

## ROZDZIAŁ 27

### POMOC PUBLICZNA DLA INWESTUJĄCYCH PRZEDSIĘBIORSTW

#### Wprowadzenie

Wzrost gospodarczy każdego kraju determinowany jest wielkością i strukturą wydatków inwestycyjnych przyczyniających się do tworzenia nowych miejsc pracy, unowocześnienia produkcji i zwiększenia dochodów w gospodarce. Związki, jakie zachodzą w naszym kraju od drugiej połowy lat 90. pomiędzy poziomem nakładów inwestycyjnych, poziomem produkcji i dochodu oraz bezrobocia prześledzić można na podstawie danych zamieszczonych w tabeli 1. Znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych w latach 1996-1997 powiązany był z dużym przyrostem PKB i zmniejszającym się poziomem bezrobocia. Notowana od 1998 roku słabnąca dynamika nakładów inwestycyjnych wiązała się z obniżeniem dynamiki wzrostu PKB. Bezwzględny spadek nakładów inwestycyjnych, w latach 2001-2002, oraz słabnące tempo wzrostu przyczyniły się zasadniczo do zwiększenia poziomu bezrobocia w naszej gospodarce. Okres ten charakteryzował się także słabnącą kondycją finansową przedsiębiorstw, przekładaną na pogarszanie się ich kondycji rozwojowej ukazanej w tabeli wskaźnikiem intensywności inwestowania, obrazującym stopień zaangażowania podmiotów w działalność inwestycyjną. Wskaźnik ten obliczono jako procentowy udział poniesionych nakładów inwestycyjnych w wartości uzyskanych przez przedsiębiorstwa przychodów z całokształtu działalności. Wzrost wskaźnika intensywności inwestowania w pierwszych latach analizy, pomimo spadku rentowności przedsiębiorstw, wskazuje na optymizm panujący wówczas wśród inwestorów. Natomiast jego obniżenie w latach 2001-2002 wynika ze znacznego pogorszenia się kondycji finansowej przedsiębiorstw i świadczy o pesymistycznej ocenie ówczesnej sytuacji makroekonomicznej przez inwestorów. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę z potrzeb inwestycyjnych naszej gospodarki. Rozwój infrastruktury i konieczne zmiany w gospodarce, w kierunku zwiększenia udziału przemysłów wysokiej techniki oraz konieczność zmniejszenia bezrobocia wymagają znacznych nakładów inwestycyjnych szczególnie w wybranych działach gospodarki. Bez ich zwiększenia nie powiedzie się ani rozwój infrastruktury, unowocześnienie produkcji, ani obniżenie bezrobocia. Wprawdzie ożywienie notowane od 2003 roku w naszej gospodarce napawa pewnym optymizmem, to jednak zbyt niskie tempo wzrostu gospodarczego z tego roku nie zapewniło znacznej redukcji negatywnych zjawisk w gospodarce, przede wszystkim bezrobocia, które rosło jeszcze w 2004 roku. Przytoczone w tabeli 1 dane wskazują natomiast, że bez znacznego zwiększenia nakładów inwestycyjnych, które zapoczątkowane zostało w latach 2004-2005, skierowanych na unowocześnienie produkcji i tworzenie nowych miejsc pracy nie jest możliwa znaczniejsza redukcja bezrobocia, a efekty inwestycji widoczne są w tym zakresie z pewnym opóźnieniem.

