

Magdalena Kogut-Jaworska

Pomoc publiczna w regionalnych programach operacyjnych jako narzędzie wspierania rozwoju przedsiębiorstw

Ekonomiczne Problemy Usług nr 99, 95-109

2012

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.

MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA

Uniwersytet Szczeciński

**POMOC PUBLICZNA
W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH
JAKO NARZĘDZIE WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW**

Wprowadzenie

Samorządy regionalne mogą istotnie wpływać na kształtowanie klimatu społeczno-gospodarczego na swoim obszarze. Poprzez system dotacji unijnych mogą one oddziaływać na poprawę warunków funkcjonowania rodzimych przedsiębiorstw oraz zachęcać do inwestowania zewnętrzne podmioty. Pomoc publiczna świadczona przez samorząd regionalny w ramach programów operacyjnych ma w swym założeniu wzmocnić konkurencyjność miejscowej gospodarki, tworzyć miejsca pracy oraz oddziaływać na powstawanie inwestycji.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia pomocy publicznej jako istotnego instrumentu oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę regionalną. W artykule zostaną zatem poruszone kwestie związane z pomocą publiczną występującą w regionalnych programach operacyjnych, a w szczególności omówione zostają rodzaje i instrumenty pomocy, poziomy wsparcia w relacji z beneficjentami oraz wskazana zostanie skala wsparcia udzielanego w Polsce w obecnej perspektywie finansowej UE.

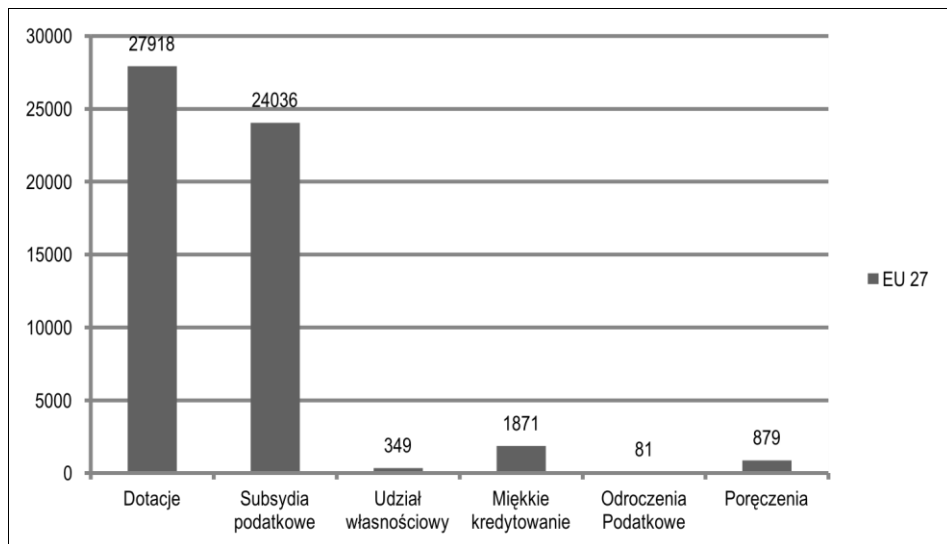
1. Pomoc publiczna i regionalne programy operacyjne w oddziaływaniu na rozwój przedsiębiorstw

Pomoc publiczna stanowi szczególny instrument wsparcia rozwoju gospodarczego. Pomoc publiczna jest bowiem dopuszczalna według kryteriów prawa wspólnotowego, zgodnie z którym stanowi ona wszelką pomoc przyznawaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która grozi zakłóceniem konkurencji lub zakłóca konkurencję poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹. Adresatem tak zdefiniowanej pomocy może być podmiot (w tym osoba fizyczna) prowadzący działalność gospodarczą, dowolna forma organizacyjno-prawna, dowolny sposób finansowania. Pomoc państwa według definicji unijnej oznacza transfer zasobów obejmujący w szczególności środki pieniężne, rzeczowe składniki majątku oraz prawa majątkowe. Może ona przyjmować formę: pomocy czynnej, polegającej na przekazaniu przedsiębiorstwom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz pomocy biernej, dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru (uszczerpnięcie wpływu środków publicznych dla sektora finansów publicznych)².

