

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw – czy warto jej udzielać?

Wstęp

Po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabrała kwestia interwencji państwa w funkcjonowanie gospodarki poprzez instrumenty, mające na celu wsparcie przedsiębiorstw. Niniejszy artykuł poświęcony jest zagadnieniu pomocy publicznej, które mimo długoletniego już występowania w rzeczywistości ekonomicznej wciąż budzi dyskusje, także wśród młodych ekonomistów – co zaakcentował na wstępie nieco prowokacyjny tytuł artykułu.

Pierwsza część artykułu zawiera zakres definicyjny pomocy publicznej w ramach wspólnego rynku europejskiego w optyce zarówno ekonomicznej jak i prawnej, wraz z zaakcentowaniem przykładów form udzielania. Następnie przedstawiono argumenty zwolenników interwencji publicznej, by w dalszej kolejności przejść do zakresu kontrowersji, które występują wokół takich rozwiązań polityki gospodarczej państwa. Umieszczona dalej charakterystyka ogólna bieżącej sytuacji w Europie i Polsce w syntetyczny sposób obrazuje czytelnikowi skalę i strukturę owego zjawiska gospodarczego. Na końcu opracowania przedstawiono opinię własną autora podsumowującą problem.

1. Czym jest pomoc publiczna w Unii Europejskiej?

Pomoc publiczna jest kategorią interdyscyplinarną, podlegającą różnej optyce w zależności od podejścia danej dziedziny – bazując na naukach ekonomicznych, aspektach prawnych, czy choćby przyczynach i skutkach społecznych.

Czym jest zatem pomoc publiczna? Niestety mimo powszechności zjawiska nie powstała jedna definicja¹. Podsumowując prawodawstwo europejskie, można ją rozumieć jako interwencję państwa lub za pomocą

* Mgr, doktorant na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego, narloch15@gmail.com

¹ Obowiązującą definicję można określić na bazie praktyki prawnej orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Od strony teorii ekonomicznej – narzędzi polityki przemysłowej.

środków państwowych, będącą w stanie wyrzec wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, która przynosi korzyści jej beneficjentowi, a jej przyznanie zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

Najważniejszym aspektem jest w tym kontekście generalny zakaz udzielania pomocy publicznej przez państwo dla podmiotów gospodarczych, wynikający z naruszania w ten sposób naturalnej równowagi rynku. Tutaj rynek pojmowany jest zarówno w znaczeniu wąskim (np. lokalnym i branżowym) jak również bardzo szerokim w postaci wspólnego rynku europejskiego. Pomimo tego ograniczenia wprowadzono szereg wyjątków, gdy zaangażowanie państwa jest dopuszczalne, a które można łącznie sprowadzić do wspólnego mianownika jako interwencję, której korzyści społeczne przewyższają szkody dla rynku. Pomoc jest dozwolona, gdy służy osiągnięciu ważnych wspólnych celów takich jak: zwalczanie niedoskonałości rynku, osiągnięciu spójności społecznej i regionalnej, zrównoważonego rozwoju, różnorodności kulturowej.

Osobną kategorię prawną stanowi tak zwana pomoc publiczna *de minimis*, która z racji swojej niewielkiej wysokości² nie wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską, jako zmieniająca wspólny rynek w nieistotnym stopniu.

Należy dodać, iż jeżeli pomoc publiczna została udzielona w sposób nieupoważniony lub przekroczyła dopuszczalny limit, to w odniesieniu do wspomnianego wcześniej generalnego zakazu przyznawania, przedsiębiorstwo jest zobowiązane do zwrotu, co w sposób szczególnie dotkliwy można było zaobserwować na Pomorzu w sektorze stoczniowym.

W kontekście podanej definicji wyróżnić można typologię rodzajów pomocy publicznej, dzieląc na trzy rodzaje ze względu na jej charakter. Pomoc regionalna świadczona jest ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej (np. w regionie „słabym strukturalnie” pod względem gospodarczym i społecznym – a takie występują w Polsce). Drugi typ stanowi tzw. pomoc sektorowa udzielana ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej w danym sektorze gospodarki, np. transportu drogowego. Z kolei pomoc horyzontalną przekazuje się bez względu na miejsce prowadzenia działalności i sektor, jako najważ-

² Maksymalny pułap pomocy na dane przedsiębiorstwo wynosi 200 000 euro w przeciągu trzech lat.

niejsze podkreślając realizację określonego społecznie użytecznego celu (np. badań i rozwoju).

Po przystąpieniu Polski do struktur UE oraz w dobie spowolnienia gospodarczego nietrudno przywołać przykłady form udzielanej pomocy. I tak mogą przyjmować postać zarówno bezpośrednich dotacji i preferencyjnych pożyczek dla przedsiębiorstw, jak również poręczeń kredytów komercyjnych. Osobną kategorią to różnego rodzaju zwolnienia lub umorzenia podatkowe, (na przykład w ramach specjalnych stref ekonomicznych) a także wsparcie na restrukturyzację zakładów znajdujących się w trudnej sytuacji, czy popularne w ostatnich latach wsparcie w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego firm (np. szkolenia pracowników).

