

Dariusz WYRWA
Politechnika Rzeszowska

ROLA POMOCY PUBLICZNEJ W FINANSOWANIU ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

W artykule dokonano prezentacji problemów związanych z dystrybucją środków finansowych w ramach pomocy publicznej, której celem jest rozwój przedsiębiorczości. Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska i Czechy, zostały sklasyfikowane przez Komisję Europejską jako kraje, w przypadku których mogą wystąpić największe problemy związane z procesem integracji. Polska jest zdecydowanie jednym z najbiedniejszych krajów członkowskich, ma jednak nadzieję uzyskania znacznej pomocy finansowej, także dla wsparcia przedsiębiorstw. By ją uzyskać konieczne jest wprowadzenie wielu zmian dostosowawczych.

1. WPROWADZENIE

Proces integracji Polski z Unią Europejską przyczynił się do rozbudzenia nadziei wśród przedsiębiorców. Liczyli oni na poprawę swojej sytuacji, zwiększenie konkurencyjności i uzyskanie dodatkowych możliwości finansowania rozwoju. Miało to być możliwe przede wszystkim dzięki dostępowi do funduszy europejskich. Przed 1 maja 2004 roku przedsiębiorcy mogli korzystać ze środków przedakcesyjnych. Dużym zainteresowaniem cieszyły się przede wszystkim dotacje inwestycyjne realizowane w ramach programu Phare, dzięki którym małe i średnie przedsiębiorstwa mogły uzyskać zwrot części środków wydatkowanych na rozwój.

Wejście Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na zwiększenie oferty finansowania różnych inicjatyw podnoszących konkurencyjność i przyczyniających się do rozwoju firm, skierowanej do polskich przedsiębiorstw.

Praktyka wskazuje jednak, że uzyskanie dotacji jest trudniejsze, niż sądzili niektórzy beneficjenci. Wiąże się z koniecznością spełnienia szeregu wymogów formalnych, opracowania wniosku aplikacyjnego, prawidłowej realizacji projektu i jego rozliczenia, co nierzadko wywołuje konieczność poniesienia dużego wysiłku, który nie gwarantuje sukcesu. Nie zmienia to faktu, że fundusze europejskie są szansą na zdobycie środków na rozwój przedsiębiorstwa.

2. POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORSTW W ŚWIEŹLE PRAWA

Udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorstwom odbywa się przy zachowaniu istotnych reguł, które głównie mają na celu zachowanie równowagi rynkowej. Jednym z podstawowych aktów normatywnych, które określają ogólne zasady jej przyznawania jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Zawarto w nim ogólne wskazówki dotyczące identyfikowania i warunków udzielania pomocy publicznej. Według artykułu

87, ustęp 1 „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Przedstawiony zapis nie definiuje pomocy publicznej, wyznacza jednak podstawowe zasady, jakimi powinny kierować się państwa kierujące swoją pomoc do podmiotów gospodarczych. Według Komisji Europejskiej „pomocą (...) są wszelkie środki pośrednie lub bezpośrednie lub wsparcie ze strony władz państwowych w odniesieniu do produkcji, sprzedaży lub eksportu, nawet jeśli nie odnosi to skutku dla budżetu państwa”¹.

Według S. Dudzika pomoc publiczna to „każde świadczenie na rzecz przedsiębiorstwa pochodzące od państwa lub ze źródeł państwowych (zwiększające przy tym wydatki lub zmniejszające przychody państwa), które przynosi temu przedsiębiorstwu korzyść, jakiej nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej”².

Przytoczona wcześniej zasada zawarta w artykule 87 TWE ogranicza możliwość przyznawania przedsiębiorstwom pomocy przez państwo. Jest ona niezgodna z obowiązującymi regułami, jeśli spełnia cztery warunki³:

- a) jest udzielana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych,
 - b) zniekształca konkurencję lub grozi jej zniekształceniem,
 - c) prowadzi do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów (selektywność),
 - d) ma negatywny wpływ na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi.
- Zgodna z regułami funkcjonowania wspólnego rynku jest⁴:
- a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,
 - b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
 - c) pomoc przyznawana niektórym regionom Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Oznacza to, że państwo może przyznawać np. pomoc skierowaną do wybranych grup społecznych, których nie stać na zakup danego produktu lub usługi. Istotne jest jednak to, że dopłata jest przyznawana niezależnie od tego, kto je wytwarza⁵.

