

*Piotr Michalak**

**EWOLUCJA ZMIAN POMOCY PUBLICZNEJ
ORAZ KIERUNKI JEJ UDZIELANIA DLA PRZEDSIĘBIORSTW
W POLSCE W LATACH 2007–2013**

Celem autora artykułu jest przedstawienie zmian w udzielaniu pomocy publicznej od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz kierunków udzielania pomocy w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wszystkie uregulowania prawne, działające na poziomie wspólnotowym, zostały stopniowo włączone do prawa obowiązującego na terenie naszego kraju. Oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie, które udzielają pomocy ze środków publicznych, muszą udzielać jej zgodnie z wytycznymi prawa wspólnotowego¹. Pojęcie pomocy publicznej należy do najszerzej opisywanego zagadnienia prawa subwencyjnego². Pomoc publiczna polega na selektywnym stosowaniu narzędzi polityki gospodarczej wobec konkretnych podmiotów. Służy realizacji określonych celów polityki prowadzonej przez władze publiczne, powinna mieć również konsekwencje selektywne, a nie ogólne³. Rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych oraz członkostwo w Unii Europejskiej stawiają przed polską gospodarką wyzwanie poprawy efektywności ekonomicznej i sprawności działania dla różnej wielkości przedsiębiorstw. Dużą rolę w tym zakresie ma do odegrania odpowiednio zaadresowana pomoc publiczna; ma ona na celu ułatwienie przewycięzania barier występujących w działaniu podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji stymulowanie wzrostu ich konkurencyjności na rynku krajowym i międzynaro-

* Doktorant, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

¹ A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, PARP, Warszawa 2005, s. 5.

² P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 17.

³ I. Jaźwiński, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 453, s. 85.

dowym⁴. Pomoc publiczna w Polsce stopniowo zaczyna nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy, który jest jednym z podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Jest to szczególnie ważne w dobie kryzysu gospodarczego⁵. W latach 2004–2007 wartość realizowanych w Polsce inwestycji, które były współfinansowane przez Unię Europejską, wynosiła 39,4 mld zł. W latach 2007–2013 do dotowanych przez UE przedsięwzięć Polska musi dołożyć ok. 91,6 mld zł. Jak wynika z analizy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), rocznie to ponad 10 mld zł. W ramach obecnego budżetu UE Polska ma do wykorzystania 68 mld euro, które muszą zostać wykorzystane do 2015 r. Do połowy roku 2009 r. realizowane były także inwestycje z poprzedniego budżetu unijnego z lat 2004–2006⁶.

1. POJĘCIE POMOCY PUBLICZNEJ

Pojęcie pomocy publicznej jest terminem bardzo szerokim, co odzwierciedlają formy, w jakich może być ona stosowana. Najczęściej pomoc publiczna rozumiana jest jako przysporzenie korzyści finansowych przedsiębiorcy, czemu musi odpowiadać jednocześnie powstawanie obciążenia finansowego po stronie finansów publicznych⁷. Obciążenie to może występować w postaci wydatkowania środków na rzecz przedsiębiorcy lub pomniejszenia należnych świadczeń z jego strony na rzecz finansów publicznych. Przy tak scharakteryzowanej pomocy publicznej bardzo ważne jest zbadanie źródeł finansowania podmiotu gospodarczego, sprawdzenie, czy te środki pochodzą ze źródeł państwowych⁸. Ważną cechą pomocy publicznej jest wspomniana już wcześniej selektywność. Polega ona na przyznawaniu pomocy publicznej tylko niektórym przedsiębiorcom, co tworzy preferencyjne warunki dla jednych przedsiębiorstw kosztem innych. Selektywność pomocy może mieć źródło w przynależności przedsiębiorstwa do określonego sektora, terytorium lub ze względu na realizację różnych celów horyzontalnych (badania i rozwój, zatrudnienie, ochrona środowiska itp.)⁹.

⁴ *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 maja 2008 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2008, s. 4.

⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁶ U. Mirończuk, *Ile kosztuje polski wkład do unijnej pomocy*, „Rzeczpospolita”, 21.09.2009, s. B5.

