

# Magdalena Kogut-Jaworska

---

## Wsparcie przedsiębiorczości w ramach systemu pomocy publicznej w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125, 213-224

---

2016

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: magdalena.kogut@wzieu.pl

## Wsparcie przedsiębiorczości w ramach systemu pomocy publicznej w Polsce

**Kody JEL:** D73, E65, L26, L38

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, pomoc publiczna, rozwój przedsiębiorczości

**Streszczenie.** Głównym celem artykułu jest wskazanie na znaczenie pomocy publicznej jako instrumentu oddziaływania państwa na przedsiębiorczość oraz omówienie roli i głównych warunków stosowania tej pomocy. W artykule przedstawiono zagadnienia dotyczące wspierania przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów ekonomicznych i regulacji pomocy publicznej. Pierwsza część opracowania stanowi wprowadzenie w zagadnienia dotyczące systemu wsparcia publicznego. W dalszych rozważaniach uwagę poświęcono zasadom i rodzajom wsparcia z uwzględnieniem warunków dotyczących jego udzielania. W ostatniej części zawarto ogólne wnioski wynikające z tendencji w udzielaniu pomocy państwa w ostatnich latach w Polsce na tle wskaźników związanych z rozwojem przedsiębiorczości.

### Wprowadzenie

Oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Często, mimo zmian ustrojowych, mają one charakter zdumiewająco stabilny. Oprócz tradycyjnie wymienianych na pierwszym miejscu postulatów zagwarantowania wszystkim obywatelom opieki zdrowotnej, usług społecznych, regulacji i wspierania rynku pracy wskazywane są oczekiwania co do aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego (Hausner, Mazur, s. 74–75). Ważniejszym narzędziem realizacji celów polityki gospodarczej jest pomoc publiczna. Zastosowanie pomocy publicznej w oddziaływaniu na rozwój gospodarczy ze względu na powszechną presję na bardziej ekonomiczne wydatkowanie ograniczonych środków publicznych uznawane jest za temat niezwykle istotny.

Wsparcie w ramach systemu pomocy publicznej może mieć dwa podstawowe źródła finansowania: środki krajowe lub środki zagraniczne (najczęściej w formie dotacji, preferencji fiskalnych, kredytów z dopłatami lub oprocentowania preferencyjnego). Wsparcie publiczne może mieć pozytywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, jeśli jest ściśle skierowane na wzrost produkcji, obojętny (a nawet negatywny) – jeśli z gospodarką nie jest powiązane. Najczęściej jednak istnieją poważne przesłanki do stwierdzenia, iż pomoc państwa właściwie kierowana wpływa pozytywnie na wzrost gospodarczy w ujęciu mikro- i makroekonomicznym.

Głównym celem artykułu jest wskazanie na istotne znaczenie pomocy publicznej, jako instrumentu oddziaływania państwa na przedsiębiorczość poprzez omówienie roli oraz analizę głównych warunków stosowania tej pomocy. Zastosowane w opracowaniu metody badawcze to głównie studia literaturowe i analiza statystyczna w oparciu o dane statystyczne pochodzące z Raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczących pomocy publicznej udzielonej w Polsce.

## 1. Rozwój przedsiębiorczości a system wsparcia publicznego

Przedsiębiorczość jest uważana za główny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kluczowy warunek osiągnięcia konkurencyjności gospodarki kraju. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości powinny mieć na celu poprawę warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, przyczyniać się do podnoszenia konkurencyjności gospodarki, rozumianej jako długookresowa zdolność do sprostania konkurencji zewnętrznej (na rynku krajowym, unijnym, krajów trzecich) (Ministerstwo Rozwoju, 2015). Przedsiębiorczość przejawia się w głównej mierze w aktywnych, twórczych i innowacyjnych działaniach w sferze ekonomicznej oraz pozaekonomicznej, a instytucjonalnym wymiarem przedsiębiorczości jest powstawanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (por. Fedan, Kaliszczak, Grzebyk, 2009).