Należy wskazać, że do najczęściej stosowanych form publicznego wsparcia należą dotacje i subsydia podatkowe. Najbardziej preferowaną z punktu widzenia instytucji sektora publicznego formą pomocy publicznej jest dotacja, która ze względu na przejrzystość procedur przyznawania beneficjentom oraz deklarację celu udzielenia wsparcia na początku procesu daje możliwość realnego wpływu na rzeczywistość gospodarczą. Jak wynika z raportów Komisji Europejskiej dotacje są instrumentami wykorzystywanymi na dość dużą skalę we wszystkich państwach członkowskich. W 2009 roku dotacje stanowiły 51%, natomiast subsydia podatkowe 41% ogólnej kwoty pomocy przyznanej w 27 krajach Unii Europejskiej (por. rys. 1).

¹ Art. 107 ust. 1 TFUE (dawny art. 87 ust. 1 TWE).

² B. Woźniak, *Pomoc publiczna w warunkach kryzysu ekonomicznego*, Materiały konferencyjne – teksty wygłoszonych referatów. Konferencja „Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego”, Kazimierz Dolny, 11–12 kwietnia 2011, s. 43.



Rys. 1. udział instrumentów pomocy publicznej w całkowitej pomocy udzielonej w przemyśle i usługach w Unii Europejskiej, w % dla 27-UE, 2007–2009* (z wyłączeniem pomocy związanej z kryzysem)

Źródło: share of each aid instrument in total aid to industry and services by Member State, % of total, annual average, 2007–2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html.

Regionalne programy operacyjne są programami stworzonymi do zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na wsparcie poszczególnych regionów kraju w takich dziedzinach, jak: transport, energia, innowacja i przedsiębiorczość, infrastruktura społeczna, ochrona środowiska, społeczeństwo informacyjne, rewitalizacja (rozwój regionów), turystyka, kultura, energia oraz potencjał instytucji i administracji. Celami programów są poprawa konkurencyjności oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województw³.

Regionalne programy operacyjne stanowią istotne uzupełnienie finansowania działań służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu pochodzącego ze

³ http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/programmes/rpo/index_pl.htm.

szczebla krajowego (por. tab. 1). Środki przeznaczone dla przedsiębiorców w ramach regionalnych programów koncentrują się przede wszystkim na⁴:

- wsparciu inwestycji w zakresie wdrożenia nowych technologii,
- wsparciu działań zmierzających do podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw (projekty obejmujące innowacje produktowe, organizacyjne, marketingowe oraz procesowe),
- wsparciu wdrożeń własnych lub zleconych wyników prac badawczo-rozwojowych oraz ich rozwój w przedsiębiorstwach,
- inwestycjach w środowisko (ograniczenie ilości wytwarzanych zanieczyszczeń, racjonalizacja gospodarki odpadami),
- inwestycjach w energetykę (odnawialne źródła energii, wysoko-sprawne wytwarzanie energii),
- dofinansowaniu udziału w targach i misjach gospodarczych za granicą w ramach promocji eksportu,
- inwestycjach w turystykę,
- wsparciu projektów informatycznych (e-usługi, technologie ICT).

Dokonując charakterystyki pomocy publicznej w regionalnych programach operacyjnych, należy wskazać, że w zależności od stopnia powiązania przedsiębiorcy z procesem realizacji projektu wsparcie w postaci udzielonej pomocy publicznej może wystąpić na trzech różnych poziomach, tj.⁵:

⁴ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/115744,regionalne_programy_operacyjne_sa_dobrym_uzupelnieniem_programow_krajowych.html.

⁵ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 158–164.

Tabela 1

Wartość wsparcia w ramach regionalnych programów operacyjnych na tle pozostałych środków NSRO 2007–2013 według stanu na 30.06.2012 r.

