

*Dorota Burzyńska**, *Anna Stepniak-Kucharska***

FORMY I ZNACZENIE POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

1. POJĘCIE POMOCY PUBLICZNEJ

W polskim systemie prawnym ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹ jest podstawowym aktem prawnym regulującym warunki, jakie muszą być spełnione, aby przedsiębiorcom można było udzielać pomocy publicznej. Jednocześnie przepisy te dostosowują prawo polskie do prawa wspólnotowego.

Podstawowym celem pomocy publicznej jest ułatwienie przedsiębiorstwom przewyższania barier występujących w działalności gospodarczej, a tym samym stymulowanie wzrostu ich konkurencyjności i elastyczności.

Celem artykułu jest prezentacja funkcjonujących w polskim systemie prawnym form i przeznaczenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz wskazanie wykorzystywanych kategorii pomocy i jej struktury w kontekście integracji z Unią Europejską, a także próba oceny wspierania przez państwo przedsiębiorców w postaci pomocy publicznej.

Pomocą publiczną jest przysporzenie określonemu przedsiębiorcy korzyści finansowych w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Jednak aby wsparcie uznane zostało za pomoc publiczną, muszą być spełnione dwa warunki: pomoc musi być realizowana bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejszających te środki oraz nie może naruszać lub grozić naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów². Takie ujęcie warunków oznacza, że nie jest

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów UŁ.

** Mgr, asystent w Katedrze Ekonomii UŁ.

¹ DzU 2000, nr 60, poz. 704, z późn. zm. (ustawa weszła w życie 1 stycznia 2001 r.), uchylona została przez ustawę z 27 lipca 2002 r., DzU, nr 141, poz. 1177 (ustawa weszła w życie 6 października 2002 r.).

² Gdy wskazane przesłanki nie zachodzą, udzielana pomoc nie podlega ustawie.

istotny podmiot przekazujący pieniądze, lecz źródło pochodzenia środków. Ponadto przysporzenie będące pomocą publiczną musi być dokonywane na rzecz określonych przedsiębiorców, co oznacza, że ma charakter selektywny.

Ustawy nie stosuje się do pomocy, której wartość łącznie z tą przyznaną przedsiębiorcy w ciągu kolejnych 3 lat poprzedzających dzień jej udzielenia nie przekracza 100 tys. euro. Zasada ta jednak nie obowiązuje w procesie wspierania publicznymi środkami takich branż, jak górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, transport, gdyż ta pomoc podlega ustawie niezależnie od jej wartości.

2. FORMY I PRZEZNACZENIE POMOCY PUBLICZNEJ

Forma pomocy publicznej określa sposób, w jaki środki publiczne przekazywane są przedsiębiorcom i tak, zgodnie z przepisami ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców³, pomoc publiczna może być udzielana jako bezpośrednie dofinansowanie lub oddłużenie⁴, a w szczególności w formie:

- dotacji;
- dokapitalizowania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- pożyczek lub kredytów udzielanych na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- poręczeń lub gwarancji udzielanych przedsiębiorcom lub za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- ulg i zwolnień podatkowych;
- zaniechania poboru, odroczenia płatności lub rozłożenia na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę;
- umorzenia bądź zaniechania ustalania lub poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne innych niż podatki albo rozłożenia na raty lub odroczenia płatności takich świadczeń;
- zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością skarbu państwa, państwowych osób prawnych albo jednostek samorządu terytorialnego na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2002, nr 141, poz. 1177.

⁴ W opracowaniu za formy oddłużeniowe uznane zostały wszystkie, które nie stanowią lub nie służą bezpośredniemu dofinansowaniu przedsiębiorstw i są uszczupleniem wpływów budżetowych.

Z pomocy publicznej w formie **dotacji** mogą skorzystać zarówno przedsiębiorstwa duże, jak i z sektora MSP. Dotacje mogą zostać przeznaczone na szkolenia, uzyskanie certyfikatu, przygotowanie uczestnictwa w rynku kapitałowym, powiększenie kapitału funduszy pożyczkowych lub poręczeniowych oraz na inicjatywy wspierające przedsiębiorczość.

Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą skorzystać z dotacji na przygotowanie do uczestnictwa w rynku kapitałowym i za ich pomocą sfinansować do 60% ceny netto usług doradczych, związanych z wejściem akcji przedsiębiorstwa do publicznego obrotu na nieurzędowy, regulowany rynek papierów wartościowych.

Dotacje mogą także otrzymać organizacje nonprofit działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz osoby prawne, które działają dla zysku, lecz przeznaczają go na cele statutowe oraz wyodrębniły księgowo fundusz, z którego udzielają pożyczek wyłącznie dla przedsiębiorców opodatkowanych w formie karty podatkowej, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych lub księgi przychodów i rozchodów oraz udzielają poręczeń kredytów lub pożyczek zaciąganych przez MSP⁵.

Dokapitalizowanie przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku dotyczy przede wszystkim dużych przedsiębiorstw publicznych lub z dominującą własnością publiczną. Opiera się ono na subsydiach kapitałowo-inwestycyjnych, a więc na wniesieniu kapitału do spółki oraz konwersji wierzytelności na akcje lub udziały.

W ramach pomocy publicznej przedsiębiorcy oraz ich wierzyciele mogą skorzystać z systemu **poręczeń** lub **gwarancji**. Celem tej formy pomocy jest wspomaganie realizacji przedsięwzięć poprzez ułatwienie dostępu do kredytu bankowego. Nie każdy typ gwarancji czy poręczenia stanowi jednak pomoc publiczną. Pomoc taką stanowią wyłącznie poręczenia i gwarancje udzielane w sytuacji, gdy podmiot jest przedsiębiorcą w trudnej sytuacji ekonomicznej, nie ma zdolności kredytowej a także, gdy opłata prowizyjna od udzielonego poręczenia lub gwarancji jest niższa od rynkowej oraz gdy obejmują ponad 80% wartości zobowiązania. W przypadku wierzyciela pomoc publiczną stanowią gwarancje i poręczenia prowadzące do zmniejszenia ryzyka niewykonania zobowiązania.

Skarb państwa może udzielić przedsiębiorcom poręczeń i gwarancji spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych przez podmioty krajowe na rozwój i utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska, wsparcie procesów adaptacyjnych i rozwojowych w przedsiębiorstwach prywatyzowanych oraz na wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, będących wynikiem prac badawczo-rozwojowych lub badań

⁵ R. Olech, *Preferencje dla małych, średnich i początkujących. Pomoc dla przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita”, 13.11.2002.

naukowych. Pomoc ta może być udzielana do wysokości 60% wykorzystanej kwoty kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją oraz do wysokości 60% odsetek od tej kwoty. W przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej Rada Ministrów może podjąć decyzję o podwyższeniu tej kwoty.

Przedsiębiorstwa należące do MSP mogą uzyskać w Banku Gospodarstwa Krajowego poręczenia lub gwarancje spłaty kredytów i pożyczek bankowych, przeznaczonych na finansowanie inwestycji, zakup materiałów lub surowców do produkcji, świadczenie usług, zakup towarów, tworzenie nowych miejsc pracy, realizowanie kontraktów eksportowych. Pomocy publicznej podlegają również poręczenia i gwarancje powstałe w wyniku emisji obligacji, z których środki przeznaczone zostały na sfinansowanie powyższych celów.

Poza skarbem państwa i BGK poręczeń i gwarancji mogą udzielać inne państwowe osoby prawne, które zasilane są z budżetu państwa. Pomoc ta może zostać przeznaczona na rozwój obszarów rolniczych, restrukturyzację przedsiębiorstw przemysłowych oraz opracowywanie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych.

Kolejną formą pomocy publicznej są **pożyczki i kredyty udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku**. „Miękkie finansowanie” obejmuje pożyczki preferencyjne udzielane przez ARP (w tym ze środków EFSAL), PFRON, NFOŚiGW, FGŚP, ATIT, AWRSP i ARIMR, dopłaty do oprocentowania kredytów, pożyczki warunkowo umorzone oraz nieściągnięte opłaty z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska.

Pomocą publiczną jest także **odroczenie, rozłożenie na raty podatku lub zaległości podatkowej oraz jej umorzenie**, gdyż przysporzenie to stanowi zarówno korzyść dla przedsiębiorcy, jak i ma selektywny charakter. Wymienione formy pomocy publicznej obejmują także daniny publiczne inne niż podatki, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa wynika z odrębnych ustaw, np. obowiązkowych składek na rzecz ZUS⁶, opłat, dochodów z mienia w szczególności z najmu oraz dzierżawy i innych o podobnym charakterze oraz dywidendy od wniesionego kapitału.

