

Barbara Woźniak

Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce

State aid instruments and granting institutions in Poland

W ostatnich latach wartość pomocy publicznej w Polsce wzrastała i w 2008 r. osiągnęła poziom 1,13% PKB. Pozostaje to w sprzeczności z zaleceniami Komisji Europejskiej. Natomiast strukturę instrumentów udzielania pomocy publicznej można ocenić pozytywnie, bowiem od 2005 r. utrzymuje się przewaga pomocy czynnej w formie dotacji. Analiza wsparcia dla przedsiębiorstw od strony instytucji, które go udzieliły pokazała, że w 2008 r. 79,3% pomocy dotyczyło tylko czterech dysponentów środków publicznych. Wystąpiła więc silna koncentracja instytucjonalna pomocy publicznej w Polsce.

1. Wprowadzenie

Poglądy ekonomistów na temat roli państwa w gospodarce są zróżnicowane. Trudno jednak nie zauważyć zarówno niedoskonałości rynku, jak i konieczności aktywności państwa w okresie przekształceń systemowych, kiedy inicjuje ono, promuje i kształtuje pożądane zmiany w gospodarce¹. Potrzeba takiej aktywności dotyczy w szczególności tych państw, które dokonały transformacji systemu politycznego, weszły do Unii Europejskiej, znalazły się w sytuacji kryzysu finansowego i ekonomicznego o wymiarze nie tylko krajowym ale również europejskim i globalnym.

W gospodarce rynkowej państwo może wykorzystywać instytucje i instrumenty systemu finansowego w celu kształtowania ładu społeczno-ekonomicznego. Jedną z form interwencji państwa w sferę działalności gospodarczej i społecznej jest udzielanie przedsiębiorcom wsparcia ze środków publicznych. Taka forma wsparcia, nazywana w prawie polskim pomocą publiczną, a w prawie unijnym pomocą państwa, wykorzystująca instrumenty i instytucje publicznego systemu finansowego, jest w Unii Europejskiej szczegółowo uregulowana tak w prawie pierwotnym, jak i wtórnym², ponieważ oznacza przysporzenie korzyści beneficjentom, a zatem narusza reguły konkurencji rynkowej.

Złożoność i zmienność norm prawa unijnego stanowi często przeszkodę we właściwym stosowaniu instrumentów pomocy publicznej przez podmioty uprawnione do jej udzielania. Trzeba bowiem podkreślić, że w UE pomoc publiczna jest w zasadzie kategorią *stricte* prawną, stworzoną na potrzeby wspólnej polityki konkurencji w celu ograniczenia dopuszczalności wsparcia dla przedsiębiorców. Ponadto, sama definicja pomocy publicznej jest na tyle ogólna, nie wprost sformułowana, że powoduje to problemy interpretacyjne dla państw członkowskich i stwarza realne zagrożenie koniecznością zwrotu udzielonego wsparcia, jeżeli Komisja Europejska uzna je za niedozwolone, np. w

¹ D. Miłaszewicz: Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian, WNUS, Szczecin 2007, s. 19–22.

² B. Woźniak: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 248–250.

przypadku stoczni polskich³. Zgodnie z art. 107, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 stopniu, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Unijna polityka udzielania pomocy publicznej podlega jednak ewolucji i aktualnie pomoc ta nie jest traktowana tylko w kategoriach prawnych naruszania zasad konkurencji, ale jako dopuszczalny (w określonych sytuacjach) instrument przeciwdziałania zawodności rynków krajowych i rynku europejskiego. „Pomoc publiczna nie jest funkcją samą w sobie, ale instrumentem realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki.”⁴

Komisja Europejska kontroluje przestrzeganie prawa unijnego dotyczącego udzielania pomocy publicznej i śledzi jej wielkość, strukturę, przeznaczenie, beneficjentów itp. Także państwa członkowskie sprawują funkcję wstępnej kontroli projektów pomocowych oraz współpracują z właściwymi organami Unii. W Polsce instytucją właściwą w tej dziedzinie jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Corocznie publikowane przez UOKiK raporty o pomocy publicznej pozwalają ocenić skalę wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce, jak również stanowią podstawę, wraz z informacjami uzyskanymi z pozostałych państw Unii, do przygotowywania unijnych raportów na ten temat, publikowanych dwa razy w roku, wiosną i jesienią.

