

Prawno-organizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw

Marek Smoleń¹

Wstęp

Kończąca się perspektywa finansowa 2007–2013 i rozpoczynające się wieloletnie ramy finansowe 2014–2020, konieczność wsparcia realizacji strategii „Europa 2020” oraz negatywne konsekwencje kryzysu gospodarczego ostatnich lat sprawiły, że Komisja Europejska musiała zmodyfikować dotychczasowe podstawy prawne udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na efekty tego procesu wpływają zarówno interwencjonistyczne działania państw członkowskich w związku z kryzysem gospodarczym, coraz większe środki przekazywane przez agendy rządowe za pośrednictwem funduszy europejskich do przedsiębiorców, a jednocześnie narastające problemy z utrzymaniem dyscypliny finansów publicznych w państwach Unii. Przepisy regulujące pomoc regionalną stanowią podstawę określania wtórnych, wobec regulacji regionalnych, zasad udzielania wsparcia na inne cele, najczęściej horyzontalne, takie jak ochrona środowiska przyrodniczego, zatrudnienie, szkolenia, badania, rozwój oraz innowacyjność [Ambroziak 2013].

Możliwości korzystania z pomocy publicznej określa ustawa z 30 kwietnia 2004 roku. W postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej dla przedsiębiorstw należy również odwoływać się do postanowień traktatu WE wraz z nowelizacjami w zakresie zasad dopuszczalności pomocy publicznej. Do zasadniczych aktualnych regulacji zaliczyć można poniżej wymienione:

- rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach,
- ustawę z 20 marca 2002 roku o finansowym wspieraniu inwestycji,
- rozporządzenie z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dla małych i średnich przedsiębiorców w zakresie niektórych ulg podatkowych,
- rozporządzenie Rady Ministrów z 3 lutego 2003 roku w sprawie badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej, Dz.U. 2003, nr 31, poz. 254 z późn. zm.

¹ Dr Marek Smoleń, Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Uniwersytet Rzeszowski

Rozpoczynająca się nowa perspektywa finansowa 2014–2020 ma przede wszystkim stwarzać możliwości finansowania przedsiębiorstw z dotacji UE oraz zyskujących na znaczeniu środków zwrotnych, ale będzie to też szansa na zbudowanie silnego potencjału polskiej gospodarki opartej na wiedzy, technologii i innowacjach oraz ich twórczym wykorzystaniu w biznesie. Pojęcie pomoc publiczna nie zostało precyzyjnie określone w dokumentach Unii Europejskiej. Jednak pośrednio na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) można uznać, iż pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE [<http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/pomoc-publiczna...>].

Najważniejsze obszary wsparcia przedsiębiorstw w nowej perspektywie to przede wszystkim: konkurencyjna i innowacyjna gospodarka, w tym zaawansowane technologie zarządzania przedsiębiorstwem, technologie ICT dla wytworzenia innowacyjności procesowej czy produktowej.

Na poziomie regionalnym planowane jest natomiast wsparcie dla MŚP w zakresie rozwoju produktów i usług opartych na technologiach informatycznych i komunikacyjnych, sprzedaży produktów i usług w internecie (handel elektroniczny), tworzenia i udostępniania usług elektronicznych, a także wprowadzania procesów modernizacyjnych.

W ramach nowych programów regionalnych firmy zainteresowane technologiami sfinansują np.:

- zakup sprzętu i oprogramowania umożliwiającego wprowadzenie nowej e-usługi, rozwój działalności on-line poprzez wdrożenie systemu zarządzania sprzedażą i usługami,
- wdrożenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych w organizacji i zarządzaniu przedsiębiorstwem [Dominiak 2014].

W warunkach nowoczesnej gospodarki przedsiębiorstwa, które chcą pozostać konkurencyjne na rynku, muszą wykazywać się dużym dynamizmem innowacyjnym i ciągle podnosić swoją innowacyjność [Badanie rynku... 2010].

Celem opracowania jest przedstawienie podstaw prawno-organizacyjnych i ekonomicznych regulujących alokację pomocy publicznej. Ukazano potencjalnie dopuszczalne obszary wsparcia przedsiębiorstwa środkami publicznymi. Zaprezentowano również opinie dotyczące skuteczności pomocy publicznej w wymiarze retrospektywnym. Opracowanie zawiera specjalizacje wsparcia w czterech regionach, a bardziej szczegółowo, plan zagospodarowania środków w ramach RPO ze wsparciem działalności przedsiębiorstw regionu.