Z ustawy oddłużeniowej⁷ skorzystać mogą podmioty gospodarcze bez względu na formę organizacyjną, wielkość przedsiębiorstwa, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, liczbę zatrudnionych czy strukturę własności⁸, które spełniają kryteria restrukturyzacji zawarte w tekście ustawy i zalegają ze spłatą określonych należności względem sektora publicznego. Do należności tych należą m. in. niewpłacone do budżetu podatki (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych,

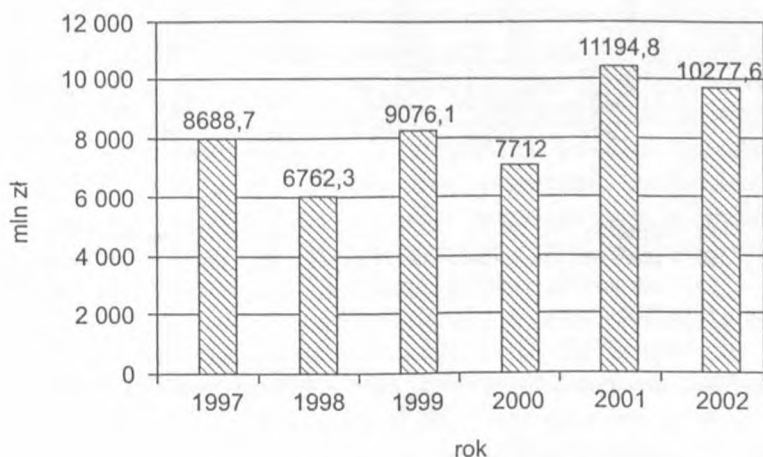
⁶ O których mowa w *Ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, DzU 1998, nr 137, poz. 887 z późn. zm.

⁷ *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych dla przedsiębiorców*, DzU 2002, nr 155, poz. 1287.

⁸ *Ibidem*, art. 2. ust. 2 i 3.

zryczałtowany podatek od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy oraz podatki zniesione, co do których nie nastąpiło przedawnienie), niezapłacone cło oraz wpłaty z zysku. W grupie tej uwzględnione są również niezapłacone składki na rzecz funduszy celowych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych⁹, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska).

Szeroki wybór pomocy publicznej skutkuje wzrostem liczby beneficjentów (z 98 085 podmiotów w roku 2000 do 776 506 podmiotów w roku 2001¹⁰ i ok. 683 000 w roku 2002¹¹), a co za tym idzie wzrostem jej wartości (zob. rys. 1). Szczególnie znaczący wzrost jej wartości nastąpił w roku 2001, kiedy to publiczne wsparcie przedsiębiorstw zwiększyło się o ponad 40%.



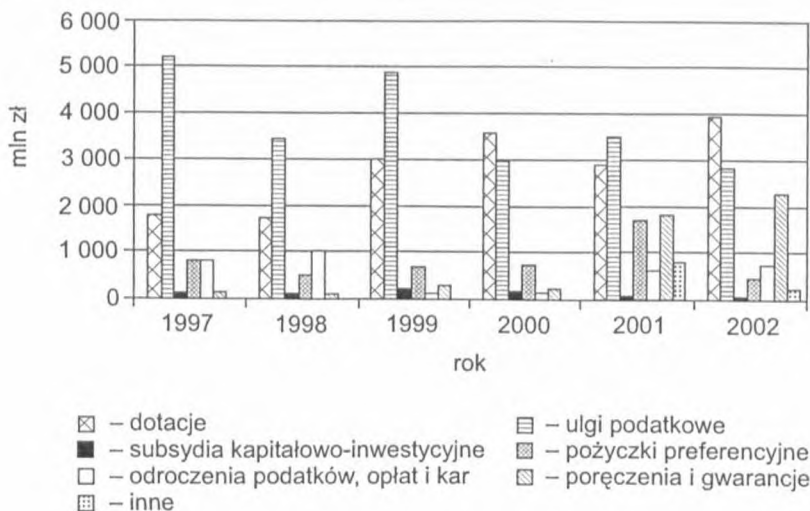
Rys. 1. Wartość pomocy publicznej w latach 1997–2002 (w mln zł) bez pomocy udzielanej w rolnictwie. Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2001*, UOKIK, Warszawa 2002, s. 9; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2002*, UOKIK, Warszawa 2003, s. 8

⁹ Znanych na 31 grudnia 2001 r. zaległości we wpłatach składek na ubezpieczenie społeczne. Restrukturyzacji w całości podlegały zaległości we wpłatach składek należnych do 31 grudnia 1998 r., natomiast składki należne od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. podlegały restrukturyzacji tylko w części finansowanej przez płatnika (połowa składki na ubezpieczenie rentowe i cała składka na ubezpieczenie wypadkowe).

¹⁰ *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2000*, UOKIK, Warszawa 2001, s. 10; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2001*, UOKIK, Warszawa 2002, s. 50; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2002*, UOKIK, Warszawa 2003, s. 15.

¹¹ *Raport o pomocy w roku 2002*, s. 41.

W latach 1997–2002 do najczęściej wykorzystywanych form pomocy publicznej należały dotacje i subsydia podatkowe (zob. rys. 2). Wzrost znaczenia dotacji jest zjawiskiem pozytywnym, gdyż uznawane są one za jedną z najefektywniejszych form. Z tego typu wsparcia skorzystać bowiem mogą przedsiębiorstwa niemające problemów finansowych, a więc skuteczne. Ponadto dotacje stanowią uzupełnienie środków własnych podmiotu, a ich pozyskanie wymaga wariantowego zaplanowania działań i umożliwia ocenę ryzyka¹².



Rys. 2. Struktura pomocy publicznej według form w latach 1997–2002 (w mln zł). Źródło: jak do rys. 1

Drugą z najczęściej wykorzystywanych form były subsydia podatkowe, a więc różnego rodzaju oddłużanie przedsiębiorstw z tytułu zobowiązań podatkowych. W ostatnich latach systematycznie wzrasta także znaczenie pomocy publicznej, udzielanej w formie pożyczek preferencyjnych oraz poręczeń i gwarancji. Ta ostatnia grupa w roku 2001 w porównaniu do roku 2000 zanotowała największy wzrost – prawie o 900%. Marginalne znaczenie ma wsparcie udzielane w postaci subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych, które w roku 2002 stanowiło 0,3% całej pomocy udzielonej przedsiębiorstwom.

¹² W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 3, s. 74.

3. KATEGORIE POMOCY PUBLICZNEJ

W ramach pomocy publicznej ustawa wyróżnia trzy jej kategorie: pomoc horyzontalną, regionalną oraz pomoc udzielaną w sektorach uznanych za wrażliwe.

Pomoc regionalna może być udzielana w regionach opóźnionych gospodarczo, a więc na obszarach charakteryzujących się poziomem PKB *per capita* niższym niż 75% średniego PKB na osobę w Unii Europejskiej¹³. Jej celem ma być pobudzenie długookresowego rozwoju tych obszarów. 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.

Pomoc regionalna jest dopuszczalna, gdy jednocześnie: stanowi element polityki regionalnej, jest zróżnicowana co do form, wielkości oraz okresu stosowania w zależności od rodzaju i skali problemów występujących na danym obszarze, nie przekracza dopuszczalnych maksymalnych wielkości pomocy, wyrażonych w kategoriach kosztów inwestycji lub utworzonych nowych miejsc pracy, oraz uwzględnia przewidywany lub faktyczny udział poszczególnych sektorów gospodarczych w przyznawanej pomocy. Wsparcie tego rodzaju ma sprzyjać pobudzeniu rozwoju określonych obszarów.

Podstawowym warunkiem otrzymania przez przedsiębiorcę pomocy regionalnej jest dokonanie nowej inwestycji w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne¹⁴, a więc utworzenie, rozbudowa lub nabycie przedsiębiorstwa oraz podjęcie zmian produkcji, produktu lub procesu wytwórczego. Do objęcia pomocą kwalifikują się wyłącznie inwestycje wskazane w rozporządzeniu¹⁵, a więc: grunty, budowle i budynki, środki trwałe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz wartości niematerialne i prawne. Wydatki związane ze środkami trwałymi mogą zostać uwzględnione w pełnej wysokości, natomiast na wartości niematerialne i prawne tylko do wysokości nieprzekraczającej 25% wartości inwestycji w środki trwałe.

Przedsiębiorca, w zależności od regionu, może wnioskować o dofinansowanie od 30% do 50% wartości inwestycji, a w przypadku małych i średnich firm pomoc ta ulega podwyższeniu o 15%. Jednocześnie otrzymanie wsparcia

¹³ Mierzonego jako średnia za okres ostatnich 3 lat.

¹⁴ Pomocy podlegają wyłącznie wartości niematerialne i prawne podlegające amortyzacji, nabyte na warunkach rynkowych i będące własnością przedsiębiorcy co najmniej 5 lat.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 października 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy regionalnej dla przedsiębiorców, DzU 2002, nr 186.

jest możliwe w sytuacji, gdy przedsiębiorca: przynajmniej w 25% partycypuje w kosztach inwestycji, przez co najmniej 5 lat będzie prowadził działalność związaną z tą inwestycją oraz nie przekroczy warunków intensywności pomocy publicznej.