2. Za i przeciw udzielaniu pomocy publicznej

Tak jak zostało to zaakcentowane we wstępie, udzielanie pomocy publicznej przez państwo wiąże się z licznymi kontrowersjami, wynikającymi głównie z orientacji teoretycznej danego ekonomisty. Zasadnicze różnice zdań wynikają bezpośrednio ze znanego nie od dziś klasycznego sporu o rolę państwa w gospodarce, jego funkcji, zakresu kompetencji, co przekłada się dalej na kwestię zasadności stosowania polityki mikroekonomicznej. Ze względu na ograniczenia objętościowe pominięto tutaj dyskusję na tematy podstawowe, skupiając się na optyce wspierania przedsiębiorczości (MSP) w dobie szeroko dystrybuowanych dotacji unijnych. Jakie są zatem argumenty przemawiające za udzielaniem pomocy publicznej?

Wskazuje się, że rząd wkracza w ten obszar, gdzie działanie kapitału prywatnego częstokroć jest nieopłacalne, likwidując tym samym niedoskonałości rynku. Stosowanie takich form jak udzielenie dotacji lub preferencyjnej pożyczki dla podmiotu zamierzającego wdrożyć inwestycje, w wielu przypadkach pozwala zlikwidować bariery wejścia do rynku, czy w pewnym stopniu zmniejszyć proces monopolizacji w danej branży. J. E. Stiglitz wymienia kilka sytuacji, kiedy można mówić o niedoskonałości rynku, a które uzasadniają taką interwencję państwa i są to [Stiglitz, 2004, s. 90-107]:

- niedoskonała konkurencja,
- istnienie dóbr publicznych (czyli takich, których rynek sam by nie dostarczał),
- występowanie negatywnych efektów zewnętrznych,

- niekompletny rynek (gdy sektor prywatny nie dostarcza produktów/usług mimo ich opłacalności),
- niepełna (niedoskonała) informacja,
- bezrobocie³.

Liberalni interwencjoniści dopuszczają pomoc publiczną jedynie w przypadkach i dziedzinach, gdy mechanizm rynkowy stanowi rozwiązanie droższe. Z kolei H. Ćwikliński wskazuje w *Polityce gospodarczej* [Ćwikliński, 2001, s. 33] rozwiązanie kompromisowe: „elementy polityki mikroekonomicznej są w zasadzie dopuszczalne dopóty, dopóki nie są one sprzeczne z celami i zasadami polityki makroekonomicznej, w tym zwłaszcza monetarnej” – przy uwzględnieniu wad i ryzyka takich rozwiązań.

W ten sposób można mówić również o wypełnianiu redystrybucyjnej funkcji państwa. Dzięki pomocy publicznej jest możliwość udzielenia szansy rozwoju podmiotom wykluczonym przez rynek, w efekcie czego jednostki zakładające działalność gospodarczą nie trafiają do grona beneficjentów pomocy społecznej, czy publicznych służb zatrudnienia⁴.

Przywoływany wcześniej J.E. Stiglitz [Stiglitz, 2004, s. 10-12] - zwolennik interwencjonistycznej polityki gospodarczej, zauważa jednak, że programy państwowe są z natury mniej efektywne niż działania sektora prywatnego, o czym należy pamiętać rozważając ich wdrożenie. Wymienia cztery przyczyny owej zawodności państwa: ograniczenia przepływu informacji, ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków i skutkami swoich działań, ograniczona kontrola nad biurokracją, ograniczenia o charakterze politycznym. Nie przeszkadza to jednak w uzasadnionych przypadkach celów społecznie użytecznych stosować programy rządowe po rozważeniu potencjalnych korzyści przewyższających niedoskonałości interwencji publicznej. Podaje również przykład, gdy w przypadku istnienia monopolu naturalnego lepiej zlecać zadanie publiczne i subwencjonować firmy prywatne niż bezpośrednio podmio-

³ Krytycy interwencjonizmu kontrargumentują, że na dobrą sprawę przy tak szerokim katalogu nieostrych sytuacji decydent publiczny (polityk, urzędnik) może zawsze wykazać takie zapotrzebowanie, lukę, niezawodność, która wykaże potrzebę realizacji programu niezależnie od rzeczywistego zapotrzebowania.

⁴ Przykładem może być wykazywanie tzw. luki kapitałowej (zwanej też finansową), czyli sytuacji, gdy istnieje brak możliwości zrealizowania projektów początkujących przedsiębiorców ze względu na ograniczoną dla tej grupy podaż finansowania w gospodarce, co stało się podstawą do realizacji publicznych programów pożyczkowych.

ty państwowe, gdyż zwiększa to efektywność, spójność i skuteczność programu, ułatwia też wyliczenie kosztów interwencji [Stiglitz, 2004, s. 228].