Program operacyjny	Wartość dofinansowania po ocenie formalnej				Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność			
	liczba	wartość wydatków kwalifikowalnych PLN	wartość dofinansowania unijne i krajowe w PLN	wartość (dofinansowania	liczba	wartość wydatków kwalifikowalnych PLN	wartość dofinansowanie UE PLN	poziom wykończystania alokacji na lata 2007–2013	liczba	wartość wydatków kwalifikowalnych PLN	wartość dofinansowanie UE PLN	poziom wykończystania alokacji na lata 2007–2013
PO IG	28 192	131 509 231,0	82 403 590,0	9 749	47 985 747,0	26 599 071,0	72,4%	19 619 568,0	13 404 214,0	11 281 965,0	30,7%	
PO IiS	2 848	198 711 127,5	154 292 065,0	1 738	120 084 349,0	87 418 714,0	71,2%	48 670 652,0	48 670 652,0	37 310 133,0	30,4%	
PO KL	145 219	134 961 898,0	129 585 707,0	33 718	36 380 685,0	30 212 218,0	71,1%	23 261 446,0	22 749 590,0	19 337 151,0	45,5%	
PO PT	304	1 716 370,0	1 458 914,0	286	1 682 436,0	1 430 070,0	64,8%	1 141 576,0	1 141 576,0	970 339,0	44,0%	
PO RPW	262	12 460 810,0	8 756 919,0	161	8 969 365,0	6 558 040,0	63,8%	4 218 007,0	4 178 396,0	3 507 367,0	34,1%	
PO EWT	997	6 105 722,0	5 282 686,0	265	1 676 615,0	1 414 070,0	96,3%	489 390,0	489 398,3	406 470,0	27,7%	
Razem krajowe	177 822	485 465 158,5	381 779 881,0	45 917	216 779 169,0	153 632 183,0	71,1%	97 400 639,0	90 633 785,0	72 813 425,0	33,7%	
RPO woj. dolnośląskiego	2 631	9 407 207,0	5 720 417,0	1 489	6 288 770,0	3 854 069,0	74,5%	3 842 578,0	3 842 578,0	2 445 407,0	47,3%	
RPO woj. kujawsko-pomorskiego	2 632	8 338 968,0	4 528 243,0	1 474	5 362 535,0	3 101 634,0	76,3%	2 986 185,0	2 598 383,0	1 826 208,0	44,9%	
RPO woj. lubelskiego	4 062	11 670 605,0	8 019 452,0	2 027	5 684 626,0	3 664 879,0	74,4%	3 548 772,0	3 075 246,0	2 311 265,0	46,9%	
RPO woj. lubuskiego	1 502	5 068 385,0	3 159 686,0	781	2 647 504,0	1 531 889,0	82,5%	1 976 757,0	1 736 353,0	1 140 766,0	61,5%	
RPO woj. łódzkiego	3 488	9 304 466,0	6 441 152,0	1 984	6 043 573,0	3 938 877,0	91,9%	3 071 897,0	3 071 211,0	2 092 115,0	48,8%	
RPO woj. małopolskiego	3 442	10 152 851,0	6 110 412,0	2 407	7 887 599,0	4 672 215,0	84,1%	4 050 830,0	3 528 087,0	2 566 732,0	46,2%	
RPO woj. mazowieckiego	4 585	23 435 590,0	16 736 545,0	1 236	7 750 801,0	5 477 929,0	69,8%	4 514 037,0	3 954 384,0	3 260 795,0	41,6%	
RPO woj. opolskiego	1 558	4 109 399,0	2 697 205,0	1 008	2 689 371,0	1 699 840,0	101,3%	1 930 586,0	1 643 553,0	1 252 089,0	74,6%	
RPO woj. podkarpackiego	2 668	8 635 156,0	5 951 373,0	1 725	5 558 364,0	3 753 953,0	77,8%	3 732 340,0	3 439 482,0	2 506 180,0	52,0%	
RPO woj. podlaskiego	2 053	7 037 600,0	4 344 853,0	910	3 011 469,0	1 957 737,0	68,2%	1 933 660,0	1 600 181,0	1 199 874,0	41,8%	
RPO woj. pomorskiego	3 325	9 636 458,0	6 156 211,0	1 446	5 519 196,0	3 460 693,0	92,3%	3 291 310,0	3 291 310,0	2 135 944,0	56,9%	
RPO woj. śląskiego	8 574	18 210 868,0	12 283 050,0	3 392	8 420 094,0	5 751 513,0	77,8%	4 464 768,0	4 007 731,0	3 119 551,0	42,2%	
RPO woj. świętokrzyskiego	1 890	5 754 500,0	3 344 548,0	981	4 077 300,0	2 454 078,0	75,3%	2 935 915,0	2 527 092,0	1 710 094,0	52,5%	

