

*Barbara Woźniak**

**KIERUNKI ZMIAN FORM I INSTRUMENTÓW
POMOCY PUBLICZNEJ W POLSCE
PO WSTĄPIENIU DO UNII EUROPEJSKIEJ**

WPROWADZENIE

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej spowodowało, że pomoc publiczna udzielana polskim przedsiębiorcom będzie poddawana ocenie Komisji Europejskiej pod względem zgodności z regułami wspólnego rynku. Warunki dopuszczalności i zasady udzielania pomocy publicznej są uregulowane w Traktacie Rzymskim o Wspólnotach Europejskich (TWE) w art. 87 do 89, dotyczących pomocy przyznawanej przez państwa. Ponadto zagadnień tego obszaru dotyczą art. 36, 37, 73, 86 oraz 154 TWE. Na tej podstawie Komisja wydała szereg rozporządzeń szczegółowych. W Polsce od 31 maja 2004 r. obowiązuje ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2004, nr 123, poz. 1291), która wprowadza nowe reguły współpracy pomiędzy instytucjami krajowymi udzielającymi pomocy i nadzorującymi pomoc publiczną a organami wspólnotowymi, tj. Komisją Europejską i Trybunałem Sprawiedliwości. Przed akcesją obowiązywały w Polsce nieco odmienne przepisy ustawy z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, wzorowanej jednak na art. 87–89 TWE.

W niniejszym opracowaniu poddano analizie formy i instrumenty udzielania pomocy publicznej w Polsce i w UE, w latach 1997–2002. Dla Polski oznacza to, że analizowano okres przedakcesyjny, w którym dopiero od początku 2001 r. wprowadzono ustawowe regulacje prawne dotyczące udzielania pomocy publicznej i gromadzenia danych na jej temat.

* Dr, adiunkt w Katedrze Skarbowości Szkoły Głównej Handlowej.

1. WIELKOŚĆ POMOCY PUBLICZNEJ

W latach 1997–2000 ogólna wartość pomocy publicznej w Polsce ulegała wahaniom z roku na rok i wyniosła odpowiednio: 8688,9 mln zł, 6762,3 mln zł, 9076,1 mln zł oraz 7712,0 mln zł. W 2001 r. nastąpił wzrost wartości oszacowanej pomocy o 40,8% do poziomu 10 860,6 mln zł¹, czyli 2960,5 mln euro, głównie z powodu włączenia po raz pierwszy pomocy udzielanej rolnictwu (2383,9 mln zł). Natomiast w 2002 r. rejestrowana pomoc publiczna wyniosła 10 277,6 mln zł, co stanowiło 2665,6 mln euro i oznaczało spadek w stosunku do roku poprzedniego o 7,9% oraz wzrost o 18,3% w stosunku do 1997 r.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że szacunki wielkości pomocy publicznej w Polsce² ulegają ciągłym zmianom, wynikającym m. in. z jej przeliczenia na ekwiwalent dotacji netto, uwzględnienia pomocy dla rolnictwa oraz pomocy przeznaczonej na inne cele niż horyzontalne, sektorowe i regionalne. Wprowadzane korekty i uzupełnienia wielkości udzielonej pomocy publicznej utrudniają jej porównywanie w kolejnych latach i powodują, że wnioski wyciągane na podstawie analizy pierwszych publikowanych danych na jej temat mogą być obciążone błędem, jak również mogą różnić się od analiz przeprowadzonych w latach następnych. Takie ograniczenia dotyczą poniekąd wszelkich badań w dziedzinie gromadzenia i wykorzystania środków publicznych, ale w przypadku pomocy publicznej w Polsce mają szczególne znaczenie, ze względu na stosunkowo krótki, bo zaledwie 8-letni, okres gromadzenia i publikowania danych na jej temat.

