

Paweł DROBNY, Stanisław DROBNY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE W LATACH 2011-2015

Streszczenie

Chociaż w gospodarce rynkowej proces konkurencji jest czymś naturalnym, jednak liczne są zagrożenia dla jego funkcjonowania i rozwoju. Najczęściej są one wynikiem działań przedsiębiorców, którzy chcą ograniczyć konkurencję, aby zwiększyć swoje zyski. Drugim istotnym zagrożeniem jest antykonkurencyjna interwencja władz publicznych. Dążąc do realizacji swoich celów, mogą wprowadzać antykonkurencyjne rozwiązania prawne lub organizacyjne oraz zakłócać proces konkurencji, udzielając pomocy publicznej. Istnieje więc potrzeba prawnej ochrony konkurencji, prowadzonej przez organ antymonopolowy. W przypadku pomocy publicznej chodzi o weryfikację jej dopuszczalności w kontekście jej wpływu na proces konkurencji.

Pomoc publiczna nie jest i nie powinna być całkowicie zakazana. Przynosi ona bowiem korzyści szczególnie wtedy, gdy wspiera rozwiązania, które przyczyniają się do dalszego i szybszego rozwoju gospodarki, tj. gdy wspiera postęp techniczny i innowacyjność.

Celem pracy jest zaprezentowanie podstawowych mechanizmów udzielania pomocy publicznej, opisanie jej głównych rodzajów i funkcji, jakie spełnia w gospodarce rynkowej, a także przedstawienia trendów w kształtowaniu się wielkości, form i przeznaczenia pomocy dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2015.

Summary

While competition in the market economy is natural, there are numerous threats to its functioning and development. Most often they are the result of business practices that want to limit competition to increase their profits. Another important threat is the anti-competitive intervention of public authorities. In pursuit of their objectives, they may introduce anti-competitive legal or organizational arrangements and distort competition by providing public assistance. There is therefore a need for legal protection of competition by the antitrust authority. In the case of state aid, it is about verifying its admissibility in the context of its impact on the competition process.

Public aid is not and should not be strictly forbidden. It brings benefits especially when it supports solutions that contribute to the further and faster development of the economy, ie when it supports technical progress and innovation.

The aim of the work is to present the basic mechanisms of public aid, to describe its main types and to present the functions it performs in the market economy, as well as to present trends in the size, form and destination of aid for enterprises in Poland in 2011-2015.

Wprowadzenie

Chociaż w gospodarce rynkowej proces konkurencji jest czymś naturalnym, jednak istnieją liczne zagrożenia dla jego funkcjonowania i rozwoju. Najczęściej są one wynikiem działań przedsiębiorców, którzy chcą ograniczyć konkurencję, aby zwiększyć swoje zyski. Drugim istotnym zagrożeniem jest antykonkurencyjna interwencja władz publicznych. Dążąc do realizacji celów, mogą wprowadzać antykonkurencyjne rozwiązania prawne lub organizacyjne oraz zakłócać proces konkurencji, udzielając pomocy publicznej. Istnieje więc potrzeba prawnej

ochrony konkurencji, prowadzonej przez organ antymonopolowy. W przypadku pomocy publicznej chodzi o weryfikację jej dopuszczalności w kontekście jej wpływu na proces konkurencji.

Pomoc publiczna nie jest i nie powinna być całkowicie zakazana. Przynosi ona bowiem korzyści szczególnie wtedy, gdy wspiera rozwiązania, które przyczyniają się do dalszego i szybszego rozwoju gospodarki, tj. kiedy wspiera postęp techniczny i innowacyjność.

Celem pracy jest zaprezentowanie podstawowych mechanizmów udzielania pomocy publicznej, opisanie jej głównych rodzajów i przedstawienie funkcji, jakie spełnia w gospodarce rynkowej, a także przedstawienia trendów w kształtowaniu się wielkości, form i przeznaczenia pomocy dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2015.

1. Konkurencja jako wartość podlegająca ochronie ze strony państwa

Rynek jest procesem, w którym przedsiębiorcy rywalizują ze sobą ku pożytkowi własnemu, konsumentów oraz całej gospodarki. Rywalizacja ta zwana jest konkurencją.

Konkurując, każdy z przedsiębiorców chce uzyskać przewagę ekonomiczną nad innymi przedsiębiorcami. Obszarem rywalizacji może być: cena towaru/usługi, ich jakość, innowacyjność, sposób sprzedaży (dystrybucji), różnorodność oferty handlowej, „jakość” obsługi. Takie rozumienie konkurencji ma charakter podmiotowy (strukturalny).

Konkurencję można też rozumieć w sposób przedmiotowy (skutkowy) – jako mechanizm prowadzący do maksymalnej efektywności rynkowej. Pozytywnymi skutkami konkurencji są: wzrost produkcji i sprzedaży, obniżenie kosztów, obniżka cen, postęp techniczny, poprawa jakości produktów i usług, zwiększenie efektywności gospodarowania.

Szczególnie ujęcie przedmiotowe wskazuje na konieczność ochrony mechanizmu konkurencji ze względu na skutki, do jakich on prowadzi. Taką ochronę nad procesem konkurencji roztacza zarówno Unia Europejska, jak i państwo polskie w ramach prowadzonych przez nie polityk konkurencji.