Program operacyjny	Wartość dofinansowania po ocenie formalnej				Umowy o dofinansowanie			Wnioski o płatność			
	liczba	wartość wydatków kwalifikowalnych PLN	wartość dofinansowania unijne i krajowe w PLN	liczba	wartość wydatków kwalifikowalnych PLN	wartość dofinansowanie UE PLN	poziom wykończona na lata 2007–2013	wartość wydatków kwalifikowalnych stanowiących podstawę certyfikacji PLN	wartość wydatków uznanych za kwalifikowane PLN	dofinansowanie UE PLN	poziom wykończona na lata 2007–2013
RPO woj. warmińsko-mazurskiego	3 026	8 918 906,0	5 394 181,0	1 849	5 361 933,0	3 235 442,0	73,1%	2 901 454,0	2 308 548,0	1 748 805,0	39,5%
RPO woj. wielkopolskiego	3 030	10 823 117,0	7 366 431,0	1 899	7 333 212,0	4 828 760,0	89,7%	4 638 747,0	4 638 747,0	3 097 028,0	57,6%
RPO woj. zachodniopomorskiego	2 825	7 953 576,0	4 628 878,0	1 336	4 706 406,0	2 729 031,0	75,8%	2 568 997,0	2 293 905,0	1 580 158,0	43,6%
Razem regionalne	51 291	158 457 652,0	102 882 637,0	25 944	88 342 753,0	56 112 539,0	79,2%	52 388 833,0	47 556 791,0	33 993 011,0	43,9%
Razem NSRO	229 113	643 922 810,5	484 662 518,0	71 861	305 121 922,0	209 744 722,0	73,1%	149 789 472,0	138 190 576,0	106 806 436,0	37,2%

Źródło: informacja miesięczna nt. Wykorzystania środków UE w ramach Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odmiesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2012.

- po pierwsze, poprzez dofinansowanie projektu środkami programu operacyjnego – dofinansowanie projektu stanowi tu transfer zasobów publicznych między instytucją dysponującą środkami programu operacyjnego (tzw. instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą) a przedsiębiorcą; transfer ten ma charakter selektywny – nie wszystkie zainteresowane podmioty mają równy dostęp do środków programu operacyjnego, jako że projekty otrzymujące dofinansowanie są wybierane wedle określonych kryteriów;
- po drugie, poprzez dysponowanie przez przedsiębiorcę produktami nabytymi lub wytworzonymi w ramach realizacji projektu dofinansowanego środkami programu operacyjnego – projekty konstruowane w ten sposób często zakładają, że beneficjentem projektu jest jeden podmiot (np. jednostka samorządu terytorialnego), jednakże majątek nabyty lub wytworzony przez tego beneficjenta ma być wykorzystany przez inny podmiot (np. gmina ze środków programu operacyjnego buduje odcinek sieci kanalizacyjnej, a następnie przekazuje go spółce komunalnej; gmina ze środków programu operacyjnego nabywa autobusy miejskie, a następnie przekazuje je przewoźnikowi);
- po trzecie, poprzez wykorzystanie majątku wytworzonego lub nabytego w ramach projektu finansowanego środkami programu operacyjnego w celu dostarczenia określonych świadczeń innym podmiotom (ostatecznym odbiorcom pomocy) – podmiotem dostarczającym tych świadczeń może być zarówno sam beneficjent programu operacyjnego (np. fundusz pożyczkowy dokapitalizowany środkami programu operacyjnego), a udzielający preferencyjnych pożyczek małym przedsiębiorcom, jak i podmiot, który otrzymał majątek od beneficjenta programu operacyjnego; w takich przypadkach występuje transfer zasobów przypisywanych władzy publicznej na rzecz ostatecznych odbiorców pomocy. Jeżeli odbiorcy ci wykonują działalność w warunkach konkurencji, a sam transfer następuje na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, to najprawdopodobniej wystąpi pomoc publiczna, a podmiotem jej udzielającym będzie podmiot dostarczający świadczeń.

Należy zaznaczyć, że istotnym warunkiem dopuszczalności pomocy publicznej w powyższych przypadkach jest zapewnienie legalności udzielania

wsparcia publicznego poprzez ustanowienie programu pomocowego określającego np. ramowe warunki transferu publicznego.

2. Rodzaje i zakres pomocy publicznej udzielanej w ramach regionalnych programów operacyjnych

Określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej występuje na drodze wydawania regulacji prawnych lub w wyniku publikacji szeregu dokumentów, tj. rozporządzeń, wytycznych zasad ramowych czy komunikatów⁶. Właściwymi organami uprawnionymi do wydawania oficjalnych wykładni prawa pomocy publicznej są Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Komisja Europejska.

Z punktu widzenia regionalnych programów operacyjnych istotne są poszczególne dziedziny pomocy państwa, w tym m.in.⁷:

- pomoc *de minimis*,
- pomoc na szkolenia,
- regionalna pomoc inwestycyjna,
- pomoc na wzmocnianie instytucji otoczenia biznesu,
- pomoc na fundusze pożyczkowe i poręczeniowe,
- pomoc na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej,
- pomoc na inwestycje w zakresie portów lotniczych,
- pomoc na rewitalizację.

Pomoc *de minimis* ze względu na swą małą wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym i jednocześnie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁸. Łączna wartość pomocy *de mini-*

⁶ Regulacji europejskich, w tym m.in. 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 Traktatu (ogólne rozporządzenie o wyłączeniach blokowych) (DZ.Urz. UE L 214 z 9.08.2008 r., s. 3), Wytyczne w sprawie Krajowej Pomocy Regionalnej na lata 2007–2013 z dnia 4 marca 2006 r. (DZ.Urz. UE C 54 z 4.03.2006 r., s. 13).

Regulacji polskich, w tym m.in. Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

⁷ *Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

⁸ Zasady udzielania pomocy *de minimis* określa Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

mis dla jednego beneficjenta nie może przekroczyć równowartości 200 tys. euro brutto w okresie 3 lat podatkowych, a w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze transportu drogowego – 100 tys. euro.

Nie ma znaczenia forma pomocy, źródło jej pochodzenia ani cel, na jaki została wykorzystana – do ogólnej puli wliczane są wszystkie środki uzyskane przez danego przedsiębiorcę jako pomoc *de minimis* w badanym okresie⁹. Istnieją pewne ograniczenia uniemożliwiające udzielenie pomocy *de minimis* w każdych warunkach. Po pierwsze, nie może jej otrzymać przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej, po drugie pomoc musi być „przejrzysta”, tzn. musi istnieć możliwość obliczania *ex ante* ekwiwalentu dotacji brutto bez potrzeby przeprowadzenia oceny ryzyka. Dodatkowo w niektórych sektorach możliwość udzielenia pomocy *de minimis* podlega szczególnym zasadom, wykluczającym lub ograniczającym możliwość jej udzielenia. Dotyczy to rolnictwa, rybołówstwa, akwakultury, transportu i górnictwa węgla.

Pomoc szkoleniową może otrzymać wyłącznie podmiot, który w ramach regionalnych programów operacyjnych otrzymuje równocześnie inną pomoc publiczną (w szczególności regionalną pomoc inwestycyjną). Nie może być nią natomiast pomoc *de minimis*. W projektach, w których zastosowana jest zasada cross-financingu, dopuszczalna wyłącznie może być pomoc na szkolenia specjalistyczne.

Pomoc na szkolenia najczęściej związana jest z następującymi grupami wydatków: wynagrodzenia oraz obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących szkolenie, podróże służbowe oraz zakwaterowanie osób prowadzących szkolenie oraz osób szkolonych, inne wydatki bieżące, w tym wydatki na materiały i dostawy, amortyzację sprzętu i wyposażenia w zakresie, w jakim są one wykorzystywane do realizacji szkolenia, doradztwo, wynagrodzenia osób szkolonych. Zastosowanie pomocy na szkolenia w regionalnych programach operacyjnych wiązać się może m.in. ze wsparciem sektora B + R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw, inwestycji w innowacyjne w przedsiębiorstwach, usługach turystycznych i rekreacyjno-sportowych, ochronie powietrza.