Przedsiębiorstwa mogą również korzystać z tzw. pomocy bagatelnej (*de minimis*). Jest to pomoc, która w ciągu 3 lat nie przekracza łącznie kwoty 100 tysięcy euro. Zdaniem

¹ Decyzja Komisji dotycząca pomocy państwa dla górnictwa węglowego (Decyzja 2064/86/EWWiS).

² S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 68.

³ A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 6-7.

⁴ Artykuł 87, ustęp 2 TWE.

⁵ P. Pełka, M. Stasiak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002, s. 33.

Komisji Europejskiej nie dotyczy jej zakaz zawarty w artykule 87, ustęp 1 TWE, gdyż ze względu na niski poziom nie narusza ona wymiany handlowej między państwami członkowskimi i nie zakłóca konkurencji⁶. W przypadku ubiegania się o pomoc publiczną, przy wyliczaniu pomocy *de minimis* należy uwzględniać także kwotę, która ma zostać przyznana⁷.

3. ROLA POMOCY PUBLICZNEJ WE WSPIERANIU ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

W warunkach gospodarki wolnorynkowej, mechanizmy regulujące funkcjonowanie przedsiębiorstw są sterowane impulsami pochodzącymi z rynku. Rola państwa w tym zakresie powinna zostać ograniczona do minimum, by nie zaburzać zasad wolnej konkurencji. Interwencja ze strony sektora publicznego może wywierać pozytywny wpływ na jedne przedsiębiorstwa i zarazem szkodzić innym. Państwo wspierając selektywnie niektóre przedsiębiorstwa lub niektóre gałęzie przemysłu, może naruszać równowagę między wybranymi podmiotami a ich konkurentami⁸.

Korzyści finansowe uzyskiwane przez niektóre przedsiębiorstwa mogą umożliwiać im na obniżenie kosztów produkcji, a co za tym idzie, także cen produktów i usług. Jest to istotny czynnik świadczący o atrakcyjności oferty rynkowej danego podmiotu, który może przyczyniać się do poprawy jego pozycji konkurencyjnej wobec pozostałych firm działających na rynku. Pomoc publiczna udzielana selektywnie w niektórych przypadkach stanowi barierę wejścia dla nowych przedsiębiorstw, które zmuszone byłyby do poniesienia wyższych nakładów związanych z osiągnięciem poziomu ekonomicznego i technologicznego uzyskanego przez korzystającą z niej firmę⁹.

Poszczególne państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej decydują się na udzielanie pomocy publicznej wybranym podmiotom, by umożliwić realizację polityki gospodarczej. Najczęściej ma ona na celu wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów, zmniejszania wpływu zakłóceń warunków konkurencji, których źródło znajduje się poza obszarem Wspólnoty, stymulowanie rozwoju branż, które wymagają wsparcia¹⁰.

W przypadku polskich przedsiębiorstw istotnym celem pomocy publicznej jest ich wzmocnienie i przystosowanie do efektywnego funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim. W trakcie trwania negocjacji stowarzyszeniowych strona polska wnioskowała o wyższe niż wynikające z prawa wspólnotowego limity pomocy publicznej dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji celem dostosowania się do standardów ochrony środowiska. Istotnym celem polskich negocjatorów było utrzymanie przywilejów dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w Specjalnych Strefach Ekonomicznych. Strona wspólnotowa stała na stanowisku konieczności pełnego dostosowania reguł

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) NR 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*.

⁷ <http://www.konkurencyjnos.gov.pl/Finansowanie/Wysokosc+wsparcia/> 26 listopada 2006 r.

⁸ M. Szydło, *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 43.

⁹ Ibidem, s. 49.