Warto w tym kontekście wspomnieć, że celu zmniejszenia nieefektywności programów publicznych zastosowano odpowiednie regulacje prawne. Do takich zabezpieczeń normatywnych można zaliczyć wymóg posiadania wkładu własnego beneficjenta pomocy określanego jako % w całościowym budżecie przedsięwzięcia, co w założeniu powinno zwiększyć dyscyplinę finansową. Ponadto wprowadzono ograniczenia w pozyskiwaniu wsparcia w postaci limitów kwotowych i czasowych pomocy na dane przedsiębiorstwo (np. na restrukturyzację raz na 10 lat). Poniżej opisane zostaną wybrane argumenty stawiane przeciwko udzielaniu pomocy publicznej.

Pierwszą kwestię budzącą wątpliwości można podsumować w często przywoływanym powiedzeniu Milтона Friedmana, iż „nie istnieje coś takiego jak darmowe obiady”. Pomoc jest udzielana przez stronę publiczną z pieniędzy podatników. Te zasoby w rękach innych podmiotów były by potencjalnie wykorzystane efektywniej. Ludwig von Mises wskazywał, iż „rząd nie ma innej możliwości wsparcia określonej branży produkcji niż ograniczenie produkcji w innych branżach” [Mises, 2011, s. 628]. Pojawia się z pozoru proste pytanie: czy nie lepiej odbierać za pomocą obciążeń fiskalnych (CIT, PIT, VAT, ...) mniej dóbr przedsiębiorstwom dobrze prosperującym, by w ten sposób wspierać ich dalszy rozwój? Ta kwestia jest bezpośrednio związana z punktem widzenia administracji publicznej interweniującej w rynek. Tak więc zwraca się uwagę na przedsiębiorstwa, które otrzymają pożyczki/dotacje itp., (w szczególności ich gorszą sytuację na rynku, plany rozwojowe i in.) a nie tych, którym zabiera się kapitał poprzez podatki oraz w dalszej konsekwencji także na koszt utraconych możliwości tych firm.

Drugim problematycznym zagadnieniem jest wejście państwa w obszar zagospodarowany przez sektor prywatny. W tym miejscu można by otworzyć osobną dyskusję na temat roli państwa w gospodarce, (co nie stanowi głównego wątku niniejszego artykułu) niemniej dla zwolenników idei jak najmniejszego udziału sektora publicznego w rzeczywistości rynkowej jest to istotna kwestia. Neoliberalowie mogli by powiedzieć na przykład, że nie jest potrzebny udział państwa w zwiększeniu dostępności kapitału dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, gdyż na wolnym rynku istnieją możliwości pozyska-

nia finansowania, czy to w postaci kredytów, pożyczek rodzinnych, oszczędzania, etc. A jeśli taka jednostka nie ma możliwości uzyskania tą drogą środków pieniężnych winna zweryfikować swoje plany i szukać rozwiązania uwzględniającego możliwości rynku i podaź kapitału.

Wejście państwa w obszar sektora prywatnego rodzi problem potencjalnie mniejszej ostrożności w przyznawaniu środków. Zdolności inwestorów prywatnych weryfikuje rynek, gdyż w razie błędnej decyzji poniosą straty, co w przypadku urzędników nie będzie odczuwalne w takim stopniu. Za ewentualne błędy decydentów płacą też pośrednio podatnicy. Zwolennicy austriackiej szkoły ekonomii, w kontekście skumulowanych błędnych decyzji aparatu państwowego, (stanowiących deformację optymalnych wolnorynkowych procesów alokacyjnych) wskazali by ponadto potencjalnie bolesne dla gospodarki konsekwencje ponownych dostosowań rynku.

Teoretycy ekonomii wyboru publicznego (jak M. Olson) podkreślają z kolei rolę mechanizmu politycznego w kształtowaniu się programów⁵ [G. Pawłowski, 2001, s. 67-69]. Istnieje ryzyko, że decyzja o powołaniu programu może wynikać nie z faktycznych „zawodności rynku”, (o których była mowa wcześniej) tylko przede wszystkim za sprawą lobbingu różnych grup interesu: politycznego, administracji, przedsiębiorstw z danych branż zainteresowanych dotacjami, itd.

W przypadku niektórych programów państwo udziela pomocy jednostkom, które obiektywnie można by zaklasyfikować do „grupy ryzyka”⁶. Dla przykładu: w ramach tak zwanych funduszy pożyczkowych dostarczany jest kapitał dla przedsiębiorców, którzy „nie mają dostępu do kredytów bankowych, rozpoczynają działalność gospodarczą, nie posiadają ani historii kredytowej, czy też zabezpieczeń [...]” [http://www.pfp.gda.pl dostęp dnia 14.03.2013]. Innymi słowy na wolnym rynku podmioty prywatne nie udostępniły by funduszy na rozwój firm, co do których istnieje uzasadnione większe prawdopodobieństwo, że nie odniosą sukcesu, a co się z tym wiąże – nie zwrócą pożyczonych środków.⁷

⁵ Warto wspomnieć, że ten wątek również jest wskazywany przez orędownika aktywnej roli państwa, tj. J.E. Stiglitz [Stiglitz, 2004, 321-322].