W regionalnych programach operacyjnych istnieje możliwość udzielenia pomocy inwestycyjnej jedynie na nowe inwestycje. Za nową inwestycję uważa się natomiast inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne

⁹ Informacje zamieszczone na stronach internetowych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, www.uokik.gov.pl/wylaczenia_grupowe_i_pomoc_de_minimis2.php (25.03.2011).

związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudową istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacją produkcji przedsiębiorstwa poprzez wprowadzanie nowych produktów lub zasadniczą zmianę dotyczącą procesu produkcyjnego w istniejącym przedsiębiorstwie, a także nabycie środków trwałych bezpośrednio związanych z przedsiębiorstwem, które zostało zamknięte lub zostałoby zamknięte, gdyby zakup nie nastąpił (przy czym chodzi tu o środki nabywane przez inwestora niezależnego od zbywcy). Pamiętać należy jednak, że regionalna pomoc inwestycyjna nie może być udzielana na inwestycje odtworzeniowe.

Regionalna pomoc inwestycyjna warunkuje dofinansowanie w ramach regionalnych programów operacyjnych w taki sposób, że wsparcie uzyskują te projekty, które spełniają wymogi odnośnie do wykluczeń sektorowych¹⁰. Ponadto, wśród formalnych wymogów pojawia się jeszcze kwestia konieczności wywołania tzw. efektu zachęty oraz kwestia trwałości projektu, tzn. utrzymania inwestycji, która zasilona została pomocą przez okres 5 lat od dnia jej zakończenia (w przypadku mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców 3 lata).

Pomoc na wzmocnienie potencjału instytucji otoczenia biznesu w regionalnych programach operacyjnych najogólniej dotyczy wsparcia instytucji otoczenia biznesu. Działalność tych instytucji związana jest najczęściej z doradztwem i szkoleniami (w tym w ramach ośrodków szkoleniowo-doradczych), pomocy w transferze i komercjalizacji nowych technologii w ramach centrów transferu technologii, pomocy w tworzeniu nowych przedsiębiorstw w otoczeniu instytucji naukowych i szkół wyższych w ramach preinkubatorów oraz akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, tworzeniu skupisk przedsiębiorców – w ramach projektów technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych oraz klastrów. Pomoc na wzmocnienie potencjału otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych może być udzielana jako regionalna pomoc inwestycyjna, pomoc *de minimis*. Wartość – pomocy nie może natomiast

¹⁰ Regionalnej pomocy inwestycyjnej nie można udzielać:

- w sektorze rybołówstwa i akwakultury, hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla, budownictwa okrętowego oraz włókien syntetycznych,
- działalności związanej z wywozem do krajów trzecich lub państw członkowskich UE,
- gdy pomoc ta uzależniona jest od wykorzystania towarów produkcji krajowej uprzywilejowanych względem towarów przywożonych,
- w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych,
- odniesieniu do niektórych przypadków przetwarzania i obrotu produktów rolnych.

przekroczyć maksymalnych pułapów intensywności pomocy dla danego przeznaczenia w odpowiednich rozporządzeniach.

Pomoc na fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w ramach regionalnych programów operacyjnych związana jest z możliwością udzielania wsparcia instrumentom inżynierii finansowej, co w konsekwencji zwiększa dostęp przedsiębiorcom do finansowania ich działalności. W przypadku tych zwrotnych instrumentów dofinansowania występuje tzw. dwuetapowość w przekazywaniu środków. W pierwszym etapie następują relacje między instytucją pośredniczącą a beneficjentem działania, natomiast na etapie drugim dochodzi do przekazania środków przez instrumenty inżynierii finansowej na rzecz sektora przedsiębiorczości. Pomoc publiczna nie występuje na poziomie pierwszym, może nastąpić natomiast na poziomie drugim. Szczegółowe regulacje prawne określają zasady udzielania pomocy na tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności przy wykorzystaniu środków funduszy pożyczkowych i poręczeniowych utworzonych przez osoby prawne, które na podstawie umowy o dofinansowanie otrzymały wsparcie na powiększenie funduszu.

Pomoc na inwestycje w zakresie energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego udzielana jest w szczególności na projekty realizowane w obszarze wytwarzania, dystrybucji bądź przesyłu energii elektrycznej lub ciepłej, infrastruktury telekomunikacyjnej czy też badań i prac rozwojowych. Zastosowanie pomocy z tego obszaru dotyczy najczęściej działań związanych ze wsparciem sektora B + R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw, infrastruktury dla wykorzystania narzędzi ICT, infrastruktury wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, zagospodarowania terenów zdegradowanych.