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki sytuacji rozwojowej w Polsce w latach 1996-2005

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dynamika nakładów inwestycyjnych	119,2	122,2	115,3	105,9	101,4	90,5	90,0	100,6	106,5	106,6
Dynamika PKB	106,0	106,8	104,8	104,1	104,0	101,3	101,1	103,4	105,4	103,2
Stopa bezrobocia	13,2	10,3	10,4	13,1	15,1	17,4	18,1	18,0	19,0	17,6

Wskaźnik rentowności obrotu brutto (w %)	3,2	3,2	1,9	1,4	1,9	0,7	0,8	2,8	5,9	4,9
Wskaźnik rentowności obrotu netto (w %)	1,5	1,6	0,5	0,1	0,7	-0,3	-0,2	1,7	4,6	3,8
Wskaźnik intensywności inwestowania (w %)	9,8	10,4	11,0	11,7	11,0	9,3	8,9	10,2	8,7	5,2
Udział pomocy publicznej w PKB (w %)	2,6	2,3	1,2	1,5	1,1	1,5	1,3	3,5	1,9	0,5

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS oraz obliczenia własne.

Zdając sobie sprawę ze znaczenia inwestycji w procesie przekształceń strukturalnych i rozwoju gospodarki, prawie od początku procesu transformacji państwo próbowało wpływać w Polsce na wielkość i strukturę procesów inwestycyjnych wykorzystując w tym celu różnorodne narzędzia polityki gospodarczej klasyfikowane jako pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Duża zmienność stosowanych narzędzi, wynikająca ze zmian obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych oraz wygasania jedynych tytułów udzielanej pomocy a pojawiają się innych, nie stwarzała jednak stabilnych warunków gospodarowania przedsiębiorców, wpływając na ich decyzje inwestycyjne. Poniżej przedstawiono istotę pomocy publicznej, formy i narzędzia wykorzystywane do jej udzielania oraz strukturę pomocy publicznej, a także szerzej opisano najważniejsze narzędzia wykorzystywane w celu wspierania inwestycji ze środków publicznych w Polsce w latach 1996-2005.

### Istota pomocy publicznej

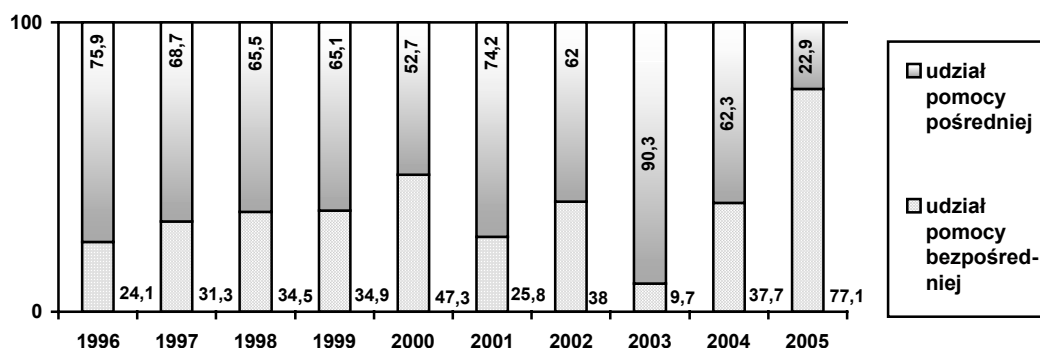
W dniu 16 grudnia 1991 roku Polska podpisała Układ Europejski (UE) ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony. Układ ten wszedł w życie 1 lutego 1994 roku, a w części piątej, art. 63.4 b), zawiera on przepisy dotyczące przestrzegania zasad konkurencji i zobowiązuje Strony do zapewnienia przejrzystości informacji w zakresie pomocy publicznej, między innymi poprzez coroczne informowanie drugiej Strony o ogólnej sumie i podziale udzielonej pomocy oraz przedstawiania - na żądanie - informacji dotyczących programów pomocy. Powyższy artykuł Układu zobowiązuje stronę polską do corocznego opracowywania raportu na temat wielkości i form oraz podziału pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom.