Raporty o udzielonej pomocy publicznej przygotowuje UOKiK, według standardów obowiązujących w UE dopiero od roku 2001, z rocznym opóźnieniem. To opóźnienie w przypadku raportów unijnych wynosi aż 2 lata. Skutkiem tego dane dotyczące konkretnego roku są opracowywane w zmienionych warunkach, jeżeli chodzi o podstawy prawne (ustawy, rozporządzenia, orzecznictwo) oraz zasady wspólnej polityki obowiązujące w różnych obszarach działalności (np. polityka regionalna, wspólna polityka rolna). W konsekwencji zmieniają się układy prezentacji danych, czyniąc je w zasadzie nieporównywalnymi. Takie praktyki występują w Polsce i w Unii.

¹ Wraz ze zwolnieniami z podatku dochodowego przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych, które uwzględniono dopiero w raporcie o pomocy publicznej za rok 2002, jej wielkość wyniosła 11 194,8 mln zł.

² W przypadku dostępnych danych o udzielonej dotychczas pomocy publicznej możemy jedynie mówić o jej szacunkowych wielkościach w poszczególnych latach, ponieważ dopiero od 2001 r. podmioty udzielające pomocy publicznej miały ustawowy obowiązek przekazywania do UOKiK sprawozdań na ten temat. Na ich podstawie był przygotowywany zbiorczy raport o udzielonej w danym roku pomocy publicznej. Jednak nie wszystkie podmioty wywiązywały się ze swoich obowiązków sprawozdawczych, dlatego nie dysponujemy nawet kompletnymi danymi o pomocy udzielonej w 2001 i 2002 r.

W UE wartość udzielonej pomocy publicznej ulegała stopniowemu zmniejszeniu w latach 1997–2000 (tab. 1). Natomiast w roku 2001 nastąpił jej wzrost prawie o 1,8% w stosunku do roku poprzedniego, do poziomu 86,1 mld euro, co pozostawało w sprzeczności z zaleceniem stopniowego obniżania wielkości pomocy publicznej (element strategii lizbońskiej). Przegląd pomocy publicznej *State Aid Scoreboard* z 20 kwietnia 2004 r., zawierający dane dla roku 2002, wprowadza istotne zmiany w szacowaniu jej wielkości w całym okresie 1997–2002. Między innymi nie uwzględnia wsparcia dla kolei, które w 2001 r. stanowiło ok. 45% pomocy ogółem³. W ten sposób zaniża ogólną wielkość pomocy w UE i pokazuje jej systematyczny spadek z roku na rok, czyli potwierdza realizację strategii lizbońskiej.

Tabela 1

Pomoc publiczna w Unii Europejskiej w latach 1997–2002 (w mln euro)

Rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SAS'03	101 683,8	95 721,3	85 700,6	85 267,1	86 114,1	–
SAS'04	67 066,7	60 503,7	52 458,0	50 928,7	49 476,0	48 753,2

Źródło: SAS'03 – *State Aid Scoreboard spring 2003 update*, COM(2003)225 final, Brussels, 30.04.2003; SAS'04 – *State Aid Scoreboard spring 2004 update*, COM(2004)256 final, Brussels, 20.04.2004.

Poprzednie przeglądy (np. z 2003 r.) przedstawiały dużo większą wielkość pomocy dla sektora transportu m. in. dlatego, że uwzględniały rekompensaty za świadczenie usług (realizację zadań) publicznych, nie podlegające notyfikacji do Komisji Europejskiej. Tych kwot nie zaliczono do pomocy publicznej w ostatnim przeglądzie. Podobnie potraktowano publiczne inwestycje w infrastrukturę kolei, która jest dostępna dla wszystkich użytkowników. Stosowne rozporządzenia Komisji (mające oparcie między innymi w art. 73 i 154 TWE dotyczących tworzenia transeuropejskich sieci transportowych), stanowiące podstawę prawną takiego postępowania, są obecnie przygotowywane.

Wielkość pomocy udzielanej przez poszczególne kraje UE była znacznie zróżnicowana. Największą pomoc od lat udzielają Niemcy, Francja i Włochy (razem, prawie 60% w latach 2001 i 2002), a więc kraje największe, o największym PKB.