Reguły konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej określają artykuły 101-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W myśl tych reguł zakazane jest zawieranie porozumień między przedsiębiorstwami, które ograniczają konkurencję. Przedsiębiorstwa posiadające pozycję dominującą obowiązują z kolei zakaz nadużywania swojej pozycji i szkodenia przez to handlowi między państwami członkowskimi. Komisja Europejska (Komisja) kontroluje także przypadki koncentracji i przejęć o wymiarze wspólnotowym, a w określonych sytuacjach może ich zakazać.

Trzeba zaznaczyć, że zasadniczym celem wspólnotowych reguł konkurencji jest ochrona konkurencji przed zakłóceniami. Skuteczna konkurencja nie jest jednak celem samym w sobie, lecz raczej warunkiem realizacji wolnego oraz prężnego rynku wewnętrznego i działa jako jedno z wielu narzędzi wspierania powszechnego dobrobytu gospodarczego (www.europarl.europa.eu/portal/pl, dostęp: 28.06.2017).

Również w Polsce obowiązuje ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, której przedmiotem jest określenie warunków rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasad podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Także tu ochrona konkurencji nie jest celem samym w sobie, ale stanowi środek sprzyjający występowaniu pożądanym stanów rzeczy, o których była już mowa wcześniej. Instrumentami wykorzystywanymi do ochrony konkurencji i konsumentów są: przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję (względny zakaz porozumień antykonkurencyjnych, bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej), przeciwdziałanie praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów

i przeciwdziałanie antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków. Nasilająca się konkurencja na rynkach międzynarodowych oraz zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej zmuszają polską gospodarkę do poprawy efektywności ekonomicznej i sprawności działania krajowych przedsiębiorstw. Ważną rolę ma w tej materii do odegrania pomoc publiczna. Ma ona ułatwić przezwyciężanie barier występujących w działaniu podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji stymulować wzrost ich konkurencyjności na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych (Rutkiewicz, 2009).

Trzeba więc zauważyć, że w ramach prowadzonej polityki konkurencji państwa istnieje pewien paradoks. Z jednej strony chroni wolną konkurencję na rynku i tworzy warunki do tego, aby podmioty działające na nim konkurowały ze sobą na równych zasadach, z drugiej jednak ingeruje w mechanizm rynkowy, aby takie warunki stworzyć (Michalski, 2009, s. 30). Poprzez ingerencję w mechanizm rynkowy państwo może też przyczynić się do jego wypaczenia oraz zafałszowania mechanizmu konkurencji. Zagrożenie takie stwarza ingerencja państwa określana jako pomoc publiczna.

2. Pomoc publiczna jako przedmiot polityki konkurencji

Pomoc publiczna jest formą ingerencji państwa w mechanizm rynkowy. Jej stosowanie wynika z przeświadczenia rządzących o zawodności rynku, co szczególnie widoczne jest podczas kryzysów gospodarczych. Istnieje jednak przekonanie, że ingerencja państwa powinna być ograniczona do tych działań, które przyczyniają się do szybkiego rozwoju gospodarczego, tj. do wspierania postępu technicznego oraz innowacyjności (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2009, s. 5-7, 24).

W związku z powyższym, jednym z głównych kierunków działań Unii Europejskiej jest polityka ochrony konkurencji, mająca na celu zachowanie wysokiej konkurencyjności przy jednoczesnym zachowaniu „niezafałszowanego i skutecznego mechanizmu funkcjonowania rynku”, na którą składa się m.in. kontrola przyznawanego przez państwo wsparcia (Wiktor, 2005, s. 93, 99).

Jak wynika z art.3 TFUE, jedną z wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej jest ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w związku z tym także uregulowania dotyczące pomocy publicznej. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Innymi słowy – pomoc publiczna na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej jest zakazana. To podstawowe założenie reguł konkurencji zawartych w TFUE nie jest jednak ani bezwzględne, ani bezwarunkowe (Wojtaczka, 2014, s. 62).

Na podstawie TFUE oraz orzeczeń sądów Unii można stwierdzić, że zakazaną pomocą publiczną jest wspieranie przedsiębiorców lub innych jednostek prowadzących działalność gospodarczą ze środków publicznych, które jest selektywne, przysparza beneficjentowi korzyść ekonomiczną, zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji na rynku unijnym oraz wpływa na unijny handel (Gałązka, 2012, s. 11). Ponieważ pomoc publiczna może przynieść gospodarce pewne korzyści, wspomniany zakaz nie jest zakazem bezwzględnym. W art. 107 ust. 2 wyliczone są trzy rodzaje pomocy, która zawsze jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Jest to pomoc o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom, pomoc mająca

na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec. W art. 107 ust. 3 znajduje się otwarty katalog działań, które mogą zostać uznane przez Komisję za zgodne ze wspólnym rynkiem. Po pierwsze, jest to pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski albo też w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, Po drugie, jest to pomoc przeznaczona na wspieranie ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Po trzecie, jest to pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych. I wreszcie, po czwarte, jest to pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Ponadto art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE umożliwia Komisji występowanie do Rady Unii Europejskiej o zatwierdzanie innych rodzajów pomocy jako dopuszczalnych do udzielania przedsiębiorcom przez państwa członkowskie. Po zatwierdzeniu (kwalifikowana większość głosów) tego rodzaju wsparcie zostaje wyłączone spod zakazu traktatowego.