Przedsiębiorcy w ramach pomocy regionalnej mogą również ubiegać się o sfinansowanie tworzenia nowych miejsc pracy. Pomoc taka jest możliwa w sytuacji, gdy nowo powstała inwestycja spowodowała przyrost netto miejsc pracy. Przedsiębiorca uzyskujący pomoc zobowiązany jest do utrzymania nowych miejsc pracy przez 5 lat, a przy ustalaniu wielkości pomocy bierze się pod uwagę dwuletnie koszty pracy nowo zatrudnionych pracowników.

Pomoc horyzontalna przeznaczona jest na konkretne cele, tj. restrukturyzację przedsiębiorstw i pomoc doraźną, prace badawczo-rozwojowe, utrzymanie poziomu zatrudnienia lub utworzenie nowych miejsc pracy, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska oraz szkolenia na potrzeby określonych przedsiębiorców, związane bezpośrednio z rozwojem ich przedsiębiorstw.

O pomoc doraźną lub związaną z restrukturyzacją mogą ubiegać się przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej. Za przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji uznaje się takie, które tracą zdolność do konkurencyjności na rynku, a utrata tej zdolności powoduje, że:

– niepokryta strata z lat ubiegłych, łącznie z wynikiem finansowym z tego roku, przewyższa 50% kapitału zakładowego lub strata z ostatniego roku obrotowego przekracza 25% tego kapitału (spółki kapitałowe);

– strata przewyższa 50% wartości majątku spółki, wniesionego jako wkład lub nabytego przez spółkę, lub wielkość straty w ostatnim roku obrotowym przekracza 25% tego majątku (pozostałe spółki);

– firmy kwalifikują się do objęcia postępowaniem upadłościowym.

Tym samym kategoria ta ma wspomagać rozwój małych i średnich przedsiębiorców, którym trudniej współzawodniczyć na rynku z dużymi podmiotami często dysponującymi znacznie wyższymi kapitałami.

Pomoc doraźna¹⁶ przeznaczona jest na tymczasowe wsparcie przedsiębiorcy. Jej celem jest umożliwienie firmie przetrwania do momentu opracowania programu restrukturyzacyjnego lub jej likwidacji. Pomoc ta może być udzielana wyłącznie w formie pożyczki lub kredytu, poręczenia lub gwarancji spłaty pożyczki lub kredytu oraz odroczenia lub rozłożenia na raty płatności świadczeń pieniężnych. Z pomocy doraźnej przedsiębiorcy mogą korzystać maksymalnie przez 6 miesięcy od momentu, w którym przyznano ją po raz pierwszy. W okresie tym na przedsiębiorcy ciąży obowiązek przygotowania i przedstawienia programu restrukturyzacyjnego, likwidacyjnego lub doku-

¹⁶ *Ibidem*.

mentów potwierdzających spłaceniu kredytu lub pożyczki, uiszczenia odroczonego lub rozłożonego na raty świadczeń pieniężnych.

Pomoc na **restrukturyzację** może zostać udzielona wyłącznie przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w celu przywrócenia długookresowej zdolności konkurencyjności na rynku¹⁷. Zatem tego typu pomoc musi efektywnie eliminować takie problemy przedsiębiorcy, które uniemożliwiają jego rozwój i zdolność do konkurencyjności na rynku. W sytuacji gdy pomoc taka gwarantuje tylko krótkotrwałe polepszenie sytuacji przedsiębiorcy, w szczególności nie likwiduje rzeczywistych przyczyn trudności, nie jest pomocą na restrukturyzację. Pomoc restrukturyzacyjna, jako podstawowy element planu naprawczego dla przedsiębiorcy, ma przyczynić się do przywrócenia długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku¹⁸.

Warunkiem otrzymania pomocy jest opracowanie, przedstawienie i wdrażanie programu restrukturyzacyjnego oraz wniesienie opłaty restrukturyzacyjnej w wysokości 1,5% w przypadku sektorów wrażliwych i 15% w przypadku pozostałych przedsiębiorstw. Powyższa kategoria pomocy horyzontalnej jest pomocą indywidualną, udzielaną w dowolnej formie, tylko jeden raz.

Pomoc publiczna na restrukturyzację udzielana jest głównie w oparciu o ustawę o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych przedsiębiorców¹⁹. Zasadniczym celem wprowadzonej ustawy było udzielenie pomocy wszystkim tym podmiotom, które z różnych przyczyn nie wytrzymały ciężaru zaległych płatności względem sektora publicznego²⁰. Ustawa stwarzała możliwość redukcji tych zobowiązań, a nawet całkowitego ich umorzenia wraz z odsetkami²¹. Ponadto ustawa wprowadziła nową preferencję, tzw. premię podatkową oraz określiła zasady, na jakich można było z niej skorzystać. Przyznane preferencje dotyczące oddłużenia przedsiębiorstw jak i uzyskania premii podatkowej miały ograniczony zakres. Wprowadzono bowiem ramy czasowe, po przekroczeniu których podatnik tracił prawo do skorzystania z ustawy. Wnioski „restrukturyzacyjne” należało złożyć do 15 listopada 2002 r.²² Z ustawy oddłużeniowej mogły skorzystać podmioty

¹⁷ *Ibidem*, art. 15.

¹⁸ Restrukturyzacja zazwyczaj obejmuje przynajmniej jeden z następujących obszarów działania przedsiębiorstwa: majątek, produkt/produkcję, organizację oraz finanse.

¹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych dla przedsiębiorców, DzU 2002, nr 155, poz. 1287.

²⁰ J. Tuk, *Warunki oddłużenia przedsiębiorców*, „Doradca Podatnika” 2002, nr 43, s. 7.

²¹ P. Rochowicz, *Dużym darować, małym premiować*, „Gazeta Prawna” 2002, nr 190/795, s. 6.

²² M. Piliszek, *Oddłużenie przedsiębiorstw*, Dodatek Specjalny do „Gazety Prawnej” 2002, nr 212, s. 1.

gospodarze bez względu na formę organizacyjną, wielkość przedsiębiorstwa, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, liczbę zatrudnionych osób czy strukturę własności, które spełniały kryteria restrukturyzacji zawarte w tekście ustawy²³. Należy podkreślić, że w żadnym przypadku restrukturyzacji nie podlegały zaległości podatkowe oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, określone w decyzji jako skutek podjętych przez podatnika/płatnika czynności prawnych, mających na celu obejście przepisów podatkowych albo przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Nie mogły być także objęte restrukturyzacją długi przedsiębiorców znajdujących się w likwidacji lub upadłości.

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 B + R, 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 projektów²⁴.

W ramach pomocy horyzontalnej na B + R mogą zostać sfinansowane koszty wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy tych pracach, aparatury i sprzętu, gruntów, budynków, wartości niematerialnych i prawnych, ekspertyz i opinii wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby badań oraz koszty zużycia materiałów i energii oraz inne koszty operacyjne, ponoszone bezpośrednio przy tych pracach.

Pomoc horyzontalna może zostać udzielona wyłącznie na badania podstawowe, przemysłowe i przedkonkurencyjne. Badania podstawowe obejmują działalność badawczą, eksperymentalną lub teoretyczną, podejmowaną w celu zdobycia nowej wiedzy o zjawiskach i faktach, nieukierunkowaną na bezpośrednie zastosowanie w praktyce. Do badań przemysłowych zaliczane są planowe badania mające na celu pozyskanie nowej wiedzy, która może być bezpośrednio przydatna do opracowywania nowych albo znaczącego udoskonalenia już istniejących produktów, procesów lub usług. Badania przedkonkurencyjne obejmują przekształcenie wyników badań przemysłowych na plany, założenia lub projekty nowych, zmodyfikowanych lub udoskonalonych produktów.

²³ C. Banasiński, *Pomoc dla przedsiębiorców*, Vademecum „Rzeczpospolitej” 2002, nr 34, s. 25.

²⁴ A. Kubasiak, *Na nowoczesne technologie. Pomoc dla przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita”, 22.11.2002.

Opisany podział prac badawczo-rozwojowych jest istotny, gdyż od tego, do której grupy należą prowadzone prace, zależy wysokość udzielonej pomocy. Największe wsparcie przedsiębiorcy mogą otrzymać na badania podstawowe (do 100% kosztów), jeśli ich wyniki powszechnie i na równych zasadach udostępnione zostaną innym podmiotom. W przypadku badań przemysłowych pomoc publiczna nie może przekroczyć 50% kosztów, a przedkonkurencyjnych 25%. Powyższe limity pomocy na badania przemysłowe i przedkonkurencyjne, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, poziomu rozwoju gospodarczego obszaru i współpracy z innymi podmiotami, mogą zostać zwiększone odpowiednio do 75% i 50% poniesionych nakładów.