Regulacje prawno-organizacyjne dotyczące pomocy publicznej

W 2012 roku Komisja Europejska przyjęła Komunikat w sprawie unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, który wskazuje na konieczność dostosowania zasad udzielania pomocy publicznej do nowych warunków gospodarczych. W związku z tym, że większość środków z funduszy europejskich trafia do przedsiębiorców w formie pomocy publicznej, to te nowe ramy finansowe na lata 2014–2020 powinny być przesłanką zmian prawa UE w tym zakresie. Tak było również siedem lat temu, gdy w 2005 roku Komisja Europejska przyjęła Plan działań w zakresie pomocy publicznej państwa.

Finansowanie publiczne spełniające kryteria art. 107 ust. 1 Traktatu stanowi pomoc państwa i wymaga zgłoszenia do Komisji na mocy art. 108 ust. 3 Traktatu. Jednakże zgodnie z art. 109 Traktatu Rada może określić kategorie pomocy, które są zwolnione z obowiązku zgłoszenia, Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 upoważnia Komisję do uznania, że następujące kategorie mogą, w określonych warunkach, być zwolnione z obowiązku zgłoszenia, tj:

- pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- pomoc na działalność badawczo-rozwojową,
- pomoc na ochronę środowiska,
- pomoc szkoleniowa i na zatrudnienie
- pomoc zgodna z zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego mapą pomocy regionalnej.

Rozporządzenie (WE) nr 994/98 zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 733/2013 z 22 lipca 2013 r. upoważnia Komisję do rozszerzenia wyłączenia grupowego o nowe kategorie pomocy państwa, w odniesieniu do których można określić jasne warunki zgodności. Do takich **nowych kategorii pomocy** podlegającej grupowemu wyłączeniu należą:

- pomoc przeznaczona na naprawę szkód spowodowanych przez niektóre klęski żywiołowe,
- pomoc społeczna na transport dla mieszkańców regionów najbardziej oddalonych,
- pomoc na rzecz infrastruktury szerokopasmowej,
- pomoc na innowacje,
- pomoc na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną.

Nowe rozporządzenie zastąpiło rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), które wygasło 30 czerwca 2014 r. [<http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/pomoc-publiczna...>].

W dokumencie programowym na lata 2014–2020 Komisja wskazała, że kryzys gospodarczo-finansowy zagroził integralności jednolitego rynku i zwiększył prawdopodobieństwo zachowań antykonkurencyjnych. Jednym z przykładów realizacji reformy i ścierania się podejścia liberalnego i keynesowskiego jest proces wypracowywania Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014–2020 przy-

jętych ostatecznie przez Kolegium Komisarzy w 2013 roku [Ambroziak 2013]. Tak późne przyjęcie nowych wytycznych prawdopodobnie opóźni wdrażanie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, a w konsekwencji realizację strategii „Europa 2020”, Traktat dopuszcza udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorstwom [Kozuch 2011].

Mając na uwadze polskie realia, zauważyć należy (ze względu na cel udzielenia pomocy), że **pomoc publiczna dzieli się na trzy rodzaje**, a każdy z nich przeznaczony jest dla innego rodzaju beneficjentów. Tym samym zaklasyfikowanie danego podmiotu do jednego z rodzajów pomocy publicznej pozwala ubiegać się o pomoc publiczną w tym zakresie.

Aby beneficjent uzyskał **pomoc sektorową** musi należeć do konkretnego sektora objętego wsparciem państwa. Wymienić tu można sektor górnictwa węgla kamiennego, motoryzacyjny czy stoczniowy. Pomoc sektorowa przeznaczona jest przede wszystkim dla gałęzi gospodarki wymagających stałej restrukturyzacji dla podniesienia ich konkurencyjności z uwagi na nadmierne zatrudnienie czy też okresową nadwyżkę mocy produkcyjnych.

Z kolei **pomoc regionalna** przeznaczona jest dla beneficjentów, których działalność wiąże się ściśle z określonym obszarem. Pomoc w tym przypadku ma na celu zmniejszanie znacznych dysproporcji w rozwoju ekonomicznym i społecznym między regionami Unii Europejskiej.

Pomoc horyzontalna obejmuje beneficjentów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, szkolenia, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw czy zatrudnienia.

Pomoc regionalna, w przeciwieństwie do pozostałych rodzajów pomocy publicznej (horyzontalnej i sektorowej), przeznaczona jest tylko dla tych przedsiębiorców, którzy prowadzą lub zamierzają rozpocząć działalność gospodarczą w regionach określonych przepisami w związku z występowaniem tzw. zawodności rynku. Polega ona na tym, że słabo rozwinięta infrastruktura, niedostosowana do potrzeb rynku siła robocza, brak potencjalnych rynków zbytu i dostawców są czynnikami zniechęcającymi do inwestowania na tych obszarach. W konsekwencji pomoc regionalna powinna rekompensować przedsiębiorcom dodatkowe koszty wynikające z lokalizacji ich firm w słabszych regionach.