¹⁰ I. Postuła, *Systemy udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia i Materiały - Wydział Zarządzania UW” 2005, nr 1, s. 45.

przyznawania pomocy publicznej w Polsce do prawa europejskiego, dotyczyło to także funkcjonowania SSE. Ostatecznie przyjęte zostały rozwiązania kompromisowe¹¹:

- a) okresy przejściowe dla małych oraz średnich przedsiębiorstw, odpowiednio do 2011 i 2010 r.,
- b) zwiększony do 75% kosztów inwestycji pułap pomocy publicznej dla tych dużych przedsiębiorstw, które uzyskały zezwolenia na działalność w SSE do końca 1999 roku oraz do 50% dla inwestorów, którzy uzyskali w trakcie roku 2000. Pomoc naliczana będzie od 1 stycznia 2001 r.
- c) pułap pomocy dla przedsiębiorstw z sektora motoryzacyjnego na poziomie 30% kosztów inwestycji.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady Europejskiej przedstawionym podczas szczytu w Lizbonie w marcu 2000 r., poszczególne kraje członkowskie powinny odchodzić od pomocy udzielanej poszczególnym przedsiębiorstwom na rzecz pomocy horyzontalnej. Istotną rolę w pomocy publicznej mają odgrywać nakłady na działalność B+R. Unia Europejska zakłada ich zwiększenie do poziomu 3% PKB¹². Zakłada się, że pozwoli to na zwiększenie innowacyjności i produktywności przedsiębiorstw między innymi dzięki wprowadzaniu nowych, konkurencyjnych wyrobów i usług oraz opracowywania nowych technologii.

4. POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE

Przełomowym okresem w przyznawaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, było wejście do Unii Europejskiej w 2004 roku. Ogólna wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w tym czasie wyniosła 16 400,6 mln PLN, co stanowi 3 617,3 mln EURO (przy średnim kursie z 2004 roku 1 EURO = 4,5340 PLN). Udzielona pomoc stanowiła 2,1 % wartości dodanej brutto w gospodarce. W przeliczeniu na jednego pracującego w gospodarce wartość pomocy wyniosła 2 188,3 PLN (482,6 EURO). Pomoc publiczna udzielona w 2004 roku przedsiębiorcom stanowiła 1,9% Produktu Krajowego Brutto wobec 3,5% w 2003 roku.¹³

Pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom w latach 2000-2004 charakteryzują następujące tendencje¹⁴:

- wśród form pomocy dominowały dotacje oraz zwolnienia podatkowe i fundusze,
- od roku 2002 systematycznie zwiększa się nominalna wartość pomocy publicznej udzielanej w postaci wniesienia kapitału i konwersji wierzytelności na akcje lub udziały,
- w roku 2004 zanotowano istotny wzrost wartości udzielonej pomocy horyzontalnej na restrukturyzację, co wynika przede wszystkim z realizacji postanowień tzw. „ustaw antykryzysowych”,

¹¹ *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2002, s. 15.

¹² *Polska a gospodarka oparta na wiedzy. W kierunku zwiększania konkurencyjności Polski w Unii Europejskiej*, Washington: The World Bank. Europe and Central Asia Region. Private and Financial Sector Development; Pruszków: „Rewasz”, 2004, s. 15.

¹³ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 9.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

- dynamicznie zwiększa się wartość udzielanej pomocy regionalnej, głównie z powodu rosnącej wartości zwolnień podatkowych, z których korzystają przedsiębiorcy działający na terenie SSE,
- w roku 2003 wartość udzielonej pomocy była wyjątkowo duża, głównie w wyniku realizacji postanowień ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz.U. Nr 210, poz. 2037).

Analiza tendencji w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw wskazuje, że w większości jest ona reakcją na występujące kryzysy, znacznie mniej można było w analizowanym okresie dostrzec działań, których celem była realizacja spójnej polityki gospodarczej.

W 2004 roku daje się zauważyć znaczny wzrost wielkości pomocy horyzontalnej, co jest prawdopodobnie rezultatem przystosowania do wymagań stawianych przez Unię Europejską. Pomoc horyzontalna jest traktowana priorytetowo, gdyż w najniższym stopniu może niekorzystnie wpływać na funkcjonowanie konkurencji. Jej poziom od momentu wejścia do Unii Europejskiej nie ulega istotnym zmianom.