Pomoc horyzontalna może zostać również przeznaczona na **utrzymanie poziomu zatrudnienia lub utworzenie nowych miejsc pracy**. Pomoc tego typu jest dopuszczalna, gdy służy utrzymaniu dotychczasowych lub utworzeniu nowych miejsc pracy. Udzielana jest ona na określony czas, a korzystać z niej mogą zarówno przedsiębiorcy już prowadzący działalność gospodarczą, jak i dopiero wchodzący na rynek. W ramach tej kategorii przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą mogą ubiegać się o pożyczki na utworzenie nowych miejsc pracy dla absolwentów. Na jedno miejsce pracy można otrzymać do 40 000 zł pożyczki udzielanej na okres do 36 miesięcy i oprocentowanej w wysokości 0,75% aktualnie obowiązującej stopy redyskontowej. Pożyczek na sfinansowanie kosztów rozpoczęcia działalności udziela również BGK. Pomoc taka może wynieść od 5000 do 40 000, oprocentowana jest na 5% i udzielana maksymalnie na 36 miesięcy. Przedsiębiorcy, którzy podjęli działalność gospodarczą po 4 sierpnia 2004 r. oraz zatrudnili absolwentów, mogą dodatkowo skorzystać ze zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne przez 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności oraz z dofinansowania składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe.

Z preferencyjnych pożyczek mogą również skorzystać absolwenci tworzący nowe miejsca pracy. Pożyczka oprocentowana jest wówczas na 5% (w powiatach zagrożonych bezrobociem strukturalnym 3%), maksymalna kwota stanowi dwudziestokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a po 2 latach można ubiegać się o częściowe jej umorzenie (do 50%).

Pomoc horyzontalna dopuszczalna jest także **na rozwój małych i średnich przedsiębiorców**²⁵, gdy przeznaczona jest na finansowanie usług do-

²⁵ Za małego uznaje się przedsiębiorcę, który w poprzednim roku obrotowym: zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników, miał przychód netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych do 7 mln euro lub suma aktywów jego bilansu nie przekroczyła 5 mln euro. Średni przedsiębiorca to taki, który w minionym roku obrotowym zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników, uzyskiwał przychód netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych do 40 mln euro lub suma aktywów jego bilansu nie przekroczyła 27 mln euro.

radczych, kosztów uzyskania certyfikatu lub w inny sposób wspiera tego typu firmy.

Ustawa traktuje sektor małych i średnich przedsiębiorstw w sposób szczególnie uprzywilejowany, gdyż przysługują im podwyższone limity wszystkich form pomocy publicznej, a także otrzymują możliwość sfinansowania środkami publicznymi dodatkowych wydatków. Pomoc horyzontalna dla sektora MSP przyjmuje przede wszystkim formę dotacji, subsydiów podatkowych oraz preferencyjnych kredytów i pożyczek.

W ramach usług doradczych przedsiębiorcy z sektora MSP mogą korzystać z bezpłatnych konsultacji w punktach konsultacyjno-doradczych. Usługi te obejmują doradztwo podstawowe, związane z administracyjnymi i prawnymi aspektami działalności gospodarczej, zarządzaniem przedsiębiorstwem oraz ofertą instytucji bankowych i finansowych. W trakcie roku kalendarzowego przedsiębiorcy przysługuje 10 godzin darmowego doradztwa²⁶. Dodatkowo przedsiębiorcy mogą skorzystać ze sfinansowania środkami publicznymi do 50% kosztów poniesionych na różnego rodzaju usługi konsultingowe.

Mali i średni przedsiębiorcy mogą ponadto otrzymać pomoc publiczną na uzyskanie certyfikatu z zakresu systemów zarządzania jakością, środowiskiem lub bezpieczeństwem pracy oraz kosztów audytu certyfikacyjnego. Finansowaniu podlega do 60% ceny netto usług doradczych i szkoleniowych, jednak nie więcej niż 20 000 zł w przypadku małego przedsiębiorcy i 25 000 zł średniego. W sytuacji gdy podmiot korzysta z audytu certyfikacyjnego, może uzyskać do 60% ceny netto, jednak nie więcej niż 6000 zł (mały) i 12 000 zł (średni).

Kolejnym celem, na który może zostać przeznaczona pomoc horyzontalna są **szkolenia**. Pomoc ta jest dopuszczalna, jeżeli przeznaczona jest na szkolenia specjalistyczne lub ogólne. Za szkolenia specjalistyczne uznawane są zajęcia praktyczne i teoretyczne dotyczące bezpośrednio i wyłącznie objęwanego obecnie i w przyszłości stanowiska pracownika u danego przedsiębiorcy, gdy wykorzystanie tych umiejętności u innych przedsiębiorców jest ograniczone lub niemożliwe. Szkolenia ogólne obejmują natomiast zdobywanie umiejętności, które będą możliwe do wykorzystania tak u obecnego, jak i u innego przedsiębiorcy.

Dotacjami szkoleniowymi mogą zostać objęte wydatki poniesione na szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, marketingu, zarządzania przedsiębiorstwem oraz wydatki na studia podyplomowe. Dofinansowanie może objąć do 25% kosztów szkoleń specjalistycznych i do 50% szkoleń ogólnych, z tym że w przypadku małych i średnich przedsię-

²⁶ R. Olech, *op. cit.*

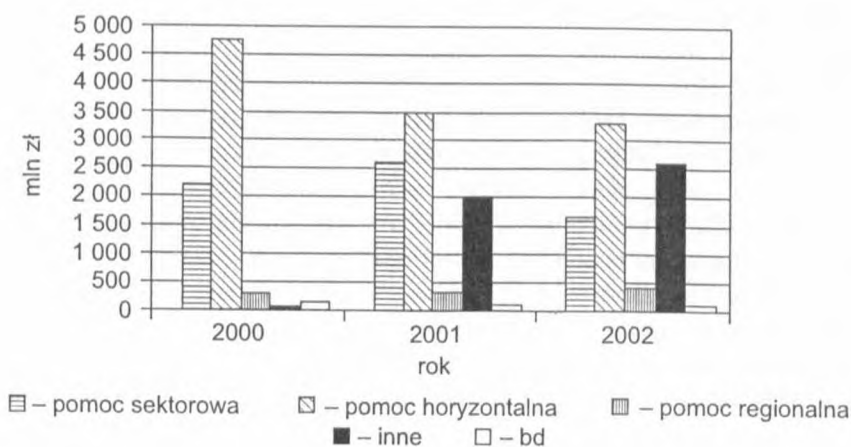
biorców limity te zostały podniesione do 60%, a łączna kwota dotacji na jednego przedsiębiorcę nie może przekroczyć 5000 zł rocznie.

Ostatnim celem wymienionym w ustawie, na który może zostać wydatkowana pomoc horyzontalna jest **ochrona środowiska**. Pomoc na środowisko jest dopuszczalna, gdy jest przeznaczona na inwestycje mające na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń, oszczędność energii lub rekultywację powierzchni ziemi, rekompensatę wzrostu kosztów związanych z gospodarką odpadami, produkcją energii ze źródeł odnawialnych oraz produkcją energii elektrycznej wytwarzanej wraz z ciepłem, usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorców, a także inne działania w dziedzinie ochrony środowiska. Jej celem jest ułatwienie przedsiębiorstwom osiągnięcia wyższego poziomu od obowiązujących standardów ochrony środowiska lub dostosowanie się do nowych standardów, które nie weszły jeszcze w życie. Wsparcia nie można uzyskać w celu dostosowania przedsiębiorstwa do standardów już obowiązujących.

W przypadku pomocy na ochronę środowiska wprowadzono pojęcie kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą. Najczęściej oblicza się je, pomniejszając całkowite koszty inwestycyjne o wartość dochodów uzyskanych wskutek wzrostu zdolności produkcyjnych, oszczędności w ponoszonych kosztach oraz o wartość dochodów z produkcji ubocznej, osiągniętych w ciągu 5 lat od zakończenia inwestycji. Jednocześnie istnieje jednak możliwość zwiększenia intensywności pomocy publicznej, przewidzianej na ten cel o 10%.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców dopuszcza również **pomoc w sektorach uznanych za wrażliwe** (górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, motoryzacja, włókna syntetyczne, budownictwo okrętowe, żegluga morska). Ustawa przyznaje takim przedsiębiorcom 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. Modyfikacje mogą dotyczyć ograniczenia liczby dopuszczalnych w sektorze celów pomocy, wprowadzenia nowych rodzajów pomocy, nieprzewidzianych w ogólnych zasadach lub zmian warunków udzielania tego wsparcia.