⁶ Rzecz jasna nie przy każdym rodzaju pomocy publicznej.

⁷ Do takiej grupy ryzyka należą choćby absolwenci, bezrobotni, osoby rozpoczynające działalność, bez historii kredytowej, etc.

H. Hazlitt w ramach krytyki programów rządowych poruszył kwestię dotyczącą efektywności pomocy publicznej na poniższym przykładzie. Opisał sytuację, gdy przedsiębiorca A planuje przeprowadzić inwestycję korzystając z komercyjnego kredytu bankowego, natomiast przedsiębiorca B ubiegając się o bezzwrotną dotację rządową [Hazlitt, 2004]. Pojawia się pytanie, na ile każdy z nich będzie podejmował maksymalnie efektywne decyzje inwestycyjne? Zdroworozsądkowo można założyć, iż firma B nie będzie odczuwać potrzeby zachowania dyscypliny finansowej tak jak firma A, która środki będzie musiała zwrócić. Ponadto przedsiębiorstwo A, jako kredytobiorca komercyjny, wniesie szeroko rozumiane „aktywa” do banku w postaci pomysłu biznesowego, swojego kapitału ludzkiego, (wiedzy doświadczenia, itp.) wkładu, czy zabezpieczenia⁸ co w konsekwencji gwarantuje w wysokim stopniu bankierom szanse odzyskania długu z zyskiem. Jednym słowem następuje obopólnie korzystna wymiana. W przypadku przedsiębiorstwa B wymiana korzystna zarówno dla firmy jak i dla państwa nie wystąpi zawsze, a w ocenie autora jedynie w przypadku, kiedy pomoc publiczna osiągnie swój społeczny cel.

3. Pomoc publiczna w Europie i Polsce

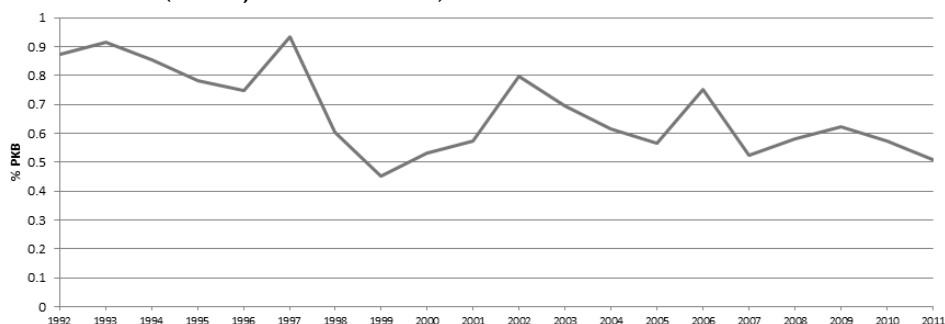
Obecnie⁹ Komisja Europejska dzieli środki interwencyjne na dwa rodzaje: pomoc publiczną związaną i niezwiązaną z kryzysem. Jest to spowodowane próbą wyklarowania sytuacji, gdy przeważająca część środków jest przekazywana dla sektora finansowego (pomoc związana z kryzysem) – natomiast pozostała to typowa pomoc dla innych przedsiębiorstw.

Wydatki na pomoc państw nie związaną z kryzysem wynosiły ogółem w 2011 r. 64,3 miliardy euro, (co stanowiło 0,5% PKB Unii Europejskiej) i w stosunku do lat ubiegłych przyjmowały tendencję spadkową. Komisja ocenia, że ten trend wynika z gorszej sytuacji budżetowej państw spowodowanej spowolnieniem gospodarczym. Niezależnie jednak od obecnych zawirowań gospodarczych widocznym jest, że ogólna tendencja w udzielaniu bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstwom maleje w ostatnich 20 latach (patrz Rysunek 1).

⁸ Jak wspominał sam Hazlitt: „pożycza się nie pieniądze będące środkiem wymiany, a kapitał” oraz „kredyt to coś, co człowiek już ma” [Hazlitt, 2004]

⁹ Co jest widoczne w ostatnich raportach sprawozdawczych o udzielaniu pomocy publicznej.

Rysunek 1: Łączna kwota pomocy państwa (niezwiązanej z kryzysem) jako odsetek PKB (UE-27, dane od 1992 r.)



Źródło: Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE [Komisja Europejska, 2012].

Warto dodać, iż w latach osiemdziesiątych pomoc publiczna w Unii Europejskiej kształtowała się na poziomie około 2% PKB całej wspólnoty, by następnie na początku kolejnej dekady wynieść ok 1% PKB, a w XXI wieku zatrzymać się w granicach ok 0,5% - 0,7% PKB, co obrazuje skalę owego spadku.