Komisja Europejska może również wydawać rozporządzenia, na podstawie których pewne kategorie pomocy są, niejako z góry, uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem i w związku z tym nie wymagają wcześniejszej notyfikacji oraz uzyskania zgody Komisji. Są to projekty objęte tzw. wyłączeniami grupowymi¹ oraz pomoc *de minimis*. Przepisy regulujące wyłączenia grupowe dotyczą następujących kategorii wsparcia: pomocy regionalnej; pomocy inwestycyjnej i na zatrudnienie dla MŚP; pomocy na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety; pomocy na ochronę środowiska; pomocy na usługi doradcze dla MŚP i udział MŚP w targach; pomocy w formie kapitału podwyższonego ryzyka; pomocy na działalność badawczą, rozwojową oraz innowacyjną; pomocy szkoleniowej; pomocy dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych.

Pomoc *de minimis*, czyli inaczej pomoc bagatelna, jest to wsparcie publiczne niespełniające przesłanki wpływu na wspólny rynek i w związku z tym niepodlegające notyfikowaniu Komisji. Zgodnie z właściwym rozporządzeniem² pomoc, której wartość dla danego beneficjenta w okresie 3 kolejnych lat podatkowych nie przekracza 200 tys. euro lub 100 tys. euro w sektorze transportu drogowego towarów (uwzględnia się wszelką pomoc *de minimis* otrzymaną przez danego przedsiębiorcę, niezależnie od jej źródła i przeznaczenia), czyli tzw. *pomoc de minimis*, nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹ Kwestię przyznawania **pomocy w ramach wyłączeń grupowych** reguluje Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. UE L 187 z dnia 26.06.2014, s. 1) wcześniej tę kwestię regulowało *Rozporządzenie Komisji (WE) NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE*.

² Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1). Rozporządzenie to obowiązuje od 1 stycznia 2014 r., wcześniej pomoc *de minimis* była uregulowana rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006, s. 5, z późn. zm.).

Ponadto od 29 kwietnia 2012 roku obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym³, które określa warunki dopuszczalności pomocy *de minimis*, stanowiącej rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Limit dla tego rodzaju pomocy wynosi 500 tys. euro w ciągu 3 lat podatkowych i związany jest ściśle z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Zgodnie z rozporządzeniem, pomoc tę można łączyć z innymi rodzajami pomocy *de minimis* do wysokości 500 tys. euro w ciągu 3 kolejnych lat podatkowych.

Pomoc publiczna może występować jako pomoc indywidualna lub pomoc w ramach programu pomocowego. Pomoc indywidualna jest to co do zasady wsparcie udzielane poza programami pomocowymi, a zatem skierowane do konkretnego beneficjenta (w odróżnieniu od programu pomocowego, który jest kierowany do nieokreślonych konkretnie adresatów). Stanowi także wsparcie przyznawane wprawdzie na podstawie programu pomocowego zaakceptowanego przez Komisję Europejską lub zgłoszonego w ramach włączeń grupowych, ale ze względu na warunki określone w dokumentach unijnych wymagające odrębnej notyfikacji. Programy pomocowe są z kolei aktami normatywnymi (np. ustawami albo rozporządzeniami), które zawierają podstawy prawne przyznawania określonego wsparcia przedsiębiorcom.

Biorąc pod uwagę przeznaczenie, pomoc publiczna klasyfikowana jest jako: pomoc regionalna, pomoc sektorowa oraz pomoc horyzontalna.

Pomoc regionalna jest to pomoc, której udzielenie wiąże się z prowadzeniem działalności gospodarczej przez beneficjanta na danym obszarze. Ma ona na celu zmniejszanie dysproporcji w rozwoju ekonomiczno-społecznym pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej. Jest to pomoc o charakterze rozwojowym, ukierunkowana na dofinansowanie inwestycyjnych działań oraz zwiększanie zatrudnienia.

Inny charakter ma pomoc sektorowa. Jest to pomoc publiczna, której udzielenie związane jest z przynależnością beneficjenta do konkretnego sektora. Przykładem może być sektor górnictwa węgla kamiennego, motoryzacyjny czy stoczniowy. Pomoc ta jest kierowana do tych gałęzi gospodarki, które przeżywają długotrwałe problemy strukturalne, takie jak nadmierne zatrudnienie czy nadwyżka mocy produkcyjnych. Pomoc ta ma ułatwić restrukturyzację czy też likwidację tych sektorów.

Pomoc horyzontalna jest z kolei pomocą niezwiązaną z działalnością beneficjanta w określonym sektorze lub regionie, ukierunkowaną na różne cele. Tymi celami są: ochrona środowiska naturalnego, szkolenia, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw czy zatrudnienie. Do pomocy horyzontalnej zalicza się także pomoc ukierunkowaną na restrukturyzację.