Przedsiębiorstwa odgrywają ważną rolę w gospodarce oraz spełniają w niej wiele istotnych funkcji, przez co wpływają na jej konkurencyjność oraz pobudzają jej wzrost. Funkcje podejmowane przez przedsiębiorstwa są następujące (Glinka, Gudkova 2001, Poźniak, 2013):

- Wpływanie na kształt oraz funkcjonowanie rynku pracy. Przedsiębiorstwa czynią to na dwa sposoby. Po pierwsze, przedsiębiorcy tworzą nowe miejsca pracy dla siebie, swojej rodziny oraz zatrudnionych pracowników. Po drugie, wyznaczają i upowszechniają standardy dotyczące rynku pracy.

- Tworzenie możliwości pełniejszego wykorzystania istniejących zasobów oraz wpływanie na efektywność rynków. Dotyczy to głównie przedsiębiorstw, które nie mają możliwości tworzenia zasobów rezerwowych i w konsekwencji, aby móc przetrwać i się rozwijać, muszą w efektywny sposób wykorzystywać te zasoby, którymi dysponują.
- Tworzenie odpowiednich kombinacji czynników produkcji. Przedsiębiorstwa, które w pełni wykorzystują swoje zasoby, jednocześnie dążą do odpowiedniego połączenia z sobą czynników produkcji.
- Podejmowanie i akceptowanie ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Działalność współczesnych przedsiębiorstw jest związana z ciągłą niepewnością, ponieważ sytuacja na rynku powoduje, że coraz trudniej jest przewidzieć prawdopodobieństwo sukcesu podejmowanych działań.
- Stymulowanie rozwoju lokalnego i pozytywne oddziaływanie na otoczenie. Działalność nawet jednego przedsiębiorstwa na danym obszarze może pozytywnie oddziaływać na lokalne środowisko społeczne i gospodarcze. Przedsiębiorstwo daje zatrudnienie ludności, pobudza powstawanie nowych firm, które będą z nim powiązane, przez co wpływa na aktywność miejscowej ludności.
- Zapewnianie korzyści dla inwestorów. Przedsiębiorcy, którzy dążą do rozwoju swojej firmy, często w tym celu wykorzystują kapitał inwestorów. Jednocześnie działania stymulujące rozwój firmy zapewniają korzyści dla inwestorów.
- Kształtowanie elastyczności rynków. Przedsiębiorczość jest jednym z ważniejszych mechanizmów dostosowawczych rynku, ponieważ dzięki niej rynek może w miarę szybko zareagować nawet na słabe sygnały popytowe.
- Wpływanie na uelastycznienie struktur organizacji oraz wypracowywanie nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych i innowacji w obszarze zarządzania.
- Dodatni wpływ na rozwój gospodarczy. Powstawanie nowych i rozwój istniejących przedsiębiorstw przekłada się na tempo i kształt rozwoju całej gospodarki. Szczególną rolę w gospodarce odgrywają przedsiębiorstwa, które wprowadzają nowe rozwiązania, ponieważ generują jakościowe zmiany całego systemu.

Wsparcie publiczne powinno uwzględniać znaczenie i funkcje, jakie pełnią przedsiębiorstwa w zmniejszaniu dystansu rozwojowego wobec bardziej rozwiniętych gospodarek krajów Unii Europejskiej. Obecnie niezbędne wydaje się ukierunkowanie tego wsparcia na tworzenie warunków dla ich rozwoju poprzez wzmacnianie przewag konkurencyjnych, a w efekcie uzyskanie stabilnego wzrostu gospodarczego. Wsparcie publiczne powinno przejawiać się zatem w działaniach, które mają na celu poprawę dostępu do kapitału, wzmocnienie postaw przedsiębiorczych, rozbudowę instytucjonalną i organizacyjną otoczenia przedsiębiorstw.