Lepszym miernikiem intensywności pomocy publicznej, z punktu widzenia porównań pomiędzy różnymi krajami, jest odniesienie jej wielkości do PKB.

³ B. Woźniak, *Pomoc publiczna*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003, s. 618–651.

Taki wskaźnik systematycznie spadał w UE w badanym okresie z 0,88% (1,31%) w 1997 r. do 0,57% (0,99%) w 2001 r. i 0,56% w 2002 r.⁴

W Polsce również uległa obniżeniu pomoc publiczna w relacji do PKB – z 1,85% w 1997 r. do 1,3% w 2002 r. W odniesieniu do pomocy aktywnej (bezpośrednie wydatki) oznacza to, że coraz mniejsza część PKB podlega redystrybucji w formie pomocy publicznej, a w odniesieniu do pomocy pasywnej (ulgi podatkowe i inne uszczuplenia wpływów do funduszy publicznych), że zwiększyły się wpływy do funduszy publicznych.

Kierunek zmian wielkości pomocy publicznej jest zatem prawidłowy i powinien zostać utrzymany. O ile średni wskaźnik pomocy w stosunku do PKB dla krajów UE spadł w 2000 poniżej 1% (wg *State Aid Scoreboard spring 2003 update*), o tyle w poszczególnych krajach sytuacja była zróżnicowana; aż siedem krajów spośród piętnastki, miało w tym roku wyższą pomoc w stosunku do PKB aniżeli Polska (1,13%, tyle co Francja). W 2001 roku, w wyniku rozszerzenia rejestrowanej pomocy publicznej w Polsce o rolnictwo, jej udział w PKB wzrósł do poziomu 1,5%, podczas gdy w UE tylko Finlandia miała w tym roku wyższy wskaźnik – 1,58%.

2. FORMY I INSTRUMENTY POMOCY PUBLICZNEJ

Pomoc publiczna może być udzielana w formie bezpośrednich wydatków z budżetu i funduszy parabudżetowych, tzn. dotacji, subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych, kredytów preferencyjnych, gwarancji i poręczeń kredytowych. Są to aktywne formy wspierania przedsiębiorców, wykorzystywane do prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej państwa, a szerzej polityki finansowej. Pomoc publiczna może również przybierać formę subsydiów podatkowych i parapodatkowych (ulgi, zwolnienia, umorzenia itp.), których stosowanie oznacza uszczuplenie wpływów do budżetu i funduszy parabudżetowych. Są to pasywne formy udzielania pomocy publicznej i mają często charakter wymuszonych przez beneficjentów korzyści finansowych (np. umorzenia zaległości podatkowych i składek obowiązkowych, odroczenia płatności), dlatego trudno ocenić ich skuteczność i efektywność, a bez takiej oceny celowość wykorzystania publicznych pieniędzy w tej formie pozostaje problematyczna.

Z punktu widzenia polityki finansowej państwa preferowane są aktywne formy pomocy publicznej, gdyż mogą być adresowane *ex ante* do określonych beneficjentów i w ściśle określonej wielkości, adekwatnej do zapotrzebowania.

⁴ Dane w nawiasach wg *State Aid Scoreboard Spring 2003 Update*, COM(2003)225 final, Brussels, 30.04.2003.

Tabela 2

Pomoc publiczna dla przemysłu udzielona w Polsce według instrumentów w latach 1997–2002

Instrumenty pomocy	Wartość pomocy											
	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Dotacje	1 772,3	20,4	1 735,3	25,7	2 977,5	32,8	3 548,8	46,0	2 567,7	29,1	2 748,9	32,3
Subsydia podatkowe	5 171,7	59,5	3 392,1	50,1	4 817,5	53,2	2 967,2	38,5	3 468,2	39,4	2 725,6	32,0
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	38,5	0,4	26,2	0,4	236,6	2,6	120,2	1,5	19,7	0,2	27,1	0,3
Miękkie kredytowanie	794,2	9,2	524,7	7,8	666,1	7,3	737,0	9,6	130,0	1,5	149,6	1,8
Odroczenia podatkowe	766,1	8,8	1 014,5	15,0	85,3	0,9	138,0	1,8	591,9	6,7	579,0	6,8
Poręczenia i gwarancje	146,1	1,7	69,6	1,0	292,8	3,2	200,7	2,6	1 798,9	20,4	2 242,8	26,4
Inne	–	–	–	–	–	–	–	–	234,5	2,7	37,7	0,4
Ogółem	8 688,9	100	6 762,3	100	9 076,1	100	7 712,0	100	8 810,9	100	8 510,7	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 i 2002 r.*, UOKiK, Warszawa 2002 i 2003.

