

## **STRESZCENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

### **PRAWNE UWARUNKOWANIA ZWROTNEGO FINANSOWANIA SEKTORA MIKRO, MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

Przedmiot rozprawy stanowi analiza przepisów prawnych, dotyczących wsparcia rozwoju sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ze środków publicznych, poprzez instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym. Przyczyną zainteresowania problematyką wsparcia MŚP, jako jedną z wielu form gospodarowania finansami publicznymi było zaobserwowanie barier rozwojowych w postaci znacznego ograniczenia finansowania tego jakże ważnego sektora polskiej gospodarki. MŚP wytwarzają znaczną część produktu krajowego brutto (PKB), generują miejsca pracy oraz przyczyniają się do rozwoju regionalnego.

Z uwagi na tak duże znaczenie tego sektora dla gospodarki, zasadnym jest poszukiwanie instrumentów pomocowych, które będą mogły umożliwić skuteczną pomoc MŚP. Jednym z ważniejszych instrumentów racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi w tym zakresie wydaje się być finansowanie zwrotne. Taki model publicznego wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego oraz rewolwingu środków finansowych, dzięki czemu pomoc w tej formie przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych.

Praca została podzielona na sześć rozdziałów które odpowiadają zakresem poszczególnym problemom szczegółowym.

1. Pierwszym analizowanym problemem szczegółowym było określenie, jakie podmioty zostały włączone do sektora MŚP na gruncie przepisów prawnych UE i polskich. Z poczynionych analiz wynika, iż właściwe unormowanie definicji MŚP jest istotnym elementem decydującym o odpowiednim ukierunkowaniu pomocy dla najbardziej potrzebujących wsparcia przedsiębiorstw. Należy jednak zasygnalizować, że stosowanie tej definicji determinowane jest polityką konkurencji UE, dlatego normatywne określenie MŚP w Polsce jest ściśle powiązane z wiążącymi przepisami UE.

Odnosząc się do zakresu obowiązującej definicji warto zauważyć, że podstawą wyodrębnienia MŚP spośród innych podmiotów gospodarczych są cztery podstawowe przesłanki, tj. status przedsiębiorcy, posiadanie właściwego wskaźnika osób zatrudnionych, wysokość rocznego obrotu i sumy bilansowej oraz samodzielność podmiotu. Największe wątpliwości w stosowaniu definicji powstają przy określaniu samodzielności przedsiębiorstwa. Problem ten był wielokrotnie przedmiotem oceny organów UE, które stoją na stanowisku, że wykładnia definicji MŚP ma charakter funkcjonalny i ściśle związana jest z trudnościami jakie podmioty te napotykają.

2. Drugim problemem szczegółowym było określenie, czy przy uwzględnieniu obecnych uwarunkowań gospodarczo-prawnych uzasadniona jest interwencja państwa w rozwój sektora MŚP. W ramach tego problemu ustalono, że wsparcie MŚP ze środków publicznych jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, a także z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, która wyznacza ustrój gospodarczy w Polsce. Zauważono jednak, że znaczenie sektora MŚP dla gospodarki jest kwestią dyskusyjną, ponieważ znaczna część takich przedsiębiorców podejmuje działalność bez odpowiednich środków, przygotowania, zmuszonych brakiem pracy. Dlatego przedsiębiorstwa z tego sektora często prowadzą bardzo prostą działalność, które nie generuje innowacyjności. Pomimo, iż nie stanowią one najbardziej efektywnej ekonomicznie formy prowadzenia działalności gospodarczej, to z uwagi na ich istotną rolę, m.in. w wytwarzaniu PKB oraz udziału w zatrudnieniu, państwo powinno stwarzać warunki sprzyjające ich rozwojowi. Jednak co istotne, działalność państwa w zakresie finansowego wsparcia sektora MŚP nie powinna mieć charakteru konkurencyjnego w stosunku do działalności komercyjnej. Dlatego państwo powinno wspierać wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy nie mają dostępu do środków oferowanych na rynku komercyjnym.

3. Kolejny problem polegał na zidentyfikowaniu i ocenie instrumentów wsparcia oraz norm prawnych, na podstawie których instrumenty te są realizowane. Zgodnie z ustaleniami istnieje wiele instrumentów wsparcia MŚP o bardzo różnym charakterze. Stosując poszczególne ich rodzaje należy uwzględniać sytuację gospodarczą państwa oraz charakter sektora MŚP (w szczególności strukturę przedsiębiorstw według ich wielkości oraz rodzaju prowadzonej działalności). Wdrażanie poszczególnych instrumentów wsparcia odbywa się na podstawie wielu aktów normatywnych, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Rozdrobnienie to

powoduje nieprzejrzystość prawnego systemu pomocy MŚP i może implikować liczne problemy przy jej realizacji.