Zasady udzielania i nadzorowania pomocy publicznej w naszym kraju nie były jednak regulowane od początku analizowanego okresu odpowiednimi, opracowanymi w tym celu przepisami. Dopiero od 2001 roku wprowadzono ustawę *o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (DzU. z 2000 roku, nr 60, poz. 704), zmienioną w 2002 roku (DzU. z 2002 roku, nr 141, poz. 1177). Z dniem 1 maja 2004 roku nastąpiły dalsze zasadnicze zmiany w regulacjach prawnych z zakresu pomocy publicznej ze względu na fakt, że od dnia akcesji Polska zobowiązana jest stosować bezpośrednio przepisy wspólnotowe dotyczące pomocy publicznej, w szczególności określające warunki dopuszczalności pomocy oraz tryb postępowania przed Komisją Europejską. W związku z tym weszła w życie ustawa z 30 kwietnia 2004 roku *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (zwana dalej ustawą) (DzU. z 2004 roku, nr 123, poz. 1291 oraz z 2006 roku, nr 191, poz. 1411), która uregulowała tryb postępowania w sprawach związanych z pomocą publiczną na szczeblu krajowym. Ustawy te nie stanowiły samodzielnej podstawy udzielania pomocy publicznej, gdyż pomoc taka była i jest przyznawana przedsiębiorcom na podstawie szeregu innych aktów normatywnych, których liczba w analizowanym okresie ulegała ciągłym zmianom.

W UE jako pomoc państwa określa się każdy rodzaj świadczenia na rzecz np. osób prawnych, którego te osoby same nie mogłyby na wspólnym rynku pozyskać lub mogłyby pozyskać na gorszych warunkach (Bohatyrewicz, 2003). Za pomoc publiczną należy więc uważać przysporzenie przez władze publiczne (czyli państwo, jak i z jego zasobów) korzyści finansowych określonego przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, nawet wtedy, gdy jest ona otrzymana za pośrednictwem innych, także prywatnych podmiotów (Burzyński i in., 2003). W myśl drugiej z wymienionych ustaw przysporzenie takie stanowi pomoc, jeżeli realizowane jest bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszać te środki oraz narusza lub grozi naruszeniem konkurencji poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów. Generalnie za pomoc publiczną należy uznać wszelkie działania państwa stanowiące korzyść dla odbiorcy oraz koszt (wydatek lub utratę korzyści) z punktu widzenia środków publicznych. Pomoc publiczna może być zatem udzielana w różnej formie, ale do środków pomocy publicznej nie mogą być zaliczane instrumenty polityki gospodarczej o powszechnym działaniu (Grzeszczyk, 2003). Wykorzystywane do udzielania pomocy publicznej instrumenty polityki gospodarczej mają zatem charakter narzędzi selektywnych.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej Pomoc publiczna może być udzielana w różnych formach, które dzielone są na cztery grupy oznaczone literami od A do D (Podlasiak, 1998, s. 32). Wśród poszczególnych grup wyróżnia się podgrupy oznaczone cyfrą 1 lub 2 w zależności od sposobu finansowania udzielonej pomocy. Cyfrą 1 oznaczona jest pomoc polegająca na dokonywaniu na rzecz biorców pomocy lub za nich wydatków ze środków publicznych. Określana jest ona pomocą bezpośrednią. Cyfrą 2 oznaczona jest pomoc finansowana przez pomniejszenie świadczeń należnych od przedsiębiorców na rzecz sektora finansów publicznych. Nazywana jest ona pomocą pośrednią. Pomoc bezpośrednia nazywana jest także pomocą aktywną, a pomoc pośrednia pomocą bierną (Burzyński i in., 2003). Strukturę źródeł finansowania udzielonej w Polsce pomocy publicznej przedstawiono na rysunek 1. Chociaż udział bezpośrednich wydatków ze środków publicznych w strukturze finansowania pomocy publicznej w Polsce przybierał zmienną wartość, to jednak dopiero w ostatnim roku analizowanego okresu był większy od udziału uszczuplenia wpływów do budżetu. Pomoc pośrednia stanowiła zatem zdecydowanie większą część udzielanej w naszym kraju pomocy publicznej w latach 1996-2004.

Rysunek 1. Struktura źródeł finansowania pomocy publicznej (w %) w Polsce w latach 1996-2005



Źródło: dane z Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, za odpowiednie lata, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsument.