W tym opracowaniu przeprowadzono analizę pomocy publicznej w latach 2004–2008, z odwołaniem do dwu lat przed akcesją. Przedmiotem analizy jest wielkość udzielonego wsparcia, stosowane instrumenty (formy) oraz instytucje udzielające pomocy.

2. Wielkość udzielanej pomocy publicznej

Podobnie jak w przypadku danych unijnych, polskie raporty UOKiK prezentują pomoc publiczną z rocznym opóźnieniem, dlatego ostatnie dostępne dane dotyczą roku 2008.

Z danych zamieszczonych w Tabeli 1 wynika, że wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom (poza sektorem transportu) począwszy od 2005 r. systematycznie rosła. W 2008 r. wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z rokiem poprzednim – do poziomu 14,48 mld PLN. Oznaczało to wzrost udziału wartości pomocy w PKB z 0,6% w 2007 r. do 1,13% w 2008 r., czyli przekroczenie wartości progowej 1%. Komisja Europejska zaleciła bowiem, w związku z realizacją strategii lizbońskiej, redukcję udziału pomocy w PKB państw członkowskich do poziomu poniżej 1% PKB⁵.

Znaczny wzrost wartości pomocy udzielonej w 2008 r. wynika częściowo z przyczyn metodologicznych, ponieważ począwszy od tego roku, uwzględnia ona środki pomocowe pochodzące z funduszy strukturalnych w ramach Perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013 (2,65 mld PLN). Dotychczas wszystkie interpretacje prawa unijnego w zakresie pomocy państwa wyraźnie podkreślały, że obejmuje ona wyłącznie publiczne

³ Por. J. Rosiński: Pomoc publiczna w świetle traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego trybunału sprawiedliwości, *Glosa 5/2004*.

⁴ A. Nykiel-Mateo: Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, W.KLUWER, Warszawa 2009, s. 12.

⁵ B. Woźniak: Realizacja strategii lizbońskiej w sferze pomocy publicznej, w: *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, red. B. Samojlik, OFICYNA WYD. SGH, Warszawa 2006.

środki krajowe⁶. Jednak w związku z wykorzystaniem, na niespotykaną dotychczas skalę, środków z budżetu UE, w Perspektywie 2007 – 2013, na finansowanie polskich programów operacyjnych, pojawił się problem zaklasyfikowania niektórych środków pomocowych. Ostatecznie, przegląd prawa unijnego doprowadził do uznania interwencji podejmowanej w ramach programów operacyjnych jako jednego z ważniejszych źródeł występowania pomocy publicznej⁷.

Tabela 1. Ogólna wielkość pomocy publicznej w Polsce w latach 2002 – 2008

Wyszczególnienie	Lata						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^A
Ogólna wartość udzielonej pomocy [mln PLN]	10 277,6	28 355,6	16 400,6	4 795,1	5 875,6	6 549,5	14 383,1
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu*	b.d.	b.d.	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9
Udział wartości pomocy w PKB	1,3%	3,5%	1,9%	0,5%	0,6%	0,6%	1,13%
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu*	b.d.	b.d.	1,0%	0,4%	0,4%	0,4%	0,91%

* Z uwagi na zmiany w metodologii dane za lata 2002 i 2003 są niedostępne

^A Kwoty uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK.

Wzrost pomocy publicznej w 2008 r. wynika również z faktu wystąpienia pomocy, która w poprzednich latach nie była udzielana, albo nie została uwzględniona, mimo że jej wartość była stosunkowo duża. Dotyczy to pomocy dla wytwórców energii w formie rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (1752,7 mln PLN), pomocy w zakresie biopaliw (854,7 mln PLN) oraz pomocy dla podmiotów działających w sektorze kinematografii (183,4 mln PLN). Razem z pomocą udzieloną ze środków UE, to nadzwyczajne wsparcie wyniosło w 2008 r. aż 5 445 mln PLN, czyli więcej niż wartość ogólna pomocy udzielonej w 2007 r.

W Unii Europejskiej łączna kwota pomocy udzielonej przez państwa członkowskie wyniosła w 2008 r. 279,6 mld EUR, osiągając poziom 2,2% PKB, co oznaczało prawie pięciokrotny wzrost w porównaniu z 2007 r., gdy pomoc wynosiła 65 mld EUR i stanowiła poniżej 0,5% PKB⁸. Jednak przyczyny tego wzrostu były inne niż w Polsce, ponieważ 212,2 mld EUR dotyczyło pomocy związanej z kryzysem finansowym, przyznanej dla sektora finansowego w trzynastu państwach członkowskich. Zatem wsparcie nie obejmujące środków antykryzysowych wyniosło w 2008 r. tylko 67,4 mld EURO, tj. 0,54% PKB dwudziestu siedmiu państw UE.

⁶ Por. np. J. Choroszczak, M. Mikulec: Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia, POLTEXT, Warszawa 2009, s. 13–14.

⁷ Szerzej na ten temat A. Jankowska, M. Marek: Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe, CH BECK, Warszawa 2009, s. 158-164.

⁸ Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, COM(2009)661, Bruksela 7 grudnia 2009 r., s. 3–4.

W Polsce mieliśmy już do czynienia z sytuacją skokowego wzrostu pomocy publicznej w 2003 r. Szczegółowe dane zaprezentowano w Tabeli 1⁹. Wtedy chodziło jednak o maksymalne wykorzystanie możliwości udzielenia wsparcia dla przemysłu węglowego jeszcze przed akcesją, a więc przed objęciem Polski *acquis communautaire* i koniecznością przestrzegania postanowienia Traktatu akcesyjnego¹⁰. Tak postępowały wszystkie państwa przygotowujące się do wejścia w strukturę Unii Europejskiej w 2004 r.

3. Instrumenty udzielania pomocy publicznej

Pomoc publiczna może przybierać formę: **pomocy czynnej**, polegającej na przekazaniu przedsiębiorcom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz **pomocy biernej**, dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru i pozostawienie środków z tego tytułu w dyspozycji podmiotów gospodarczych (uszczerplenia wpływu środków publicznych do sektora finansów publicznych). Ten drugi rodzaj publicznego wsparcia może odbywać się zgodnie z intencją władz publicznych (np. przez wprowadzenie ulg i zwolnień podatkowych) lub też może być wymuszony sytuacją (np. umorzenie zadłużenia przedsiębiorstwa względem budżetu lub funduszu celowego).

System monitorowania pomocy publicznej w Polsce posługuje się unijną klasyfikacją form pomocy, według której wyróżnia się cztery grupy pomocy publicznej oznaczone literami A, B, C i D¹¹. W ramach każdej grupy pomoc dodatkowo dzieli się na czynną, w postaci bezpośrednich wydatków (oznaczoną cyfrą 1) i bierną, w postaci uszczerpleni wpływów do budżetu i innych funduszy publicznych (oznaczoną cyfrą 2).

Grupa A – dotacje i ulgi podatkowe obejmuje między innymi:

- A1 – dotacje,
 - refundacje;
- A2 – zwolnienie z podatku, zwolnienie z opłaty,
 - zaniechanie poboru podatku, zaniechanie poboru opłaty,
 - umorzenie zaległości podatkowej
 - 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,
 - jednorazową amortyzację.

Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne obejmuje takie instrumenty jak:

- B1 – wniesienie kapitału do spółki;
- B2 – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały.

Grupa C – tzw. „miękkie kredytowanie” obejmuje np.:

⁹ Dane dotyczące lat 2002–2003 w zasadzie nie są porównywalne z okresem 2004–2008 ze względu na zmianę metodologii liczenia wielkości pomocy.

¹⁰ B. Woźniak: Pomoc publiczna w okresie negocjacji akcesyjnych, *Ekonomiczno-Informacyjny Kwartalnik Teoretyczny WSE-I w Warszawie* 4/2005.

¹¹ B. Woźniak: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003, s. 636–638.

- C1 – pożyczki, kredyty preferencyjne,
 - dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków),
 - pożyczki warunkowo umorzone;
- C2 – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę,
 - odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty)

Grupa D obejmuje tylko pomoc czynną:

- D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe.

Ponadto w raportach UOKiK wyróżnia się dodatkowo:

Grupę E obejmującą inne instrumenty, takie, jak:

- rekompensata z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej.

Dane zamieszczone w Tabelach 2 i 3 prezentują wielkość, dynamikę i strukturę pomocy publicznej według wyróżnionych instrumentów A, B, C, D oraz E. W badanym okresie najwięcej pomocy udzielono wykorzystując dotacje i ulgi podatkowe (w 2008 r. – 81,4%) z wyraźną przewagą instrumentów pomocy czynnej (A1). Taka struktura powinna czynić pomoc bardziej przejrzystą i zgodną z zaleceniami Komisji Europejskiej, zważywszy, że pomoc bierna może być wymuszona, np. umorzenie zaległości podatkowych i parafiskalnych. Jedynie w 2003 r. – tuż przed akcesją oraz w 2004 r. – bezpośrednio po akcesji, w grupie A przeważały instrumenty pomocy biernej, związane np. z restrukturyzacją górnictwa węgla kamiennego.

Tabela 2. Formy pomocy publicznej w Polsce w latach 2002-2008, w mln PLN ^A

Podział pomocy publicznej	Lata						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^B
Grupy – ogółem, w tym:	10 277,6	28 355,6	8 809,3	3 646,2	4 468,4	4 847,2	11 521,9
Grupa A, w tym:	6 658,1	21 342,5	6 602,1	3 461,3	4 358,0	4 746,2	9 380,9
– Grupa A1	3 888,7	2 619,2	2 189,4	2 811,9	3 502,4	3 644,1	7 338,8
– Grupa A2	2 769,4	18 723,3	4 412,7	649,4	855,7	1 102,1	2 042,1
Grupa B, w tym:	27,1	1 388,8	1 391,5	0,0	8,0	10,4	33,4
– Grupa B1	25,2	135,1	1 123,4	0,0	8,0	10,4	33,4
– Grupa B2	1,9	1 253,7	268,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grupa C, w tym:	1 186,8	3 200,7	304,3	112,1	102,5	66,8	348,1
– Grupa C1	454,8	1 001,9	257,7	93,9	93,3	66,5	123,2
– Grupa C2	732,0	2 198,8	46,6	18,2	9,2	0,3	224,9
Grupa D1	2 244,8	1 537,3	511,4	72,7	0,0	0,0	0,0
Grupa E – Inne	160,8	886,4	0,0	0,0	0,0	23,8	1 759,3

^A Począwszy od roku 2004 prezentowane dane nie obejmują pomocy w transporcie.

^B Kwoty uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK.

Tabela 3. Dynamika i struktura pomocy publicznej w Polsce w latach 2002-2008^A

Podział pomocy publicznej	Dynamika (%)				
	'03/'02	'05/'04	'06/'05	'07/'06	'08/'07
Grupy – ogółem, w tym:	275,7	42,3	122,5	108,5	237,7
Grupa A, w tym:	320,5	52,4	125,9	109,0	197,7
– Grupa A1	67,4	128,4	124,1	104,0	201,4
– Grupa A2	676,1	14,7	131,8	128,8	185,3
Grupa B, w tym:	5124,7	0,0	–	130,0	321,2
– Grupa B1	536,1	0,0	–	130,0	321,2
– Grupa B2	65 984,2	0,0	–	–	–
Grupa C, w tym:	269,7	36,8	91,4	65,2	521,1
– Grupa C1	220,3	36,4	99,4	71,3	185,3
– Grupa C2	300,4	39,1	50,5	3,3	74 966,7
Grupa D1	68,5	14,2	0,0	–	–
Grupa E –Inne	551,2	–	–	–	7 392,0

Podział pomocy publicznej	Struktura (%)					
	'02	'04	'05	'06	'07	'08
Grupy – ogółem, w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupa A, w tym:	64,8	74,9	94,9	97,5	98,0	81,4
– Grupa A1	37,8	24,9	77,1	78,3	76,8	63,7
– Grupa A2	26,9	50,1	17,8	19,2	23,2	17,7
Grupa B, w tym:	0,3	15,8	0,0	0,2	0,2	0,3
– Grupa B1	0,2	12,8	0,0	0,2	0,2	0,3
– Grupa B2	0,0	3,0	0,0	–	–	–
Grupa C, w tym:	11,5	3,5	3,1	2,3	1,4	3,0
– Grupa C1	4,4	2,9	2,6	2,1	1,4	1,1
– Grupa C2	7,1	0,5	0,5	0,2	0,01	2,0
Grupa D1	21,8	5,8	2,0	–	–	–
Grupa E –Inne	1,6	–	–	–	0,7	15,3

Kwoty w roku 2008 uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

^A Poczawszy od roku 2004 prezentowane dane nie obejmują pomocy w transporcie.

Źródło: Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006, i 2008 roku, UOKiK

W porównaniu z 2007 r. pomoc udzielona w 2008 r. w formie dotacji i ulg podatkowych (A) wzrosła o 137, 7%, ale jej udział w pomocy ogółem obniżył się do 81,4%, podczas gdy od 2005 r. znacznie przekraczał 90%. Stało się tak głównie w wyniku skorzystania przez podmioty udzielające pomocy z instrumentów nieklasyfikujących się do żadnej z grup (A, B, C, D), tzn. ze wspomnianych już rekompensat dla wytwórców energii (E).

W latach 2005–2008 nie udzielono pomocy w formie konwersji wierzytelności na udziały lub akcje (B2), a w latach 2006–2008 w formie poręczeń i gwarancji kredytowych (D). Natomiast w całym analizowanym okresie 2004–2008 najwyższa dynamika wzrostu wartości udzielonej pomocy dotyczyła wsparcia udzielonego w 2008 roku w formie odroczenia lub rozłożenia na raty należności podatkowych (z 0,3 mln PLN w 2007 r. do 224,9 w 2008 r.). W tej grupie 99,9% stanowiła pomoc udzielona przez ZUS dla Kompanii Węglowej S.A. (217 mln PLN) i Bytomskiej Spółki Restrukturyzacji Kopalń (7,6 mln PLN). Tak wysokie tempo wzrostu wykorzystania instrumentów pomocy biernej (C2) wpłynęło istotnie na zmianę struktury udzielonego wsparcia.

Dane zamieszczone w Tabeli 4 prezentują wykorzystanie instrumentów pomocy czynnej (bezpośrednie wydatki) i biernej (uszczerpnięcia wpływów do budżetu). Od 2005 r. zdecydowanie większy jest udział pomocy czynnej udzielonej głównie w formie dotacji i refundacji, jednak jego wielkość obniża się od 2007 r., mimo wysokiego tempa wzrostu pomocy w grupie A1 i B1. W 2007 r. udział pomocy czynnej obniżył się do 75,4% (w 2006 r. wynosił 78,5%), a w 2008r. do 64%.

Tabela 4. Sposób finansowania pomocy państwa w Polsce w latach 2002–2008

Lata	Bezpośrednie wydatki ^A (np. dotacje)	Uszczerpnięcia wpływów do budżetu (np. ulgi podatkowe, umorzenia)
2008	64,0%	36,0%
2007	75,4%	24,6%
2006	78,5%	21,5%
2005	77,1%	22,9%
2004	37,7%	62,3%
2003	9,7%	90,3%
2002	38,0%	62,0%

^A Do bezpośrednich wydatków zaliczono pomoc udziałową w formie dotacji (A1) oraz w formie wniesienia kapitału do spółki (B1).

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK.

Największa część pomocy biernej, w grupie subsydiów podatkowych, została w 2008 roku udzielona przy pomocy takich instrumentów, jak:

- zwolnienie z podatku (66,7%),
- obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku (32,4%).

Natomiast grupę C2 zdominowała w 99,9% pomoc udzielona w formie rozłożenia na raty opłat (składki, wpłaty).

4. Instytucje udzielające pomocy publicznej

Analiza instytucji udzielających pomocy publicznej zostanie odniesiona do 2008 r., ze względu na ograniczone ramy tego opracowania i bardzo zróżnicowaną sytuację w poszczególnych latach.

Dane ujęte w Tabeli 5, pozwalają wnioskować, że do największych dysponentów pomocy publicznej należały cztery podmioty. Najwięcej pomocy w kwocie 2894,5 mln PLN – co oznacza czterokrotny wzrost w stosunku do roku poprzedniego – udzielił Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Pomoc ta stanowiła 25,1% ogólnej wartości pomocy i została udzielona głównie w ramach programu *Pomoc finansowa udzielana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka-regionalna pomoc inwestycyjna*. Przeznaczona została na restrukturyzację przedsiębiorstw i miała formę dotacji.