Jeżeli zaś przyjrzeć się strukturze interwencji nie związanej z kryzysem, to w 2011 r. na globalną kwotę wspomnianych 64,3 miliarda Euro i 0,5% PKB UE pomoc wyniosła:

- na rzecz przemysłu i usług 52,9 mld EUR, czyli 0,42 % unijnego PKB,
- dla rolnictwa 8,7 mld EUR, czyli 0,07 % PKB UE,
- dla rybołówstwa 109 mln EUR, czyli 0,001 % PKB UE,
- dla sektora transportu 2,2 mld EUR, czyli 0,02 % PKB UE.

Osobną kategorię interwencji stanowi wsparcie państw UE na rzecz sektora finansowego. Pomoc publiczna w tym wypadku uzasadniana jest zawirowaniami na rynkach finansowych (zapoczątkowanymi kryzysem z 2008 roku) i potrzebą ingerencji wskazywaną przez rządy niektórych państw UE, co Komisja Europejska podsumowuje następującymi słowami: „Pomoc państwa dla instytucji finansowych miała zasadnicze znaczenie w kontekście przywrócenia zaufania do sektora finansowego oraz uniknięcia kryzysu systemowego” [Komisja Europejska, 2012]. Potrzeba owej interwencji jest tematem kontrowersji wśród ekonomistów, szczególnie orientacji zbliżonej do liberalnej. Niemniej niezależnie od argumentacji za/przeciw trzeba się zgodzić z faktem jej gigantycznej skali.

W samym roku 2011 wsparcie publiczne na rzecz sektora finansowego wyniosło 714,7 miliardów Euro, co stanowiło 5,7% PKB całej Unii.

Nietrudno zauważyć, iż jest to ponad jedenaście razy większa kwota niż wsparcie realnej sfery gospodarki w postaci „zwyczajnej” pomocy publicznej dla pozostałych firm. Łącznie poczynając od 1 października kryzysowego roku 2008 do 1 października 2012 r. zatwierdzono pomoc publiczną w wysokości 5058,9 miliardów Euro, czyli aż 40,3% PKB UE! Interwencja, o której mowa, przyjęła formę gwarancji obligacji i depozytów banków oraz wsparcia płynności w sektorze kilku państw członkowskich UE.

W Polsce wysokość udzielanej pomocy publicznej jest proporcjonalnie znacznie większa niż w przypadku państw „starej” Unii (nie uwzględniając pomocy związanej z kryzysem). Taki stan rzeczy wynika z racji znacznych nakładów na działania dotacyjne realizowane ze środków UE w ramach różnych programów operacyjnych w latach 2007-13. Według raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) [UOKiK, 2011] wysokość pomocy w 2010 roku stanowiła 1,7 % Produktu Krajowego Brutto w łącznej kwocie 24 087 milionów złotych.¹⁰ Wielkości globalnych kwot wsparcia publicznego dla firm w ostatnich latach i ich udział w PKB prezentuje tablica 1.

Tablica 1. Wysokość pomocy publicznej w Polsce udzielonej w latach 2006-2010

Rok	2006	2007	2008*	2009 ^{*4}	2010 ^{*4}
Ogólna wartość udzielonej pomocy [mln PLN]	5 875,6	6 549,5	14 383,1	19 173,4	24 087,3
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu	4 468,4	4 847,2	11 521,9	16 087,2	21 235,5
Udział wartości pomocy w PKB	0,6%	0,6%	1,13%	1,43%	1,70%
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu	0,4%	0,4%	0,91%	1,20%	1,50%

* Kwoty za lata 2008-2010 uwzględniają środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych finansujące lub współfinansujące pomoc. Kwoty za lata wcześniejsze uwzględniają wyłącznie środki krajowe.

Źródło: [UOKiK, 2011, s. 11].

Warto nadmienić, że w zakresie pomocy publicznej (z wyłączeniem de minimis, o której będzie mowa dalej) w strukturze beneficjentów programów pomocowych w 2010 r. dominowały przedsiębiorstwa duże, absorbując około połowy całej wartości interwencji. UOKiK ocenia taki

¹⁰ Nie uwzględniając pomocy de minimis, o której będzie mowa w dalszej części artykułu.

stan rzeczy za niepożądany ze względu na znaczące oddziaływanie większych firm na konkurencję, ryzyko większego zaburzenia rynku – inaczej niż w przypadku sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

W odniesieniu do form wsparcia przedsiębiorstw przez państwo, zdecydowanie najczęściej występującymi w Polsce są dotacje i ulgi podatkowe (w 2010 r. 77,5% całkowitej wartości pomocy). Zauważalnym jest wzrost wartości tej pomocy spowodowany uruchomieniem znacznych środków w ramach programów unijnych: o 1 126 mln zł. z Regionalnych Programów Operacyjnych, 961,7 mln zł z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i o 526,2 mln zł. z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wartości poszczególnych form prezentuje tablica 2.

