

*Anna Stępnia-Kucharska**

**POMOC PUBLICZNA JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA
POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW
W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO**

WPROWADZENIE

Pomoc publiczna jest jednym z instrumentów wspierania przedsiębiorstw i gospodarki. Szczególnego znaczenia nabiera ona jednak w czasach kryzysu. Kryzys jest zjawiskiem normalnym, jednak może on, wskutek kumulacji wielu zjawisk, mieć negatywny wpływ na przedsiębiorstwa, ich pozycję konkurencyjną na rynku oraz zdolność generowania dochodów. Problemy w sferze mikroekonomicznej mogą natomiast prowadzić do zakłóceń w sferze makroekonomicznej. W takiej sytuacji właściwa alokacja publicznego wsparcia przedsiębiorstw może stymulować rozwój przedsiębiorstw i całej gospodarki, a tym samym może przeciwdziałać negatywnym zjawiskom ekonomicznym występującym w gospodarce.

Celem przeprowadzonej analizy jest zbadanie intensywności wykorzystania poszczególnych instrumentów pomocy publicznej w czasach kryzysów ekonomicznych.

W pracy weryfikacji poddane zostaną trzy hipotezy badawcze:

1. W okresie dekonjunktury wzrasta intensywność pomocy publicznej.
2. Kryzys ekonomiczny prowadzi do zmiany sposobów finansowania pomocy publicznej – zwiększania udziału form pasywnych.
3. Dekonjunktura gospodarcza prowadzi do realokacji kierunków pomocy publicznej – wzrasta znaczenie pomocy na ratowanie i restrukturyzację, jak również na B+R (B+R+I) oraz rynek pracy.

Analiza obejmująca lata 2000–2010 przeprowadzona zostanie w oparciu o publikowane przez UOKiK Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom oraz raporty Komisji Europejskiej „State Aid Scoreboard”.

* Dr, Katedra Funkcjonowania Gospodarki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

UWARUNKOWANIA POMOCY PUBLICZNEJ

Wspieranie przedsiębiorstw środkami publicznymi wiąże się z koniecznością uwzględnienia trzech podstawowych postanowień: Strategii Lizbońskiej, reformy pomocy państwa na lata 2005–2009 oraz tymczasowych zasad pomocy publicznej w kontekście finansowego i ekonomicznego kryzysu.

Sformułowane w Programie działań na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia postanowienia przyjętej w 2000 r. Strategii Lizbońskiej zobowiązują kraje członkowskie Unii Europejskiej do:

- redukcji poziomu pomocy publicznej w relacji do PKB,
- ograniczenia pomocy publicznej, która w największym stopniu zniekształca konkurencję (na ratowanie i restrukturyzację oraz dla tzw. sektorów wrażliwych),
- reorientacji pomocy publicznej z celów sektorowych na cele horyzontalne i regionalne (przede wszystkim rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, szkolenia, ochronę środowiska oraz sferę B+R), które w największym stopniu stymulują rozwój społeczno-gospodarczy,
- zmiany form pomocy publicznej – z pasywnych na rzecz instrumentów aktywnych¹.

Koncepcja reformy polityki państwa w zakresie pomocy publicznej wywodzi się z konieczności zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych państw członkowskich, szczególnie w zakresie wspierania zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności, spójności społecznej i regionalnej oraz ochrony środowiska. Podjęte działania stanowią kontynuację Strategii Lizbońskiej, w związku z czym określone zostały jako „nowy impuls Strategii Lizbońskiej”². W ich ramach Rada Europejska (marzec 2005) po raz kolejny wezwała państwa członkowskie do redukcji ogólnego poziomu pomocy publicznej (przy uwzględnieniu niepowodzeń rynkowych), realokacji pomocy w kierunku wybranych celów horyzontalnych (B+R+I, kapitał ludzki) oraz regionalnych. Drugim celem reformy było „uporządkowanie” uregulowań prawnych dotyczących tego obszaru, gdyż „rosnący stopień złożoności i liczba

¹ W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga, *Pomoc publiczna w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 3, s. 68.

² *Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej. Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, Bruksela 2.02.2005, COM(2005) 24 końcowy.

dokumentów (...) stworzyły potrzebę usprawnienia polityki pomocy państwa³. Szczególna uwaga poświęcona została konieczności zwiększenia przejrzystości, przewidywalności i jednoznaczności pomocy publicznej oraz poprawie jej procedur.

Tymczasowe zasady pomocy publicznej w kontekście finansowego i ekonomicznego kryzysu dotyczą przede wszystkim sektora finansowego, jednak uwzględniają również wybrane aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw. Po pierwsze, kładą jeszcze większy nacisk na wspieranie obszarów przynoszących największą korzyść UE. Po drugie, umożliwiają czasowe „poluzowanie” polityki wspierania środkami publicznymi przedsiębiorstw. W ramach tych zasad można wskazać:

- ułatwienie dostępu do dotacji i innego wsparcia zwiększającego efektywność i konkurencyjność (badania, rozwój i innowacje, szkolenia, ochrona środowiska, MSP, ryzyko kapitałowe),
- subsydiowanie gwarancji kredytowych o obniżonym oprocentowaniu,
- dopłaty do oprocentowania wszystkich rodzajów kredytów,
- subsydiowanie pożyczek na wytwarzanie produktów ekologicznych,
- zezwolenie na czasowe zwiększenie dopływu kapitału podwyższonego ryzyka do MSP oraz zmniejszenie minimalnego poziomu udziału prywatnego,
- złagodzenie wymogów proceduralnych w sprawie krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych⁴.