W przypadku pomocy na inwestycje w zakresie portów lotniczych pomoc na inwestycje zostaje przyznana na podstawie indywidualnej notyfikacji pomocy do Komisji Europejskiej. Intensywność pomocy, jej wysokość, a także formalne warunki jej udzielania określa Komisja Europejska.

Pomoc na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych dotyczy najczęściej inwestycji ujętych w ramach tzw. lokalnych programów rewitalizacji, w szczególności polegających na budowie, rozbudowie lub renowacji infrastruktury, technicznej, renowacji części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych czy też zakupie i instalacji urządzeń poprawiających

bezpieczeństwo na obszarach określonych w lokalnych programach rewitalizacji.

3. Kierunki udzielania pomocy publicznej w ramach regionalnych programów operacyjnych w perspektywie lat 2007–2013

Przewiduje się, że w latach 2007–2013 wartość pomocy publicznej udzielonej w ramach regionalnych programów operacyjnych wyniesie ok. 6 518,3 mln euro. Pomoc ta przyczyni się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności, jak również do gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności regionów. Zwiększanie zdolności produkcyjnych i promowanie przedsiębiorczości w regionach będzie w szczególności możliwe poprzez wzmacnianie sektora MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw¹¹. Strukturę wsparcia w odniesieniu do rodzaju przeznaczenia przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Podział pomocy publicznej w ramach RPO ze względu na przeznaczenie

Przeznaczenie pomocy publicznej	Kwota pomocy (w mln euro)	Udział w NSRO (w%)
Pomoc na rozwój MSP	75,8	0,5
Pomoc na szkolenia	114,2	0,7
Pomoc regionalna	4885,6	30,3
Pomoc <i>de minimis</i>	659,3	4,1
Transport	783,4	4,9

Źródło: *Kierunki udzielania pomocy...*, s. 60.

Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom w ramach regionalnych programów operacyjnych ma najczęściej charakter pomocy regionalnej. W dużym stopniu wsparcie przyjmuje postać pomocy *de minimis*. Przedsiębiorcy wykorzystujący fundusze często mają łatwiejszy dostęp do kapitału poprzez tworzenie alternatywnych instrumentów finansowych.

Wykorzystując możliwości, jakie daje wsparcie z europejskich środków na rzecz wspierania rozwoju regionalnego, przedsiębiorcy powinni szczegółowo

¹¹ *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 58.

przeanalizować swoje decyzje pod kątem pomocy publicznej. Najbardziej istotną kwestą jest decyzja, do jakiego rodzaju działalności będzie wykorzystywany efekt projektu, np. powstała infrastruktura (budynki, budowle, maszyny, urządzenia i inne wyposażenia), i czy przewidywane jest pobieranie jakichkolwiek opłat z tego tytułu.

Pamiętać należy także, że udzielenie wsparcia w niektórych obszarach regionalnych programów operacyjnych skutkuje koniecznością przeprowadzenia procedury notyfikacji do Komisji Europejskiej (dot. udzielanej pomocy indywidualnej na rzecz danego podmiotu i projektu). Przedsiębiorca w kontekście kłopotów związanych z pomocą publiczną przed złożeniem wniosku o dofinansowanie powinien rozważyć potencjalne rozwiązania¹². Po pierwsze, rezygnację z prowadzenia w oparciu o wytworzoną infrastrukturę w wyniku zrealizowania projektu odpłatnej działalności, szczególnie, jeżeli działalność ta jest jedynie dodatkowym, stosunkowo niewielkim i uzupełniającym źródłem dochodu. Po drugie, jeśli rozwiązanie to jednak nie jest możliwe do zastosowania, to wartość przemyslenia jest przekazanie majątku wytworzonego w wyniku zrealizowania projektu do korzystania innemu podmiotowi wyłonionemu na zasadach rynkowych, np. w drodze otwartego postępowania przetargowego. Transfer zasobów dokonywany na warunkach ustalonych w wyniku otwartego przetargu zazwyczaj nie stanowi pomocy publicznej. Nie dotyczy to zamówień w trybie negocjacji bez zgłoszenia, zamówienia z wolnej ręki oraz zapytania o cenę. Przy zastosowaniu tych trybów o udzielenie zamówienia nie mogą się ubiegać wszystkie zainteresowane podmioty, a jedynie te, do których zwrócił się zamawiający. Po trzecie, jeśli rozwiązania przedstawione wcześniej nie są możliwe do zastosowania, rozwiązaniem okazać się może organizacyjne wyodrębnienie działalności prowadzonej na zlecenie, np. poprzez utworzenie spółki, która odpłatnie po stawkach rynkowych korzystałaby z infrastruktury wytworzonej w wyniku zrealizowania projektu. W takim przypadku spółka musiałaby w cenie oferowanych przez siebie usług uwzględnić koszty związane z wykorzystaniem infrastruktury nabytej ze środków programu operacyjnego, co pozwoliłoby na uniknięcie zakłócenia konkurencji na rynku. Takie rozwiązanie może być zastosowane w przypadku, kiedy ta sama infrastruktura jest używana przez ten sam podmiot zarówno do prowadzenia działalności niepodlegającej regułom pomocy publicznej, jak i działalności gospodarczej, np. szkoła wyższa przy użyciu tej