Tablica 2. Struktura form udzielonej pomocy publicznej w Polsce w latach 2006-2010 (w mln zł.)

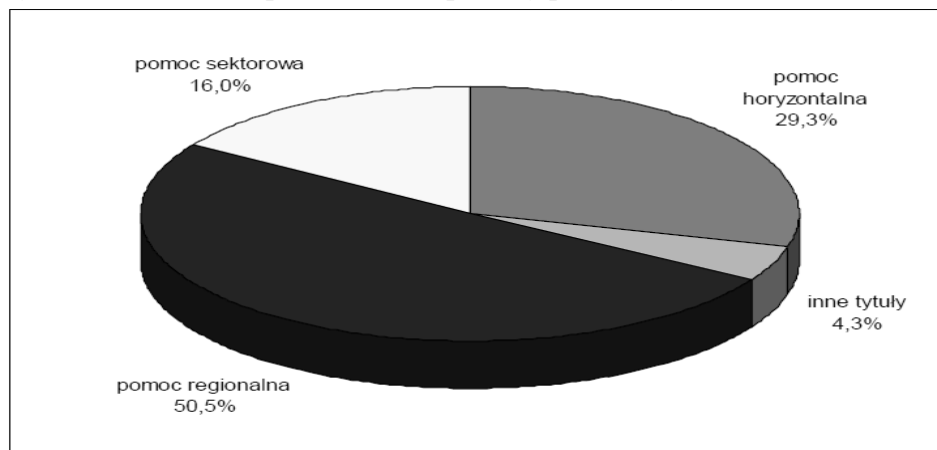
Forma pomocy publicznej	2006	2007	2008	2009	2010
dotacje i ulgi	4 358,00	4 746,20	9 380,90	13 741,50	19 397,40
subsydia kapitałowo-inwestycyjne	8	10,4	33,4	18,4	190,2
"miękkie kredytowanie"	102,5	66,8	348,1	191,9	338,5
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0,1	4,7
Inne	0	23,8	1 759,30	2 135,30	1 304,70

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [UOKiK, 2011].

Można wstępnie założyć, iż w związku z coraz szybszym wyczerpywaniem się środków pomocowych w ramach bieżącego budżetu Unii Europejskiej na lata 2007 - 13 wartości ogólne pomocy publicznej będą obniżać się do poziomu zbliżonego do roku 2006, by ponownie wzrosnąć w przyszłym okresie programowania 2014-20. Tempo tego wzrostu będzie zależne od szybkości opracowywania, zatwierdzania, a następnie wdrażania nowych programów operacyjnych przez administrację.

Jak wskazuje Rysunek 2, w roku 2010 struktura przeznaczenia pomocy publicznej przedstawiała się następująco:

Rysunek 2 Struktura przeznaczenia pomocy publicznej w 2010 r.



Źródło: [UOKiK, 2011].

Największy udział stanowiła pomoc regionalna (ok 50% całej interwencji i kwota 10 716,3 mln zł). Taki stan rzeczy wynikał z powodu znacznego wzrostu inwestycji dofinansowanych ze środków UE, szczególnie w ramach programów regionalnych. W dalszej kolejności udzielono pomocy horyzontalnej (30% całości w kwocie 6 215,1 mln zł.) głównie z przeznaczeniem na wsparcie zatrudnienia, (2975,2 mln zł) ochronę środowiska (1 475,8 mln zł.) oraz nakłady na prace badawczo – rozwojowe (517,7 mln zł). Trzeci co do wielkości rodzaj stanowiła pomoc sektorowa (16%) z przeznaczeniem na koszty nadzwyczajne, inwestycje początkowe firm działających w sektorze górnictwa węgla, rekompensaty dla wytwórców energii, kinematografii i przedsiębiorstw z branży gazu ziemnego.

Jak już wspomniano, osobną kategorię prawną stanowi pomoc publiczna de minimis, która pomimo mniejszej wysokości i skali, dotyczy większej ilości podmiotów – przede wszystkim jej beneficjenci to mikro, małe i średnie firmy.¹¹