W pobudzaniu działań przedsiębiorczych istotną rolę odgrywa wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw. W nowej perspektywie finansowej duże znaczenie przypisuje

się unijnym i krajowym programom<sup>1</sup>, które zorientowane są na badania i rozwój, innowacje, energetykę i ochronę środowiska. Przypisując znaczącą rolę sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw, programy te przez system dotowania oraz przy wykorzystaniu instrumentów zwrotnych ułatwiają wdrażanie innowacyjnych technologii, współpracę przedsiębiorstw z sektorem nauki oraz stosowanie rozwiązań bardziej przyjaznych środowisku.

## 2. Zasady i rodzaje wsparcia w ramach systemu pomocy publicznej

Z tematyką finansowego wsparcia przedsiębiorstw nieodzownie łączy się problem interwencji państwa w gospodarkę. Choć naturalny i oczywisty jest fakt, że działalność przedsiębiorstw w ramach gospodarki rynkowej powinna być prowadzona samodzielnie, na własny rachunek, i finansowana ze środków prywatnych wypracowanych przez te podmioty (Budlewska, 2013, s. 20), to przepisy prawa pozwalają na interwencje państwa w formie finansowego wsparcia przedsiębiorstw. Przyzwolenie takie wynika z zawodności mechanizmu rynkowego, a konieczność ingerencji państwa powinna mieć charakter krótkookresowy oraz mieć na celu zniwelowanie jego negatywnych konsekwencji (Stiglitz, 2004, s. 69). Państwo może przy tym stosować wybraną grupę instrumentów, m.in. regulacje i kontrole, instrumenty podatkowe, wydatki publiczne oraz płatności transferowe (Kryskowa, 2013, s. 4). Coraz częściej wsparcie udzielane przedsiębiorstwom ma charakter wsparcia przyznanego w ramach pomocy publicznej lub w ramach pomocy *de minimis*, które to regulowane są przez przepisy wspólnotowe UE (por. tabela 1).

---

<sup>1</sup> Działania, na które udzielane jest wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw w ramach ważniejszych programów operacyjnych 2014–2020:

**Program Operacyjny Inteligentny Rozwój:** Zakupy usług związanych z opracowaniem nowego produktu lub usługi, projektu wzorniczego, nowej technologii produkcji albo znaczącym ulepszeniem wyrobu lub technologii produkcji – bony na innowacje; Pozyskanie i implementacja rozwiązań technologicznych o wysokim potencjale innowacyjnym; Podejmowanie współpracy przez biznes i instytucje naukowe, kształtowanie i promocja innowacyjności jako źródła konkurencyjności gospodarki; Tworzenie i inwestycje w innowacyjne przedsiębiorstwa z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka.

**Regionalne Programy Operacyjne:** Stosowanie innowacyjnych rozwiązań na poziomie przedsiębiorstwa mających na celu wprowadzenie na rynek nowych produktów lub usług; Rozwijanie przedsiębiorstw znajdujących się w fazie załążkowej, działających w sektorach zaawansowanych technologii; Zmniejszanie zasobochłonności MŚP (zużycie energii, wody, emisji CO<sub>2</sub>); Podejmowanie działań na rzecz efektywności energetycznej oraz wykorzystania OZE w MŚP; Zwiększanie adaptacyjności przedsiębiorstw do zmian, w szczególności w zakresie restrukturyzacji oraz zmniejszenia liczby pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy.

**Program Operacyjny Polska Wschodnia:** Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia.

**Program Rozwoju Obszarów Wiejskich:** Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników poprzez ułatwianie różnicowania działalności, zakładania nowych, małych przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy.

**Wsparcie MŚP z sektora rybołówstwa i akwakultury:** Wsparcie MŚP z sektora rybołówstwa i akwakultury. (Za: KPMG, 2015, s. 22–23).