Do poszczególnych grup pomocy zalicza się następujące formy<sup>1</sup>:

- A - dotacje i ulgi podatkowe:
  - A1 - dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych, refundacje;
  - A2 - zwolnienia z podatku, odliczenia od podatku, obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, obniżenie wysokości opłaty, zwolnienie z opłaty, zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, umorzenie opłaty i odsetek 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;
- B - subsydia kapitałowo-inwestycyjne:
  - B1 - wniesienie kapitału do spółki;
  - B2 - konwersja wierzytelności na akcje lub udziały;
- C - tzw. „miękkie kredytowanie”:
  - C1 - pożyczki preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków), pożyczki warunkowo umorzone;
  - C2 - odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej, odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty), odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary;
- D
  - D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe.

Tabela 2. Wartość pomocy publicznej i jej struktura według grup form pomocy w latach 1996-2005

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wartość pomocy (w mln zł) w tym:	8 355,1	8 688,7	6 762,3	9 076,1	7 712,0	11 194,8	10 277,6	28 627,5	16 400,6	4 795,1
Grupa A (w %)	81,0	79,9	75,9	86,0	84,5	56,6	64,8	75,3	74,9	94,9
Grupa B (w %)	0,6	0,4	0,4	2,6	1,5	0,2	0,3	4,9	15,8	0,0
Grupa C (w %)	15,8	17,9	22,8	8,2	11,4	20,3	11,5	11,3	3,5	3,1
Grupa D (w %)	2,6	1,7	1,0	3,2	2,6	16,1	21,8	5,4	5,8	2,0
Inne (w %)	-	-	-	-	-	6,9	1,6	-	-	-

\* Wartość udzielonej pomocy publicznej nie jest w pełni porównywalna, ponieważ w latach 1996-2000 nie uwzględniano pomocy udzielonej w rolnictwie i z innych tytułów, a w latach 2004-2005 pomocy publicznej w rolnictwie.

Źródło: dane z: *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom*, za odpowiednie lata, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsument.

<sup>1</sup> Przed 2002 rokiem formy pomocy publicznej nieznacznie różniły się od wyżej wymienionych. Na przykład w 2001 roku nie występowały dwie ostatnie pozycje z grupy A1, do 2000 roku w grupie A2 wymieniano ulgę podatkową, z której korzystali inwestorzy, od roku 2001 w grupie C nie uwzględnia się przyspieszonej amortyzacji.

Wartość pomocy publicznej i jej strukturę w podziale na poszczególne grupy przedstawiono w tabeli 2. Wartość ta, w wyrażeniu nominalnym zmieniała się różnokierunkowo, malał jednak jej udział w PKB z 2,6% w 1996 roku do 0,5% w ostatnim roku analizy (tabela 1). Wyjątkowo duża wartość pomocy publicznej w 2003 roku, stanowiąca 3,5% PKB, udzielona była ze względu na konieczność realizacji ustawy *o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006* (DzU. z 2003 roku, nr 210, poz. 2037). Na podstawie tej ustawy w 2003 roku udzielono około 15,5 mld zł pomocy publicznej dla sektora górnictwo węgla, co stanowiło prawie 55% całkowitej wartości udzielonej w tym roku pomocy publicznej.