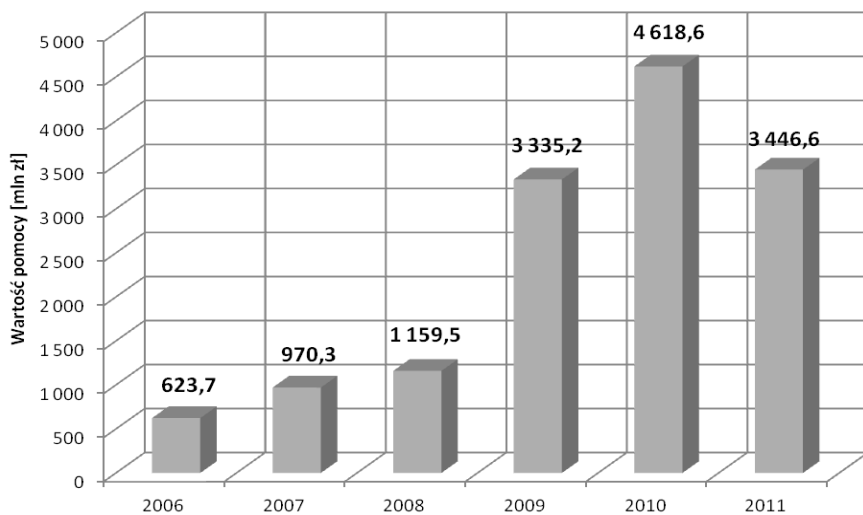
Całkowita wartość pomocy publicznej de minimis wyniosła w 2011 roku 3446,6 miliona złotych [UOKiK, 2012] – średnio po 26 tysięcy złotych na jednego beneficjenta. Ta liczba wskazuje, że rzeczywiście w skali jednostkowej są to kwoty stosunkowo niewielkie¹². Jednak jeśli przyjąć optykę całego kraju, to zdecydowanie widać kwoty, które mogą

¹¹ MŚP stanowiły 94,9% wszystkich beneficjentów pomocy de minimis w 2011 roku.

¹² Choć trzeba także pamiętać, że statystycznie jeden beneficjent korzystał z owej pomocy czterokrotnie.

istotnie wpływać na rynek, choć w mniejszym stopniu niż w przypadku „zwykłej” pomocy publicznej. Pomiędzy 2006 a 2010 rokiem pomoc *de minimis* stanowiła 8-16 % całkowitego wsparcia dla przedsiębiorstw, by w 2011 zmaleć do 14%.

Rysunek 3 Wartość pomocy *de minimis* udzielonej w latach 2006-2011.



Źródło: [UOKiK, 2012].

Podobnie jak w przypadku „zwykłej” pomocy publicznej, główną formą udzielania pomocy *de minimis* są przede wszystkim dotacje i re-fundacje, które stanowią więcej, bo 84,2% całości (według danych z 2011 r.). W dalszej kolejności wsparcie objęło głównie obniżenia i zwolnienia podatkowe – ich udział wyniósł 10,9% całości. W minimalnym stopniu udzielano pożyczek preferencyjnych (1,5%).

Zamieszczony wyżej Rysunek 3 potwierdza zauważalny spadek całkowitej kwoty udzielanego wsparcia *de minimis*, co spowodowane jest wspomnianym kończącym się budżetem unijnym 2007-13 i wyczerpanymi środkami w wielu działaniach w ramach programów operacyjnych.

Na koniec warto podkreślić dwie aktualne tendencje. Po pierwsze, w przypadku Polski w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost interwencji, które swoje apogeum osiągnęły w 2010 roku. Prawdopodobnie ich ogólna wartość w najbliższych latach będzie podlegać spadkowi, aż do momentu uruchomienia nowych programów w budżecie na lata 2014-20. Po drugie, daje się zauważyć stosunkowo trwałe kierunek

przewagi aktywnych, bezpośrednich form wsparcia przedsiębiorstw np. w formie dotacji, nad pasywnymi formami przybierającymi postać ulg, zwolnień podatkowych (w latach 2005-2010 stosunek 70-80% pierwszy rodzaj, 20-30% druga forma).

Kwestia bieżącej i przyszłej sytuacji w zakresie pomocy publicznej wymaga szerszego opracowania, co wynika ze znacznej skali zjawiska i wykracza poza ramy niniejszej publikacji.

Zakończenie

Jak wynika ze wspomnianych wcześniej aspektów za i przeciw interwencji państwa w funkcjonowanie przedsiębiorstw, interpretacja kwestii jej zasadności zależy w dużej mierze od orientacji teoretyczno-światopoglądowej danego ekonomisty. Tak więc na wskazane w tytule prowokacyjne pytanie nie ma pojedynczej właściwej odpowiedzi. Jedno jest jednak pewne: niezależnie od poglądów, udzielanie pomocy publicznej przez państwo jest prawnie zakazane w UE. W opinii autora zasadnicza dyskusja na ten temat dotyczy zakresu owych wyjątkowych sytuacji, w których państwo może interweniować w rynek dla osiągnięcia korzyści szerszej społeczności.

W kontekście pomocy publicznej warto wspomnieć o jeszcze jednej kwestii. Tak jak zaakcentowano wcześniej, współczesne państwo pełni m.in. funkcję redystrybucyjną, przy czym istnieją poważne sprzeczności między realizowaniem zasad sprawiedliwości społecznej,¹³ a wymogiem efektywności ekonomicznej. Sprowadza się to w konsekwencji do pytania: jeżeli już udzielać pomocy publicznej, to w jakim stopniu korzystniej jest wspierać jednostki słabsze, (wariant zrównoważonego rozwoju) czy raczej pomagać silniejszym (wariant konkurencyjności).