Tabela 1. Podstawowe regulacje prawne dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis*

Przepisy wspólnotowe regulujące zasady wykorzystywania przez państwa członkowskie Funduszy UE	Przepisy wspólnotowe regulujące zasady wspierania przez państwa członkowskie działalności gospodarczej („przedsiębiorstw”)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006	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 <i>de minimis</i>
Przepisy krajowe regulujące wspieranie przez państwo działalności gospodarczej („przedsiębiorstw”) z wykorzystaniem w tym celu Funduszy UE	
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy <i>de minimis</i> oraz pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020 <i>Ww. Rozporządzenie zawiera zarówno zasady wynikające z przepisów „Funduszy UE”, jak i zasady wynikające z przepisów „pomocy państwa”.</i>	

Źródło: *Pomoc publiczna...* (2015).

Wsparcie publiczne jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu przepisów Traktatu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków publicznych;
- udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku (korzyść ekonomiczna);
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów);
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję;
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Pomoc publiczna powinna być udzielana przy respektowaniu kilku ważnych zasad. Wśród tych najczęściej wymienianych istnieją dwie komplementarne względem siebie, tj. zasada *primum non nocere* – przede wszystkim nie szkodzić – oraz zasada subsydiarności (pomocniczości – udzielać czasowego i tylko niezbędnego wsparcia) (Jaźwiński 2007, s. 88). W praktyce udzielania pomocy publicznej w krajach europejskich wykształciły się dodatkowe zasady, w tym w szczególności: przejrzystości, spójności i proporcjonalności

(Warbiński, 2004). Zasada przejrzystości daje możliwość skontrolowania oraz określenia wysokości udzielonej pomocy. Zasada spójności (solidarności europejskiej) polega na dążeniu do wyrównywania poziomu życia między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami Unii Europejskiej. Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności pomoc publiczna nie może przekroczyć maksymalnych, ustanowionych w prawie wspólnotowym pułapów pomocy dla poszczególnych jej rodzajów, form i dziedzin gospodarki.

W odniesieniu do wartości udzielonego wsparcia dodatkowo występuje zasada bagatelności (Jankowski, 2001, s. 35–40). Zasługuje ona na wyróżnienie ze względu na fakt, że wyodrębnia szczególny rodzaj wsparcia, który ma bardzo istotne znaczenie przy wspieraniu przedsiębiorczości. Zasada bagatelności inaczej zwana jest zasadą *de minimis* i wskazuje na pułap – wysokość progową wartości pomocy finansowej państwa, do której nie ma obowiązku notyfikowania. Należy wskazać, że pomoc *de minimis* jest szczególna ze względu na jej charakterystyczną cechę, tj. brak określenia celu, na jaki ma zostać ona przeznaczona. Pułap 200 tys. euro w ciągu trzech ostatnich lat podatkowych ma zastosowanie bez względu na formę i cel pomocy oraz na to, czy pomoc przyznana państwu członkowskiemu jest finansowana w całości, czy w części z zasobów Unii Europejskiej. Po przekroczeniu wspomnianych pułapów uzyskana pomoc nie podlega zasadom *de minimis*, lecz właściwym uregulowaniom dotyczącym pomocy publicznej (Litwińczuk, 2013).

Ponadto pomoc *de minimis* może być udzielana przedsiębiorstwom przez organy publiczne w ramach programu pomocowego lub jako pomoc indywidualna. Rozporządzenie Komisji Europejskiej wskazuje, że wsparcie może być udzielone przedsiębiorstwom we wszystkich sektorach, z wyjątkiem sektora rybołówstwa i akwakultury, sektora produkcji produktów rolnych, sektora przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych (w niektórych przypadkach), działalności wywozowej oraz do pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem korzystania z towarów krajowych w stosunku do towarów sprowadzanych z zagranicy.