ISTOTA POMOCY PUBLICZNEJ

W europejskiej polityce konkurencji pojęcie pomocy publicznej⁵ nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Postanowienia i przepisy dotyczące kontroli pomocy państwa są zróżnicowane i wywodzą się z Traktatu⁶, prawa wtórnego

³ *State aid action plan. Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Brussels 2005, COM(2005) 107 final, s. 5; Code of Best Practice for the conduct of State aid control procedures, 2009/C 136/04, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 10.06.2012].

⁴ *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper, Brussels 5.10.2011, SEC(2011) 1126 final.

⁵ Unijne regulacje dotyczące pomocy publicznej odnoszą się wyłącznie do wsparcia udzielanego przedsiębiorcom, a więc podmiotom oferującym produkty lub usługi na rynku, bez względu na ich formę prawną.

⁶ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)*, art. 107 ust. 1 (dawny art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

i orzecznictwa sądów⁷. Przyjmuje się, że pomoc publiczna ma miejsce wówczas, gdy spełnione są cztery podstawowe warunki:

- jest przyznawana przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych⁸ (w formie płatności lub zrzeczenia się dochodów przez państwo),
- udzielana jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku (stanowi korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w zwykłym toku działalności),
- ma charakter selektywny (sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów),
- ma wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi UE⁹.

Zgodnie z podstawową zasadą obowiązującą w Unii Europejskiej, zabronione jest udzielanie wszelkiej pomocy przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w stopniu, w którym wpływa to na handel pomiędzy państwami członkowskimi¹⁰. Nie oznacza to jednak, iż państwa członkowskie nie mogą wspierać przedsiębiorstw publicznymi środkami. Wyjątek stanowi pomoc, która jest usprawiedliwiona ważnymi względami. Nie może ona jednak zakłócać konkurencji i handlu wewnątrzspółnotowego w stopniu niezgodnym ze wspólnym interesem.

Pomoc państwa należy wykorzystywać tylko wówczas, gdy jest ona odpowiednim narzędziem osiągnięcia dobrze określonego celu, będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (usługi stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania gospodarczego, spójność regionalna i społeczna, zatrudnienie, B+R, ochrona środowiska oraz ochrona i promocja różnorodności kulturowej)¹¹, gdy stwarza właściwe zachęty, gdy jest stosowna i gdy zakłóca konkurencję w najmniejszym możliwym stopniu. Należy więc dążyć do

⁷ Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa. Vademecum, Komisja Europejska, wrzesień 2008, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm [dostęp: 8.06.2012].

⁸ Kryterium to odnosi się nie tylko do wsparcia oferowanego przez naczelne i centralne organy państwa, organy regionalne i lokalne, ale także pomocy świadczonej przez organizacje, co do których państwo nie sprawuje bezpośredniej kontroli, a które oferują taką pomoc na podstawie zleceń pochodzących od organów państwowych.

⁹ W kontekście pomocy publicznej, pod pojęciem konkurencji rozumie się konkurencję na poziomie rynku unijnego, bez względu na to, czy wpływ na konkurencję jest rzeczywisty czy potencjalny, *Pomoc publiczna w ochronie środowiska*, NFOŚiGW, Warszawa 2011, s. 18.

¹⁰ *TFUE*, art. 107 ust. 1.

¹¹ Do roku 2008 funkcjonowało kilka różnych wyłączeń grupowych. W 2008 r. zasady określone w wielu rozporządzeniach połączone zostały dla przejrzystości w jeden dokument – ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych (*General block exemption regulation, GBER*).

równoważenia negatywnego oddziaływania pomocy na konkurencję i jej pozytywnego oddziaływania w zakresie wspólnych interesów¹².

W związku z tym, iż z jednej strony pomoc publiczna w krajach UE jest zabroniona, a z drugiej w pewnych sytuacjach można ją stosować, prawo UE precyzyjnie reguluje warunki udzielania takiego wsparcia, szczegółowo określając m.in. kwestie jej dopuszczalności i procedur przyznawania środków. Dlatego też wskazane zostały instrumenty, których nie wolno stosować. Zaliczono do nich m.in.: bezpośrednie subsydia, zwolnienia z podatków i ceł, zwolnienia z innych opłat, oddanie ziemi do użytku lub budynków bez opłat lub na szczególnie korzystnych warunkach, zaopatrzenie w towary lub usługi na warunkach preferencyjnych, bezpośrednie lub pośrednie gwarancje państwowe, preferencyjne zamówienia publiczne oraz odroczenia podatków, składek na ubezpieczenia społeczne¹³.

Analiza poziomu pomocy publicznej w Polsce w latach 2000–2010, ze względu na metodologię pomiaru sprawia pewne problemy. Z danych publikowanych przez UOKiK wynika, iż w latach 2000–2010 jej poziom wzrósł ponad trzykrotnie z 7,7 mld zł do 24,1 mld zł (zob. tabela 1). Równocześnie zwiększył się udział publicznego wsparcia liczonego jako % PKB (z 1,1% do 1,7%). W ciągu 11 analizowanych lat zauważalny jest wzrost poziomu pomocy publicznej w okresach dekoniunktury gospodarczej, a więc w roku 2003, a następnie w latach 2008–2010. W pierwszym przypadku było to efektem przyjętych rozwiązań oddłużeniowych (tzw. ustawa Kołodki¹⁴), dzięki którym przedsiębiorstwa mogły skorzystać z umorzenia zaległości podatkowych oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych. W drugim przypadku (2008–2010) interpretacja nie jest tak oczywista. Z jednej strony, państwo zapobiegając, a następnie przeciwdziałając konsekwencjom kryzysu zwiększyło publiczne wsparcie przedsiębiorstw. Równocześnie przygotowano nowe programy pomocowe (2007–2013) oraz w większym stopniu wykorzystywano niektóre już istniejące. Z drugiej jednak, jego wzrost od 2008 roku wynika z uwzględniania w statystykach dot. pomocy publicznej środków pomocowych pochodzących z funduszy europejskich. Nie jest niestety możliwe wyodrębnienie tej części wsparcia.