¹² <http://wrota.podkarpackie.pl> (23.11.2011).

samej aparatury realizuje zarówno własne projekty badawcze, jak i prace badawcze na zlecenie przedsiębiorstw.

Zakończenie

Analizując formy i rodzaje pomocy publicznej udzielanej w ramach regionalnych programów operacyjnych należy wskazać, że dofinansowanie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą ma charakter bezzwrotnego wsparcia, które powoduje korzyść ekonomiczną uzyskiwaną na zasadach lepszych niż osiągalne na rynku. W niektórych przypadkach możliwe jest zastosowanie mechanizmu transferu korzyści ekonomicznych wynikających z otrzymania dofinansowania na szczebel ostatecznych odbiorców, trzeba jednak pamiętać, że zastosowanie tego mechanizmu może rodzić szereg problemów (m.in. działalność prowadzona przez beneficjenta będzie generowała trwały deficyt środków pieniężnych i jej utrzymanie będzie wymagało regularnego zasilania środkami zewnętrznymi). Najdogodniejszą formułą do udzielania pomocy publicznej w ramach regionalnych programów operacyjnych jest natomiast pomoc *de minimis*. Wykorzystywana jest ona często w praktyce konkursowej, wówczas bowiem ma miejsce ograniczenie pomocy do równowartości 200 tys. euro, które nie jest dotkliwe dla beneficjentów. Inna pomoc publiczna natomiast udzielana jest przede wszystkim jako regionalna pomoc inwestycyjna.

Konkludując trzeba wskazać, że instrumenty pomocy publicznej odznaczają się dość dużym zainteresowaniem ze strony podmiotów gospodarczych. Ze względu na fakt, iż rodzić się może tu jednak niebezpieczeństwo związane z próbą funkcjonowania przedsiębiorstw na koszt budżetów publicznych, wydaje się wskazane stosowanie bardziej przejrzystych form pomocy, rekomendowanych przez Unię Europejską, czyli bezpośrednich transferów majątkowych dla przedsiębiorstw (np. w postaci dotacji, kredytów preferencyjnych), lub choćby racjonalizację kierunków przeznaczania pomocy. Alokacja środków publicznych przez organy publiczne powinna być dokonywana nie tylko z myślą o wspieraniu bieżącej działalności podmiotów gospodarczych na własnym obszarze, ale również z myślą o wzroście ich konkurencyjności głównie poprzez cele horyzontalne.

**PUBLIC SUPPORT FOR REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMS
AS A SUPPORT THE DEVELOPMENT OF ENTERPRISES**

Summary

In the article, the Author shows that regional government should take into consideration public measures to encourage investments and creating work places, which very often have to confront against difficulties in accessing funds.

The main goal of this paper is to identify the importance of public aid as an instrument of state influence on the economy and to discuss the role and the main conditions for applying the public aid on the regional level. On the basis of empirical data will also be assessed using a system of Regional Operational Programme (RPO) support in Poland.

Translated by Magdalena Kogut-Jaworska