Wsparcie organów państwa w ramach systemu pomocy publicznej można klasyfikować według różnych kryteriów, np.:

- ze względu na sposób finansowania: pomoc stanowiąca wydatek publiczny, pomoc stanowiąca uszczuplenie publiczne;
- ze względu na charakter pomocy: doraźna, restrukturyzacyjna;
- typ beneficjenta: udzielana podmiotom prywatnym, udzielana podmiotom publicznym;
- wielkość beneficjenta: udzielana dużym przedsiębiorstwom, udzielana średnim przedsiębiorstwom, udzielana małym przedsiębiorstwom, udzielana mikroprzedsiębiorstwom;
- podmiot udzielający wsparcia: rządowa, samorządowa mieszana, udzielana przez organy publiczne, udzielana przez podmioty dysponujące środkami publicznymi.

Zarówno pomoc publiczna, jak i pomoc *de minimis* udzielana jest przez organy publiczne w różnej formie. Na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej można wyróżnić podstawowe grupy pomocy publicznej i pomocy *de minimis*. Skutki zastosowania poszczególnych instrumentów wsparcia mogą mieć charakter pasywny (pośredni) lub aktywny (bezpośredni) dla działalności podmiotu udzielającego wsparcia. W pierwszym przypadku będą powodowały uszczuplenie puli środków publicznych, w drugim zaś zmniejszenie na skutek znacznie mniejszych wpływów publicznych przy jednoczesnym obniżeniu kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa. Zalicza się do nich w szczególności (por. tabela 2).

Tabela 2. Formy udzielanej pomocy państwa

Formy pomocy aktywnej	Formy pomocy pasywnej
Dotacje: dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych, refundacje, rekompensaty	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 zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty), 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, umorzenie kosztów procesu sądowego, jednorazowa amortyzacja
Wniesienie kapitału do spółki	Konwersja wierzytelności na akcje lub udziały
Pożyczki, kredyty preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków), pożyczki warunkowo umorzone	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.
Poręczenia i gwarancje	Inne

Źródło: opracowanie własne na podst. raportów o pomocy publicznej..., s. 10–11.



Należy wskazać, że definicja pomocy publicznej nie określa szczegółowo jej instrumentów, a zatem państwa członkowskie mają dowolność co do stosowania form wsparcia. Każde jednak wsparcie, udzielone w jakiegokolwiek formie, która narusza lub grozi zakłóceniem konkurencji na rynku wspólnotowym poprzez uprzywilejowanie jednych przedsiębiorstw względem drugich, będzie wsparciem zabronionym z mocy prawa, a jego ewentualne dopuszczenie może mieć miejsce wyłącznie w następstwie procedur notyfikacyjnych.

### 3. Tendencje w udzielaniu wsparcia publicznego w kontekście rozwoju przedsiębiorczości

System wsparcia przedsiębiorczości oparty na przepisach dotyczących pomocy publicznej powinien przyczynić się do stworzenia bardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw, a tym samym do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Powinien ułatwić dostęp do kapitału i pobudzić aktywność przedsiębiorstw w zakresie inwestowania. W konsekwencji także spowodować powstanie nowych, trwałych miejsc pracy w sektorach gospodarki o największym potencjale rozwojowym.

Analizując informacje syntetyczne charakteryzujące pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorstwom na przestrzeni ostatnich lat<sup>2</sup>, należy stwierdzić, że ogólna wartość pomocy publicznej, z wyjątkiem 2010 roku, wykazuje tendencję wzrostową. Najwięcej pomocy publicznej udzielonej podmiotom gospodarczym przyznano w 2014 roku (kwota 25 262,8 mln zł, co stanowiło 1,46% PKB). Należy wskazać, że na tle pomocy publicznej *sensu stricto* pomoc *de minimis* stanowi niewielką jej część. Ze względu na fakt, że jest ona najbardziej popularna wśród podmiotów sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz że jest to pomoc o małej wartości (całkowita kwota pomocy przyznanej przez państwo jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych), wartość pomocy *de minimis* w Polsce nie przekroczyła nigdy progu 30% pomocy finansowej państwa.