Formy pomocy zostały sklasyfikowane według wytycznych Komisji Europejskiej. Zasadniczo dzielą się one na cztery grupy: dotacje i ulgi podatkowe (grupa A), subsydia kapitałowo-inwestycyjne (grupa B), miękkie kredytowanie (grupa C) oraz poręczenia i gwarancje (grupa D). W każdej z tych grup wyszczególniono podgrupy oraz przypisano każdej z nich formy pomocy. Szczegółową klasyfikację form pomocy prezentuje tabela 1.

³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. UE L 114 z 26.04.2012, s. 8, z późn. zm.)

Tabela 1
Formy pomocy publicznej

Grupa	Podgrupa	Forma pomocy
A dotacje i ulgi podatkowe	A1 dotacje	dotacja i inne bezzwrotne świadczenia
		dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców)
		inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych
		refundacja
		rekompensata
	A2 ulgi podatkowe	zwolnienie z podatku
		odliczenie od podatku
		obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku
		obniżenie wysokości opłaty
		zwolnienie z opłaty
		zaniechanie poboru podatku
		zaniechanie poboru opłaty
		umorzenie w całości lub części zaległości podatkowej wraz z odsetkami
		umorzenie w całości lub części odsetek od zaległości podatkowej
		umorzenie opłaty (składki, wpłaty)
		umorzenie w całości lub części odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty, kary)
		umorzenie kar
		oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku
		zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku
		umorzenie kosztów egzekucyjnych
jednorazowa amortyzacja		
umorzenie kosztów procesu sądowego		
B subsydia	B1	wniesienie kapitału
	B2	konwersja wierzytelności na kapitał
C miękkie kredytowanie	C1 pożyczki preferencyjne i warunkowo umorzone	pożyczki preferencyjne
		kredyty preferencyjne
		dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków)
		pożyczki warunkowo umorzone
	C2 odroczenia i rozłożenie raty	odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę
		odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty), zaległej opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami
		odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary
		odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych
		odroczenie lub rozłożenie na raty odsetek
		odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów procesu sądowego
D poręczenia i gwarancje	D1	poręczenia i gwarancje

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku* (s. 10-11), UOKiK, 2016, Warszawa. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Beneficjentami pomocy społecznej są podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w tym podmioty prowadzące działalność w zakresie rolnictwa lub rybołówstwa, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną. W dalszej części pracy analizie zostanie poddana wielkość, forma i przeznaczenie pomocy publicznej przyznanej beneficjentom w Polsce w latach 2011-2015.

3. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2011-2015

W badanym okresie zmniejszeniu uległa zarówno liczba podmiotów, które udzieliły pomocy publicznej, jak i liczba beneficjentów, którzy tę pomoc otrzymali. Zwiększyła się natomiast liczba przypadków pomocy publicznej i liczba przypadków przypadających średnio na jednego beneficjenta. Relacje te ilustruje tabela 2.

Tabela 2

Informacje ogólne o pomocy publicznej udzielonej w latach 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba podmiotów, które udzieliły pomocy	831	723	726	686	283
Liczba beneficjentów, którzy otrzymali pomoc (w tys.)	81	68	72	46	34
Liczba przypadków pomocy (w tys.)	284	285	311	287	301,4
Liczba przypadków przypadających średnio na jednego beneficjenta	3,5	4,2	4,3	6,2	8,9
Wartość pomocy przypadająca średnio na jednego beneficjenta (w tys. zł)	265	299	287	549	569,1

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

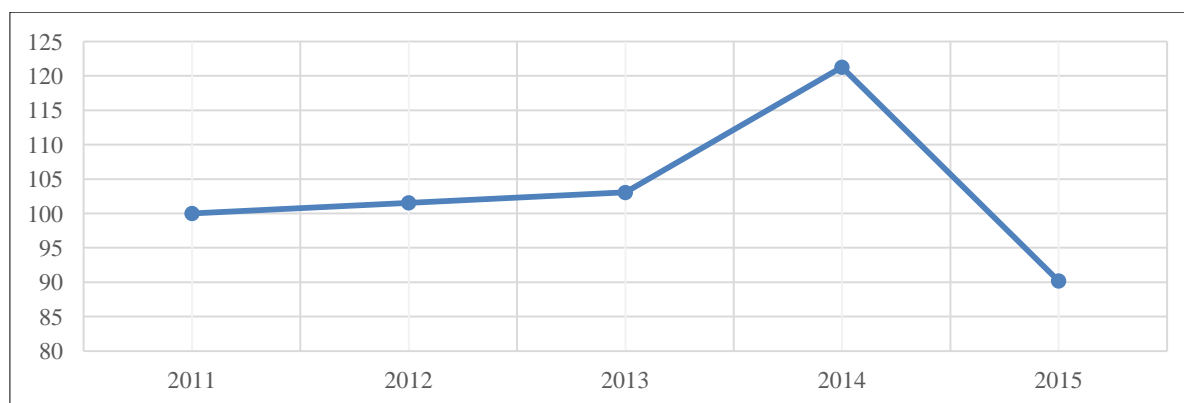
W latach 2011-2014 ogólna wartość pomocy publicznej charakteryzowała się tendencją rosnącą. W roku 2015 nastąpił spadek wartości udzielonej pomocy publicznej o 26% w stosunku do roku poprzedniego. Tendencje te ilustruje tabela 3 oraz wykres 1.