⁷ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009, s. 11.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

⁹ J. Barszcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 273.

W prawie wspólnotowym nie ma jednoznacznej definicji pomocy publicznej. Zapis dotyczący tego zagadnienia zawarty jest w art. 87, ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Konieczne jest tutaj rozróżnienie pomocy jako takiej (pomoc publiczna) oraz pomocy spełniającej wszystkie warunki określone w art. 87, ust. 1 TWE (antykonkurencyjna pomoc publiczna). Dodatkowym określeniem, stosowanym równolegle, jest „pomoc” w rozumieniu art. 87, ust. 1 TWE, które bywa rozumiane w różny sposób. Raz jako synonim pomocy publicznej, natomiast innym razem jako synonim pomocy spełniającej wszystkie warunki określone w art. 87, ust. 1 TWE (antykonkurencyjnej pomocy publicznej)¹⁰. Zgodnie z tym artykułem pomoc publiczna jest niedopuszczalna, gdy spełnione są następujące warunki:

- pomoc ma charakter selektywny,
- pomoc zakłóca konkurencję,
- narusza wymianę handlową między państwami członkowskimi,
- pomoc nie jest objęta jednym z wyjątków przewidzianych przez TWE.

2. POLSKIE REGULACJE DOTYCZĄCE POMOCY PUBLICZNEJ

Polские, przedakcesyjne uregulowania dotyczące pomocy publicznej można podzielić na trzy okresy. Okres pierwszy obejmuje lata do 1994 roku, gdzie brak było jakichkolwiek uregulowań dotyczących dopuszczalności udzielania pomocy publicznej. Drugi okres obejmował lata 1994–2001.¹¹ Początek tego okresu wyznacza wejście w życie układu stowarzyszeniowego, natomiast koniec to wejście w życie pierwszej polskiej ustawy o pomocy publicznej. Okres trzeci obejmował lata 2001–2004, kiedy obowiązywały kolejne dwie ustawy o pomocy publicznej: z 2000¹² i 2002 r.¹³ Na gruncie obu tych ustaw za niedopuszczalną uznano pomoc zakłócającą konkurencję w wymiarze krajowym, a nie tylko międzynarodowym. Ustawa z roku 2000 spotkała się z wyjątkowo krytycznymi ocenami, co spowodowało zastąpienie jej kolejną ustawą, mającą obowiązywać do momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Regulacje z okresu przedakcesyjnego nie pozostały bez wpływu na kształt obowiązujących aktualnie rozwiązań prawa polskiego¹⁴. 30 kwietnia 2004 r. została uchwalona ustawa

¹⁰ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 30.

¹¹ *Ibidem*, s. 62.

¹² Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU, nr 60, poz. 704.

¹³ Ustawa z 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy, DzU z 2002 r., nr 213, poz. 1800.

¹⁴ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 63.

o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej¹⁵, natomiast 11 sierpnia 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach¹⁶.

3. REGULACJE UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE POMOCY PUBLICZNEJ

W prawie wspólnotowym istnieje zakaz udzielania przedsiębiorcom przez państwo lub ze źródeł państwowych pomocy, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim narusza wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi. Zakaz ten jest zawarty w art. 87, ust. 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁷. Procedurę notyfikacji w prawie wspólnotowym reguluje rozporządzenie Rady z 22 marca 1999 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 TWE¹⁸ oraz rozporządzenie Komisji (WE) z 21 kwietnia 2004 r. wdrażające rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania art. 93 Traktatu WE¹⁹.

W roku 2005 Komisja Europejska w dokumencie programowym *Plan działań w zakresie pomocy państwa* zapowiedziała przeprowadzenie, wraz z państwami członkowskimi, przeglądu wspólnotowych reguł i zasad udzielania pomocy publicznej. Reforma zasad udzielania pomocy publicznej zapowiedziana w dokumencie KE powinna przyczynić się do ukierunkowania pomocy publicznej na działania o charakterze horyzontalnym, w tym przede wszystkim służące wspieraniu innowacyjności, badań i rozwoju, stymulowaniu przedsiębiorczości, inwestowaniu w kapitał ludzki i ochronę środowiska.

