierozdzielnie związane z prawem pozytywnym *in genere*, a z prawem pomocowym *in specie*, ponieważ stanowią faktyczną granicę prawa, determinując rodzaj i zakres inwentywności ekonomiczno-gospodarczej jednostek oraz determinując ich prawnie relewantne procesy decyzyjne. Szczególną rolę w realizacji założeń polityki pomocowej, a następnie prawa pomocowego odgrywają tzw. rzekomo nieistotne czynniki (*supposedly irrelevant factors*, SIF), które stanowią realną/faktyczną podstawę, w oparciu o którą podejmowane są decyzje prawodawcy oraz przedsiębiorców. Tak więc rozważania o pomocy przedsiębiorcom – będącej faktem prawnym – jedynie w kategoriach formalnopraw-

² Zob. globalbusinessoutlook.com/detection-and-impact-of-industrial-subsidies-the-case-of-chinese-shipbuilding/, data dostępu: 15.6.2021 r.

nych i *stricte* ekonomicznych stanowiłoby nieuzasadnioną i niepożądaną redukcję jej wielowymiarowości, nie tylko czyniąc analizę niepełnowymiarową, ale także niezakończoną w rzeczywistości społecznej, w której pomoc ta będzie urzeczywistniała się, i to wieloetapowo oraz wielopłaszczyznowo. Przyjęta perspektywa rozważań nad społecznym wymiarem pomocy przedsiębiorcom ma wymiar multidyscyplinarny i antropocentryczny zarazem.

Autorzy

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl