

Bogusław Walczak

Instrumenty pomocy publicznej dla MŚP

Ekonomiczne Problemy Usług nr 63, 249-256

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BOGUSŁAW WALCZAK

Uniwersytet Szczeciński

INSTRUMENTY POMOCY PUBLICZNEJ DLA MŚP

Wprowadzenie

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało ograniczenie kompetencji władz w zakresie uznaniowego wspierania poszczególnych sektorów gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu ciężkiego, stocznioowego i wydobywczego. Odtąd warunki, wielkość i kierunki udzielanej pomocy zaczęły podlegać normom i kontroli organów UE pod kątem weryfikacji, czy pomoc ta nie narusza warunków konkurencji w ramach Unii.

Celem referatu jest przedstawienie instrumentów pomocy publicznej adresowanych w szczególności do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w ramach pomocy publicznej i jej szczególnej formy – pomocy *de minimis*, ze wskazaniem plusów i minusów (ograniczeń) korzystania z tego rodzaju wsparcia wynikających dla MŚP.

1. Definicja, kategorie i narzędzia pomocy publicznej

Podstawowym źródłem prawnym określającym pojęcie pomocy publicznej jest artykuł 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Artykuł ten definiuje pomoc publiczną jako „wszelką pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami

Członkowskimi”¹. To znaczy, że pomocą publiczną jest pomoc ze strony państwa na rzecz niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów. Co do zasady taka pomoc jest niedopuszczalna, ponieważ zniekształca ona warunki konkurencji poprzez uprzywilejowanie niektórych tylko przedsiębiorstw lub niektórych towarów, a co za tym idzie, ma negatywny wpływ na wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi. Ocena tego, czy stosowany instrument pomocy publicznej ma charakter selektywny, zależy od odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie danego instrumentu oznacza dla przedsiębiorcy uzyskanie dodatkowych korzyści, których inni przedsiębiorcy nie otrzymują. Dla przykładu, obniżona stawka podatku rolnego nie stanowi pomocy publicznej, gdyż dotyczy wszystkich podmiotów gospodarujących na roli. Ale już ulga podatkowa skierowana wyłącznie dla przedsiębiorców działających na przykład w branży motoryzacyjnej stanowiłaby instrument pomocy publicznej. Ponadto pomoc publiczna może także polegać na przykład na obniżeniu kosztów działalności gospodarczej określonego przedsiębiorstwa lub kosztów realizacji określonego przedsięwzięcia². Innymi przykładami pomocy publicznej są: dotacje, ulgi, zwolnienia podatkowe, umorzenia lub zaniechania ustaleń albo poboru należnych od przedsiębiorcy świadczeń publicznoprawnych, na przykład składek na ZUS, dokapitalizowanie, gwarancje, pożyczki preferencyjne, zwrotne zaliczki, pożyczanie lub oddanie do korzystania mienia ruchomego, nieruchomości, obniżki ceny sprzedaży lub najmu, wykonanie infrastruktury lub przeprowadzenie robót na terenie zakładu należącego do przedsiębiorstwa, bezpłatna reklama, zwolnienie z opłat publicznoprawnych. Wyłączne kompetencje w zakresie stwierdzenia, czy występuje pomoc publiczna, oraz określenia zgodności pomocy publicznej z regułami wspólnego rynku ma Komisja Europejska. Jako dozwolone w Traktacie wskazuje się trzy podstawowe kategorie pomocy publicznej. Są to:

1. **Pomoc sektorowa**, której podstawowym warunkiem udzielenia jest przynależność przedsiębiorcy do określonej grupy, wyodrębnionej w oparciu o kryterium przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej. Przeznaczona jest ona dla sektorów wrażliwych, z którymi związane są określone problemy gospodarcze i które podatne są na koniunkturę gospodarczą, to jest przemysł górniczy, hutniczy, włókienniczy, stoczniowy, stalowy i motoryzacyjny. Dla tych gałęzi przemysłu zasady pomocy publicznej są znacznie bardziej restrykcyjne niż reguły pomocy dla innych sektorów. Pomoc sektorowa to także pomoc na przykład dla rolnictwa, rybołówstwa oraz transportu. W latach 2008–2009 przykładem tej pomocy był sektor bankowy w USA, Wielkiej Brytanii i motoryzacyjny w Niemczech.

¹ *Prawo Unii Europejskiej*, Traktatu ustanawiający Wspólnotę Europejską, C.H. Beck 2009, art. 87 ust. 1.

² A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, PARP, Warszawa 2005, s. 7.

2. **Pomoc regionalna**, czyli taka, której podstawowym warunkiem udzielenia jest prowadzenie działalności gospodarczej na oznaczonym obszarze. Skierowana jest do specyficznych obszarów charakteryzujących się na przykład szczególnie niskim poziomem rozwoju gospodarczego lub wysoką stopą bezrobocia. Ta kategoria pomocy publicznej przeznaczona jest na realizację nowych inwestycji w celu zmniejszenia dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi regionami.
3. **Pomoc horyzontalna**, czyli pomoc, której warunki udzielenia nie są związane z prowadzeniem działalności na oznaczonym obszarze ani w oznaczonym sektorze, ale z dążeniem do osiągnięcia lepszych warunków prowadzenia tej działalności. Wspiera ona wszystkie rodzaje przemysłu dotkniętych wspólnymi problemami. Jest to pomoc na przykład na restrukturyzację, ochronę środowiska, badania i rozwój, zatrudnienie oraz rozwój MŚP³.

2. Pomoc *de minimis*⁴

Szczególną kategorię pomocy publicznej stanowi pomoc *de minimis*, której udzielenie, z uwagi na jej znikomą wartość, nie skutkuje zakłóceniem konkurencji w wymiarze wspólnotowym. Pomoc *de minimis* może być stosowana pod warunkiem zapewnienia właściwych warunków jej udzielania i monitorowania. Miernikiem wartości *de minimis* jest limit uzyskanej pomocy – 200 tys. euro brutto dla określonego przedsiębiorcy, a 100 tys. euro brutto dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorze transportu drogowego. Pułap ten stosuje się bez względu na formę i cel pomocy.

Organy udzielające publicznej pomocy *de minimis* nie muszą stosować przepisów prawa UE w zakresie jej dopuszczalności. Jednakże muszą przestrzegać procedur sprawozdawczych i kontrolnych adresowanych do organu monitorującego udzielanie pomocy⁵. Pomoc ta jest przeznaczona na pokrycie wydatków kwalifikowanych bezpośrednio związanych z: uruchomieniem działalności gospodarczej; zakupami usług doradczych i szkoleniowych oraz uzyskaniem finansowego wsparcia pomostowego w postaci bezpośredniej i bezzwrotnej pomocy kapitałowej przez

³ W. Aftyka, A. Chmielewski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Mazowiecka, Wydawnictwo M.M., Pruszków 2005, s. 204.

⁴ Pomoc *de minimis* w Polsce jest regulowana 6 aktami ustawodawczymi i 28 rozporządzeniami ministra rozwoju regionalnego. Podstawowym aktem ustawodawczym jest Ustawa z dnia 30.08.2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców i Ustawa z dnia 30.10.2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy. Ostatnie zmiany w tych aktach są uwzględnione w DzU 2010, nr 238.

⁵ W. Aftyka, A. Chmielewski, *op.cit.*, s. 201.

beneficjentów, w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej; adaptacją budynków, pomieszczeń oraz miejsc pracy, w których odbywa się szkolenie; zakupem lub leasingiem zwrotnym lub finansowym sprzętów i systemów informatycznych niezbędnych do realizacji szkolenia, do wysokości 10% wartości wydatków kwalifikowanych projektu szkoleniowego. W programie regionalnym Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) pomoc *de minimis* zawiera się w:

1. Działaniu 6.2 *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia*. Skierowana ona jest na przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości do wysokości stanowiącej równość 40 tys. zł (lub 20 tys. na osobę w przypadku spółdzielni lub spółdzielni socjalnej).
2. Działaniu 8.1.1. *Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw*. Ogólne i specjalistyczne szkolenia oraz doradztwo związane ze szkoleniami dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw.

Można więc bez większej pomyłki postawić tezę, że ze swej istoty pomoc *de minimis* jest adresowana przede wszystkim do mikro i małych przedsiębiorstw, chociaż nie ze wszystkich sektorów. Z możliwości korzystania tej pomocy są wyłączone między innymi:

- projekty faworyzujące towary produkcji krajowej kosztem towarów importowanych,
- zakupy środków transportu,
- przedsiębiorcy znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej,
- przedmioty, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy wynikającej z decyzji Komisji Europejskiej, oraz podmioty, które rozpoczęły projekt przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie,
- przedsiębiorcy działający w sektorze rybołówstwa i w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych.

3. Odstępstwa od zakazu pomocy publicznej

Obecnie odstępstwa te dotyczą pomocy: o charakterze socjalnym, mającej na celu naprawienie szkód, przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, na realizację projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu, przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych oraz pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego. Z punktu widzenia MŚP najistotniejsza jest pomoc w następujących zakresach: mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub

niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

4. Realizacja pomocy publicznej w Polsce w latach 2007–2010

Przyjęte przez Radę Ministrów 23 maja 2008 roku *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013* zapowiadały wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw kwotą blisko 1,2 mld zł oraz tworzenia nowych miejsc pracy – 1,5 mld zł. Całość pomocy publicznej w latach 2007–2013 szacowana była na 27 mld zł⁶. Prawie 41% tej kwoty przeznaczono na nowe inwestycje i tworzenie miejsc pracy w regionach, a 43% – między innymi na badania i rozwój, szkolenia oraz inwestycje w ochronę środowiska. Ze środków publicznych 8,5 mld zł będzie rozdysponowane w ramach programów operacyjnych. Odbiorcami tego wsparcia będą firmy, a środki będą zasilać działania wspierające:

- nowe inwestycje i innowacyjne przedsięwzięcia oraz wdrażanie wyników prac badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach – około 67% środków,
- poprawę jakości i dostępności oferty szkoleniowej dla małych i średnich firm – około 16,5%,
- inwestycje ekologiczne i modernizacje zakładów produkcyjnych, obejmujące m.in. gospodarkę odpadami, gospodarkę wodno-ściekową i odnawialne źródła energii – około 15,3%,
- pozostałe kwota, w wysokości 1,2%., zostanie skierowana do funduszy kapitałowych inwestujących w MŚP⁷.

Realizację pomocy publicznej w Polsce w latach 2007–2009 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Pomoc publiczna w Polsce w latach 2007–2009 [mld zł]

Rodzaj pomocy	2007	2008	2009
Pomoc publiczna ogółem	6,55	14,38	19,17
W tym:			
Pomoc horyzontalna	3,18	4,92	5,37
Pomoc sektorowa	0,448	2,52	2,66
Pomoc regionalna	.	4,04	7,75
Wsparcie dla MŚP	654,8	460,3	28,5
Pomoc dla dużych przedsiębiorstw ogółem [%]	44,0	50,9	53,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.uokik.gov.pl.

⁶ R. Anam, *Pomoc publiczna 2007–2013: kierunki*, www.eGospodarka.pl.

⁷ *Ibidem*.

Jak wynika z raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) ogłoszonych w 2009 i 2010 roku⁸, ogólna wartość wsparcia w ramach pomocy publicznej wzrastała w szybkim tempie. Najczęściej stosowaną formą pomocy były, podobnie jak w latach 2007–2009 i wcześniejszych, ulgi podatkowe i dotacje – od 81,4% do 85,4% wartości pomocy (nieuwzględniającej wsparcia w transporcie).

W ramach pomocy horyzontalnej o ponad 431 mln zł zmalało wsparcie na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw – z 460,3 mln zł w 2008 roku do 28,5 mln zł w następnym roku. Z tego największe środki zostały przeznaczone na usługi doradcze dla pracowników – aż 25,2 mln zł. Powodem spadku wysokości pomocy publicznej dla tej grupy beneficjentów jest zmiana zasad jej udzielania. W 2009 roku pomoc trafiała do MŚP na przykład w ramach pomocy regionalnej lub pomocy na prace badawczo-rozwojowe.

W przypadku pomocy sektorowej środki wzrosły z 2,52 mld zł w 2008 roku do 2,66 mld zł w roku 2009. Z największego wsparcia skorzystały spółki energetyczne w ramach rekompensaty za dobrowolne rozwiązanie umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej – 2,13 mld zł. Większość środków w ramach pomocy regionalnej, bo 85,5%, została przekazana na wsparcie nowych inwestycji oraz dla dużych przedsiębiorstw z dominującym kapitałem państwa. Największym beneficjentem pomocy była spółka kolejowa Przewozy Regionalne – 1,53 mld zł. Na drugim miejscu znalazł się PKN Orlen, który jako producent biopaliwa otrzymał pomoc w wysokości 750,3 mln zł. Wsparcie dla podmiotów posiadających silną pozycję rynkową zakłóca konkurencję w większym stopniu niż w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Dowodzi tego wzrastająca wartość pomocy przekazywanej dużym przedsiębiorstwom: 44 proc. w 2007 roku, 50,9 proc. w 2008 i 53,9 proc. w 2009. Z badań społecznych przeprowadzonych przez UOKiK w 2009 roku wynika, że o pomoc publiczną starało się co dziewiąte małe przedsiębiorstwo i co trzecie o zasięgu międzynarodowym⁹. To znaczy, że w przybliżeniu wielkość wszystkich form pomocy publicznej przypadającej na jedno małe przedsiębiorstwo wynosiła w 2009 roku około 34,85 tys. zł, co stawia małe przedsiębiorstwa w zdecydowanie gorszej sytuacji konkurencyjnej w stosunku do dużych. Przesunięcie wsparcia dla małych przedsiębiorstw do programów regionalnych utrudnia szczegółową analizę sytuacji MŚP w zakresie rozmiarów tej pomocy i jej struktury. W tabeli 2 przedstawiono program pomocy dla tego sektora, na podstawie którego można postawić tezę, że analizowana grupa przedsiębiorstw może względnie łatwiej uzyskać pomoc na szkolenia i pomoc *de minimis* niż na przykład na pomoc sektorową.

⁸ www.uokik.gov.pl.

⁹ UOKiK: *pomoc publiczna w 2009 roku*, komunikat PAP z 15.12.2010, <http://wp.pl>.

Tabela 2

Pomoc publiczna dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców z regionalnych programów operacyjnych w latach 2009–2010

Przeznaczenie pomocy (beneficjenci)	Maksymalny poziom dofinansowania	Termin wejścia w życie
W zależności od RPO	50%	21.12.2010
Szkolenia	45% dla MŚP, 35% dla pozostałych beneficjentów plus 10 punktów procentowych brutto, jeżeli szkolenie jest przeznaczone dla pracowników będących w gorszym położeniu	18.12.2010
Pomoc <i>de minimis</i>	200 tys. euro (100 tys. euro w sektorze transportu) łącznie z inną pomocą otrzymywaną w danym roku i dwóch poprzednich latach	14.12.2010
Inwestycje w zakresie transportu multimedialnego	50% (wymóg notyfikacji)	15.04.2009
Wzmacnianie potencjału sektora instytucji otoczenia biznesu	W zależności od regionu	5.06.2009
Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe	Zróżnicowany poziom dofinansowania	2.07.2009
Inwestorzy w regionalnych portach lotniczych	50%	3.11.2009
Inwestorzy w sektorze inwestycji infrastrukturalnych	Telekomunikacja, infrastruktura badawczo-rozwojowa, lecznictwo uzdrowiskowe – zróżnicowane poziomy dofinansowania	31.12.2009
Projekty w zakresie badań i rozwoju	Zróżnicowane poziomy dofinansowania	25.06.2010
Pomoc przedsiębiorcom w dobie kryzysu gospodarczego	Do 100%	9.08.2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.uokik.gov.pl.

Podsumowanie

Spośród różnych form pomocy publicznej najistotniejszymi dla MŚP są pomoc horyzontalna, regionalna i *de minimis*. Ta ostatnia realizowana jest przede wszystkim w formie ulg podatkowych, zwalniania z podatków, umarzania zobowiązań publiczno-prawnych, w tym podatkowych i z tytułu ubezpieczeń społecznych, rozkładania na raty zaległych zobowiązań, ale także w formie możliwości

stosowania amortyzacji jednorazowej i innych instrumentów. Trzeba przy tym zauważyć, że w odniesieniu do powyższych instrumentów pozycja MŚP jest gorsza w stosunku do dużych przedsiębiorstw, nie tylko ze względu na malejący udział MŚP w pomocy publicznej, ale także ze względów politycznych. Ważną kwestią w korzystaniu przez ten sektor z dostępnych form pomocy publicznej jest fakt, że udzielenie jej ogranicza możliwości ubiegania się o fundusze wspólnotowe, z czego nie wszyscy zdają sobie sprawę, a w szczególności mali przedsiębiorcy.

INSTRUMENTS OF PUBLIC AID FOR SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES

Summary

Polish accession to the European Union limited the governmental powers of discretionary support for the various economic sectors, esp. heavy industry, shipbuilding and mining. Since then, the conditions, the size and direction of public aid was subordinated to standards and inspection by EU bodies, verifying if such aid does not affect the conditions of competition, within the Community. The aim of this article is to present the aid instruments of the state – addressed in particular to the SME sector – concerning the the public aid and its particular form of *de minimis* aid, indicating the advantages and disadvantages (limitations) for SMEs, which arise from the use of such support.

Translated by Sławomir Zarębski