Jednym z takich przykładów jest „prześciganie się w przyznawaniu dotacji”, o czym informuje Komisja Europejska w swoim dokumencie. W związku z realizacją założeń strategii „Europa 2020” zdecydowano się na odrębne zasady udzielania wsparcia regionom w celu umożliwienia państwom członkowskim ukierunkowania pomocy. W nowych wytycznych na lata 2014–2020 Komisja zaostrzyła również warunki udzielania pomocy na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowych oraz infrastruktury naukowo-badawczej. Założenie to zostało oparte na wynikach wielu raportów i badań prowadzonych na jej zlecenie. W raporcie oceniającym krajową pomoc regionalną w latach 2007–2013 wskazano, że efekt zachęty w postaci pomocy publicznej na inwestycje jest niewielki, a znacznie ważniejsze dla przedsiębiorców od wsparcia

finansowego są czynniki endogeniczne regionów [*Ex-Post...* 2012]. Komisja uzasadniła swoje stanowisko tym, że duże przedsiębiorstwa mogą łatwiej uzyskać kapitał i pożyczki na rynkach światowych i nie muszą korzystać z oferty finansowej dostępnej lokalnie. Stwierdziła też w pierwotnej wersji wytycznych na lata 2014–2020, przedstawionej w 2013 roku, że wsparcie dużych firm ze względu na efekt zakłócenia konkurencji nie może być przyznawane w regionach „c”. Stanowisko takie wynika z obawy o potencjalnie nadmierną poprawę atrakcyjności inwestycyjnej biedniejszych regionów Europy Środkowo-Wschodniej, w których dopuszczalny jest nie tylko wysoki poziom natężenia pomocy, ale też dostępne są znaczne środki unijne oraz tańsza siła robocza.

Komitet Regionów natomiast uzasadniał potrzebę udzielania pomocy dużym firmom kryzysem gospodarczym oraz ryzykiem delokalizacji zarówno wewnątrz, jak i poza UE. Duże firmy, zdaniem Komitetu Regionów, mogłyby opuścić obszary „c” i przenieść się na obszary „a” lub do państw poza UE, jeśli poziom otrzymywanej pomocy zmniejszyłby się (symbol „a” oznacza obszary o najniższym stopniu rozwoju) [Opinia Komitetu... 2013]. Nie dotyczy to jednak pomocy przyznanej na inwestycję, która zapoczątkuje nową działalność gospodarczą w regionie „c” lub doprowadzi do zróżnicowania działalności istniejących zakładów poprzez nowe produkty lub innowacyjne procesy.

W pierwszym przypadku oznacza to nowy zakład lub dywersyfikację działalności pod warunkiem, że nie jest ona taka sama lub podobna do prowadzonej, czyli działalności zaliczanej do tej samej klasy w statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej.

W drugim przypadku pojęcie *nowego produktu* czy tym bardziej *innowacyjnego procesu*, który niekoniecznie musi być związany z produkcją, a może dotyczyć tylko zarządzania, stwarza szerokie możliwości udowodnienia przez rządy państw członkowskich potrzeby wsparcia dużych firm zlokalizowanych w dobrze rozwiniętych regionach. Aby wyeliminować powyższe wątpliwości, Komisja wprowadziła obowiązek notyfikowania pomocy inwestycyjnej udzielanej dużym przedsiębiorcom na dywersyfikację działalności zakładu istniejącego na obszarze „c”.

Innym przykładem niejednoznaczności wytycznych na lata 2014–2020 są przepisy umożliwiające, na zasadzie odstępstwa od ogólnego zakazu, udzielanie pomocy operacyjnej w celu przezwyciężenia pewnych, specyficznych trudności napotykanym przez MŚP w najuboższych obszarach objętych pomocą regionalną. Pomoc ma rekompensować dodatkowe koszty działalności gospodarczej w regionach o braku korzyści ekonomicznych wynikających z położenia.

Komisja wskazała, że pomoc regionalna powinna przyczyniać się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, tj. wzmocnienia spójności gospodarczej UE poprzez ograniczanie różnic poziomu rozwoju poszczególnych regionów. Wyznacznikiem działań akceptowanych przez Komisję powinno być przyczynianie się ich do realizacji strategii „Europa 2020”, a tym samym do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Potencjalne formy pomocy publicznej