Tabela 1. Struktura pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom w latach 1997-2006

przeznaczenie pomocy	rok									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
sektorowa	32,2	38,7	31,4	48,0	24,9	17,9	70,6	32,0	28,8	15,7
horyzontalna	28,9	27,6	37,2	30,0	32,9	33,5	9,9	50,5	49,9	48,9
regionalna	38,9	33,7	31,4	22,0	0,4	4,6	3,0	9,7	21,0	34,9

* nie uwzględniono pomocy dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu oraz innych tytułów (np. wsparcie eksportu, rekompensaty dla przedsiębiorców, naprawa szkód), dlatego od roku 2001 wielkość procentowa poszczególnych rodzajów pomocy nie sumuje się do 100%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o pomocy publicznej udzielanej w latach 1997 - 2006.

W roku wejścia Polski do Unii Europejskiej nastąpił wzrost pomocy przyznawanej w układzie regionalnym. Można to być związane z zapoczątkowaniem działań, których celem jest wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych obszarów kraju.

PODSUMOWANIE

Pomoc publiczna odgrywa dużą rolę w finansowaniu rozwoju przedsiębiorstw. Integracja Polski z Unią Europejską przyczyniła się do zwiększenia możliwości udzielania wsparcia dzięki dostępowi do funduszy europejskich. Przynależność do Wspólnoty nakłada jednak obowiązek odpowiedniego doboru kierunków i sposobów udzielania pomocy przez państwo, by nie dopuścić do zachwiania konkurencji rynkowej.

Przedsiębiorstwa z terenu Polski wymagają znacznego wsparcia, żeby mogły skutecznie prowadzić działalność na jednolitym rynku europejskim. Jest to jeden z warunków prawidłowej realizacji założeń transformacji gospodarki. Ze względu na stosowane instrumenty i formy pomocy, największy udział w jej świadczeniu odgrywają organy skarbowe i celne poprzez subsydia podatkowe¹⁵.

¹⁵ S. Pyciński (red.), *System pomocy publicznej dla MSP w Polsce – zapotrzebowanie małych i średnich przedsiębiorstw na pomoc publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 14.

Polski system pomocy publicznej wymaga znacznych zmian w celu dostosowania do rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Dotyczy to między innymi form pomocy. W krajach piętnastki znaczną rolę odgrywa pomoc bezpośrednia w postaci dotacji, gdy tymczasem w Polsce najczęściej stosowane są rozwiązania w postaci uszczuplenia wpływów budżetowych. Takie podejście do świadczenia pomocy utrudnia jednak pomiar jej efektów oraz zmniejsza wpływ na działania prowadzone przez przedsiębiorstwa.

LITERATURA

- [1] Decyzja Komisji dotycząca pomocy państwa dla górnictwa węglowego (Decyzja 2064/86/EWWiS).
- [2] Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.
- [3] Jankowska A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 6-7.
- [4] Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- [5] *Polska a gospodarka oparta na wiedzy. W kierunku zwiększania konkurencyjności Polski w Unii Europejskiej*, Washington: The World Bank. Europe and Central Asia Region. Private and Financial Sector Development; Pruszków: „Rewasz”, 2004.
- [6] Postuła I., *Systemy udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia i Materiały - Wydział Zarządzania UW” 2005, nr 1.
- [7] Pyciński S. (red.), *System pomocy publicznej dla MSP w Polsce – zapotrzebowanie małych i średnich przedsiębiorstw na pomoc publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005.
- [8] *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2002.
- [9] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005.
- [10] Rozporządzenie Komisji (WE) NR 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis.
- [11] Szydło M., *Pojęcie pomocy państwa w prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.

THE ROLE OF PUBLIC AID IN FINANCING OF ENTERPRISE DEVELOPMENT

The paper presented the problem of public aid distribution for enterprise development in Poland. Poland and the Czech Republic, can be classified into the group of countries that have been considered most problematic by the Commission before accession. Having joined the European Union, Poland, as one of the poorest member state, hopes for a significant financial support. However, adjustment changes are indispensable in system of public aid.