Wartość wsparcia *de minimis* w Polsce podlega stałej i dynamicznej tendencji wzrostowej. Ma to zapewne związek ze zwiększającą się rolą środków europejskich w finansowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego w ostatnich latach. Najwięcej pomocy *de minimis* udzielono w roku 2014 (wówczas odnotowano także jej największy wzrost, tj. ok. 12% w porównaniu z rokiem poprzednim). W roku 2014 również liczba beneficjentów pomocy *de minimis* była większa w porównaniu z 2013 (o ok. 39 tys.) oraz więcej było podmiotów udzielających pomocy (o ok. 130), co przełożyło się na większą liczbę przypadków pomocy *de minimis* (o ok. 80 tys.) (Raporty o pomocy publicznej..., s. 8–9). Należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od pomocy *de minimis* głównymi

<sup>2</sup> Do analizy sytuacji w zakresie udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom służą przede wszystkim raporty opracowane na bazie sprawozdań o udzielonym wsparciu przygotowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (<http://www.uokik.gov.pl>).

beneficjentami pomocy publicznej *sensu stricto* były i są w Polsce duże przedsiębiorstwa (tj. ponad 50% ogółu pomocy). Natomiast biorąc pod uwagę formę prawną prowadzonej działalności, największe wsparcie otrzymali przedsiębiorcy prywatni.

Jak wynika z analizowanych raportów, najczęściej stosowaną formą publicznego wsparcia są dotacje, refundacje oraz ulgi i zwolnienia. Ma to związek z coraz to większą skalą wykorzystania instrumentów europejskich w finansowaniu działalności przedsiębiorstw. Wzrost wartości pomocy udzielanej przedsiębiorcom związany był z realizacją programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (dotacje z funduszy unijnych, głównie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego), a także z wygaśnięciem niektórych programów, które obejmowały instrumenty wsparcia realizowane po ich zakończeniu jako pomoc *de minimis*.

Oceniając wielkość pomocy *de minimis* w układzie poszczególnych województw, warto odnieść się do poziomu przedsiębiorczości charakteryzującej poszczególne województwa, w których udzielano wsparcia (por. tabela 3).

Tabela 3. Udział województw w ogólnej wartości pomocy publicznej i pomocy *de minimis* na tle poziomu przedsiębiorczości województw w 2014 roku (w %)

Województwo	Udział w pomocy publicznej ogółem (w %)	Poziom przedsiębiorczości (w %)	Udział w pomocy <i>de minimis</i> ogółem (w %)	Poziom przedsiębiorczości (w %)
Mazowieckie	20,5	18	14,5	18
Łódzkie	15,9	5,8	6,1	5,8
Śląskie	14,3	11,2	9,9	11,2
Wielkopolskie	8,9	9,8	10,2	9,8
Dolnośląskie	6	8,5	6,8	8,5
Małopolskie	5,1	8,7	8,9	8,7
Podkarpackie	4,7	3,9	7,2	3,9
Warmińsko-mazurskie	4,6	3	3,9	3
Kujawsko-pomorskie	4,3	4,7	5,7	4,7
Pomorskie	3,2	6,7	5,9	6,7
Lubelskie	2,8	4,2	5,5	4,2
Świętokrzyskie	2,6	2,7	3,1	2,7
Lubuskie	2,6	2,7	2,6	2,7
Zachodniopomorskie	2,3	5,3	4,4	5,3
Podlaskie	1,6	2,4	3	2,4
Opolskie	0,6	2,4	2,3	2,4

Źródło: opracowanie własne na podst. raportów UOKIK (raporty o pomocy publicznej i raporty o pomocy *de minimis* w 2014 r.).

Poziom przedsiębiorczości województw oznacza nic innego jak udział przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w danym województwie w ogólnej liczbie przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce. Dzięki temu wskaźnikowi można określić realizację celów gospodarczych, w tym pobudzanie przedsiębiorczości. Z przywołanych danych wynika, że udział wartości pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom znacznie przewyższył poziom przedsiębiorczości w województwie łódzkim<sup>3</sup>, mazowieckim, śląskim. Należy wskazać, że w większości województw sytuacja była odwrotna, np. w województwie pomorskim, małopolskim czy zachodniopomorskim. Z zestawienia danych dotyczących pomocy *de minimis* wynika natomiast, że w takich województwach, jak: wielkopolskie, małopolskie, podkarpackie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podlaskie, udział pomocy *de minimis* w ogólnej wartości pomocy *de minimis* przewyższa poziom przedsiębiorczości tych regionów. Sytuacja wygląda odwrotnie w mazowieckim, dolnośląskim, śląskim, zachodniopomorskim i pomorskim, w przypadku których udział łącznej pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorstwom był niższy od poziomu przedsiębiorczości określonej dla tych województw.

Trzeba zaznaczyć, że ocena wielkości i struktury publicznego wsparcia kierowanego w celu pobudzania rozwoju przedsiębiorczości jest trudna ze względu na istnienie wielu potencjalnych źródeł takiej pomocy, dominację form wsparcia nakierowanego na ogół podmiotów gospodarczych, nie zaś na sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Należy jednak wskazać, że w ślad za polityką Unii Europejskiej wsparcie publiczne jest podporządkowane konkretnym celom określonym przez politykę gospodarczą, w tym politykę rynku pracy. W praktyce działania kierowane np. do małych i średnich przedsiębiorstw są tylko elementem różnych inicjatyw i środków podejmowanych przez sektor publiczny w celu realizacji założeń polityki mikro- i makroekonomicznej.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wsparcie przedsiębiorczości ma kluczowe znaczenie dla rozwoju polskiej gospodarki. Pojawienie się nowych podmiotów i rozwój istniejących sprzyja łagodzeniu napięć gospodarczych i społecznych. Zatem zrozumiałe staje się powszechne przekonanie, że obowiązkiem państwa powinno być wspieranie przedsiębiorców bez względu na to, czy jest to opłacalne i jak wpływa na konkurencję (Postuła, Werner, 2006, s. 64). Przy tym jednak należy zauważyć, że pomoc ta powinna mieć formę aktywnej partycypacji państwa w procesach gospodarki rynkowej, co zresztą wynika z regulacji unijnych, które obecnie determinują skalę i sposób udzielania wsparcia.

<sup>3</sup> Co było wynikiem udzielenia pomocy publicznej spółce PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. w kwocie stanowiącej 73,2% całkowitej wielkości pomocy udzielonej w tym województwie.

W Polsce zarówno pomoc publiczna spełniająca przesłanki art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i pomoc *de minimis* odznacza się tendencją rosnącą. Zauważalne jest to zarówno w analizie wielkości, jak i struktury pomocy udzielanej przedsiębiorstwom. Choć porównanie wielkości udzielonej pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TFUE i pomocy *de minimis* prowadzi do wniosku, że tej drugiej udziela się mniej, to można zauważyć tendencję rosnącą w jej udzielaniu. System wsparcia przedsiębiorczości przy wykorzystaniu środków publicznych ma zatem coraz większe znaczenie w stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć, że istnieją dość znaczne dysproporcje między przedsiębiorcami mikro i małymi, wśród których zasady przyznawania wsparcia nie są tak dobrze znane, a przedsiębiorcami średnimi i dużymi. Głównym wyzwaniem dla sektora publicznego w najbliższym czasie powinno być zatem ukierunkowanie wsparcia właśnie na kluczowy dla polskiej gospodarki sektor małej i średniej przedsiębiorczości, a także zastosowanie działań zachęcających do poznania zasad i wykorzystania instrumentarium oferowanego w ramach systemu pomocy publicznej. Ze względu na fakt, że małe i średnie przedsiębiorstwa mają kluczowe znaczenie dla zatrudnienia oraz stanowią siłę napędową polskiej gospodarki, polityka państwa powinna być nakierowana na rozwój niewykorzystanego w pełni potencjału polskich małych i średnich przedsiębiorstw.