Wszelkie interwencje państwa powinny być zsynchronizowane z programami i strategiami ogólnokrajowymi i unijnymi, także w zakresie wykorzystania środków funduszy unijnych. Kryterium koniecznym, aby zaakceptować pomoc regionalną, jest występowanie zawodności rynku. Zgodnie z koncepcjami teoretycznymi [Bator 1958, Wolf 1988] pomoc państwa powinna być udzielana, gdy może spowodować istotną poprawę, a działania rynku zawiodą. Kolejnym kryterium oceny pomocy regionalnej jest zapewnienie, aby zaproponowana pomoc regionalna była najmniej zakłócającym konkurencję narzędziem umożliwiającym osiągnięcie określonego celu. Aby precyzyjnie określić efekt zachęty, Komisja przyjęła, że może on istnieć w dwóch sytuacjach:

- w przypadku decyzji inwestycyjnej – gdy bez pomocy inwestycja nie byłaby wystarczająco rentowna na danym obszarze,
- w przypadku decyzji lokalizacyjnej – gdy pomoc rekompensuje ograniczenia i koszty netto wynikające z lokalizacji na danym obszarze.

W celu ograniczenia nieprawidłowości związanych z oceną efektu zachęty wytyczne na lata 2014–2020 wprowadziły obowiązek wyjaśnienia, jak wyglądałaby sytuacja alternatywna w przypadku nieotrzymania pomocy, wskazując, czy chodzi o pomoc „inwestycyjną”, czy też „lokalizacyjną”. Wymóg ten obowiązuje wszystkich przedsiębiorców, jednak duże przedsiębiorstwa muszą (a MŚP mogą) dostarczyć dodatkowo dokumenty uwiarygodniające ich wnioski. Przykładowy formularz wniosku o regionalną pomoc inwestycyjną, w którym oprócz danych adresowych i prostych oświadczeń wymagany jest m.in.:

- krótki opis projektu/działalności,
- krótki opis oczekiwanego pozytywnego wpływu na dany region (liczba nowych miejsc pracy, prowadzona działalność B+R, szkoleniowa),
- krótkie wyjaśnienie konieczności udzielenia pomocy i jej wpływu na decyzję o realizacji nowej inwestycji lub rozbudowie istniejącego zakładu wraz z informacją o innych rozwiązaniach.

Istotnym warunkiem, który musi być spełniony przy udzielaniu krajowej pomocy regionalnej, jest zachowanie proporcjonalności. Komisja Europejska, aby zapewnić przewidywalność i równe szanse, wprowadziła maksymalne poziomy intensywności pomocy uzależnione od trzech kryteriów:

- sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru,
- wielkości otrzymującego pomoc
- kosztów projektu inwestycyjnego [Ambroziak 2013].

Realizując postulat szczególnej troski o małych i średnich przedsiębiorców, Komisja Europejska wydała rozporządzenie nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz.U. WE L 10 z 13 stycznia 2001 roku). Konieczne jest, aby pomoc, niezależnie od tego, czy przyznawana jest w ramach określonego programu pomocowego, czy też w ramach pomocy indywidualnej (poza programem pomocowym), spełniała warunki określone w art. 3 rozporządzenia. Zgodnie

z tym przepisem pomoc indywidualna przyznawana poza jakimkolwiek programem lub w ramach programu, spełniająca wszystkie wymogi rozporządzenia, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 Traktatu. Jest wyłączona z wymogu zgłoszenia Komisji Europejskiej określonego w art. 88 ust. 3 Traktatu pod warunkiem, że zawiera wyraźne nawiązanie do rozporządzenia przez zamieszczenie jego danych i publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

W razie niespełnienia warunków, o których mowa w art. 3 rozporządzenia, dana pomoc nie będzie jednak podlegała wyłączeniu na podstawie rozporządzenia. Rozporządzenie wskazuje następujące wymogi [[http://www.prawo.egospodarka.pl/...](http://www.prawo.egospodarka.pl/)]:

- pomoc musi być przyznana określonym podmiotom, tj. małym lub średnim przedsiębiorstwom,
- pomoc nie może przekroczyć określonego progu intensywności,
- pomoc musi zawierać wyraźne nawiązanie do rozporządzenia.

Prawo wspólnotowe dzieli grupę małych i średnich przedsiębiorstw na mikro-małych i średnich przedsiębiorców i tylko ci przedsiębiorcy mogą skorzystać z pomocy publicznej przyznawanej na zasadach określonych w rozporządzeniu.

W każdym przypadku zakwalifikowanie przedsiębiorcy do wskazanych grup zależy od liczby zatrudnianych osób oraz od obrotu i całkowitego bilansu rocznego. Rozporządzenie wskazuje, że małe i średnie przedsiębiorstwa mogą uzyskać wsparcie na:

- inwestycje
- doradztwo, udział w targach i wystawach
- badania i rozwój
- analizę możliwości wykonania oraz prace rozwoju przedkonkurencyjnego
- pokrycie kosztów patentowych.