Znacząca była również pomoc publiczna udzielona przez Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) i wyniosła 2498,3 mln PLN (wzrost o 52% w stosunku do 2007 r.). Warto zaznaczyć, że w 2007 r. to ta instytucja udzieliła przedsiębiorcom największego wsparcia. W 2008 r. PFRON przyznawał pomoc o charakterze regionalnym, z przeznaczeniem na nowe inwestycje, prawie wyłącznie w ramach programu pomocowego na zatrudnienie *Rekompensata podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, w formie rekompensaty dla przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Kolejną pozycję na liście instytucji udzielających w 2008 r. największej pomocy (z udziałem 17,1%) zajmowały organy skarbowe i celne z kwotą 1956,5 mln PLN pomocy – co oznacza wzrost o 95% w stosunku do roku poprzedniego. Ta pomoc była przeznaczona głównie na nowe inwestycje i ochronę środowiska, a została udzielona w formie subsydiów podatkowych (99%) i rozdysponowana m. in. w ramach programu pomocowego *Redukcja podatku akcyzowego od biopaliw*.

Ostatnią instytucją, która udzieliła pomocy na kwotę przewyższającą 1 mld PLN był Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Na podstawie jego decyzji zostały uruchomione środki pomocowe (1752,7 mln PLN) dla wytwórców energii w ramach programu *Rekompensata za rozwiązanie umów długoterminowej sprzedaży mocy i energii elektrycznej*.

W sumie najwięksi dysponenti pomocy publicznej w 2008 r. udzielili wsparcia na kwotę 9102 mln PLN, co stanowiło 79,3% ogólnej wartości pomocy.

Do grupy dziesięciu instytucji udzielających największej pomocy można jeszcze zaliczyć, obok wyżej wymienionych:

- Ministra Gospodarki (474,3 mln PLN),
- starostów powiatów (365,6 mln PLN),
- marszałków województw (262,8 mln PLN),
- Prezesa ZUS (224,8 mln PLN),
- gminy (189,4 mln PLN),
- Polski Instytut Sztuki Filmowej (183,4 mln PLN).

Tabela 5. Instytucje udzielające pomocy publicznej w Polsce w roku 2008 (z wyłączeniem pomocy w transporcie).

Nazwa instytucji	Grupa A		Grupa B			Grupa C			Grupa D	Grupa E	Wartość pomocy [mln PLN]	Udział [%]
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1					
Minister Gospodarki	474,3									474,3	4,1	
Minister Infrastruktury	1,7									1,7	0,01	
Minister Skarbu Państwa		2,9								2,9	0,03	
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	159,9									159,9	1,4	
NFOŚiGW	11,9				4,0					15,9	0,1	
Wojewódzkie FOŚiGW	0,6				75,0					75,6	0,7	
Prezes PFRON	2 497,6	0,7								2 498,3	21,8	
Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu S. A.	2 894,5		2,8		18,4					21,2	0,2	
Prezes PARP	20,1	1 936,4								2 894,5	25,1	
Organy skarbowe i celne	141,0	0,3								1 956,5	17,1	
Ochotnicze Hufce Pracy					22,6					141,3	1,2	
Bank Gospodarstwa Krajowego					1,6					22,6	0,2	
Marszałkowie województw	252,9	2,6							5,7	262,8	2,3	
Starostowie powiatów	363,4	1,3				0,02			0,9	365,6	3,2	
Gminy	91,2	98,0				0,1			0,1	189,4	1,7	
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki									1 752,7	1 752,7	15,3	
Beneficjenci poddziałania 2.1.1 POKL	95,9									95,9	0,8	
Fundusze Kapitału Załączkowego			30,6							30,6	0,3	
Projektodawcy	1,3									1,3	0,01	
Regionalne instytucje finansujące	150,4									150,4	1,3	
Przedsiębiorcy publiczni	0,2								0,01	0,2	0,002	
Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych						224,8				224,8	2,0	
Polski Instytut Sztuki Filmowej	181,9				1,5					183,4	1,6	
Pomoc publiczna ogółem (w mln PLN)	7 338,8	2 042,1	33,4	0,0	123,2	224,9	0,0	1 759,3		11 521,9	100,0	

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK.

5. Zakończenie

Utrzymująca się od kilku lat tendencja wzrostu wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w formie uznawanej w UE za dopuszczalną pomoc publiczną, a szczególnie jej wielkość w 2008 r., skłaniają do wniosku, że ważne jest nie tylko kto udziela pomocy, jakimi posługuje się instrumentami, ale również do kogo ona jest kierowana i czy środki publiczne, jakie angażuje zostały racjonalnie wykorzystane, zapewniając wysoką skuteczność działań pomocowych.