Największą część pomocy publicznej w analizowanym okresie udzielono w formie dotacji i ulg podatkowych. Najmniejszą w formie subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych. Wśród instrumentów zaliczanych do grupy A zmieniły się proporcje udziałów poszczególnych sposobów finansowania udzielonej pomocy. Aż do 2001 roku przeważały w niej instrumenty zaliczane do podgrupy A2 stanowiąc od 61,7% pomocy publicznej w 1996 roku do 31,0% w 2001 roku. W 2002 roku proporcja ta uległa odwróceniu. Uszczuplenia wpływów do budżetu stanowiły wówczas 26,9% pomocy publicznej a wydatki budżetowe 37,8%. Ta zmiana struktury pomocy publicznej w ramach dotacji i ulg podatkowych powinna zostać oceniona pozytywnie, gdyż stwarzała większą przejrzystość jej udzielania. Jednak już w latach 2003-2004 nastąpił powrót do poprzedniej tendencji w ramach omawianej struktury pomocy publicznej zaliczanej do grupy A, gdyż uszczuplenia wpływów do budżetu stanowiły wówczas odpowiednio 66,0% i 50,1% całości pomocy publicznej. Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje natomiast znaczne zmniejszenie, poczynając od 2002 roku, udziału pomocy publicznej udostępnianej w ramach tzw. miękkiego kredytowania. Szczególna zmiana, jaka nastąpiła w omawianej strukturze form udzielanej pomocy dotyczy także poręczeń i gwarancji kredytowych, których udział w ostatnich trzech latach analizowanego okresu uległ zdecydowanemu zmniejszeniu.

### **Analiza wartości pomocy publicznej udzielonej inwestującym przedsiębiorstwom**

Pomoc publiczna przyznawana jest przedsiębiorcom z przeznaczeniem na różne cele. Zgodnie z istniejącym systemem w UE wyróżnia się cele pomocy sektorowej, horyzontalnej i regionalnej (Chrupek, 1999, s. 78). Pomoc sektorowa udzielana jest określonym sektorom gospodarki uznanym za wrażliwe. Udzielana jest ona przedsiębiorcom działającym w sektorach wrażliwych, jeżeli przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój tych sektorów lub przywraca długookresowe ich funkcjonowanie, lub łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w określonych sektorach. Zakres i maksymalna wielkość pomocy sektorowej, ze względu na szczególne warunki działania przedsiębiorców w sektorach wrażliwych i potencjalny wpływ udzielania pomocy na konkurencję, powinny wspierać przekształcenia strukturalne niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki.

Adresatami pomocy horyzontalnej mogą być wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od prowadzonej przez nie działalności i sektora, w którym działają. Pomoc horyzontalna przeznaczana jest na restrukturyzację przedsiębiorstw oraz pomoc doraźną, prace badawczo-rozwojowe, utrzymanie poziomu zatrudnienia lub utworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach, rozwój małych i średnich przedsiębiorców, ochronę środowiska, szkolenia na potrzeby określonych przedsiębiorców, bezpośrednio związane z rozwojem ich przedsiębiorstw. Pomoc horyzontalna może być udzielona wyłącznie przedsiębiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w celu przywrócenia ich długookresowej zdolności konkurencyjności na rynku.

Do pomocy regionalnej zaliczana jest natomiast pomoc publiczna konieczna do pobudzenia obszarów charakteryzujących się poziomem PKB *per capita* niższym niż 75% śred-

niego poziomu PKB *per capita* w UE, mierzonego jako średnia za okres ostatnich trzech lat. Pomoc regionalna jest dopuszczalna, jeżeli równocześnie stanowi element polityki regionalnej, jest zróżnicowana co do form, wielkości oraz okresu stosowania w zależności od skali problemów występujących na danym obszarze, nie przekracza dopuszczalnych maksymalnych poziomów pomocy wyrażonych w kategoriach kosztów inwestycji lub utworzonych nowych miejsc pracy, uwzględnia przewidywany lub faktyczny udział poszczególnych sektorów gospodarczych w przyznawanej pomocy.

Wprawdzie każda forma pomocy publicznej dostarczonej przedsiębiorstwom w ramach wymienionych celów prowadzi do poprawy sytuacji finansowej tych firm i do złagodzenia ich ograniczenia budżetowego, jednak jednym z wyraźnie artykułowanych powodów przyznawania pomocy publicznej jest chęć wpływania przez państwo na procesy inwestycyjne toczące się w gospodarce. Cel ten w analizowanym okresie uwzględniany był zarówno w pomocy sektorowej, horyzontalnej, jak i regionalnej, z pewną zmianą jego znaczenia wśród wymienionych rodzajów pomocy. Obecnie pomoc publiczna dla inwestujących przedsiębiorstw udzielana jest przede wszystkim w ramach pomocy regionalnej.