Tabela 3

Pomoc publiczna dla przemysłu udzielona w UE według instrumentów w latach 1997–2002

Instrumenty pomocy	Wartość pomocy											
	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
Dotacje	23 103,9	50,7	20 807,0	54,8	17 560,6	57,0	17 203,1	58,0	17 336,1	61,1	16 169,0	56,6
Subsydia podatkowe	9 061,1	21,5	7 519,0	19,8	8 310,5	27,0	8 336,2	28,2	6 277,4	22,1	6 140,1	21,5
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	7 049,2	16,8	5 670,4	14,9	2 006,2	6,5	1 801,2	6,2	1 591,9	5,6	1 499,2	5,2
Miękkie kredytowanie	3 538,9	8,4	2 962,5	7,8	2 108,5	6,8	1 307,0	4,4	1 613,6	5,7	2 298,7	8,0
Odroczenia podatkowe	249,8	0,6	160,4	0,4	143,0	0,5	185,6	0,6	315,5	1,1	1 746,0	6,2
Poręczenia i gwarancje	860,9	2,0	816,7	2,3	687,3	2,2	825,8	2,6	1 237,8	4,4	717,4	2,5
Ogółem	34 365,2	100	30 029,1	100	26 281,7	100	25 453,9	100	24 206,9	100	24 636,9	100

Źródło: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard.

Jak pokazuje tab. 2, w latach 1997–1999 dominowały w Polsce pasywne formy pomocy publicznej, a w następnych – aktywne. W 2000 r. nastąpiło przeorientowanie pomocy publicznej, ponieważ udział form aktywnych przekroczył 50% i osiągnął poziom 59,7%, przede wszystkim z tytułu wzrostu udzielonych dotacji. W 2001 r. udział pomocy aktywnej zmalał do 51,2%, głównie z powodu obniżenia o 37% dotacji. Wzrost o 798,1% gwarancji i poręczeń kredytowych udzielanych przez Skarb Państwa nie skompensował tego spadku. Natomiast w 2002 r. wzrosły zarówno dotacje, jak i gwarancje oraz poręczenia kredytowe, ale w znacznie mniejszym stopniu niż w latach poprzednich, co spowodowało niewielki wzrost (do 60,5%) udziału form aktywnych w pomocy dla przemysłu.

W raportach UOKiK o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom jako wydatki bezpośrednie ujęte są tylko dotacje, dlatego podkreśla się w nich dominację form pasywnych w całym okresie 1997–2002. Udział dotacji w pomocy dla przemysłu wzrastał z 20,4% w 1997 r. do 46% w 2000 r., a następnie obniżył się do 29,1% w 2001 r., by w roku 2002 osiągnąć 32,2%. Zmiany udziału dotacji w pomocy ogółem udzielonej w latach 2001 i 2002, a więc uwzględniającej rolnictwo, miały podobny charakter.

Ograniczenie w raportach UOKiK instrumentów pomocy aktywnej do dotacji daje zatem zupełnie inny jej obraz, aniżeli wcześniej zaprezentowany, i prowadzi ich autorów do odmiennego wniosku: udzielanie pomocy publicznej w Polsce ma charakter pasywny.

W Unii Europejskiej do aktywnych form pomocy publicznej zalicza się obok dotacji również subsydia kapitałowo-inwestycyjne, miękkie kredytowanie oraz poręczenia i gwarancje⁵.