4. RODZAJE POMOCY PUBLICZNEJ

W ramach klasyfikacji przedmiotowej, w zależności od przeznaczenia wyróżnia się pomoc regionalną, horyzontalną i sektorową.

¹⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej, tekst jednolity, DzU z 2007 r., nr 59, poz. 404, ze zm.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, DzU, nr 194, poz. 1983, ze zm.

¹⁷ *Kierunki udzielania pomocy publicznej...*, s. 8.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/99 z 22 marca 1999 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 794/2004 z 21 kwietnia 2004 r., wdrażające rozporządzenie Rady (WE) 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady zastosowania art. 93 traktatu WE.

4.1. Pomoc regionalna

Podstawowym celem pomocy regionalnej jest pobudzenie rozwoju regionów²⁰. Pomoc regionalna przyznawana jest podmiotom prowadzącym działalność na słabiej rozwiniętych obszarach Unii Europejskiej, gdzie poziom rozwoju gospodarczego jest niższy od średniej wspólnotowej. W głównej mierze chodzi tutaj o długookresowe pobudzenie rozwoju tych obszarów, które charakteryzują się poziomem produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniego poziomu²¹. Regionalna pomoc publiczna ma na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów państw członkowskich. Pomoc regionalna jest dzielona pod kątem trzech kryteriów²²:

- podstaw prawnych jej dopuszczalności (art. 87, ust. 3, lit. a, c TWE),
- skali przedsięwzięć, na jakie jest udzielana,
- konieczności notyfikowania Komisji.

Podziały te mają charakter krzyżujący się, co mocno utrudnia analizę obowiązujących zasad. Artykuł 87, ust. 3, lit. a, c TWE znacząco się od siebie różnią (głównie celami pomocy). Elementem wspólnym jest odwołanie się do zasadności wyrównywania różnic w poziomach rozwoju poszczególnych regionów²³.

Krajowa pomoc regionalna obejmuje pomoc na inwestycje przyznawane dużym przedsiębiorstwom lub w ograniczonym zakresie pomoc operacyjną. Za pomoc regionalną uznaje się również pomoc inwestycyjną dla małych i średnich przedsiębiorstw. Z racji istnienia poważnych barier w zakładaniu nowych przedsiębiorstw, szczególnie na terenach słabo rozwiniętych, Komisja wprowadziła przy użyciu wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 nowy instrument – pomoc dla nowo powstałych małych przedsiębiorstw²⁴. Z krajowej pomocy regionalnej nie mogą korzystać przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze rybołówstwa, górnictwa, węgla kamiennego, hutnictwa żelaza i stali, włókien syntetycznych oraz produkcji artykułów rolnych. Zasadą jest, że krajowa pomoc regionalna powinna być udzielana na podstawie programów pomocowych, opracowywanych w ramach regionalnych strategii rozwojowych, wyjątkowo zaś jedynie jako pomoc indywidualna. Podstawowe pułapy intensywności określone zostały na poziomie odpowiednio 15% EBD (ekwiwalent dotacji brutto) – dla regionów objętych art. 87, ust. 3, lit. c, natomiast 30, 40 i 50% – dla regionów objętych art. 87, ust. 3, lit. a TWE, w których PKB na jednego miesz-

²⁰ M. Brunat-Mikosz, *Pomoc Unii Europejskiej dla przedsiębiorców*, C. H. BECK, Warszawa 2004, s. 2.

²¹ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna...*, s. 15.

²² P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 103.

²³ *Ibidem*, s. 106.

²⁴ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna...*, s. 16.

kańca nie przekracza odpowiednio 75, 60 lub 50% średniej dla Unii Europejskiej. Cały obszar Polski został uznany za kwalifikujący się do otrzymania pomocy regionalnej opartej na art. 87, ust. 3, lit. a TWE²⁵.

4.2. Pomoc horyzontalna

Celem pomocy horyzontalnej jest zwalczenie problemów, jakie mogą wystąpić w każdym sektorze gospodarki, niezależnie od regionu. Pomoc horyzontalna jest więc kierowana na wsparcie wybranych działań, niezbędnych dla przywrócenia przedsiębiorcy zdolności do konkurowania na rynku²⁶. Jest udzielana na badania i rozwój oraz innowacje, ochronę środowiska, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, na zatrudnienie i szkolenia. Pomoc horyzontalna w głównej mierze skierowana jest do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), a celem jej jest pobudzenie aktywności gospodarczej MSP, podniesienie ich konkurencyjności i zdolności do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Wewnętrznym. Wsparcie pomocą publiczną dla tej grupy przedsiębiorstw ma przede wszystkim na celu zmniejszenie dysproporcji w zakresie zdolności do konkurowania z dużymi firmami.

Z tej pomocy mogą korzystać²⁷:

- mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 10 osób, których roczne obroty lub/i suma bilansowa nie przekracza 2 mln euro,
- małe przedsiębiorstwa, zatrudniające poniżej 50 osób, których roczne obroty nie przekraczają 7 mln euro, ewentualnie ich suma bilansowa nie przekracza 5 mln euro,
- średnie przedsiębiorstwa, zatrudniające poniżej 250 osób, których roczne obroty nie przekraczają 40 mln euro lub ich suma bilansowa nie przekracza 27 mln euro.

Aby otrzymać horyzontalną pomoc publiczną, małe i średnie przedsiębiorstwa winny dodatkowo spełnić kryteria niezależności, czyli nie mogą to być przedsiębiorstwa partnerskie ani powiązane. Pomoc dla MSP może być przeznaczona m.in. na inwestycje w aktywa materialne, czyli aktywa trwałe związane z tworzeniem nowego przedsiębiorstwa lub rozszerzeniem już funkcjonującego²⁸, a także na inwestycje w aktywa niematerialne i prawne, współfinansowanie

²⁵ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 107.

²⁶ M. Brunat-Mikosz, *Pomoc Unii Europejskiej...*, s. 4.

²⁷ Zalecenie Komisji Europejskiej z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, nr 2003/361/WE (DzU, L 124, 20 maja 2003, s. 36).

²⁸ Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) Nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE.

doradztwa i udziału w targach i wystawach. W roku 2004 obszary wykorzystania pomocy publicznej przez sektor MSP zostały rozszerzone o możliwość otrzymania środków na badania i rozwój²⁹.

4.3. Pomoc sektorowa

Przez pomoc sektorową rozumie się pomoc udzielaną przedsiębiorcom ze względu na sektor, w którym prowadzą działalność gospodarczą. Nie może być ona całkiem utożsamiana z pomocą udzielaną w tzw. sektorach wrażliwych. Udzielana w ten sposób pomoc może mieć przeznaczenie regionalne bądź horyzontalne, jeśli jest jednak przyznawana ze względu na przynależność przedsiębiorcy do określonego sektora, stanowi pomoc sektorową³⁰. Pomoc sektorowa ma na celu wsparcie procesów restrukturyzacyjnych podmiotów gospodarczych podyktowane czynnikami zewnętrznymi, jak również wewnętrznymi, na które przedsiębiorca nie ma wpływu³¹. Sektorowa pomoc publiczna ma służyć tylko i wyłącznie łagodzeniu przeprowadzanych zmian polegających na stopniowym ograniczeniu zdolności produkcyjnych i wynikającej stąd konieczności redukcji zatrudnienia. Pomoc ta może być przeznaczana na nowe inwestycje w sektorze wrażliwym, w którym występują nadmierne zdolności produkcyjne³².

5. STRUKTURA POMOCY PUBLICZNEJ W POLSCE LATACH 2002–2007

Pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorcom w latach 2002–2007 przedstawia tabela 1. Oparta jest na danych z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Według tej instytucji pomoc publiczna jest to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł, w jakiegokolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi³³. Pomoc może być udzielana w szczególności w formie³⁴:

²⁹ Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 364/2004 z 25 lutego 2004 r., zmieniające rozporządzenie Komisji 70/2001 z 12 stycznia 2001 r.

³⁰ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, s. 133.

³¹ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna...*, s. 38.

³² *Ibidem*, s. 38.

³³ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, UOKiK, Warszawa, listopad 2008, s. 6.