W tabeli 3 przedstawiono wielkość i strukturę pomocy publicznej przeznaczonej na wspieranie procesów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Wartość tej pomocy corocznie spadała. Zmniejszała się nie tylko jej nominalna wartość, ale także jej udział (z wyjątkiem 2005 roku) w całości pomocy, osiągając już w 2000 roku poziom prawie półtora razy mniejszy niż na początku analizowanego okresu.

Przyjmując 1996 rok jako bazę do porównań wielkość pomocy publicznej na cele inwestycyjne wyrażona wskaźnikiem udziału w PKB zmalała w 2000 roku prawie trzykrotnie oraz trzy i półkrotnie wyrażona wskaźnikiem udziału w całości nakładów inwestycyjnych w gospodarce. Kolejne dwa lata przyniosły dalszą zdecydowaną obniżkę wartości pomocy publicznej przeznaczonej na cele inwestycyjne. To obniżanie wynikało z różnych przyczyn. Głównie z powodu zmiany sposobu agregacji i prezentacji danych o udzielonej pomocy publicznej oraz zmian w tytułach przyznawanej pomocy publicznej na cele inwestycyjne. Udział pomocy inwestycyjnej w całości pomocy publicznej w latach 2001-2003 został przedstawiony w postaci dwóch wielkości. Pierwszą obliczono w stosunku do całej wartości pomocy, drugą w stosunku do wartości pomocy publicznej z wyłączeniem pomocy dla rolnictwa i z innych tytułów. Ta druga wydaje się bardziej odpowiednią wielkością do przeprowadzenia porównań czasowych w analizowanym okresie (patrz uwaga do tabeli 2). W latach 2001-2002 udział pomocy inwestycyjnej w całej pomocy publicznej był w miarę stabilny, jednak jego porównanie z poprzednimi latami wskazuje na wielokrotne obniżenie się tego wskaźnika w tym czasie (około 4,5-krotne w stosunku do 1996 roku i około 3-krotne w stosunku do 2000 roku). Udział pomocy państwa dla inwestujących przedsiębiorstw w całości wartości pomocy publicznej zdecydowanie zmalał w kolejnym roku, powodem czego było jednak nie zmniejszenie wartości pomocy inwestycyjnej, ale jak zaznaczono powyżej, zdecydowany wzrost wartości całkowitej tej pomocy w 2003 roku. W latach 2004-2005 wartość pomocy publicznej na cele inwestycyjne utrzymana pozostała na porównywalnym do lat 2001-2002 poziomie, ale zdecydowanie zmienił się jej udział w całkowitej wartości pomocy publicznej. W 2005 roku był on przeszło 3-krotnie większy niż w poprzednim roku, ale prawie 3 razy mniejszy niż w 1996 roku.

Tabela 3. Pomoc publiczna dla inwestorów w Polsce w latach 1996-2005

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wartość pomocy na cele inwestycyjne (w mln zł)	3 835,0	3 106,3	2 391,1	2 058,4	1 329,3	721,0	716,3	868,8	848,3	763,6
Udział pomocy inwestycyjnej w całości pomocy publicznej (w %)	45,9	35,8	35,4	22,7	17,2	6,4 10,8*	6,7 12,3*	3,0 3,6*	5,1*	15,8*
Udział pomocy inwestycyjnej w PKB (w %)	0,99	0,66	0,44	0,38	0,18	0,09	0,09	0,11	0,09	0,08
Udział pomocy inwestycyjnej w nakładach inwestycyjnych ogółem (w %)	5,8	3,4	2,1	1,6	1,2	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6
Udział pomocy inwestycyjnej w wyniku finansowym brutto przedsiębiorstw (w %)	17,7	11,1	13,1	18,9	11,3	7,1	7,4	2,9	1,3	1,1

\*Udział pomocy na cele inwestycyjne w wartości pomocy publicznej obliczonej bez pomocy dla rolnictwa i pomocy z innych tytułów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom* oraz *Roczników Statystycznych GUS* z wybranych lat.