Wsparcie na wskazane wyżej cele uznane będzie za zgodne ze wspólnym rynkiem, jeżeli pomoc nie przekroczy określonych progów intensywności. Intensywność pomocy to procentowy udział pomocy publicznej w danym działaniu. Progi te wyznaczane są zależnie od szeregu czynników:

- celu pomocy – inwestycje, badania i rozwój,
- obszaru geograficznego, na którym „działać” będą środki pomocowe – jeżeli dany region kwalifikuje się do pomocy regionalnej, wówczas intensywność pomocy będzie mogła być większa,
- wielkości przedsiębiorstwa – im mniejsze przedsiębiorstwo (zgodnie z podziałem na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa), tym wyższa dopuszczalna intensywność pomocy.

Pomoc na inwestycje została unormowana w art. 4 rozporządzenia, definicję inwestycji zawiera natomiast art. 2 lit. c i d rozporządzenia. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia inwestycja może dotyczyć zarówno aktywów materialnych (aktywa trwałe możliwe do fizycznego wyodrębnienia, o których mowa w art. 2 lit. c rozporządzenia), jak i wartości niematerialnych i prawnych (czyli transferu technologii, o czym mowa w art. 2 lit. d rozporządzenia). Co więcej, inwestycja ta dokonywana może być zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Wspólnoty.

Rozporządzenie w art. 6 wprowadza górną granicę, powyżej której zwolnienie pomocy publicznej z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej nie następuje. Ograniczenie może dotyczyć:

- całkowitego kosztu przedsięwzięcia, na które ma być udzielona pomoc
- całkowitej kwoty pomocy publicznej.

Wysokość kwoty stanowiącej górną granicę przy dopuszczalności pomocy uzależniona jest m.in. od tego, czy projekt, na który przyznana ma być pomoc publiczna, realizowany ma być na obszarze kwalifikującym się do pomocy regionalnej. Zależnie od szeregu czynników określonych w art. 6 rozporządzenia górną granicą pomocy bądź kosztów projektu, od której uzależniona jest zgodność danej pomocy ze wspólnym rynkiem (a co za tym idzie stosowanie rozporządzenia), będą kwoty rzędu 5–40 mln EUR.

Dla ustalenia, czy w określonej transakcji występuje pomoc publiczna, należy posłużyć się *testem pomocy publicznej* wypracowanym przez Komisję Europejską, w którym pozytywne muszą być wszystkie odpowiedzi na niżej zadane pytania:

- czy następuje przysporzenie korzyści ze środków publicznych?
- czy następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów?
- czy następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji?
- czy istnieje wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi? [<http://www.prawo.egospodarka.pl...>].

W innych przypadkach musi istnieć akt prawny, tj. rozporządzenie Komisji Europejskiej na podstawie delegacji Rady Europejskiej, określający – wyjątkowo – dopuszczalność udzielenia pomocy publicznej bądź też Komisja Europejska musi się wypowiedzieć w indywidualnej sprawie beneficjenta w trybie tzw. notyfikacji.

Za dopuszczalną uznać można pomoc publiczną w zakresie:

- pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji,
- pomocy na badania i rozwój,
- pomocy na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- pomocy na zatrudnienie,
- pomocy na ochronę środowiska,
- pomocy na szkolenia [Postula, Werner 2006].

Poza pewnymi wyłączeniami ma miejsce taki rodzaj pomocy, który przyczynia się do tego, iż mimo ogólnego zakazu w rzeczywistości pomoc publiczna staje się powszechna i dopuszczalna – *pomoc de minimis*. Podstawą udzielania *pomocy de minimis* jest rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L379, z dnia 28.12.2006). Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 1998/2006 jest to pomoc, która nie przekracza pułapu 200 tys. EUR w okresie trzech kolejnych lat podatkowych, nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie grozi zakłóceniem konkurencji, a zatem nie podlega przepisom art. 87 ust. 1 TWE (dla podmiotów działających w sektorze transportu drogowego pułap ten wyno-

si 100 tys. EUR). Pułapy te stosuje się bez względu na cel i formę pomocy *de minimis* [<http://www.prawo.egospodarka.pl...>].

Pierwszeństwo w dostępie do pieniędzy z najnowszej perspektywy będą miały firmy technologiczne, biotechnologiczne, medyczne, zajmujące się ochroną środowiska, w tym zarówno oszczędzaniem energii, jak i ochroną Ziemi, ponadto firmy mające w planach podbój kosmosu, a także prowadzące inwestycje mające zdecydowanie poprawić warunki życia ludzi na naszym kontynencie.