¹² *Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, s. 8.

¹³ B. Piasecki, A. Rogut, E. Stawarz, S. Johnson, D. Smallbone, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Polityka wobec MSP w UE i w Polsce*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 2002.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych, Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.

Tabela 1.

Pomoc publiczna w Polsce w latach 2000–2010

Wyszczególnienie		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁵
UOKiK	Ogółem (w mln zł)	7711,0	11194,8	10277,6	28627,6	16400,6	4795,1	5875,6	6549,5	14383,1	19173,4	24087,3
	% PKB	1,1	1,5	1,3	3,5	1,9	0,5	0,6	0,6	1,13	1,43	1,7
UE	Ogółem (w mln EUR)	2294,3	1535,5	1104,2	7690,7	3889,3	2172,6	2549,0	1958,0	3077,6	3229,2	3220,6
	% PKB	1,0	0,6	0,4	3,0	1,4	0,8	0,9	0,6	0,9	0,9	0,9

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wyd. z lat 2001–2011; *Aid Scoreboard – Autumn 2011 update*, COM(2011)848, 01.12.2011.

W tej sytuacji pomocne mogą być statystyki Komisji Europejskiej, w przypadku których zmiana metodologii liczenia obejmuje cały badany okres. W tym przypadku również widoczny jest wzrost poziomu pomocy publicznej w roku 2003 oraz 2008, natomiast w ostatnich dwóch latach poziom wsparcia nieznacznie spada, a jego udział w PKB pozostaje na niezmiennym poziomie.

SPOSOBY FINANSOWANIA POMOCY PUBLICZNEJ

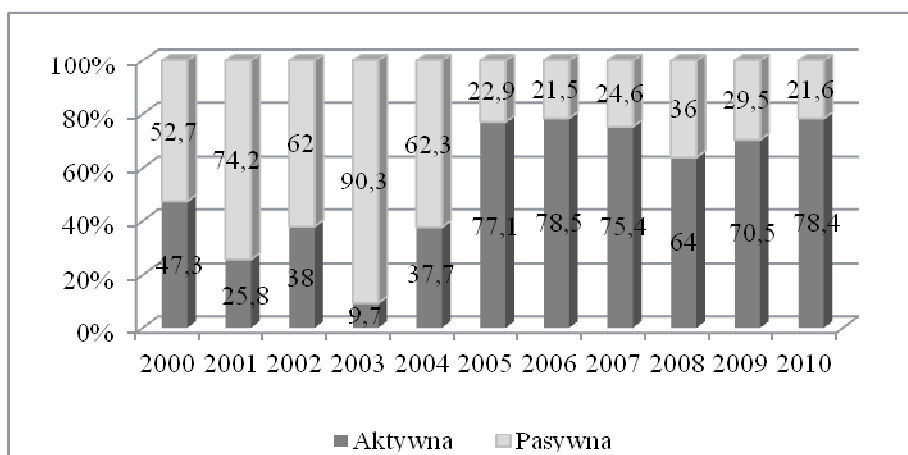
Z punktu widzenia efektywności i przejrzystości pomocy publicznej, a także jej oddziaływania na konkurencję, istotny jest sposób jej finansowania. Generalnie przedsiębiorstwa mogą być wspierane za pomocą instrumentów aktywnych (bezpośrednie wydatki z budżetu) oraz pasywnych (rezygnacja z należnych budżetowi wpływów)¹⁶. Tym samym pomoc publiczna może być udzielana w formie:

¹⁵ Według danych UOKiK ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku wyniosła 6 030,0 mln EURO, a więc była prawie dwukrotnie wyższa niż wynika to z raportu KE.

¹⁶ Szerzej: D. Burzyńska, A. Stępnia-Kucharska, *Formy i znaczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica” 2005, nr 185; A. Stępnia-Kucharska

- subwencji i dotacji,
- zwolnień podatkowych,
- zmniejszenia obciążeń socjalnych,
- preferencyjnych stawek oprocentowania pożyczek i kredytów,
- gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa,
- sprzedaży przez państwo nieruchomości na uprzywilejowanych warunkach,
- kontyngentów taryfowych¹⁷.

W UE, ze względu na przejrzystość preferowana jest pomoc aktywna, szczególnie w formie dotacji¹⁸. Ponadto, kraje członkowskie zobowiązane zostały do zmiany form pomocy publicznej – z pasywnych na rzecz instrumentów aktywnych.



Wykres 1. Sposób finansowania pomocy państwa w Polsce w latach 2000–2010 (w%)

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, UOKiK, Warszawa 2011, s. 15.

Analizując sposób finansowania pomocy publicznej w Polsce widoczne są dwa okresy – przed wejściem do UE oraz po nim. Do roku 2004 dominowało wsparcie pasywne (zob. wykres 1). Szczególny jego wzrost w roku 2003 był, jak

Kucharska, „Miękkie” ograniczenia budżetowe jako instrument wspierania przedsiębiorstw, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica” 2007, nr 208.