³⁴ *Ibidem*, s. 6.

- dotacji oraz ulg i zwolnień podatkowych,
- dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- pożyczek lub kredytów udzielanych przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- pożyczek i gwarancji kredytowych udzielanych na zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- zaniechania poboru podatku, odroczenia terminu zapłaty, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej,
- umorzenia bądź zaniechania ustalania bądź poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, innych niż podatki, albo odraczania lub rozkładania na raty płatności takich świadczeń,
- zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Tabela 1. Pomoc udzielona przedsiębiorcom w Polsce w latach 2002–2008

Wyszczególnienie	Lata						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogólna wartość udzielonej pomocy (mln zł)	10 277,60	28 627,50	16 400,60	4 795,10	5 875,60	6 549,5	14 383,1
Udział wartości pomocy w PKB (w %)	1,3	3,5	1,3	0,5	0,6	0,6	1,13
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu (w %)	b.d.	b.d.	1,0	0,4	0,4	0,4	0,91

Źródło: J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009, s. 133; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2009, s. 10.

W 2008 r. ogólna wartość pomocy udzielonej przedsiębiorstwom wyniosła 14 383,1 mln zł i stanowiła 1,13% wartości PKB. Udział wartości pomocy publicznej w PKB w roku 2007, z wyłączeniem transportu, stanowił 0,91%.

Dane dotyczące pomocy publicznej ze względu na przeznaczenie zawiera tabela 2.

Tabela 2. Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004–2006

Pomoc na	2004		2005		2006	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Badania, rozwój i innowacje	114,4	1,4	153,1	4,2	127,6	2,9
Inwestycje kapitału podwyższonego ryzyka	–	–	–	–	–	–
Horyzontalna na ochronę środowiska	51,2	0,6	31,3	0,7	55,5	1,2
Rozwój MSP	67,5	0,8	304,5	8,4	322,6	7,3
Szkolenia	40,4	0,5	89,3	2,5	210,1	4,7
Zatrudnienie	537,7	6,7	1 230,0	34,4	1 440,0	32,4
Regionalna	854,7	10,6	736,6	20,4	1 558,3	35,1
Ratowanie i restrukturyzację	6 416,2	79,4	1 061,6	29,4	727,1	16,4
Razem	8 082,1	100	3 606,4	100	4 441,2	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 maja 2008 r., Ministerstwo Gospodarki, maj 2008, s. 75.

Zaprezentowane wartości pomocy publicznej w latach 2004–2006 obejmują pomoc w różnych formach. Wartość pomocy jest przedstawiona w postaci ekwiwalentu dotacji netto (EDN), obliczanego zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczególnego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach³⁵.

Wartość pomocy publicznej w latach 2004–2006, jak przedstawiono w tabeli 2, była zróżnicowana. W 2004 r. najwięcej środków zostało przeznaczonych na badania, innowacje i rozwój – 1,4% ogólnej sumy środków, na zatrudnienie 6,7%, pomoc regionalną – 10,6%, na ratowanie i restrukturyzację – 79,4%. W roku 2005 najwięcej środków skierowano na badania, rozwój i innowacje – 4,2% ogólnej sumy środków, rozwój MSP – 8,4%, zatrudnienie – 34,4%, pomoc regionalną – 20,4%, ratowanie i restrukturyzację – 29,4%. W 2006 r. największe kwoty wydatkowano na pomoc publiczną związaną z zatrudnieniem – 32,4% ogólnej sumy środków oraz pomoc regionalną – 35,1%.

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczególnego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, DzU, nr 194, poz. 1983.

6. KIERUNKI UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ W RAMACH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH W LATACH 2007–2013 W POLSCE

Pomoc publiczna w latach 2007–2013 będzie udzielana przede wszystkim w ramach programów operacyjnych wynikających z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO). Kontynuowane będą niektóre działania określone w programach operacyjnych 2004–2006, lecz najwięcej środków zostanie udostępnionych przedsiębiorcom w ramach programów operacyjnych³⁶ realizowanych w perspektywie finansowej 2007–2013, czyli w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ). Pomoc publiczna w ramach tych programów koncentrować się będzie w głównej mierze na celach horyzontalnych pobudzających innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw. Ważnym instrumentem, który powinien przyczynić się do realizacji tych celów, będą fundusze kapitału zaangażowanego. Z uwagi na lukę kapitałową rząd podjął decyzję o dofinansowaniu funduszy *venture capital* inwestujących w sektorze MSP³⁷. Pomoc publiczną ze względu na przeznaczenie w ramach programów obrazuje tabela 3.

Największy udział w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia w latach 2007–2013 będzie miała pomoc regionalna – 57,2% ogółu pomocy. Na dalszym planie będzie pomoc na szkolenia – 11,5% oraz pomoc *de minimis* – 11,2%. Na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw będzie przeznaczony 6,3% ogółu środków na lata 2007–2013.

Pomoc publiczna w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) będzie przeznaczona na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy. W ramach PO IG zostanie wykorzystany instrument w postaci *venture capital*. Ze środków Krajowego Funduszu Kapitałowego (KFK) wspierane będą fundusze kapitałowe inwestujące w MSP prowadzące działalność innowacyjną. Strukturę pomocy w ramach PO IG ze względu na przeznaczenie przedstawia tabela 4.

³⁶ Program operacyjny – dokument przyjęty przez Komisję, służący wdrażaniu Narodowej Strategii Spójności i składający się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierającego działania wieloletnie, które mogą być wdrażane przez jeden lub kilka funduszy, jeden lub kilka innych dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

³⁷ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna...*, s. 139.

Tabela 3. Struktura pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych^a w Polsce na lata 2007–2013, według przeznaczenia

Przeznaczenie pomocy publicznej	Wysokość pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w %)
Pomoc horyzontalna na ochronę środowiska	394,6	2,4
Pomoc na badania i rozwój	187,4	1,2
Pomoc na inwestycje kapitału podwyższonego ryzyka	180,0	1,1
Pomoc na rozwój MSP	1 021,1	6,3
Pomoc na zatrudnienie	297,8	1,8
Pomoc na szkolenia	1 859,8	11,5
Pomoc regionalna	9 213,2	57,3
Pomoc <i>de minimis</i>	1 804,4	11,2
Transport	1 156,3	7,2
Razem	16 114,6	100

^a Wielkość pomocy w ramach programów operacyjnych bez działań odnoszących się do transportu w ramach PO IiŚ oraz w ramach RPO.

Źródło: Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 maja 2008 r., Ministerstwo Gospodarki, maj 2008, s. 50.

Tabela 4. Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w ramach PO IG w Polsce w latach 2007–2013

Przeznaczenie pomocy publicznej	Wysokość pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w %)
Pomoc regionalna	3 475,2	21,7
Pomoc na rozwój MSP	805,3	5,0
Pomoc <i>de minimis</i>	603,3	3,7
Pomoc na badania i rozwój	187,4	1,2
Pomoc na inwestycje kapitału podwyższonego ryzyka	180,0	1,1
Pomoc na szkolenia	169,8	1,0
Razem	5 421,0	33,7

Źródło: jak do tab. 3, s. 53.

Największa pula środków w ramach PO IG zostanie przeznaczona na pomoc regionalną – 64,1% ogólnej sumy pomocy. Na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw zostanie przeznaczony 14,8%, natomiast na pomoc *de minimis* 11,1%.

W przypadku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) pomoc publiczna realizowana będzie w trzech obszarach – środowiska, transportu i energetyki. W sektorze środowiska celem pomocy publicznej będzie ograniczenie negatywnego wpływu działalności przemysłowej na środowisko naturalne i dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów prawa wspólnotowego. W sektorze transportu podejmowane będą działania służące poprawie dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych. W sektorze energetyki natomiast celem pomocy będzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację dostaw nośników energii, zmniejszenie energochłonności, poprawę efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii³⁸. Podział pomocy publicznej przeznaczanej w ramach PO IiŚ przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Podział pomocy publicznej przeznaczanej w ramach PO IiŚ dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2013

Przeznaczenie pomocy publicznej	Wysokość pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w %)
Pomoc regionalna	852,4	5,3
Pomoc horyzontalna na ochronę środowiska	394,6	2,4
Transport	372,9	2,3
Pomoc <i>de minimis</i>	13,4	0,0
Razem	1 588,3	10,0

Źródło: jak do tab. 3, s. 58.