Tabela 3

Wartość pomocy publicznej udzielonej w latach 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Ogólna wartość udzielonej pomocy (w mln zł), w tym:	21462,5	21795,6	22116,9	26024,6	19357,6
• Wartość pomocy z wyłączeniem transportu (w mln zł)	17955,1	18054,9	18154,6	20138,1	15094,0
• Wartość pomocy udzielonej w sektorze transportu (w mln zł)	3507,4	3740,8	3962,4	5886,4	4263,6
Udział wartości pomocy publicznej w sektorze transportu w ogólnej wartości pomocy	16,34%	17,16%	17,92%	22,62%	22,03%
Udział ogólnej wartości pomocy w PKB, w tym:	1,40%	1,37%	1,35%	1,51%	1,08%
• Udział wartości pomocy z wyłączeniem transportu w PKB	1,17%	1,13%	1,11%	1,17%	0,84%
• Udział wartości pomocy udzielonej w sektorze transportu w PKB	0,23%	0,23%	0,24%	0,34%	0,24%

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).



Wykres 1. Dynamika wartości udzielonej pomocy w latach 2011-2015 (2011 = 100).

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Spadek wartości pomocy publicznej w 2015 roku spowodowany był wygaśnięciem w 2014 roku programów pomocowych, w oparciu o które udzielana była pomoc przez instytucje wdrażające programy operacyjne współfinansowane ze środków unijnych na lata 2007-2014. Nowe środki przeznaczone na lata 2014-2020 dopiero wchodziły w fazę realizacji.

W badanym okresie najczęściej udzielano pomocy w postaci dotacji, refundacji oraz rekompensat (podgrupa A1) – stanowiły one ponad 90% ogólnej wartości pomocy. Drugą co do wielkości formą pomocy publicznej były ulgi podatkowe (podgrupa A2). W okresie badawczym nastąpił jednak spadek pomocy udzielanej w formie dotacji oraz pożyczek preferencyjnych i warunkowo umorzonych. Wzrost wartości nastąpił z kolei w przypadku poręczeń i gwarancji. Wielkość poszczególnych form pomocy publicznej oraz ich udział w całości pomocy publicznej ilustrują tabele 4 i 5.

Tabela 4

Formy pomocy publicznej w latach 2011-2015

Podział pomocy publicznej	Wartość pomocy (w mln zł)					Łącznie w latach 2011-2015
	2011	2012	2013	2014	2015	
Grupy – ogółem	17 955,1	18 054,9	18 154,6	20 138,1	15 094,0	89 396,7
Grupa A:	17 532,7	17 188,5	17 810,9	18 954,1	13 794,8	85 281,0
Podgrupa A1	15 358,1	15 347,1	15 667,8	16 358,0	10 907,4	73 638,4
Podgrupa A2	2 174,5	1 841,4	2 143,1	2 596,1	2 887,5	11 642,6
Grupa B:	246,4	128,4	51,1	724,7	770,3	1 920,9
Podgrupa B1	246,4	128,4	51,1	251,1	770,3	1 447,3
Podgrupa B2	0,0	0,0	0,0	473,5	0,0	473,5
Grupa C:	159,3	736,1	289,9	408,7	87,0	1 681,0
Podgrupa C1	155,5	736,0	289,9	399,9	87,0	1 668,3
Podgrupa C2	3,8	0,0	0,01	8,8	0,0006	12,6
Grupa D:	16,7	1,9	2,8	50,7	441,9	514,0
Podgrupa D1	16,7	1,9	2,8	50,7	441,9	514,0

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Tabela 5

Udział poszczególnych form pomocy w pomocy ogółem (w %)

Podział pomocy publicznej	Udział (w %)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Grupy – ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Grupa A:	97,65	95,20	98,11	94,12	91,39
Podgrupa A1	85,54	85,00	86,30	81,23	72,26
Podgrupa A2	12,11	10,20	11,80	12,89	19,13
Grupa B:	1,37	0,71	0,28	3,60	5,10
Podgrupa B1	1,37	0,71	0,28	1,25	5,10
Podgrupa B2	0,00	0,00	0,00	2,35	0,00
Grupa C:	0,89	4,08	1,60	2,03	0,58
Podgrupa C1	0,87	4,08	1,60	1,99	0,58
Podgrupa C2	0,02	0,00	0,00	0,04	0,00
Grupa D:	0,09	0,01	0,02	0,25	2,93
Podgrupa D1	0,09	0,01	0,02	0,25	2,93

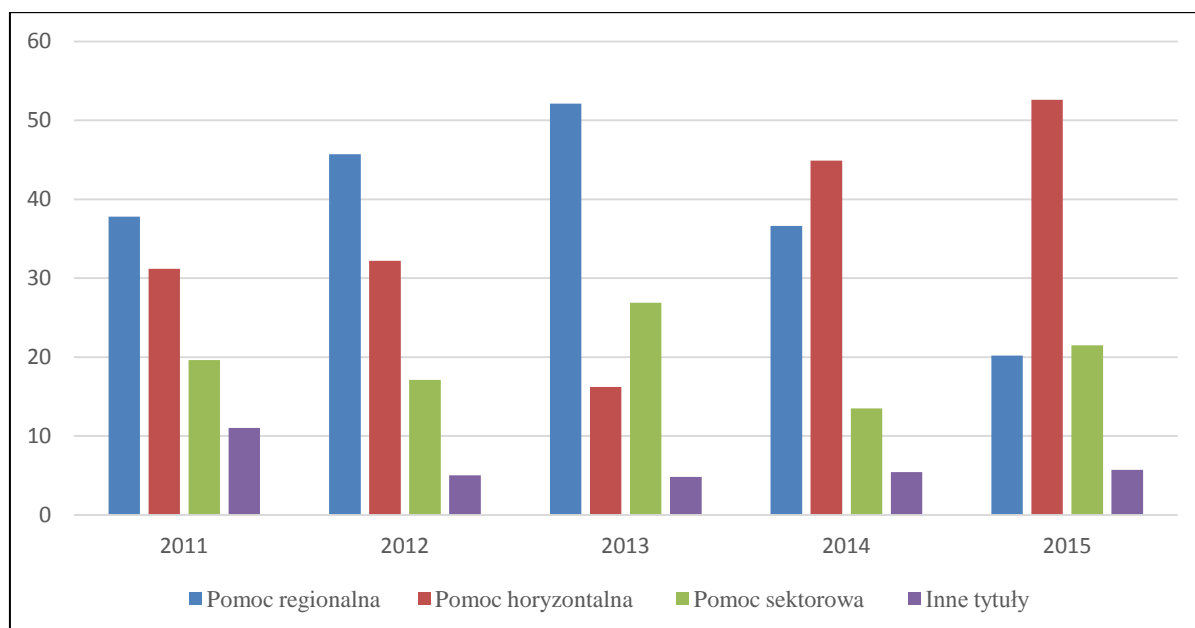
Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Charakterystyczne dla badanego okresu było to, że pomoc publiczna udzielana w tzw. aktywnych formach zdecydowanie dominowała (od 77,4% do 86,9%) nad pomocą udzielaną w tzw. pasywnych formach. Ta druga pomoc miała przede wszystkim formę uszczuplenia wpływów do budżetu.

Analizując pomoc publiczną od strony przeznaczenia, zauważyć można, że do 2013 roku dominowała pomoc regionalna. Ilustruje to wykres 2 i tabela 6. Ta wysoka wartość generowana była przede wszystkim dzięki udzielaniu pomocy publicznej współfinansowanej ze środków unijnych przez marszałków województw w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz przez Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości głównie w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Od 2013 roku wartość tej pomocy zmniejszyła się, czego powodem było przede wszystkim zakończenie realizacji perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

Między rokiem 2014 a 2015 pomoc regionalna zmniejszyła się, o czym zdecydował spadek wartości pomocy udzielanej na nowe inwestycje.

W latach 2011-2015 zaobserwować można istotny wzrost pomocy horyzontalnej. Stało się tak w związku z udzielaniem pomocy z przeznaczeniem na ochronę środowiska w formie bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Pomoc ta ma na celu po pierwsze, zatrzymanie działalności gospodarczej związanej z emisją CO₂ do krajów, gdzie restrykcje w tym zakresie są mniejsze, po drugie zaś – modernizację polskiego sektora elektroenergetycznego. Wzrost pomocy horyzontalnej wynikał także z utrzymującej się na wysokim poziomie wartości pomocy przeznaczonej na zatrudnienie.



Wykres 2. Przeznaczenie pomocy publicznej w latach 2011-2015 (w %).