Poniżej ukazano programy i specjalizacje, które będą wspierane w ramach pomocy publicznej. Pod pojęciem ICT kryją się wszystkie technologie pozwalające na przetwarzanie i przesyłanie informacji. Przedsiębiorcy powinni skupić się na: produkcji inteligentnych systemów integracyjnych, opracowywaniu technologii optycznych i bezprzewodowych, innowacjach w przedsiębiorstwach, przetwarzaniu informacji z zastosowaniem informatyki i telekomunikacji, wykorzystaniem sprzętu komputerowego, oprogramowania, a także narzędzi innych technologii związanych z przetwarzaniem, przesyłaniem, przechowywaniem, zabezpieczaniem i prezentowaniem informacji [Otto 2014].

Aby przedsiębiorstwa mogły skutecznie aplikować o pomoc publiczną powinny swoją działalność ukierunkować na działania mieszczące się w poniżej wymienionych programach.

Program: Kosmos, przestrzeń kosmiczna:

- obserwacja Ziemi z wykorzystaniem zarówno obrazowania lotniczego, jak i satelitarnego.
- ochrona Ziemi i technologii dostępu do obiektów w jej pobliżu
- działania mające na celu poprawę konkurencyjności europejskiego sektora kosmicznego zarówno w kategorii misji naukowych, jak i pojazdów wynoszących czy telekomunikacji
- aplikacja do nawigacji systemów, które znajdą zastosowanie we wszelkiego rodzaju urządzeniach mobilnych.

Program: Nanotechnologie, zaawansowane materiały oraz procesy wytwarzania, biotechnologia. Chodzi o tworzenie mikroskopijnych, samodzielnych lub zdalnie sterowanych robotów pracujących pod kontrolą urzędów z układami wielkości molekuł. Wśród pożądaných specjalizacji jest też **biotechnologia**.

Program: Stan zdrowia, zmiany demograficzne, dobrostan.

Program: Bezpieczeństwo żywności, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania wód i biogospodarka.

Program: Bezpieczna, czysta i efektywna energia. Energetyka niskowęglowa, systemy energooszczędne.

Innym obszarem działalności, który będzie mógł liczyć na dotacje z budżetu UE, jest połączenie tradycyjnej infrastruktury miejskiej z innowacjami technologicznymi.

- Program: Inteligentny, zielony i zintegrowany transport
- Program: Europa w zmieniającym się świecie
- Program: Bezpieczne społeczeństwo
- Program: Klimat, środowisko i gospodarka zasobami i surowcami.

Obszary wsparcia przedsiębiorstw na poziomie regionu

W latach 2014–2020 przykładowo cztery regiony mogą liczyć na następujące środki z przeznaczeniem na inteligentne specjalizacje, np.:

1. **Województwo dolnośląskie:** 2 mld euro – ICT, multimedia, biogospodarka, zdrowa żywność, medycyna i turystyka zdrowotna, przemysł maszynowy i metalowy, chemia, przemysł wydobywczy.

2. **Województwo kujawsko-pomorskie:** 1,7 mld euro – ICT, multimedia, biogospodarka, zdrowa żywność, medycyna i turystyka zdrowotna, przemysł maszynowy, przemysły kreatywne, logistyka i inżynieria wodna i lądowa, tworzywa sztuczne.

3. **Województwo mazowieckie:** 1,9 mld euro – ICT, multimedia, zdrowa żywność, usługi dla biznesu i wysoka jakość życia.

4. **Województwo podkarpackie:** 1,9 mld euro – ICT, multimedia, wysoka jakość życia, lotnictwo i kosmonautyka.

Na poziomie regionu przedsiębiorstwa mogą aplikować wnioski w ramach osi priorytetowych, które przedstawiono w tabeli 1.

Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 został przyjęty Uchwałą Nr 335/8061/14 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z 9 kwietnia 2014 r.

Tabela 1. Struktura programu w ramach RPO województwa podkarpackiego

Oś priorytetowa	Fundusz	Wkład UE
OP 1 Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka	EFRR	374 372 710
OP 2 Cyfrowe podkarpackie	EFRR	76 039 212
OP 3 Czysta energia	EFRR	253 741 612
OP 4 Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego	EFRR	199 159 639
OP 5 Infrastruktura komunikacyjna	EFRR	398 382 648
OP 6 Spójność przestrzenna i społeczna	EFRR	221 443 259
OP 7 Regionalny rynek pracy	EFS	235 355 117
OP 8 Integracja społeczna	EFS	169 088 779
OP 9 Jakość edukacji i kompetencji w regionie	EFS	114 927 311
OP 10 Pomoc techniczna	EFS	69 703 020
Razem:	EFRR	1 523 139 080
Razem:	EFS	589 074 227
Łącznie:		2 112 213 307

Źródło: <http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/rpo-wp-2014-2020/116-projekt-rpo-wp-na-lata-2014-2020-przyjety-przez-zarzad-województwa-i-przeslany-do-komisji-europejskiej>

Celem osi priorytetowej *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka* jest wzrost poziomu przedsiębiorczości oraz poprawa zewnętrznej konkurencyjności regionu. Na jego realizację przeznaczone zostanie ponad 374 mln euro. Głównym beneficjentem tych środków będą przedsiębiorcy realizujący projekty z zakresu prac badawczo-rozwojowych oraz wprowadzający innowacyjne rozwiązania.