¹⁷ I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 37–38.

¹⁸ W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 3.

wcześniej wspomniano, spowodowany ustawą oddłużeniową. Od roku 2005 dominuje wsparcie aktywne, głównie w formie dotacji. Analizując ostatnie trzy lata warto zwrócić uwagę na fakt, iż mimo ogólnoświatowego kryzysu Polska zwiększyła udział wsparcia pasywnego tylko w roku 2008. W kolejnych dwóch latach uległo ono systematycznej redukcji. Zmiany te należy pozytywnie ocenić z punktu widzenia realizacji wytycznych KE odnośnie pomocy publicznej.

Pasywna pomoc publiczna opiera się głównie na ulgach podatkowych (zob. tabela 2). W ostatnich latach dominują ulgi w podatku dochodowym udzielane przez organy podatkowe przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych oraz zwolnienia z podatku akcyzowego dla producentów biopaliw.

Wśród form aktywnych przeważają dotacje. Dodatkowo, systematycznie wzrasta zarówno ich wartość, jak i udział w pomocy ogółem. Spowodowane jest to przede wszystkim wzrostem poziomu pomocy współfinansowanej z funduszy unijnych (głównie RPO).

Tabela 2.

Formy pomocy publicznej w latach 2000–2010 (w%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dotacje	46,0	25,6	37,8	9,2	24,9	77,1	78,3	76,8	63,7	70,4	77,5
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	1,5	0,2	0,3	4,9	15,8	0,0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,9
Ulg podatkowe	38,5	31,0	26,9	66,0	50,1	17,8	19,2	23,2	17,7	15,0	13,9
"Miękkie" kredytowanie	11,4	20,3	11,5	11,3	3,5	3,1	2,3	1,4	3,0	1,2	1,6
Poręczenia i gwarancje	2,6	16,1	21,8	5,4	5,8	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inne	0,0	6,9	1,6	3,1	0,0	0,0	0,0	7,0	15,3	13,3	6,1

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wyd. z lat 2001–2011.

PRZEZNACZENIE POMOCY PUBLICZNEJ

Ze względu na kryterium przeznaczenia wyróżnia trzy główne kategorie pomocy publicznej: krajową pomoc regionalną, pomoc horyzontalną oraz pomoc sektorową.

Krajowa pomoc regionalna adresowana jest do regionów opóźnionych gospodarczo, a więc charakteryzujących się poziomem PKB na osobę niższym niż 75% średniego PKB per capita w Unii Europejskiej¹⁹. Ma ona pobudzać długookresowy rozwój tych obszarów poprzez wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy, a tym samym ma sprzyjać gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności państw członkowskich oraz UE jako całości²⁰.

Pomoc regionalna obejmuje dwie formy: pomoc inwestycyjną oraz, w ograniczonym zakresie, operacyjną (mająca na celu zmniejszenie bieżących wydatków przedsiębiorstwa).

Podstawowym warunkiem otrzymania przez przedsiębiorcę pomocy regionalnej jest dokonanie nowej inwestycji (tzw. inwestycja początkowa) w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne²¹. Może ona przyjmować różne formy np. dotacji, niskooprocentowanej pożyczki lub obniżki oprocentowania, gwarancji państwa, zakupu pakietu udziałów/akcji, zwolnienia z podatków lub ich obniżenia, zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub innych obowiązkowych opłat, względnie ich obniżenia, przekazania gruntów, towarów lub usług po cenach preferencyjnych. W ramach pomocy regionalnej możliwe jest również uzyskanie wsparcia na stworzenie nowych miejsc pracy (tzw. przyrost netto miejsc pracy). W takim przypadku przedsiębiorca musi utrzymać nowe miejsca pracy przez 5 lat (licząc od dnia obsadzenia pierwszego stanowiska) lub 3 lata (MSP)²².

Pomoc horyzontalna stanowi wsparcie, które jest przyznawane bez względu na region czy sektor gospodarki, w którym działa przedsiębiorstwo. Jej zadaniem jest stymulowanie mikro- i makroekonomicznych zjawisk, które

¹⁹ Mierzonego parytetem siły nabywczej jako średnia za okres ostatnich trzech lat dla UE-25, Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006.

²⁰ W związku z tym, iż w Polsce poziom PKB na mieszkańca jest niższy niż ustalone 75%, pomoc regionalna może być stosowana na terenie całego kraju. Zróżnicowaniu ulega jedynie jej wysokość, która uzależniona jest od ekonomicznych dysproporcji występujących między poszczególnymi obszarami.

²¹ Pomocy podlegają wyłącznie wartości niematerialne i prawne podlegające amortyzacji, nabyte na warunkach rynkowych i będące własnością przedsiębiorcy co najmniej 5 lat.

²² Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Dz. Urz. UE C 54 z 04.03.2006.

postrzegane są jako pożądane. Za zgodne z rynkiem wewnętrznym uznaje się wsparcie:

- na ochronę środowiska²³ – ma ułatwiać przedsiębiorstwom osiągnięcie wyższego poziomu od obowiązujących standardów ochrony środowiska lub dostosowanie się do nowych standardów, które nie weszły jeszcze w życie,
- na badania, rozwój oraz innowacje,
- na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw,
- dla MSP – pomoc: inwestycyjna, na zatrudnienie, dla małych przedsiębiorstw nowo utworzonych przez kobiety, na szybkie przystosowanie MSP do przyszłych norm wspólnotowych, na usługi doradcze, na udział w targach, na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej, na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji²⁴,
- szkoleniową – na szkolenia specjalistyczne i ogólne,
- w zakresie zatrudnienia,
- na zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka – dotyczy tylko MSP²⁵ i obejmuje środki przeznaczone na zapewnianie lub promowanie kapitału podwyższonego ryzyka oraz finansowanie kapitałowe lub quasi-kapitałowe zapewniane przedsiębiorstwom w fazie rozruchu i ekspansji,
- na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (dostępne dla wszystkich konsumentów), a więc takie, które przez władze publiczne określone zostały jako szczególnie istotne dla obywateli i które nie byłyby wykonywane (lub byłyby wykonywane na innych warunkach) bez publicznego wsparcia²⁶.

Z punktu widzenia celu postawionego w opracowaniu najważniejsze są trzy rodzaje pomocy – na B+R+I, zatrudnienie oraz ratowanie i restrukturyzację.

Pomoc na *prace badawczo-rozwojowe* może otrzymać każdy podmiot, bez względu na wielkość, formę organizacyjno-prawną, strukturę własności czy rodzaj branży, w której działa. Przedsiębiorcy mogą ubiegać się o pomoc na

²³ Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz. Urz. UE C 82 z 1.4.2008.

²⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Think Small First" A "Small Business Act" for Europe, COM(2008) 394 Final, 25.6.2008.

²⁵ Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach, Dz. Urz. UE C 194 z 18.8.2006.

²⁶ Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym" (2005/842/WE), Dz. Urz. UE L 312 z 29.11.2005; Wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2005/C 297/04), Dz. Urz. UE C 297 z 29.11.2005.

B+R+I, jeżeli nie wyeliminuje ona, istotnie nie ograniczy, nie naruszy ani istotnie nie utrudni powstawania konkurencji. Dodatkowo, wsparcie musi stanowić uzupełnienie środków prywatnych angażowanych przez przedsiębiorstwo, a jego zakres powinien być proporcjonalny do rangi rozwiązywanego problemu i przynosić wymierne korzyści oraz służyć wspieraniu projektów²⁷.

W ramach pomocy horyzontalnej na B+R+I sfinansowane mogą zostać:

- koszty realizacji projektów i studiów wykonalności (badania podstawowe: 20 mln EUR, badania przemysłowe: 10 mln EUR, inne: 7,5 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt),
- koszty praw własności przemysłowej dla MSP (7,5 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt),
- młode innowacyjne przedsiębiorstwa (1 mln EUR),
- usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji (200 000 EUR dla jednego przedsiębiorstwa w ciągu 3 lat),
- tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu (50% kosztów kwalifikowalnych jednego przedsiębiorstwa w ciągu 3 lat na jedną osobę zatrudnioną tymczasowo),
- innowacje w obrębie procesów i innowacje organizacyjne (w usługach: 5 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt),
- klastry innowacyjne (5 mln EUR na klaster)²⁸.

Pomoc publiczna w zakresie zatrudnienia jest dopuszczalna, gdy służy utrzymaniu dotychczasowych lub utworzeniu nowych miejsc pracy. Może ona przyjmować formę:

- subsydiów płacowych na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji – 50% kosztów płacy w okresie jednego roku (24 miesiące w przypadku pracowników znajdujących się w bardzo niekorzystnej sytuacji),
- subsydiów płacowych na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych – 75% kosztów płacy w całym okresie zatrudniania,
- rekompensaty dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych – 100% dodatkowych kosztów bezpośrednio związanych z zatrudnieniem pracownika niepełnosprawnego (z wyjątkiem płac).

²⁷ A. Kubasiak, *Na nowoczesne technologie, Pomoc dla przedsiębiorców*, Rzeczpospolita, 22.11.2002.

²⁸ Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. UE C 323 z 30.12.2006.

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw przeznaczona jest dla firm znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej²⁹ i stanowi czasowe (maks. 6 miesięcy) oraz odwracalne wsparcie, które ma umożliwić firmie przetrwanie do momentu opracowania programu restrukturyzacyjnego lub jej likwidacji. Wsparcie na ratowanie i restrukturyzację może zostać udzielone tylko raz (zasada „one time, last time”), w celu przywrócenia długookresowej zdolności konkurowania na rynku³⁰. Pomoc tego typu musi więc efektywnie eliminować te problemy przedsiębiorcy, które uniemożliwiają jego rozwój i zdolność do konkurowania na rynku.

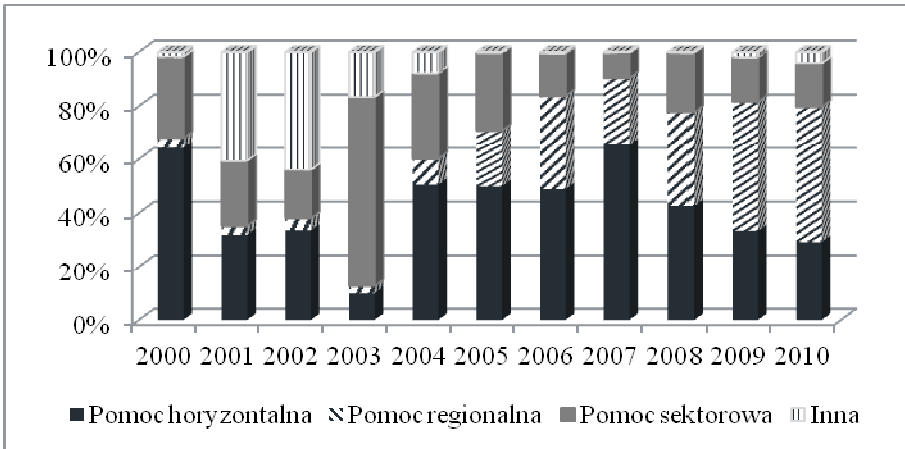
Prawo wspólnotowe dopuszcza również pomoc w sektorach uznanych za wrażliwe (górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, motoryzacja, włókna syntetyczne, budownictwo okrętowe, żegluga morska). Wrażliwość sektorów może wynikać na przykład ze szczególnej kapitałochłonności albo permanentnych nadwyżek produkcji. Prawo przyznaje przedsiębiorcom działającym w danym sektorze szczególne uprawnienia, jeżeli przynależą do określonej grupy, a pomoc przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój określonych sektorów, przywraca długookresowe funkcjonowanie określonych sektorów lub łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w określonych sektorach. Jej celem jest wspieranie przekształceń strukturalnych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki.