W niniejszym referacie jedynie zaakcentowano problematykę pomocy publicznej. Po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej, ten temat nabrał jeszcze większego znaczenia w szczególności uwzględniając wysokość środków przekazywanych polskim przedsiębiorstwom. Realizowane są liczne publiczne badania ewaluacyjne, a rzadziej studia nad kwestią np. efektywności wydatkowania tych funduszy. Otwartym natomiast pozostaje pytanie na ile korzystniejszym (i tańszym!) rozwiązaniem było by tworzenie narzędzi ułatwiających inwestowanie kapita-

¹³ Dla ekonomisty trudno zdefiniować w sposób jednoznaczny pojęcie sprawiedliwości. Czasem jednak w przypadku np. koncepcji ekonomii dobrobytu jest ono przywoływane jako uzasadnienie działań publicznych.

łu i prowadzenie działalności gospodarczej przez sektor prywatny? Skoro państwo prowadzi już mikroekonomiczną politykę przemysłową, to czy nie lepiej, by przejawiało się to bardziej pasywnymi, ale też mniej selektywnymi formami wspierania gospodarki, np. poprzez stanowienie solidnego prawa, działania administracyjne tworzące razem właściwy „ekosystem” do prowadzenia biznesu? Zdaniem autora takie podejście powinno chronić uczestników rynku, (zarówno konsumentów jak i producentów/usługodawców) wspierać konkurencję i jednocześnie chronić przed monopolizacją, gwarantować stabilne prawnie i makroekonomicznie otoczenie bez zbędnych regulacji, biurokratycznych obciążeń przedsiębiorców itp. Innymi słowy w pierwszej kolejności wywiązywać się z pierwotnych, podstawowych funkcji, których powszechnie oczekuje się od instytucji państwa.

Autor niniejszego artykułu jest skłonny przychylić się do argumentacji przedstawicieli szeroko rozumianej orientacji liberalnej, opowiadając się za jak najmniejszym udziałem państwa w zakresie bezpośredniego finansowego interwencjonizmu jakim jest pomoc publiczna, pozostawiając ten obszar wolnemu rynkowi i sektorowi prywatnemu.

Literatura

1. Ćwikliński H. (2001), *Polityka gospodarcza*, Gdańsk.
2. Hazlitt H. (2004), *Ekonomia w jednej lekcji*, Kraków.
3. <http://www.pfp.gda.pl> dostęp dnia 14.03.2013.
4. Komisja Europejska (2011), *Facts and figures on State aid in the Member States 2010*, Bruksela <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1462:FIN:EN:PDF> dostęp dnia 20.12.2012 r.
5. Komisja Europejska (2012), *Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE. Aktualizacja z 2012 r.*, Bruksela, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_pl.pdf dostęp dnia 2.01.2013 r.
6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008), *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa.
7. Mises von L. (2011), *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Warszawa.
8. Nadolska A. (2001), *Polityka mikroekonomiczna (ingerencja państwa w sferę wytwarzania i wymiany)*, w: *Polityka gospodarcza*, Ćwikliński H. (red.), Gdańsk.

9. Pawłowski G. (2001), *Narzędzia polityki gospodarczej proponowane przez neoklasyków*, w: *Polityka gospodarcza*, Ćwikliński H. (red.), Gdańsk.
10. *Rozporządzenie Rady Wspólnoty Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Dz. U. UE, art.54.
11. Stiglitz J. E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa.
12. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE, art. 107.
13. *Traktat Unii Europejskiej*, Dz. U. UE, art. 4.
14. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2011), *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa.
15. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2012), *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa.
16. Wilkin J. (red.) (1997), *Efektywność a sprawiedliwość*, Warszawa.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest różnym aspektom zagadnienia pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom przez instytucje państwowe.

W pierwszej części przedstawiono definicję i rozumienie pomocy publicznej w ramach wspólnego rynku europejskiego w optyce zarówno ekonomicznej jak i prawnej wraz z zaakcentowaniem przykładów form udzielania. Następnie omówiony został zakres kontrowersji, które występują wokół tej idei wspierania przedsiębiorczości, a także argumentów zwolenników takich rozwiązań polityki gospodarczej państwa. Charakterystyka ogólna bieżącej sytuacji w Europie i Polsce obrazuje czytelnikowi w syntetyczny sposób skalę i strukturę owego zjawiska gospodarczego.

Słowa kluczowe

pomoc publiczna, polityka gospodarcza, interwencjonizm, dotacje

State aid for enterprises – is it worth to grant? (Summary)

In the article has been presented some aspects of the issue of state aid granted to companies by state institutions.

In the first part, there is the definition and understanding of state aid in the European common market both of in the economic and legal perspective with emphasis on examples of forms of granting. Then discusses the scope of the controversies that exist around the idea of supporting entrepreneurship, as well as the arguments proponents of such solutions, the economic policy of the state. General characteristics of the current situation in Europe and in Poland

shows the reader in a synthetic way the scale and structure of this economic phenomenon.

Keywords

state aid, economic policy, interventionism, grant