Rys. 3. Struktura pomocy publicznej w latach 2000–2002 (w mln zł). Źródło: *Raport o pomocy w roku 2001*, s. 11–13; *Raport o pomocy w roku 2002*, s. 10–12

W Polsce w latach 2000–2002 dominowała pomoc horizontalna (zob. rys. 3), jednak wartość tej formy pomocy zmniejszyła się w analizowanym okresie o prawie 50%. W grupie tej, w roku 2001 i 2002 największy udział stanowiły wydatki na restrukturyzację (odpowiednio 59,5% i 60,6% przy 6,2% w roku 2000). Jednocześnie zdecydowanie zmniejszyło się znaczenie wsparcia horizontalnego, udzielanego na utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy (z 23,6% w roku 2000 do 3,0% w roku 2001 i 6,6% w roku 2002). Redukcji uległa także pomoc sektorowa (z 30,1% w roku 2000 do 17,9% w roku 2002). W grupie tej ponad 90% środków systematycznie trafiało do sektora górnictwa i węgla. Drastycznemu zmniejszeniu uległa również niewielka do tej pory pomoc regionalna. Największy wzrost zanotowały wydatki na inne tytuły, wśród których dominowała pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorców z tytułu realizacji zadań publicznych.

4. POMOC PUBLICZNA W KONTEKŚCIE INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Traktat Rzymski nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek zaniechania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, która to pomoc zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji w wymianie handlowej Wspólnoty. Komisja UE, sprawująca stały nadzór nad przestrzeganiem zasad udzielania pomocy publicznej przez kraje członkowskie,

podejmuje szereg działań zmierzających do uściślenia kryteriów oceny poszczególnych przypadków pod kątem zgodności lub sprzeczności z zasadami wspólnego rynku, a w szczególności dotyczących restrukturyzacji i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, małych i średnich podmiotów, poszczególnych sektorów przemysłu, badań naukowo-technicznych oraz pomocy regionalnej.

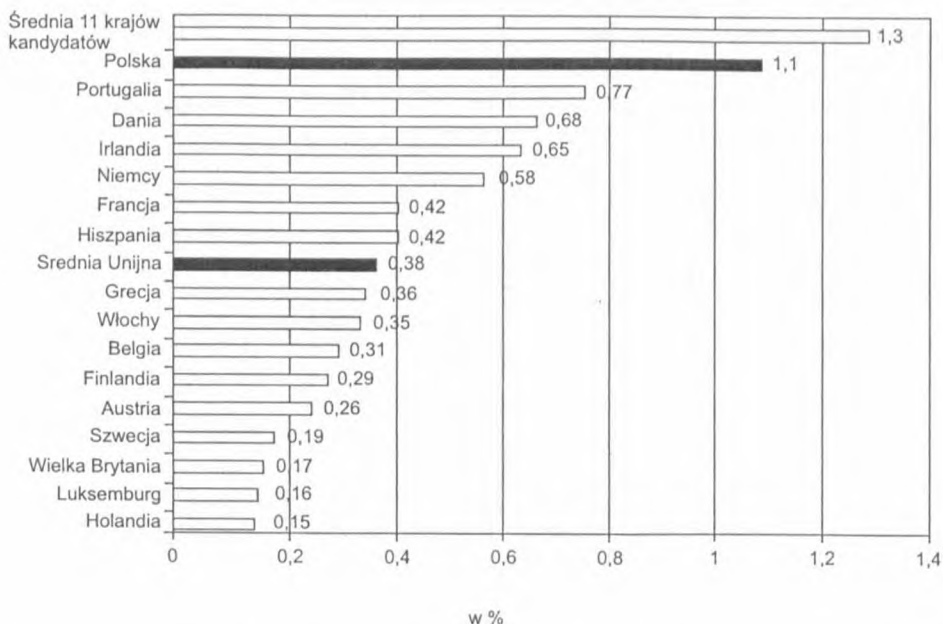
Wymagania takie stawiane są również krajom kandydującym do członkostwa w UE, w tym Polsce. Dlatego też ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców dostosowuje w tym zakresie polskie prawo do prawa wspólnotowego. Jednakże dostosowanie norm legislacyjnych nie oznacza jednocześnie realizacji wytycznych Unii Europejskiej w tym zakresie. Ponadto obowiązująca ustawa o pomocy publicznej będzie funkcjonować tylko do momentu przystąpienia Polski do Wspólnoty. Od tego momentu będą nas obowiązywać takie same zasady, jak i inne kraje członkowskie. W szczególności zmianie ulegnie sposób notyfikacji pomocy. O legalności udzielanego wsparcia nie będzie już bowiem decydować UOKIK, lecz Komisja Europejska. Dodatkowo Polska będzie obowiązana powiadamiać Komisję o każdej pomocy, nieobjętej programami pomocowymi, przekraczającej 100 000 euro.

Zgodnie z wytycznymi Unii²⁷, kraje członkowskie zostały zobowiązane do systematycznej redukcji udziału pomocy publicznej w PKB oraz do przeorientowania celów udzielanego wsparcia. Na szczycie sztokholmskim postanowiono, iż pomoc publiczna powinna zostać zmniejszona do 0,9% PKB w roku 2003 i 0,7% PKB w roku 2004. W tym zakresie Polska nie spełnia norm wspólnotowych. Po pierwsze, pomoc publiczna nie ulega systematycznej redukcji (zob. rys. 8), a po drugie, udział pomocy publicznej w PKB jest dużo wyższy niż w krajach członkowskich (zob. rys. 4). Procesy te mogą w przyszłości wywoływać konflikty na linii Polska-UE, gdyż jako członek Wspólnoty będziemy musieli dostosowywać się do ustalonych reguł.

Drugim celem postawionym przed krajami członkowskimi jest przeorientowanie udzielanej pomocy publicznej na cele o charakterze horyzontalnym, a więc na cele w największym stopniu wpływające na wzmocnienie konkurencyjności i rozwój działalności gospodarczej. Wiąże się to bezpośrednio z koniecznością obniżania pomocy wywołującej największe zakłócenia konkurencji oraz pomocy najmniej skutecznej, a także z koncentracją pozostałych środków na wsparciu horyzontalnym.

W zakresie struktury pomocy publicznej występują znaczne rozbieżności między Wspólnotą a Polską. W Polsce zarówno pomoc regionalna, jak i sektorowa (bez górnictwa węgla) stanowią nieznaczący udział w pomocy publicznej ogółem.

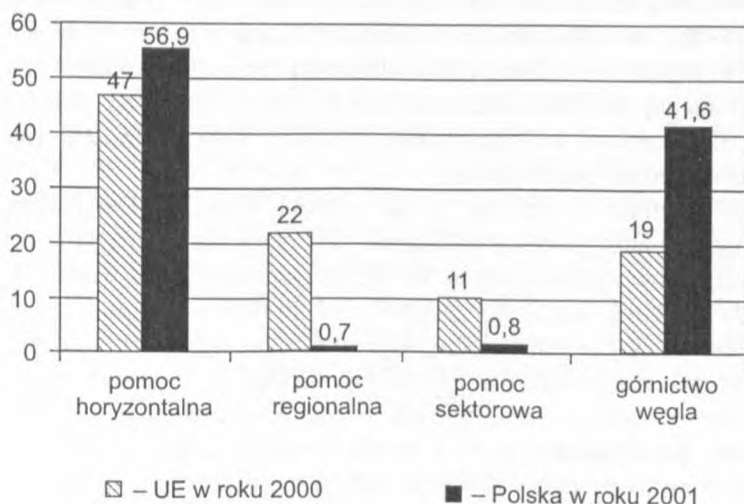
²⁷ Szczyt w Sztokholmie, 2001.



Rys. 4. Udział pomocy publicznej w PKB (stan na koniec listopada 2002 r.). Źródło: *State aid as a percentage of GDP*, Raport Komisji Europejskiej, www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k1.html

Pomoc regionalna jest ponad trzydziestokrotnie niższa niż w UE (zob. rys. 5). Wśród krajów członkowskich jedynie Dania ma niższy wskaźnik. Natomiast najwyższym wskaźnikiem charakteryzują się Grecja (90%) i Włochy (56%). Wartość pomocy regionalnej nie będzie więc stanowić problemu po przystąpieniu do Unii, jednak wątpliwości Komisji może budzić jej zasięg terytorialny. W związku z tym, iż PKB *per capita* na terenie całego kraju jest niższy niż 75% średniej unijnej, pomoc ta może być udzielana we wszystkich regionach, a z całą pewnością nie taka była intencja ustawodawców.

Pomoc horyzontalna jest właściwie jedynym typem wsparcia preferowanym przez Komisję Europejską. Dlatego też stanowi dominującą część udzielanej pomocy publicznej we Wspólnocie (83% w Danii, 77% w Belgii, 75% w Holandii). Pomoc ta przyjmuje zbliżone wartości w Polsce i krajach członkowskich (odpowiednio 56,9% i 47%), jednakże uwzględnienie w porównaniach pomocy *stricto* horyzontalnej, a więc wyłączenie pomocy udzielonej na tytuły określone jako „inne” powoduje, iż znaczenie tego wsparcia w Polsce znacząco spada z 56,9% do 32,9%, co plasuje nas dużo poniżej średniej unijnej (47%). Mniejszym udziałem charakteryzuje się jedynie Grecja (8%).