Analizując znaczenie pomocy *de minimis* i jej szczególnej roli w systemie pomocy publicznej w Polsce, należy podkreślić, że oba systemy wsparcia publicznego wykazują wiele cech wspólnych. Wyraża się to przede wszystkim w dominacji bezpośrednich wydatków publicznych w formie dotacji i refundacji oraz dominacji prywatnych przedsiębiorstw wśród beneficjentów pomocy. Ważną kwestią jest tu także związek między wielkością udzielonego wsparcia a poziomem przedsiębiorczości. Wnioski w tym zakresie pozwalają stwierdzić, że udział pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcom w poszczególnych regionach w Polsce w ogólnej wartości pomocy *de minimis* jest adekwatny do poziomu ich przedsiębiorczości. Tendencja ta jest zbliżona, a wyższy poziom udzielonego wsparcia w odniesieniu do poziomu przedsiębiorczości województw dotyczy najczęściej tej samej grupy regionów.

## Bibliografia

- Budlewska, R. (2013). Podatkowe instrumenty wsparcia przedsiębiorczości w Polsce. *Zarządzanie i Finanse*, 2 (2).
- Fedan, R., Kaliszczak, L., Grzebyk, M. (2009). Przedsiębiorczość w procesie rozwoju regionu podkarpackiego. W: A. Czudec (red.), *Możliwości i bariery rozwoju regionu*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Glinka, B., Gudkova, S. (2011). *Przedsiębiorczość*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Hausner, J., Mazur, S. (red.) (2015). *Państwo i my. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

- Jankowski, B. (2001). *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Jaźwiński, I. (2007). Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 453. Ekonomiczne Problemy Usług, 8*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- KPMG (2015). *Fundusze unijne w Polsce na lata 2014–2020 – przewodnik dla przedsiębiorców*.
- Kryskowa, L. (2013). *Zwrotne i bezzwrotne instrumenty pomocy publicznej Unii Europejskiej dla przedsiębiorców*. Wystąpienie na IX Kongresie Ekonomistów Polskich (materiał udostępniony przez PTE).
- Litwińczuk, H. (red.) (2013). *Prawo podatkowe przedsiębiorców*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ministerstwo Rozwoju (2015). O wsparciu przedsiębiorczości. Wsparcie finansowe ze środków budżetowych.
- Pomoc publiczna i pomoc de minimis w projektach współfinansowanych ze środków UE w ramach Polityki Spójności w perspektywie finansowej 2014–2020*. Materiały szkoleniowe, Katowice 11.12.2015.
- Postuła, I., Werner, A. (2006). *Pomoc publiczna*. Warszawa: LexisNexis.
- Poźniak, A. (2013). Rola samorządu we wsparciu rozwoju przedsiębiorczości na przykładzie miasta Suwałk. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 786. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 64 (2)*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Raporty o pomocy publicznej i pomocy *de minimis* w latach 2008–2014, UOKiK. Pobrane z: <http://www.uokik.gov.pl>.
- Warbiński, M. (2000). *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w ramach UE*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

## SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP BASED ON THE STATE AID SYSTEM IN POLAND

**Keywords:** public finance, state aid, entrepreneurship

**Summary.** 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. In the article there are presented the issues concerning supporting of enterprise in economic policy with a focus on economic and regulation aspects of state aid. Early part of the paper is introducing the essence of state aid. In further deliberations much attention is paid to the state aid regulation with consideration of legal conditions. In the end, there are found general conclusions and recommendations.

*Translated by Magdalena Kogut-Jaworska*

## Cytowanie

Kogut-Jaworska, M. (2016). Wsparcie przedsiębiorczości w ramach systemu pomocy publicznej w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług, 125*, 213–224.