Największe środki w ramach pomocy publicznej w latach 2007–2013 odnośnie do PO IiŚ zostaną przeznaczone na pomoc regionalną – 53,7% ogólnej sumy pomocy. Na pomoc horyzontalną zostanie przeznaczona 24,8%, natomiast na transport 23,5%.

W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w latach 2007–2013 pomoc publiczna będzie przeznaczana na takie cele, jak: zatrudnienie, szkolenia, pomoc doradcza dla MSP oraz pomoc *de minimis*. Celem pomocy w ramach PO KL jest zwiększenie poziomu zatrudnienia i jakości wykształcenia społeczeństwa oraz rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników. Strukturę pomocy publicznej w ramach PO KL przedstawia tabela 6.

³⁸ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna...*, s. 143.

Tabela 6. Struktura pomocy publicznej przeznaczanej w ramach PO KL dla przedsiębiorstw w latach 2007–2013 w Polsce

Przeznaczenie pomocy publicznej	Wysokość pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w %)
Pomoc na szkolenia	1 575,8	9,8
Pomoc <i>de minimis</i>	528,4	3,3
Pomoc na zatrudnienie	297,8	1,8
Pomoc na rozwój MSP	140,0	0,9
Razem	2 542,0	15,8

Źródło: jak do tab. 3, s. 55.

Największy udział pomocy publicznej w NSRO w latach 2007–2013 będzie miała pomoc na szkolenia – 9,8% oraz pomoc *de minimis*³⁹ – 3,3%. Udział pomocy dla MSP w NSRO wynosi 0,9% , natomiast pomoc na zatrudnienie 1,8%.

W latach 2007–2013 realizowanych będzie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. W ramach tych programów pomoc publiczna będzie się przyczyniać do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności regionów oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Ma na celu gospodarczą, społeczną i terytorialną spójność regionów. Strukturę pomocy publicznej w ramach RPO przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Struktura pomocy publicznej przeznaczanej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2013

Przeznaczenie pomocy publicznej	Wysokość pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w %)
Pomoc regionalna	4 885,6	30,3
Transport	783,4	4,9
Pomoc <i>de minimis</i>	659,3	4,1
Pomoc na szkolenia	114,2	0,7
Pomoc na rozwój MSP	75,8	0,5
Razem	6 518,3	40,5

Źródło: jak do tab. 3, s. 60.

³⁹ W perspektywie budżetowej 2007–2013 nastąpiła zmiana rozporządzenia KE w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy *de minimis*. W dniu 15.12.2006 r. weszło w życie rozporządzenie określające nowy limit pomocy. Zgodnie z tym rozporządzeniem ogólna kwota pomocy *de minimis* może zostać przyznana dowolnemu przedsiębiorstwu i nie może przekraczać 200 tys. euro brutto w okresie trzech lat budżetowych. To rozporządzenie ma zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE począwszy od 01.01.2007 r do 31.12.2013. Zgodnie z zapisami rozporządzenia pomoc *de minimis* ma obejmować jedynie pomoc o przejrzystym charakterze; oznacza to pomoc, względem której będzie możliwe dokonanie uprzedniego precyzyjnego obliczenia ekwiwalentu dotacji brutto bez potrzeby wcześniejszego przeprowadzenia oceny ryzyka – Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu do pomocy *de minimis*, DzU, UE, L379, 28.12.2006 r.

Planowanymi rezultatami pomocy publicznej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych jest przede wszystkim zwiększenie liczby nowo tworzonych miejsc pracy, wzrost liczby osób podnoszących kwalifikacje zawodowe, wzrost liczby przedsiębiorstw, wzrost innowacyjności przedsiębiorstw oraz zwiększenie dostępu do informacji i doradztwa.