W ramach osi priorytetowej *Cyfrowe podkarpackie* (76 mln euro) przewiduje się działania polegające na rozwijaniu e-usług publicznych, wsparciu informatyzacji instytucji szczebla regionalnego i lokalnego, udostępnianiu informacji sektora publicznego oraz cyfryzacji zasobów, m.in. w obszarach ochrony zdrowia, kultury, dziedzictwa kulturowego, turystyki, edukacji i nauki, informacji przestrzennej oraz administracji.

Oś priorytetowa *Czysta energia* (ponad 253 mln euro) realizuje cel wspierania przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.

Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego (ponad 199 mln euro) jest osią, w której przewidywana jest interwencja związana z ochroną środowiska.

Na realizację osi priorytetowej *Infrastruktura komunikacyjna* przeznaczone zostanie ponad 398 mln euro. Działania obejmowały będą promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.

Oś priorytetowa *Spójność przestrzenna i społeczna* (ponad 221 mln euro) jest osią wielotematyczną prowadzącą do zwiększenia dostępności do wysokiej jakości usług publicznych.

W ramach interwencji osi priorytetowej *Regionalny rynek pracy* (ponad 235 mln euro) realizowane będą działania skierowane w głównej mierze do osób bezrobotnych i poszukujących pracy, zwłaszcza w zakresie szkoleń przekwalifikowujących, staży, pośrednictwa i doradztwa zawodowego.

W osi priorytetowej *Integracja społeczna* (ponad 169 mln euro) wsparcie uzyskują projekty przyczyniające się do wzrostu aktywności społecznej i zawodowej oraz samodzielności osób będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji społecznej i zawodowej. W ramach aktywnej polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu podejmowane będą działania wzmacniające potencjał podmiotów ekonomii społecznej.

Oś priorytetowa *Jakość edukacji i kompetencji w regionie* (około 115 mln euro) realizuje cel inwestowania w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie [<http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/rpo-wp-2014-2020...>].

Dokonując retrospektywnej oceny pomocy publicznej, przytoczyć można opinię Z. Rapciaka, który stwierdza, że pomoc publiczna nie może być lekiem na gorączkę jednego lub wielu podmiotów. Wadliwy jest system i on zaraża uczestników obrotu gospodarczego [Rapciak 2012]. Zauważyć także trzeba, iż w opinii ok. 50% badanych, którzy ubiegali się o pomoc publiczną, proces ten był trudny (36%) lub bardzo trudny (11%). Długotrwałość procedury w opinii ok. 46% respondentów, jak też i brak przejrzystości zasad w procesie ubiegania się o pomoc (w opinii 39%) są czynnikami zniechęcającymi do korzystania ze wsparcia w tym zakresie.

W kompendium *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców* wskazano, iż „pomoc publiczna jest jednym z ważniejszych instrumentów prowadzenia państwowej polityki ekonomicznej. Państwo udzielając wsparcia przedsiębiorstwom, realizuje cele istotne z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki oraz polityki społecznej” [*Pomoc....* 2011].

W praktyce bardzo często zdarza się, że wsparcie ze źródeł publicznych kierowane jest do przedsiębiorstw, które są nieefektywne i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Unijna polityka konkurencji, w tym kontrola udzielania przez państwo pomocy, służy zachowaniu równych reguł gry pomiędzy przedsiębiorstwami. Ponadto prawne ograniczenia dotyczące udzielania przez państwo wsparcia przedsiębiorstwom służą racjonalizacji wydatków budżetowych. Należy pamiętać, że pomoc państwa pochodzi w istocie z jego budżetu lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Znamienne jest, że w raporcie ustalono, iż: „Firmy które nie ubiegały się o pomoc publiczną deklarują najczęściej, że nie miały takiej potrzeby (63%)”. Tylko ¼ respondentów, w szczególności przedstawiciele małych firm, wskazywali, iż przyczyną braku ubiegania się o pomoc publiczną były „zniechęcające procedury”. Warto wskazać także, iż spośród firm, które ubiegały się o pomoc, uzyskało ją ¾ przedsiębiorstw.