W związku z tym, iż sektory wrażliwe charakteryzują się silną konkurencją między przedsiębiorstwami, a co za tym idzie pomoc publiczna może bardzo silnie naruszać równowagę rynkową, to reguły jej udzielania powinny mieć szczególny charakter. Dlatego też, zasady przyznawania pomocy w sektorach uznanych za wrażliwe zostały zmodyfikowane (ograniczenie liczby dopuszczalnych celów pomocy, wprowadzenie nowych rodzajów pomocy lub innych warunków udzielania tego wsparcia).

Analiza zmian kierunków alokacji pomocy publicznej w Polsce wskazuje, iż w ostatnich 11 latach systematycznie zmniejszało się znaczenie pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej i regionalnej (zob. wykres 2). Pomoc tego typu dominowała prawie w całym badanym okresie. Wyjątek stanowił jedynie rok 2003, w którym znaczącym wsparciem (70,7% pomocy całkowitej) objęte zostały przedsiębiorstwa działające w sektorze górnictwa węgla oraz hutnictwa żelaza i stali (pomoc na restrukturyzację). W ostatnich trzech latach analizy również widoczna jest systematyczna redukcja pomocy dla sektorów wrażliwych.

²⁹ Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE 244 z 1.10.2004.

³⁰ *Pomoc publiczna*, UOKiK, Warszawa 2009, s. 28.



Wykres 2. Przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce w latach 2000–2010 (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wydania z lat 2001–2011.

W ostatnich latach miały miejsce pozytywne tendencje w zakresie zmiany kierunków alokacji pomocy horyzontalnej (zob. tabela 3). W latach 2001–2004 obserwować można było wyjątkowo duży udział pomocy na ratunek i restrukturyzację w pomocy horyzontalnej (a więc pomocy udzielanej w trybie *ad hoc* indywidualnym przedsiębiorcom), co wynikało przede wszystkim z realizacji postanowień tzw. „ustaw antykrzysowych”. Co prawda pomoc tego typu ma charakter horyzontalny, to jednak wzbudza ona duże kontrowersje w UE³¹. W latach tych zauważyć można było również niski udział pomocy na prace badawczo-rozwojowe oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Od roku 2005 tendencja ta uległa odwróceniu – dominuje wsparcie na zatrudnienie i ochronę środowiska. Niestety nadal nieznaczna część środków przeznaczana jest na B+R oraz sektor MSP.

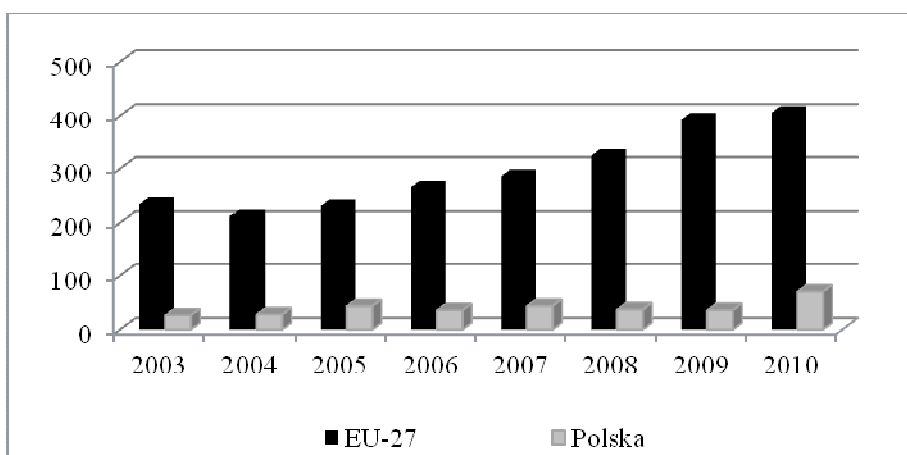
³¹ W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielnińska, T. Smaga, *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 3.

Tabela 3.

Alokacja pomocy horyzontalnej w Polsce w latach 2000–2010 (w %)

Cel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
B+R	1,9	2,7	4,0	3,7	2,6	8,4	5,8	5,3	3,5	6,3	8,3
Ochrona środowiska	7,1	2,3	4,1	12,2	1,1	1,7	2,5	0,3	18,2	25,6	23,7
MSP	0,1	1,7	4,0	4,7	1,5	16,7	14,8	20,6	9,4	0,5	1,7
Zatrudnienie	36,6	3,0	6,6	10,4	12,1	67,5	66,0	64,9	60,1	52,0	47,9
Szkolenia	0,0	13,1	10,7	2,3	0,9	4,9	9,6	7,2	7,5	12,5	7,2
Ratowanie i restrukturyzacja	9,6	63,1	69,3	66,7	81,7	0,8	1,2	1,2	0,4	2,9	3,8
Inne	44,7	14,1	1,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,5	0,9	0,2	7,4

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, UOKiK, Warszawa, wydania z lat 2001–2011.