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Tabela 6

Przeznaczenie pomocy publicznej w latach 2011-2015

Przeznaczenie pomocy	2011		2012		2013		2014		2015	
	wartość pomocy (w mln zł)	udział (w %)	wartość pomocy (w mln zł)	Udział (w %)	wartość pomocy (w mln zł)	udział (w %)	wartość pomocy (w mln zł)	udział (w %)	wartość pomocy (w mln zł)	udział (w %)
Ogółem, w tym:	17 466,9	100	18 054,9	100	16 571,7	100	20 138,1	100	15 094,0	100
POMOC REGIONALNA, w tym:	6 425,3	36,8	8 251,9	45,7	9 005,6	54,3	7 304,1	36,3	3 047,4	20,2
pomoc w celu wspierania nowych inwestycji	5 508,9	85,7	7 311,8	88,6	8 529,2	94,7	6 961,2	34,5	2 744,4	18,2
pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy	466,9	7,3	380,3	4,6	336,2	3,7	203,3	1,0	299,2	2,0
duże projekty inwestycyjne	446,2	6,9	543,3	6,5	102,0	1,1	139,6	0,7	3,8	0,03
POMOC HORYZONTALNA, w tym:	5 643,4	32,3	5 808,4	32,2	4 997,9	30,2	9 014,5	44,9	7 942,4	52,6
prace badawczo-rozwojowe	571,8	10,1	1 273,1	21,9	927,8	18,6	1 000,9	5,0	796,1	5,3
ochrona środowiska	1 070,1	19,0	280,9	4,8	43,6	0,9	3 952,7	19,6	3 246,1	21,5
rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	47,9	0,8	51,9	0,9	46,7	0,9	19,9	0,1	0,0004	0,000002
zatrudnienie	2 800,1	49,6	3 068,2	52,8	3 372,6	67,5	3 063,7	15,2	2 944,1	19,5
szkolenia	703,9	12,5	437,3	7,5	396,9	7,9	79,8	0,4	0,1	0,0005
pomoc na restrukturyzację	60,2	1,1	17,7	0,3	10,7	0,2	666,8	3,3	770,3	5,1
naprawa szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne	27,4	0,5	0,8	0,01	2,1	0,04	2,5	0,01	4,8	0,03
promowanie kultury, nauki i oświaty oraz ochrona dziedzictwa kulturowego	109,5	1,9	135,5	2,3	137,8	2,8	227,8	1,1	179,6	1,2
pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów	0,4	0,0	0,5	0,01	0,4	0,01	0,5	0,003	0,5	0,004
pomoc na działalność sportową i rekreacyjną	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,006
POMOC SEKTOROWA, w tym:	3 428,0	19,6	3 090,9	17,1	1 711,0	10,3	2 726,0	13,5	3 245,8	21,5
Sektor górnictwa węgla	407,6	11,9	402,8	13,0	391,5	22,9	527,3	2,6	950,2	6,3
Sektor energetyki	2 286,4	66,7	1 640,3	53,1	783,4	45,8	1 904,8	9,4	566,2	3,8
Sektor kinematografii	145,9	4,3	76,1	2,5	66,8	3,9	98,1	0,5	104,9	0,7
Sektor gazu ziemnego	588,1	17,2	295,7	9,6	469,3	27,4	111,6	0,6	50,4	0,3
Sektor telekomunikacyjny	0,0	0,0	676,0	21,9	0,0	0,0	42,4	0,2	751,4	5,0
Sektor bankowy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	41,8	0,2	822,7	5,5
INNE TYTUŁY, w tym:	1 970,2	11,3	903,7	5,0	857,2	5,2	1 093,6	5,4	858,4	5,7
pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu realizacji zadań	1 970,2	11,3	903,7	5,0	857,2	5,2	1 093,6	5,4	858,4	5,7

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Wartość pomocy sektorowej między rokiem 2014 a 2015 wzrosła o blisko 520 mln zł. Głównymi beneficjentami pomocy były przedsiębiorstwa działające w sektorze górnictwa węgla kamiennego, w sektorze bankowym oraz w sektorze telekomunikacyjnym.

W badanym okresie podmiotami, które udzielały najwięcej pomocy publicznej były: Minister Środowiska, Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, organy podatkowe, Minister Gospodarki, marszałkowie województw, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Między rokiem 2011 a 2015 zanotowano wzrost wartości pomocy udzielonej dużym przedsiębiorcom – ich udział zwiększył się o 13,5%. W tym czasie zmniejszyła się natomiast wartość pomocy udzielanej małym przedsiębiorcom i mikroprzedsiębiorcom kolejno o 7,1 i 3%. Szczegółowy udział przedsiębiorstw w pomocy publicznej ilustruje tabela 7.

Tabela 7

Wartość udzielonej pomocy w podziale ze względu na wielkość beneficjenta w latach 2011-2015

Wielkość przedsiębiorcy	Udział w pomocy publicznej (w %)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Duże przedsiębiorstwa	62,8	53,5	43,0	63,5	76,3
Średnie przedsiębiorstwa	15,1	18,8	23,3	15,5	11,6
Małe przedsiębiorstwa	12,3	15,5	17,9	11,3	5,2
Mikroprzedsiębiorstwa	9,9	12,4	15,7	9,7	6,9

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Powyższe dane nie uwzględniają jednak pomocy *de minimis*, która przeznaczona jest szczególnie dla mikro, małych oraz średnich przedsiębiorstw. Przykładowo, w 2015 roku po uwzględnieniu pomocy *de minimis* udział mikroprzedsiębiorstw w pomocy ogółem zwiększa się z 6,9% do 21,2%. Niemniej jednak udział małych i średnich przedsiębiorstw zostaje na względnie niskim poziomie. Szczegółowe dane prezentuje tabela 8.

Tabela 8

Wartość udzielonej pomocy z uwzględnieniem pomocy *de minimis* w podziale ze względu na wielkość beneficjenta w 2015 roku

Wielkość przedsiębiorcy	Pomoc publiczna (w mln zł)	Pomoc <i>de minimis</i> (w mln zł)	Pomoc ogółem (w mln zł)	Udział w pomocy ogółem (w %)
Duże przedsiębiorstwa	11 512,4	259,0	11 771,4	58,9
Średnie przedsiębiorstwa	1 755,1	477,3	2 232,4	11,2
Małe przedsiębiorstwa	784,8	952,4	1 737,2	8,7
Mikroprzedsiębiorstwa	1 041,6	3 204,1	4 245,7	21,2
Suma	15 094,0	4 892,8	19 986,8	100,0