Podsumowanie

W ramach pomocy publicznej każda złotówka musi być wydatkowana zgodnie z obowiązującymi procedurami w tym zakresie. Dla wielu przedsiębiorstw pozyskanie środków w ramach wsparcia publicznego jest trudne ze względu na nieznaną zagadnień prawno-organizacyjnych związanych z ich pozyskiwaniem. Jednak środki te pełnią istotną rolę w budowaniu wartości przedsiębiorstw, które z nich korzystają, gdyż stanowią synergię możliwości, która byłaby nieosiągalna bez tego typu wsparcia. Dla wielu przedsiębiorstw strukturalne wyzwania związane z powstawaniem nowych rynków oraz zmieniającymi się oczekiwaniami konsumentów konieczne staje się tworzenie nowych rozwiązań innowacyjnych trudnych do wdrożenia na bazie własnych możliwości finansowych. Aby integrować koncepcję rozwiązań organizacyjnych w przedsiębiorstwach i wdrażać je w życie, należy wykorzystywać potencjał tych procesów w powiązaniu z pomocą publiczną.

W związku z tym, że uwarunkowania rynkowe nie gwarantują stabilizacji procesów gospodarczych, często konieczna jest interwencja państwa w pomoc przedsiębiorstwom. Dlatego w niektórych przypadkach nie naruszając zasad konkurencyjności, można uzasadnić pomoc przedsiębiorstwom, które uzyskują trwałe podstawy i wartości ekonomiczne.

Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorstwom umożliwia realizację projektów restrukturyzacyjnych w tym inwestycyjnych, które na bazie własnych środków często byłyby niemożliwe. Pomoc publiczna to również jeden z istotnych elementów przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z procesów globalizacji gospodarki.

Bibliografia

- Ambroziak A., 2013, *Koncepcja krajowej pomocy regionalnej w latach 2014–2020. Polityka konkurencji*, „Unia Europejska”, nr 3.
- Badanie rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce. Transfer Technologii PARP, Warszawa 2010.

- Bator F.M., 1958, *The Anatomy of Market Failure*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 72, No 8.
- Dominiak J., 2014, *Jakie korzyści przewidziano dla małych i średnich przedsiębiorstw w nowym budżecie UE*, Warszawa..
- Ex-Post Evaluation of the regional Aid Guidelines 2007–2013*, Final Report, European Commission December 2012.
- <http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/pomoc-publiczna/130-nowe-rozporzadzenie-komisji-ue-nr-651-2014-z-dnia-17-czerwca-2014-r-uznajace-niektore-rodzaje-pomocy-za-zgodne-z-rynkiem-wewnetrznym-w-zastosowaniu-art-107-i-108-traktatu>
- <http://rpo.podkarpackie.pl/perspektywa/index.php/rpo-wp-2014-2020/116-projekt-rpo-wp-na-lata-2014-2020-przyjety-przez-zarząd-województwa-i-przeslany-do-komisji-europejskiej>
- <http://www.prawo.egospodarka.pl/86618,Dla-kogo-pomoc-publiczna,1,92,1.html>, poradnik Internetu dla Twojej Firmy, egospodarka.pl
- <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/rapciak-pomoc-publiczna-nie-moze-byc-lekiem-na-goraczke-28813.html>
- Kożuch M., 2011, *Pomoc publiczna jako narzędzie pobudzania wzrostu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 860.
- Opinia Komitetu Regionów. Wytyczne dotyczące regionalnej pomocy państwa na lata 2014–2020, Dz. Urz UE C 62, 2.3.2013, s. 45 i 57.
- Otto P., 2014, *Jakie firmy mogą liczyć na pieniądze z UE? Zakładam własną firmę – na jaką działalność są pieniądze z UE w 2014 roku?*, „Infor Biznes” maj, Warszawa.
- Pomoc publiczna dla przedsiębiorców – Krajowy System Usług*, Warszawa.
- Postula I., Werner A., 2006, *Pomoc publiczna*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Rapciak Z., 2012, *Pomoc publiczna nie może być lekiem na gorączkę*. Rynek Infrastruktury z dnia 19.07.2012, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/rapciak-pomoc-publiczna-nie-moze-byc-lekiem-na-goraczke-28813.html>
- Wolf C.Ch.Jr., 1988, *Markets or governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge.

Legal, organizational and economical determinants of providing public assistance for enterprises

Summary

The study presents the legal and organizational basis of providing assistance for enterprises in order to enhance their competitiveness and to create positive structural changes. Also assistance programs and priorities of support in financing between 2014 and 2020 were exposed.

Moreover, in this paper, several points of view on public assistance and priorities to support in selected areas of the economy based on the example of Podkarpackie voivodeship were showed.

Key words: enterprise, public assistance, support