Rys. 5. Struktura pomocy publicznej w UE i Polsce z wyłączeniem pomocy w rolnictwie, rybołówstwie i transporcie (w%). Źródło: *Raport o pomocy w roku 2001*, s. 46–47

Główny problem stanowi jednak struktura tej pomocy. W Polsce znikome jest znaczenie pomocy udzielanej sektorowi MSP (1,7% przy 10% w UE), która jest zdecydowanie preferowana we Wspólnocie, gdyż odgrywa znaczącą rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy oraz jest siłą napędową przemian strukturalnych gospodarki. Podobna sytuacja ma miejsce w zakresie kształtowania się pomocy udzielanej na B + R (odpowiednio 3% i 11%), inwestycje energooszczędne (0,2% i 2%) oraz na ochronę środowiska (1,4% i 13%). Dominujące znaczenie w pomocy horyzontalnej odgrywa natomiast pomoc doraźna i na restrukturyzację (łącznie 63,1%), a więc pomoc dopuszczalna w UE w wyjątkowych przypadkach i ściśle kontrolowana. W związku z tym udział pomocy na restrukturyzację z całą pewnością będzie wywoływać konflikty po przystąpieniu Polski do Wspólnoty, tym bardziej że wsparcie to opiera się przede wszystkim na wykorzystaniu różnego rodzaju zwolnień, odroczeń lub umorzeń należności podatkowych i parafiskalnych, a więc na formach zabronionych w Unii.

Konflikty wywołuje również pomoc sektorowa, szczególnie w górnictwie węgla. Programy pomocowe tej branży uzyskują bowiem akceptację Komisji jedynie w przypadku, gdy ich celem jest poprawa konkurencyjności, zapewnienie ciągłości podaży węgla oraz łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji tego sektora, przy czym muszą być one związane z restrukturyzacją, racjonalizacją i modernizacją wydobycia. Pomoc udzielana w tym sektorze

z całą pewnością będzie musiała być zredukowana, gdyż jest ponad dwukrotnie wyższa niż we Wspólnocie i stanowi ponad 98% pomocy sektorowej i ponad 31% pomocy ogółem (bez rolnictwa). Ponadto ustalenia sztokholmskie zobowiązują państwa członkowskie do odchodzenia od pomocy o najmniejszej skuteczności i efektywności, a taka z całą pewnością jest pomoc udzielana sektorom schyłkowym.

Można również oczekiwać, iż po akcesji Komisja Europejska, przejmująca nadzór nad pomocą publiczną w Polsce będzie chciała zmniejszyć liczbę podmiotów uprawnionych do jej przyznawania do wielkości porównywalnych w Unii, czyli do 50–80²⁸. W praktyce, w początkowej fazie zmian może to skutkować jeszcze większym chaosem i problemami z kontrolą wykorzystania publicznych środków. Jednak w długim okresie zmniejszenie liczby podmiotów decyzyjnych z całą pewnością ułatwi kontrolę nad wspieraniem przedsiębiorstw za pomocą środków publicznych.

Przejęcie nadzoru przez Komisję będzie również oznaczać wzrost wymagań wobec organów udzielających pomocy, np. w zakresie oceny biznesplanów czy planów restrukturyzacyjnych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie się także wiązać z koniecznością zmiany struktury intensyfikacji pomocy publicznej, a więc z odchodzeniem od celów pomocy rozumianych wyłącznie jako przeznaczenie środków stanowiących pomoc dla przedsiębiorców na rzecz konkretnych celów, które mają zostać dzięki tej pomocy osiągnięte. Jednocześnie będzie musiało następować zwiększanie udziału pomocy udzielanej w ramach różnego rodzaju programów.

5. PRÓBA OCENY WSPIERANIA PRZEZ PAŃSTWO PRZEDSIĘBIORCÓW W POSTACI POMOCY PUBLICZNEJ – WNIOSKI

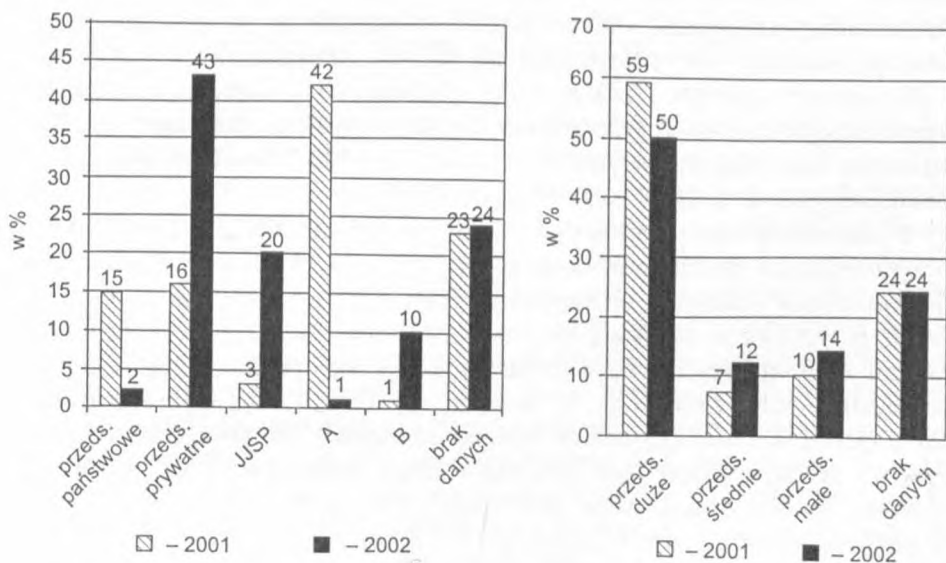
Pomoc publiczna, czyli wydawanie środków publicznych w celu przysporzenia korzyści wybranym przedsiębiorcom, niesie ze sobą daleko idące skutki ekonomiczne. Wywołuje pozytywne i negatywne efekty zarówno w sferze mikro-, jak i makroekonomicznej.

Wspieranie przedsiębiorców ze środków publicznych stymuluje rozwój całej gospodarki lub jej słabszych ekonomicznie regionów. Równocześnie pomoc publiczna ma za zadanie ułatwiać przedsiębiorstwom przezwyciężanie barier występujących w gospodarce i pobudzać wzrost ich konkurencyjności. Jednakże prowadząc do uprzywilejowania wybranych przedsiębiorstw i pro-

²⁸ Obecnie ok. 3500 podmiotów, w tym ok. 2500 gmin.

duktów kosztem innych, powoduje ingerencję w działanie mechanizmów rynkowych, może więc powodować zakłócenie konkurencji na rynku i stawiać w gorszej sytuacji firmy, które nie korzystają z takiego przywileju.

W Polsce w latach 1997–2002 największa część pomocy publicznej udzielona została dużym przedsiębiorstwom publicznym (zob. rys. 6), działającym przede wszystkim w sektorze górnictwa węglowego, rolnictwie oraz transporcie kolejowym i usługach pocztowych. Łącznie pomoc udzielona tym sektorom wyniosła ponad 65% ogólnej pomocy, przy czym do 40 największych firm trafiło prawie 50% wsparcia (w tym do PKP 20%). W związku z tym, iż pomoc albo udzielana była monopolistom, albo cechowała się dużym rozproszeniem, nie mogła wywołać istotnych zakłóceń konkurencji na rynku. Niestety jednocześnie w większości przypadków nie przynosiła pozytywnych skutków w obszarze konkurencji.



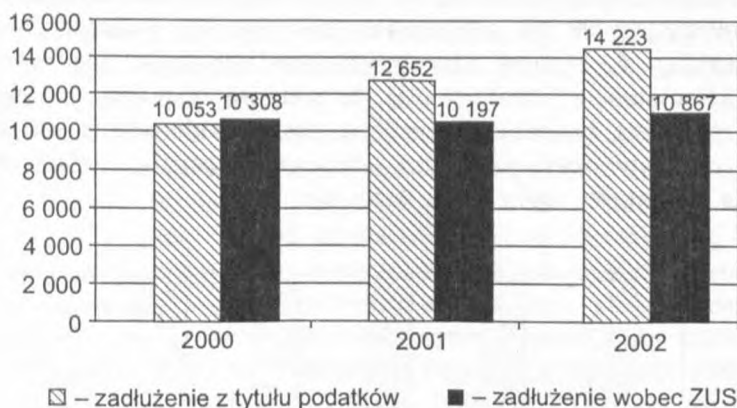
Rys. 6. Wartość udzielonej pomocy w latach 2001–2002 ze względu na wielkość i formę prawną beneficjenta (w %). Źródło: *Raport o pomocy w roku 2001*, s. 19; *Raport o pomocy w roku 2002*, s. 18. A – spółki, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% akcji lub udziałów; B – spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do których skarb państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna są podmiotami dominującymi

W zakresie podmiotowej struktury wsparcia przedsiębiorstw środkami publicznymi istotne są jej zmiany w roku 2002. Nastąpił bowiem wówczas gwałtowny wzrost wartości pomocy publicznej, przyznanej przedsiębiorstwom prywatnym (z 16% do 43%). Największy wzrost nastąpił w grupie przedsiębiorstw średnich i małych. Zmiany te spowodowane były przede wszystkim działaniem ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych. Jej rozwiązania umożliwiały bowiem, w większym stopniu niż inne formy pomocy, skorzystanie ze wsparcia publicznymi środkami.