Wykres 3. Pomoc publiczna na B+R+I w Polsce i UE-27 (średnia) w latach 2000–2010 (w mln EUR, ceny stałe z roku 2000)

Źródło: Aid Scoreboard – Autumn 2011 update, COM(2011)848, 01.12.2011.

Jak zaznaczono wcześniej, poziom pomocy na B+R jest zbyt niski, mimo, iż w ostatnich dwóch latach wydatki na ten cel wzrosły prawie 3-krotnie (ze 173,6 mln zł w roku 2008 do 517,7 mln zł w roku 2010). Szczególnie niekorzystnie wygląda to w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. Średnia dla UE-27 jest bowiem kilkaset razy wyższa (zob. wykres 3) np. w roku 2010 średnie wydatki na B+R+I w UE-27 wyniosły 10,9 mld EUR, a w Polsce 70 mln EUR. W latach wcześniejszych dysproporcje te były jeszcze większe.

Zdecydowanie pozytywnym zjawiskiem jest dominacja w pomocy regionalnej wsparcia na inwestycje. W całym analizowanym okresie najwięcej środków przeznaczanych było bowiem na ten cel (zob. tabela 4). Niekorzystnym zjawiskiem jest natomiast brak (lub znikomy poziom) pomocy dla nowo powstałych małych przedsiębiorstw.

Tabela 4.

Alokacja pomocy regionalnej w Polsce w latach 2000–2010 (w %)

Cel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inwestycje	61,8	87,3	83,7	77,1	87,0	69,6	80,5	93,7	85,8	90,6
Miejsca pracy		12,7	16,3	22,7	13,0	20,5	16,7	6,1	3,5	5,3
Duże inwestycje	-	-	-	0,2	-	9,8	2,8	0,2	7,2	2,6
Operacyjna	38,2	-	-	-	-	-	0,0	0,0	2,2	0,0
Nowe MSP	-	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0	0,0
Inna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	1,3	1,5

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wydania z lat 2001–2011.

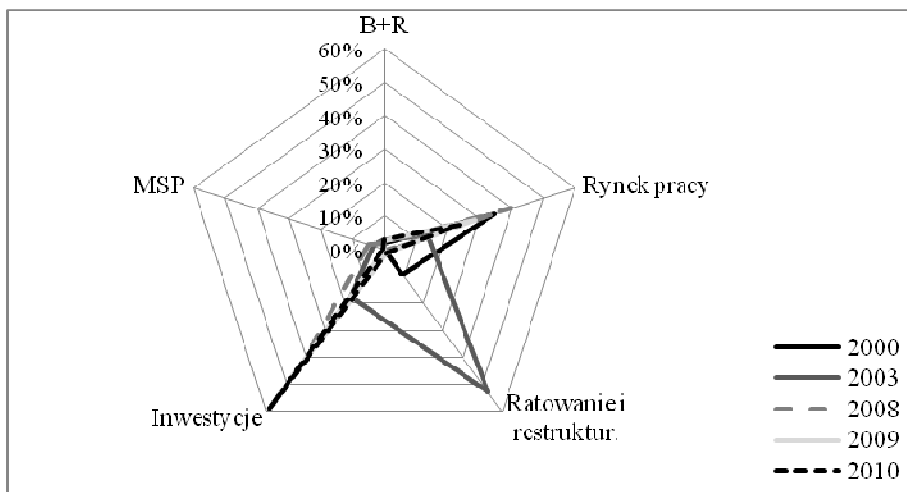
Podsumowując kwestie alokacji pomocy horyzontalnej i regionalnej warto zbadać łączne rozdysponowanie tego wsparcia na pięć głównych celów: B+R, rynek pracy, inwestycje, MSP oraz ratowanie i restrukturyzację. Porównanie wydatków na te obszary w latach 2000–2010 wskazuje, iż w pierwszych latach analizy (2001–2004) największa część środków przeznaczana była na ratowanie i restrukturyzację. W kolejnych latach dominowało wsparcie rynku pracy (2005–2007) oraz inwestycji (2008–2010). Warto jednak przypomnieć, iż tak znaczący wzrost wydatków na inwestycje przedsiębiorstw wynika z włączenia do statystyk (2008) środków z funduszy strukturalnych.

Tabela 5.

**Alokacja wybranych celów pomocy regionalnej i horyzontalnej
w Polsce w latach 2000–2010 (w %)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
B+R	1,8	2,4	3,5	2,9	2,2	5,9	3,4	3,8	1,9	2,6	3,1
Rynek pracy	34,6	14,5	16,7	13,5	14,6	54,9	52,7	56,8	39,9	28,5	23,6
Inwestycje		9,2	10,5	17,6	12,4	25,7	33,1	22,9	42,3	55,0	59,0
Ratowanie i restrukturyzacja	9,1	57,0	61,0	52,7	68,5	0,5	0,5	0,9	0,2	1,2	1,3
MSP	0,1	1,6	3,5	3,7	1,3	11,8	8,6	14,9	5,2	0,2	0,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wydania z lat 2001–2011.