Jak wynika z tab. 3, w Unii Europejskiej udział aktywnych form w pomocy dla przemysłu był wyższy niż w Polsce i w całym badanym okresie przekraczał 70%. Podobnie jak w Polsce dotacje były zdecydowanie dominującą formą pomocy aktywnej, lecz ich udział był znacznie wyższy aniżeli w Polsce. W 2001 r. stanowiły one 61,1% pomocy dla przemysłu w krajach piętnastki, a w Polsce 29,1%, natomiast w 2002 r. odpowiednio – 56,6% oraz 32,3%. Udział dotacji w pomocy dla przemysłu, w latach 2000–2002, był w Unii zróżnicowany – od 28,7% w Irlandii, do 94,8% w Luksemburgu i 94,7% w Danii (tab. 4).

W Polsce dotacje powinny być częściej wykorzystywanym instrumentem ze względu na przejrzystość tej formy pomocy i możliwość oceny jej skuteczności i efektywności.

Podobnie jak w Unii Europejskiej także w Polsce w 2001 r. nastąpił gwałtowny wzrost udziału gwarancji i poręczeń, z tym że w roku następnym ta tendencja utrzymała się tylko w Polsce. W Wielkiej Brytanii i Luksemburgu ten instrument nie jest w ogóle wykorzystywany.

⁵ W. Karpińska-Mizielińska, *Wiosenny przegląd pomocy publicznej w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 6 (141), s. 50–60.

Tabela 4

Struktura pomocy publicznej dla przemysłu i usług udzielonej w UE według instrumentów średnio w latach 2000–2002 (w %)

Kraj	Instrumenty pomocy					
	dotacje	subsytia		miękkie kre- dytowanie	odroczenia podatkowe	poręczenia i gwarancje
		podatkowe	kapitałowo- inwestycyjne			
B	81,5	10,0	0,0	6,9	0,1	1,6
DK	94,7	5,1	–	0,0	–	0,2
D	49,8	37,7	0,4	3,8	0,4	7,9
EL	74,4	24,9	–	0,7	–	0,1
E	90,1	–	0,3	7,9	–	1,7
F	35,5	24,5	28,0	9,4	0,1	2,5
IRL	28,7	67,3	2,6	0,1	–	1,3
I	70,0	12,4	0,9	2,9	13,7	0,1
L	94,8	–	–	5,2	–	–
NL	68,4	13,3	0,0	5,4	9,8	3,0
A	85,9	–	–	9,8	–	4,3
P	20,3	73,7	–	4,7	1,0	0,2
FIN	73,3	19,4	–	7,1	–	0,2
S	82,6	8,4	1,0	7,9	–	0,2
UK	72,5	8,7	0,5	18,3	–	–
EU	58,6	24,0	5,6	6,0	2,6	3,2

Źródło: *State Aid Scoreboard spring 2004 update*, COM(2004)256 final, Brussels, 20.04.2004.

Z porównania danych zawartych w tab. 2 i 3 wynika również, że w Polsce spada systematycznie udział instrumentów miękkiego kredytowania, podczas gdy w Unii spadkowe tendencje zostały odwrócone w 2001 r., a w roku 2002 wzrósł udział tej formy pomocy aktywnej (największy udział tego instrumentu miała Wielka Brytania).

Spośród instrumentów pomocy pasywnej, w Polsce dominujący udział subsydiów podatkowych utrzymywał się w całym badanym okresie na poziomie znacznie wyższym (w 2002 r. – 32%) aniżeli w Unii Europejskiej (w 2002 roku – 21,5%).

Interesujący jest wzrost w latach 2000 i 2002 udziału odroczeń podatkowych wśród instrumentów pomocy pasywnej, zarówno w Polsce, jak i w Unii, chociaż instrument ten nie był stosowany w dziewięciu państwach Unii. Także subsytia podatkowe nie są wykorzystywane we wszystkich krajach UE (dotyczy to Hiszpanii, Luksemburga i Austrii), podobnie jak subsytia kapitałowo-inwestycyjne (dotyczy to Danii, Grecji, Luksemburga, Austrii, Portugalii i Finlandii). Do krajów, które w ogóle nie wykorzystują instrumentów pomocy pasywnej należą Hiszpania, Luksemburg i Austria.