Niewątpliwą zaletą pomocy publicznej jest jej szeroki podmiotowy i przedmiotowy zakres, dzięki czemu prawie każda firma może z niej skorzystać. Przedsiębiorstwa mogą zarówno otrzymać pomoc w postaci transferu wartości majątkowych (dotacje, dokapitalizowanie czy preferencyjne kredyty i pożyczki), jak i w formie zmniejszenia obciążeń finansowych (umorzenia, zaniechania, odroczenia lub rozłożenia na raty zaległości publicznoprawnych). Pomoc przeznaczona jest dla przedsiębiorstw publicznych i prywatnych, dużych i małych, już działających i dopiero zakładanych. Szeroki podmiotowy i przedmiotowy zakres pomocy publicznej skutkuje wzrostem liczby jej beneficjentów, która w roku 2001 wyniosła ok. 776 506 podmiotów, a w 2002 r. ok. 683 tys. firm²⁹.

Podstawową wadą pomocy publicznej jest ograniczenie procesów samoczyszczących rynku oraz demoralizacja przedsiębiorców. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wspieranie przez państwo podmiotów gospodarczych powoduje, iż przestają one w swoich decyzjach kierować się wskaźnikami ekonomicznymi, nadmiernie zadłużają się, przestają regulować zobowiązania publicznoprawne, tj. podatki czy ZUS, i stają się notorycznymi beneficjentami, oczekującymi na kolejne oddłużenie lub umorzenie zobowiązań. O występowaniu tych procesów może świadczyć stały wzrost zadłużenia publicznoprawnego przedsiębiorstw (zob. rys. 7). W praktyce wspieranie przez państwo takich przedsiębiorców prowadzi do legalizacji samowolnego przyznawania sobie przez nich „pomocy”. Dodatkowo karani są rzetelni przedsiębiorcy płacący w terminie daniny publiczne i prowadzący racjonalną gospodarkę finansową. Państwo wprawdzie próbuje nagradzać uczciwych podatników instytucjonalnych za pomocą premii podatkowej, ma ona jednak niewielkie znaczenie, gdyż obwarowana jest znacznymi ograniczeniami, na skutek czego dostępna jest tylko dla nielicznej grupy przedsiębiorców.

²⁹ *Raport o pomocy w 2001 roku*, s. 50; *Raport o pomocy w 2002 roku*, s. 25.

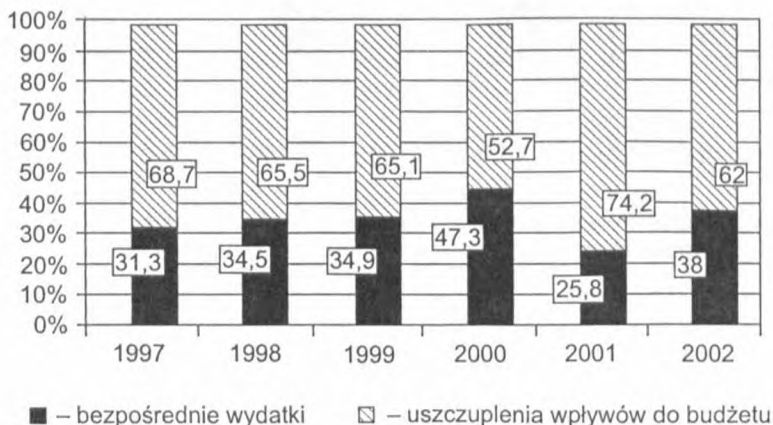


Rys. 7. Zadłużenie publicznoprawne przedsiębiorstw w latach 2000–2002 (w mln zł). Źródło: strony internetowe Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl

Wspieranie przez państwo przedsiębiorstw dla wielu z nich może być szansą na uniknięcie upadłości oraz odzyskanie konkurencyjności na rynku. Istotną formą jest tu restrukturyzacja należności publicznoprawnych, dająca przedsiębiorstwu możliwość „wyczyszczenia” niektórych należności wobec skarbu państwa, ZUS-u czy gmin. Jednak wraz z niewątpliwymi korzyściami niesie ona szereg zagrożeń. Uzależnienie przyznania pomocy od wniesienia opłaty restrukturyzacyjnej, konieczność regulowania bieżących oraz nieobjętych umorzeniem zaległości może w rzeczywistości skutkować pogorszeniem płynności finansowej. Przygotowanie i wdrożenie programu restrukturyzacyjnego daje przedsiębiorstwu szansę na przeprowadzenie głębokich zmian, ale jednocześnie wiąże się z koniecznością wydatkowania znacznych środków finansowych na jego przygotowanie. Ponadto umorzenie długów przedsiębiorcy nastąpi tylko wówczas, gdy ten odzyska pozycję na rynku. Gdy proces restrukturyzacyjny nie przyniesie uzdrowienia sytuacji podmiotu, organ restrukturyzacyjny nie umorzy długów. Takie postępowanie ma w przyszłości zapobiec odtwarzaniu zadłużenia. Jeżeli warunki umorzenia zaległości nie zostaną spełnione, postępowanie restrukturyzacyjne będzie umorzone, co spowoduje podjęcie działań windykacyjnych na ogólnych zasadach. Rozwiązanie takie jest co prawda korzystne dla budżetu, ale może dodatkowo pogłębić problemy przedsiębiorstw, którym nie uda się wywiązać z narzuconych przez postępowanie warunków.

Różnorodność stosowanych form pomocy publicznej umożliwia przedsiębiorstwu korzystanie z szerokiego zakresu form darowania długów publicznoprawnych (umorzenia, odroczenia itp.), jak i dofinansowania

bezpośredniego (dotacje, dopłaty). W Polsce zdecydowanie dominuje pomoc bierna, opierająca się na oddłużaniu (zob. rys. 8). Świadczyć to może o pogarszającej się sytuacji finansowej przedsiębiorstw, ale może także potwierdzać wysuniętą wcześniej tezę, że niektóre podmioty próbują funkcjonować na koszt budżetu. Szczególnie jest to widoczne w sytuacji, gdy znaczącą część pomocy publicznej stanowią subsydia podatkowe oraz odroczenia podatków, opłat i kar (zob. rys. 2).



Rys. 8. Sposób finansowania pomocy publicznej w latach 1997–2002 (w %). Źródło: *Raport o pomocy w roku 2001*, s. 10; *Raport o pomocy w roku 2002*, s. 9

W efekcie udzielenia przedsiębiorcom wsparcia następuje poprawa ich płynności finansowej i zdolności kredytowej. Należy jednak zauważyć, iż w przypadku pomocy biernej ma miejsce jedynie „papierowa” poprawa wskaźników. Niemniej jednak dofinansowanie to, bez względu na formę, jaką przyjmuje, przekłada się na łatwiejszy i niejednokrotnie tańszy dostęp przedsiębiorstw do kredytów bankowych, gdyż podmioty o niskiej płynności finansowej, a w szczególności o nieregulowanych zobowiązaniach publicznoprawnych mają niewielkie szanse na ich otrzymanie.

„Miękkie finansowanie” umożliwia także bezpośredni dostęp do tańszych, preferencyjnych publicznych pożyczek oraz dopłat do oprocentowania kredytów bankowych czy nawet warunkowego umorzenia przyznanych pożyczek. Rozwiązanie to jest o tyle istotne, że niejednokrotnie przedsiębiorstwa ze względu na bardzo wysoki koszt odsetek, mimo perspektyw rozwojowych i zdolności kredytowej, nie decydują się na zaciągnięcie kredytów bankowych. W takiej sytuacji szansą dla nich są preferencyjne pożyczki, których oprocentowanie może wynosić nawet 3%. Obawy przedsiębiorców może jednak budzić rzeczywisty koszt pomocy. Preferencyjne pożyczki są bowiem w więk-

szości przypadków oprocentowane po zmiennej stopie procentowej, niejednokrotnie określonej jako część stopy redyskontowej. W sytuacji podniesienia stóp przez bank centralny wzrośnie również koszt kredytu zaciągniętego w ramach pomocy publicznej.

Pomoc publiczna w formie dotacji czy preferencyjnych pożyczek daje przedsiębiorcom możliwość bezpośredniego uzyskania środków finansowych na bieżącą działalność, inwestycje i rozwój. Podmioty w trudnej sytuacji ekonomicznej, a więc niemające zdolności kredytowej, a co za tym idzie niemające szans na otrzymanie kredytu bankowego mogą ponadto zostać wsparci przez państwo w postaci gwarancji i poręczeń spłaty kredytów oraz pożyczek bankowych. Pomoc taka poprzez ułatwienie dostępu do kredytu bankowego umożliwia realizację przedsięwzięć gospodarczych. Jednak z drugiej strony gwarancje udzielane przedsiębiorstwom w złej kondycji charakteryzują się bardzo wysokim ryzykiem, w związku z czym obciążają gospodarkę, wyciągają pieniądze z systemu bankowego, przez co są trudniej dostępne dla innych podmiotów. Niemniej jednak nawet minimalna poprawa sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej przekłada się również na sytuację ich kontrahentów i kooperantów. Dzięki wsparciu państwa mają oni bowiem szansę na odzyskanie swoich należności i osiąganie dalszych korzyści ze współpracy.