Wykres 4. Alokacja horyzontalnej i regionalnej pomocy publicznej w Polsce w latach 2000, 2003, 2008–2010 (% całkowitej pomocy)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, UOKiK, Warszawa, wydania z lat 2001–2011.

pozytywnym zjawiskiem jest to, iż w ciągu ostatnich 11 lat nastąpiła realokacja kierunków pomocy publicznej z najmniej efektywnych (ratowanie i restrukturyzacja) na znacznie efektywniejsze (inwestycje). Analizując mapę

pomocy regionalnej i horyzontalnej można przyjąć, iż obecnie polska polityka w tym zakresie opiera się na wspieraniu dwóch głównych obszarów – rynku pracy i inwestycji (zob. wykres 4).

WNIOSKI

Pomoc publiczna, czyli wydawanie środków publicznych w celu przysporzenia korzyści wybranym przedsiębiorcom niesie ze sobą daleko idące skutki ekonomiczne. Wywołuje pozytywne i negatywne efekty zarówno w sferze mikro- jak i makroekonomicznej.

Właściwa alokacja pomocy publicznej nabiera szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu gospodarczego, gdyż odpowiednio dobrane instrumenty mogą stymulować rozwój przedsiębiorstw i całej gospodarki (lub jej słabszych ekonomicznie regionów). Tym samym może przeciwdziałać negatywnym zjawiskom ekonomicznym występującym w gospodarce.

Przy tak postawionym celu pomoc publiczna powinna być instrumentem realizacji polityki gospodarczej państwa i powinna opierać się przede wszystkim na pomocy horyzontalnej, a w szczególności na rozwoju prac badawczo-rozwojowych, szkoleniach, oraz na wspieraniu działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw.

Z przeprowadzonych analiz wynikają następujące wnioski:

1. W okresie dekonjunktury wzrasta intensywność pomocy publicznej. W roku 2003, w porównaniu do roku 2002, pomoc uległa zwiększeniu prawie 2-krotnie. Mniejszy wzrost miał miejsce w roku 2008 (118%). W kolejnych dwóch latach publiczne wsparcie wzrastało, jednak w znacznie niższym tempie (odpowiednio 35% i 26%).
2. Kryzys ekonomiczny prowadzi do zmiany sposobów finansowania pomocy publicznej. Pogorszenie koniunktury gospodarczej skutkuje zwiększaniem udziału form pasywnych, głównie w postaci redukcji zobowiązań podatkowych. Szczególnie wysoki wzrost udziału pomocy pasywnej miał miejsce na początku XXI wieku (do 90,3% w roku 2003). Również w okresie bieżącego kryzysu zanotowano wzrost znaczenia tego wsparcia, był on jednak znacznie niższy (o 11,4 pp. w roku 2008). Co istotne, mimo ogólnoświatowego kryzysu Polska zwiększyła udział wsparcia pasywnego tylko w roku 2008. W kolejnych dwóch latach ulegało ono systematycznej redukcji.
3. Kryzys ekonomiczny prowadzi do realokacji kierunków pomocy publicznej. W Polsce w okresie dekonjunktury ograniczeniu ulegała pomoc sektorowa na rzecz horyzontalnej i regionalnej. Wyjątek stanowił jedynie rok 2003,

w którym znaczącym wsparciem (70,7% pomocy całkowitej) objęte zostały przedsiębiorstwa działające w sektorze górnictwa węgla oraz hutnictwa żelaza i stali.

4. Dekoniunktura gospodarcza prowadzi do zmian w przeznaczeniu pomocy horyzontalnej i regionalnej. Zarówno podczas pierwszego, jak i drugiego z analizowanych kryzysów wzrastał udział pomocy na ratowanie i restrukturyzację. W pierwszym przypadku był on bardzo silny, co stanowiło efekt przyjętych rozwiązań oddłużeniowych. W drugim przypadku znaczenie tego typu wsparcia było znacznie mniejsze. Kryzys gospodarczy prowadzi również do wzrostu wydatków na prace badawczo-rozwojowe. W Polsce jednak, zarówno poziom, jak i znaczenie tego wsparcia są bardzo niskie. Pozytywnym zjawiskiem jest jednak to, iż przez cały badany okres (również w trakcie osłabienia koniunktury) wzrastał poziom pomocy publicznej na inwestycje. Przeprowadzona analiza nie potwierdziła hipotezy, iż w okresie dekonunktury wzrasta znaczenie pomocy na rynek pracy. W Polsce wsparcie tego typu nadal jest istotne, jednak systematycznie spada (szczególnie w ostatnich trzech latach).

Anna Stępnia-Kucharska

STATE AID AS AN INSTRUMENT OF SUPPORTING POLISH ENTREPRISES IN TIMES OF OF ECONOMIC CRISIS

Abstract

Economic crises affect all micro- and macroeconomic areas. Particularly vulnerable to unfavorable changes are enterprises where crisis situations are present. They are reflected by falling sales and profitability, increased debt, decreased liquidity and creditability, and inability to pay obligations. In situations of crisis enterprises are often unable to cope with these problems on their own. Then, the state helps enterprises with “soft financing”.

The purpose of this paper is to present the state support for entrepreneurs in times of economic crisis in Poland between 2000 and 2010. This paper will be subject to verify three research hypotheses:

1. In a period of recession the intensity of state aid is increasing.
2. Economic crisis leads to changes in financing of state aid – increasing the share of passive forms.
3. Economic downturn leads to reallocation of state aid trends – increase the importance of aid for rescue and restructuring, as well as R&D (R&D&I) and the labor market.