Pomoc udzielana dużym podmiotom, o silnej pozycji rynkowej stwarza większe ryzyko naruszenia konkurencji niż pomoc skierowana do małych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast w strukturze beneficjentów pomocy publicznej w Polsce dominują duże przedsiębiorstwa. Wsparcie udzielane tej grupie podmiotów obniżyło się z 58,9% w 2004 r. do 44% w 2007 r. Jednak w 2008 r. udział pomocy dla dużych przedsiębiorstw ponownie wzrósł do 50,9%. Największą pomoc publiczną w 2008 r. (poza sektorem transportu) otrzymało pięć spółek: PKN Orlen S.A. (484,4 mln PLN), PGE Elektrownia Opole S.A. (411,1 mln PLN) PGE Elektrownia Turów S.A. (348,2 mln PLN), Grupa Lotos S.A. (245,5 mln PLN) i Kompania Węgłowa S.A. (236,3 mln PLN)¹².

Sektor MSP znajduje się w centrum zainteresowania Unii Europejskiej. To w nim upatruje się źródła przyszłych korzyści z globalizacji, a także instrumentu służącego do przyspieszania zmian technologicznych, podnoszenia innowacyjności i szybkiego dostosowywania się do zmian w gospodarce. Odzwierciedleniem takiego podejścia są także normy prawne w zakresie pomocy publicznej, które premiąją i uprzywilejowują podmioty z sektora MSP, m. in. podwyższonymi progami maksymalnej intensywności dopuszczalnej pomocy publicznej.

Strukturę pomocy publicznej można również oceniać ze względu na formę prawną jej beneficjentów. Tu też nastąpiły niekorzystne zmiany, jeżeli przyjęte zostanie założenie, że podmioty działające na warunkach rynkowych lepiej wykorzystują otrzymane środki. W 2008 r. przedsiębiorstwa prywatne otrzymały wprawdzie 72,8% ogólnej wartości pomocy, ale oznacza to spadek w stosunku do roku poprzedniego, kiedy ich udział wyniósł 87,2%. Wynika to z faktu, że w grupie beneficjentów pomocy trzykrotnie wzrósł udział spółek, w których podmiotami dominującymi są: Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna.

Literatura

1. Choroszczak J., Mikulec M.: Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia, POLTEXT, Warszawa 2009
2. Jankowska A., M. Marek: Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe, CH BECK, Warszawa 2009
3. Miłaszewicz D.: Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian, WNUS, Szczecin 2007
4. Nykiel-Mateo A.: Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, W.KLUWER, Warszawa 2009

¹² Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK, Warszawa 2009, s. 43,

5. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku, UOKiK, Warszawa 2007
6. Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, UOKiK, Warszawa 2009
7. Rosiński J.: Pomoc publiczna w świetle traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i orzecznictwa Europejskiego trybunału sprawiedliwości, *Glosa* 5/2004
8. Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, COM(2009)661, Bruksela 7 grudnia 2009 r.
9. Woźniak B.: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003
10. Woźniak B.: Pomoc publiczna w okresie negocjacji akcesyjnych, *Ekonomiczno-Informacyjny Kwartalnik teoretyczny WSE-I w Warszawie* 4/2005
11. Woźniak B.: Realizacja strategii lizbońskiej w sferze pomocy publicznej, w: Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, red. B. Samojlik, OFICYNA WYD. SGH, Warszawa 2006
12. Woźniak B.: Pomoc publiczna, w: System finansowy w Polsce, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008

Summary

The state aid volume in Poland has increased in the last years, and in 2008 reached 1.13% of GDP, which is in contradiction with the recommendations of the European Commission. However, the change of the structure of aid instruments in Poland may be evaluated as positive, because since 2005 active instruments, i.e., grants are dominating. Analysis of aid to industry and services has revealed that in 2008, 79.3% of the aid was granted only by four governmental institutions. So we observe a strong institutional concentration of state aid in Poland.

Informacje o autorze:

dr Barbara Woźniak

Katedra Skarbowości

Szkoła Główna Handlowa

ul. Wiśniowa 41 pok. 72

02-520 Warszawa

e-mail: Barbara.Wozniak@sgh.waw.pl

CZĘŚĆ III

FINANSE JEDNOSTEK GOSPODARCZYCH