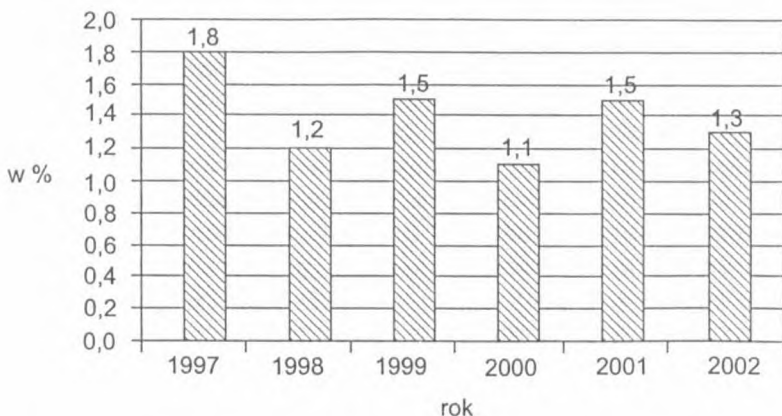
Niewątpliwą korzyścią jest również preferencyjne traktowanie absolwentów oraz sektora MSP. Absolwenci wchodzący na rynek pracy mają bardzo niskie szanse na znalezienie pracy. Wynika to z dwóch podstawowych czynników. Po pierwsze, na rynku pracy występuje trudna sytuacja, a po drugie, absolwenci nie posiadają doświadczenia zawodowego, tak istotnego dla pracodawców. Pomoc przyznawana tej grupie przez państwo może więc spowodować ograniczenie bezrobocia wśród młodych osób kończących szkoły, ale jednocześnie obarczona jest znacznie większym ryzykiem utraty zainwestowanych środków. Natomiast skorzystanie przez przedsiębiorców z pomocy publicznej na tworzenie nowych miejsc pracy dla absolwentów wiąże się z szeregiem problemów, w sytuacji gdy zatrudniona osoba nie nadaje się do wykonywania danej pracy i trzeba ją zwolnić.

Pozytywnym rozwiązaniem jest nadanie sektorowi MSP szczególnych preferencji w zakresie pomocy publicznej, gdyż małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają znaczącą rolę w tworzeniu PKB i nowych miejsc pracy. Przedsiębiorstwa te nie są w stanie konkurować z dużymi, często międzynarodowymi przedsiębiorstwami, mającymi dostęp do nowych, tańszych technologii oraz różnorodnych źródeł finansowania działalności. Preferencyjne traktowanie tej grupy umożliwia im podjęcie walki konkurencyjnej, łatwiejsze dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji na rynku oraz rozwój.

Wywoływane przez pomoc publiczną skutki mikroekonomiczne przedkładają się równocześnie na skutki makroekonomiczne, a więc wpływają na prowadzoną politykę gospodarczą.

Podstawową konsekwencją udzielania przez państwo wsparcia podmiotom gospodarczym jest transmisja publicznych pieniędzy z budżetu do przedsiębiorstw. Celowe wydaje się zatem pytanie, czy w obecnej sytuacji finansowej państwa stać nas na takie działania. W sytuacji gdy znaczna część tych środków zasila słabe, generujące straty przedsiębiorstwa publiczne (PKP, górnictwo), będące notorycznymi beneficjentami publicznych środków, udzielona pomoc publiczna nie zwiększa ich konkurencyjności, a tylko utrwała ich nieefektywność. Równocześnie rozwiązania przyjęte w ustawie o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych powodują nieodwracalną utratę tych należności, które zostały objęte umorzeniem. W praktyce ustawa oddłużeniowa sankcjonuje niewywiązywanie się przedsiębiorstw ze zobowiązań podatkowych i parapodatkowych. Analizując wpływ pomocy publicznej na sytuację budżetową, należy również zwrócić uwagę na niepokojące zjawisko, jakim jest stały wzrost udziału publicznego wspierania przedsiębiorstw w PKB (zob. rys. 9).

Z drugiej jednak strony znaczna część zadłużenia przedsiębiorstw wobec państwa jest praktycznie nieściągalna, w związku z czym spłata przez przedsiębiorstwa zobowiązań nieobjętych ustawą oraz regulowanie zobowiązań bieżących zapewni wzrost bieżących i przyszłych dochodów budżetowych. Jednocześnie uchronienie firm przed upadłością i umożliwienie im rozwoju mogą spowodować w przyszłości wzrost produkcji, zatrudnienia i w konsekwencji zwiększenie podatkowych wpływów budżetowych.



Rys. 9. Pomoc publiczna w latach 1997–2002 (jako % PKB). Źródło: *Raport o pomocy w roku 2001; Raport o pomocy w roku 2002*, s. 43; roczniki statystyczne 1998–2002.

Wątpliwości budzi również struktura przyznawanej pomocy. Celem wspierania przedsiębiorstw ze środków publicznych powinno być wzmacnianie konkurencyjności i rozwój działalności gospodarczej, a nie reakcja na aktualne problemy przedsiębiorstw, jak np. nadmierne zadłużenie publicznoprawne (ustawa oddłużeniowa). 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, certyfikatach, rozwoju infrastruktury oraz na wspieraniu rozwoju małych przedsiębiorstw. Na cele horyzontalne przeznaczana jest co prawda największa część pomocy publicznej, lecz znacząca jej część wydatkowana jest na działania restrukturyzacyjne (w roku 2002 było to 60,6%) i działania doraźne. Bardzo niski udział w tych wydatkach stanowi pomoc na działalność rozwojową. Zjawiskiem szczególnie negatywnym jest niewielkie znaczenie pomocy regionalnej (niecałe 4%), tym bardziej iż pomoc ta opiera się właściwie tylko na jednym filarze – specjalnych strefach ekonomicznych. Z jednej strony w kolejnych latach wartość pomocy regionalnej może ulegać zwiększeniu, gdyż coraz więcej przedsiębiorców rozpoczyna działalność w tych strefach. Z drugiej jednak strony problematyczność istnienia stref w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej może budzić poważne wątpliwości co do wzrostu intensywności pomocy regionalnej.

Zagrożeniem dla polityki gospodarczej jest także różnorodność podmiotowa i przedmiotowa ustawy, gdyż może powodować ogromne problemy związane z kontrolą jej przyznawania i wykorzystywania, szczególnie w sytuacji gdy do jej przyznawania uprawnionych jest ok. 3500 podmiotów, w tym prawie 2500 gmin.

Podsumowując, pomoc publiczna jest ważnym instrumentem państwa we wspieraniu konkurencyjności i elastyczności przedsiębiorstw. Jej efektywność zależy jednak od wyboru form wspierania przedsiębiorców, spójności wykorzystywanych instrumentów oraz od możliwości ich wykorzystania przez podmioty. W zakresie tym niezbędne są zmiany, tak podmiotowe, jak i przedmiotowe, udzielanej pomocy publicznej. Zmianom muszą również ulec zasady koordynacji tej polityki. Konieczne jest wprowadzenie zasad, dzięki którym wykorzystane instrumenty będą mogły się wzajemnie uzupełnić i wzmacnić swoje oddziaływanie na przedsiębiorstwa i gospodarkę. Niezbędna jest redukcja form, które w praktyce stanowią wymuszanie publicznego wsparcia oraz tych, które powodują uzależnianie się od nich podmiotów gospodarczych.

Dorota Burzyńska, Anna Stępnia-Kucharska

FORMS OF PUBLIC ASSISTANCE FOR ENTREPRENEURS

(Summary)

In Polish legal system law about conditions of admissibility and supervising of public assistance for entrepreneurs is basic legal act, which regulates conditions which have to be fulfilled, to obtain public assistance. Such support is treated as a public assistance only if it is based on national public resources and it does not violate or does not threaten infringement of competition through privilege of some entrepreneurs or production of some commodities. Public assistance has to be made also onto thing of definite entrepreneurs.

In Poland in years 1997–2002 the largest part of public assistance was directed to large state owned enterprises first of all in coal mining, agriculture as well as railway transportation sector and postal services. In year 2002 we could observe significant changes in the structure of this support. There was a great increase of support for the enterprises from private sector especially small and medium size. This change was due to the low of restructuring of public receivables. Enterprises use help in form of transfer of properties' value and in form of decrease of tax burdens.

Public assistance is a very important instrument for supporting competitiveness and elasticity. Its efficiency depends on the forms of support of entrepreneurs, cohesions of used instruments as well as on possibility of theirs implementation through subjects.