Udział pomocy publicznej odnośnie do poszczególnych programów operacyjnych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8. Struktura udziału pomocy publicznej poszczególnych programów operacyjnych w NSRO w Polsce w latach 2007–2013

Program Operacyjny	Udział w NSRO (w %)
PO IG	33,7
PO IiŚ	10,0
PO KL	15,8
RPO	40,5
Razem	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Kierunki udzielania pomocy publicznej...*, s. 53, 55, 58, 60.

Największy udział pomocy publicznej w NSRO w latach 2007–2013 przewidziany został dla Regionalnych Programów Operacyjnych, bo 40,5%; na drugim miejscu znalazł się Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (33,7%), natomiast na trzecim Program Operacyjny Kapitał Ludzki (15,8%).

PODSUMOWANIE

Regulacje Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej podlegają ciągłym zmianom. Jest to związane z dostosowaniem się do nowych warunków funkcjonowania Wspólnoty i sytuacji na rynku światowym. Działania te mają na celu przede wszystkim ograniczenie negatywnego wpływu pomocy publicznej na konkurencję. Główną barierą dostępności pomocy publicznej dla przedsiębiorstw jest obowiązująca procedura notyfikacyjna. W praktyce powoduje wydłużenie postępowania notyfikacyjnego nawet o półtora roku. Długie oczekiwanie na wsparcie może doprowadzić do pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, co wpływa na efektywność tego rodzaju pomocy. Analizując pomoc publiczną w Polsce oraz UE, zauważalne są zasadnicze różnice, ale jednocześnie w strukturze tych wydatków w Polsce zachodzą korzystne zmiany. W Polsce pomoc publiczna stopniowo zaczyna nabierać

charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy, który jest jednym z podstawowych celów Strategii Lizbońskiej. Dzieje się tak, ponieważ maleje ogólna wartość udzielanej pomocy publicznej przy równoczesnym wzroście pomocy przeznaczanej na poszczególne cele horyzontalne. Pomoc publiczna, a szczególnie pomoc regionalna i horyzontalna odgrywają ważną rolę w stymulowaniu szybszego rozwoju przedsiębiorstw na rynku. Pomoc publiczna w krajach Unii Europejskiej zmierza do zwiększenia środków pomocowych na inwestycje, a w szczególności na nowe technologie, na badania i rozwój, ochronę środowiska, na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz wspieranie nowo utworzonych przedsiębiorstw. Z drugiej strony ograniczane są środki na pomoc sektorową oraz pomoc na ratowanie i restrukturyzację. Warunkiem odniesienia sukcesu przedsiębiorstwa na rynku z udziałem pomocy publicznej jest odpowiednie dopasowanie jej rodzaju do problemu, przed jakim stoi przedsiębiorstwo. Bardzo ważnym aspektem jest określenie celu przedsiębiorstwa przy wykorzystaniu pomocy publicznej. Pomoc publiczna powinna być udzielana zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej. W Unii Europejskiej dąży się do obniżenia wartości udzielanej pomocy publicznej w poszczególnych krajach członkowskich w relacji do ich produktu krajowego brutto. Pomoc publiczna powinna być skoncentrowana na tych obszarach, które zapewniają najwyższą efektywność społeczno-gospodarczą. Ważne jest zapewnienie jak najwyższej efektywności i skuteczności udzielanej pomocy dla przedsiębiorstw. Odpowiednio adresowana pomoc publiczna powinna ułatwiać przezwyciężanie barier występujących w działaniu podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji stymulować ich wzrost i konkurencyjność na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych.

Piotr Michalak

**EVOLUTION OF CHANGE OF SUPPORTING FOR ENTERPRISES IN POLAND
ECONOMIC AND REGULATION ASPECTS OF STATE AID**

(Summary)

In the article there are presented the issues concerning supporting of enterprises in economic policy with a focus on economic and regulation aspects of state aid. The first part of article refers about the state aid notion. In the second part of article have been described a legal Polish documents concerning the state aid. In the next part of article have been described a Union legal documents concerning the state aid. The fourth part is saying about kinds of the state aid. The next part of article refers to state aid for enterprises for the year 2002–2007. The last part refers to state aid for enterprises for the year 2007–2013.