Analizując charakter poszczególnych instrumentów pomocowych ustalono, że finansowanie zwrotne jest zdecydowanie korzystniejszą formą wsparcia (dla państwa) niż instrumenty bezzwrotne z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków publicznych. Taki model wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego (w szczególności w przypadku instrumentów gwarancyjnych) oraz rewolwingu środków finansowych (czyli wielokrotnego wykorzystania tych samych środków). Niekorzystnym zjawiskiem w obecnym systemie wsparcia MŚP jest zbyt intensywne wykorzystywanie instrumentów finansowania bezzwrotnego w stosunku do instrumentów zwrotnych. Dysproporcja pomiędzy tymi instrumentami jest nieuzasadniona, szczególnie w kontekście ograniczonych możliwości finansowych w związku z kryzysem finansów publicznych.

4. Czwartym z kolei problemem szczegółowym była ocena, czy w obecnym systemie prawnym, przepisy regulujące wsparcie sektora MŚP umożliwiają skuteczne wdrażanie instrumentów zwrotnych, w szczególności, czy uwzględniają specyfikę finansowania zwrotnego. W wyniku przeprowadzonej oceny ustalono, że regulacja normatywna udzielania wsparcia na rzecz MŚP jest dalece niedoskonała. Zjawiskiem szczególnie niekorzystnym jest unormowanie przedmiotowej materii w kilkunastu aktach normatywnych, zarówno w prawie krajowym, jak i prawie UE. Dodatkowo znaczną część istotnych zagadnień uregulowano w aktach niemających mocy wiążącej, takich jak wytyczne, noty, komunikaty i obwieszczenia. W związku z powyższym normatywny system wsparcia MŚP jest mało spójny, a poszczególne regulacje są niejednoznaczne oraz niestabilne.

5. Przedostatnim problemem szczegółowym było dokonanie oceny czy przepisy odnoszące się wyłącznie do finansowania zwrotnego są na tyle wystarczające, aby na ich podstawie możliwe było efektywne ich wdrażanie. Na gruncie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że z uwagi na bardzo małą ilość wiążących przepisów regulujących zwrotne wsparcie MŚP, które powinny być wprowadzone ze względu na wagę problematyki, powstaje wiele wątpliwości interpretacyjnych na etapie ich stosowania. Dodatkowo wątpliwości powstają w związku ze stosowaniem aktów niemających mocy wiążącej dla państw członkowskich takie jak komunikaty, obwieszczenia, czy noty Komitetu Koordynującego Fundusze. Wskazane okoliczności powodują, że normatywny system zwrotnego finansowania MŚP staje się niejednoznaczny, niespójny i niestabilny. Przy czym

akty prawne regulujące politykę wsparcia w perspektywie finansowej 2014 – 2020, zarówno na poziomie polskim, jak i UE zostały znacząco rozszerzone w zakresie trybu wsparcia beneficjentów poprzez instrumenty zwrotne, co jest zjawiskiem korzystnym.

6. Ostatni problem opierał się na analizie systemu instytucjonalnego wsparcia MŚP. Polegał na określeniu, czy struktura programów pomocowych i otoczenie instytucjonalne pozwala na efektywną realizację wsparcia zwrotnego. Na potrzeby rozprawy ustalono, że obecnie realizowanych jest kilkanaście programów pomocowych, których beneficjentami mogą być MŚP. Programy te realizują trzy ministerstwa, kilka urzędów centralnych, a także liczne podmioty charakterze publicznym i prywatnym dystrybuujące wsparcie. Wskazane okoliczności powodują, że poszczególne instrumenty mają podobne zakresy i są realizowane na ograniczoną skalę. Dodatkowo rozdrobnienie to powoduje zwielokrotnienie kosztów zarządzania takimi instrumentami, a także przyczynia się do chaosu informacyjnego na szczeblu przedsiębiorców.

Przeprowadzona rekapitulacja celów rozprawy pozwoliła stwierdzić, iż główna teza została zweryfikowana jednoznacznie pozytywnie. Obecny system normatywnoprawny zwrotnego finansowania MŚP ze środków publicznych w Polsce nie pozwala na właściwą dystrybucję tych środków do sektora MŚP. Przedstawione ustalenia uzasadniają potrzebę podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uporządkowanie systemu wsparcia MŚP. W związku z powyższym w pracy sformułowane zostały ogólne postulaty i sugestie dotyczące zmian legislacyjnych badanego obszaru.