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

W badanym okresie najczęściej pomocy otrzymywały przedsiębiorstwa prywatne. Ilustruje to tabela 9. W 2015 roku była to kwota 9 000,9 mln zł, co stanowiło 62,3% ogólnej wartości pomocy. Między 2013 a 2014 rokiem zanotowano gwałtowny spadek udzielonej pomocy przedsiębiorstwom prywatnym. Wynikało to przede wszystkim z wyraźnego wzrostu udziału pomocy udzielonej spółkom, w których podmiotami dominującymi są Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna (z 7,9% do 28,3%), który związany jest zwłaszcza z udzieleniem pomocy spółkom energetycznym w formie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Tabela 9

Wartość udzielonej pomocy w podziale ze względu na formę prawną beneficjenta w latach 2011-2015

Forma prawna przedsiębiorcy	Udział w wartości pomocy publicznej (w %)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Przedsiębiorcy prywatni	61,9	74,1	83,9	64,2	62,3
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	22,7	15,6	7,9	28,3	25,1
Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	8,9	5,9	6,8	6,7	11,8
Jednostki sektora finansów publicznych	5,7	2,9	0,7	0,2	0,5
Spółki w których jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% akcji lub udziałów	0,7	1,4	0,5	0,4	0,2
Przedsiębiorstwa państwowe	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Pobrane z: www.uokik.gov.pl (dostęp: 26.06.2017).

Zdecydowanie najczęściej pomocy otrzymali przedsiębiorcy działający w sektorze wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej i paliw. Na drugim miejscu pod względem wielkości otrzymanej pomocy znaleźli się przedsiębiorcy prowadzący działalność detektywistyczną i ochroniarską.

Podsumowanie

Zaprezentowane w pracy dane, dotyczące udzielonej pomocy publicznej w latach 2011-2015, pozwalają sformułować następujące wnioski:

- zaobserwowano wahania wartości udzielonej pomocy publicznej, jednak w roku 2015 nastąpił jej spadek; wahania te spowodowane były przede wszystkim zakończeniem wydatkowania środków unijnych na lata 2007-2013, co świadczy o dużym uzależnieniu pomocy publicznej od tych środków;
- najczęściej udzielano pomocy w formach należących do grupy A (dotacje i ulgi podatkowe); udział wynosił ponad 90%;
- do roku 2013 dominowała pomoc regionalna, zaś od roku 2014 dominuje pomoc horyzontalna;
- wzrosła istotnie wartość pomocy udzielonej w celu ochrony środowiska, a zmalała istotnie wartość pomocy przeznaczanej na wspieranie nowych inwestycji, dużych projektów inwestycyjnych oraz na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
- pomoc publiczna kierowana była przede wszystkim do dużych przedsiębiorstw;

- pomoc publiczna kierowana była przede wszystkim do przedsiębiorstw prywatnych;
- pomoc publiczna kierowana była przede wszystkim do przedsiębiorców działających w sektorze wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej i paliw.

Przyjęty w pracy względnie krótki okres badawczy nie pozwala na wyprowadzenie jednoznacznych wniosków i rekomendacji. Uzyskane wyniki stanowią jednak zachętę do tego, aby w innych badaniach bliżej przyjrzeć się kilku problemom. Po pierwsze, jakie znaczenie ma ograniczenie w zakresie udzielania pomocy publicznej, wynikające z konieczności podporządkowania się przepisom UE, dla konkurencyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw? Wątpliwość wyrażona w tym pytaniu wynika m.in. z tego, że jak opisał to Ha-Joon Chang w swojej książce pt. *Żli samarytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu* (Chang, 2016), dzisiejsi liderzy światowej gospodarki sami zamykali dostęp do swoich rynków, chronili swój przemysł przed konkurencją i wspomagali prywatny biznes za publiczne pieniądze. Po drugie, dlaczego tak mało środków przeznaczanych jest na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw? Po trzecie, dlaczego tak mało środków przeznaczanych jest na prace badawczo-rozwojowe? Po czwarte, dlaczego w tak znacznym stopniu wspierany jest sektor bankowy? Być może odpowiedź na te pytania pozwoliłaby lepiej zrozumieć słabą pozycję Polski w UE w zakresie konkurencyjności i innowacyjności.

Bibliografia

- Chang, Ha-Joon. (2016). *Żli samarytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Gałązka, K. (2012). *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*. Warszawa: UOKiK.
- Michalski, B. (2009). *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji. Budowa ładu konkurencyjnego w gospodarce światowej*. Warszawa: Difin.
- Rutkiewicz, K. (2009). Wpływ udzielania pomocy publicznej wzrost konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. W: M. Winiarski (red.), *Nowe idee początku XXI wieku*. Pobrane z: www.biblioteka cyfrowa.pl/dlibra/docmetadata?id=27792&from=pubstats.
- UOKiK. (2009). *Pomoc publiczna*. Warszawa.
- UOKiK. (2016). *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*. Warszawa. Pobrane z: www.uokik.gov.pl.
- Wiktor, J.W. (2005). *Rynek Unii Europejskiej. Koncepcja i zasady funkcjonowania*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Wojtaczka, B. (2014). O efekcie zachęty w prawie pomocy publicznej. *Internetowy kwartalnik antymonopolowy i regulacyjny*, 9(3). Pobrane z: <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/23/pdf/62.pdf>.