Jak wynika z dokonanego przeglądu, pomoc aktywna była dominującą formą pomocy publicznej dla przemysłu, a dotacje głównym instrumentem jej udzielania tak w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Najmniejszy udział wśród instrumentów tej pomocy miały w Polsce subsydia kapitałowo-inwestycyjne, a w Unii – gwarancje i poręczenia. Instrumentem słabo wykorzystywanym w Polsce są subsydia kapitałowo-inwestycyjne, a nadużywany – operacje na podatkach. Przewidywanym kierunkiem zmian form pomocy publicznej, w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, jest zatem zwiększanie wykorzystania form aktywnych kosztem pasywnych. Ze względu na dominujący udział operacji na podatkach w pasywnej pomocy publicznej, ich ograniczenie będzie się wiązać z reformą systemu podatkowego.

PODSUMOWANIE

Śledzenie pomocy publicznej w rozszerzonej Unii Europejskiej wymaga pewnej stabilizacji zasad gromadzenia i opracowywania danych w celu zapewnienia ich porównywalności (formy i struktury pomocy). Jednak w ostatnich latach można zaobserwować odwrotne zjawisko, co zostało zasygnalizowane w niniejszym opracowaniu. Dla Polski wynikają stąd dwa wnioski.

Po pierwsze – po akcesji nie będzie możliwe stosowanie własnej interpretacji norm prawa wspólnotowego tam, gdzie zostało to już zrobione, ponieważ normy te stały się częścią polskiego systemu prawnego. Zmiany przepisów dotyczących pomocy publicznej w UE automatycznie stają się obowiązujące w Polsce zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP i art. 249 TWE.

Po drugie – na potrzeby całościowej oceny wykorzystania środków publicznych, monitorowanie pomocy publicznej powinno obejmować wszelkie kierunki i formy pomocy, niezależnie od wymagań Komisji Europejskiej.

W ostatnim przeglądzie pomocy publicznej w UE można zauważyć, że interpretacja pewnych zasad jej udzielania, jak i samego pojęcia pomocy publicznej, podlegały swoistej ewolucji w kierunku ograniczenia zakresu publikowanych oficjalnie informacji o pomocy publicznej. Wiąże się to prawdopodobnie ze zwiększeniem udziału pomocy publicznej w PKB piętnastki, a więc odejściem od generalnej linii zaleceń szczytów w Lizbonie, Sztokholmie i Barcelonie.

Jednym z istotnych warunków nadzorowania przez Komisję Europejską i monitorowania przez UOKiK pomocy publicznej w Polsce jest wywiązywanie się podmiotów udzielających pomocy z obowiązku składania rocznych sprawozdań na ten temat. Jest to istotne nie tylko dla właściwej oceny

wpływu pomocy publicznej na konkurencję ale również jej skuteczności i efektywności.

W warunkach trudnej sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce, jego niezrównoważenia i poszukiwania oszczędności środków publicznych ważne jest dalsze zwiększanie udziału pomocy aktywnej w ogólnej wielkości pomocy publicznej. Będzie to sprzyjać poprawie jej skuteczności i efektywności, a zarazem zbliżać strukturę pomocy publicznej w Polsce do aktualnej przeciętnej w Unii Europejskiej.

Barbara Woźniak

CHANGES IN FORMS AND INSTRUMENTS OF STATE AID IN POLAND AFTER ACCESSION

The paper describes State aid in Poland in compared with State aid in the European Union. The overall level of State aid in Poland and in EU in during years 1997–2002 was closely analysed. The author pays attention to importance of the methodological problems concerning measurement of State aid level and comparison data in consecutive years. Afterwards passive and active forms of state aid in Poland (defined according to Union standards) were analysed, highlighting active forms domination. Finally course of changes concerning forms and instruments of State aid was predicted, basing on the presented analysis.