Zdecydowane obniżenie wartości pomocy publicznej na cele inwestycyjne ukazane może być lepiej przez zmiany wielkości dwóch następujących wskaźników. W całym analizowanym okresie pomoc publiczna skierowana do inwestorów stanowiła niewielką część wytwarzanej w gospodarce produkcji finalnej, w 1996 roku przyjmując największą wartość bliską 1% PKB. Jednak w kolejnych latach udział inwestycyjnej pomocy publicznej w wartości PKB stopniowo malał, a około jedenastokrotny spadek tego udziału w latach 2001-2005, gdy za rok bazowy przyjąć 1996 rok, spowodowany został zmniejszeniem wartości pomocy inwestycyjnej w wymienionym okresie przy rosnącej wartości PKB. W porównaniu z 2000 rokiem był to już jednak jedynie 2-krotny spadek.

Także wartość przedostatniego z ukazanych w tabeli 3 wskaźników była największa w pierwszym roku analizowanego okresu, a następnie stopniowo malała. Wskaźnik udziału pomocy publicznej na cele inwestycyjne w nakładach inwestycyjnych poniesionych w gospodarce zmniejszył się w latach 2001-2002 nawet o połowę swojej wartości z 2000 roku. A przecież był to okres, w których zanotowano znaczne obniżenie wartości poniesionych nakładów inwestycyjnych w gospodarce (o blisko 10 punktów procentowych) w każdym roku tego okresu. Analiza zamieszczonych danych w tabeli 3 pozwala stwierdzić, że państwo wycofywało się stopniowo z pomocy udzielanej inwestorom a pomoc publiczna przeznaczana na wspieranie inwestycji w gospodarce odgrywała coraz mniejszą rolę w jej procesach rozwojowych wywierając niewielki wpływ na płaszczyźnie makroekonomicznej. Ostatni z zamieszczonych w tabeli 3 wskaźników powinien być interpretowany w odniesieniu do kondycji finansowej przedsiębiorstw. Udział pomocy publicznej dla inwestujących przedsiębiorstw w wyniku finansowym brutto firm zmniejszył się w analizowanym okresie (16-krotnie). Spadek tego udziału miał miejsce także wówczas, gdy w latach 2001-2002 wskaźniki rentowności obrotu brutto przedsiębiorstw obniżyły się do drastycznie małych poziomów, a w przypadku

rentowności obrotu netto firmy zanotowały straty. Jednak obniżenie wskaźnika udziału pomocy inwestycyjnej w wyniku finansowym brutto przedsiębiorstw (2,5-krotne w porównaniu do 1996 roku) nie było tak duże jak obniżenie się wskaźnika rentowności obrotu brutto w tym samym okresie (4-krotny patrz tabela 1). Oznacza to, że pomoc inwestycyjna odgrywała w tych latach znaczną rolę we wspieraniu kondycji finansowej przedsiębiorstw.

Dopiero od 1 stycznia 2001 obowiązują w Polsce przepisy dotyczące określania warunków dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej wprowadzone ustawą z 30 czerwca 2000 roku, zastąpioną następnie ustawą z 27 lipca 2002. Ustawy te wprowadziły nowe regulacje dotyczące zasad i tytułów udzielania pomocy publicznej, w tym skierowanej na wspieranie procesów inwestycyjnych w gospodarce. Opracowywane od 2001 roku przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów raporty o pomocy publicznej uwzględniają wymogi tych ustaw, a ich struktura jest nieco odmienna od raportów z poprzednich lat. Z tego powodu dokładne porównania stosowanych form i instrumentów pomocy publicznej dla inwestorów nie jest możliwe. Stąd też poniżej odrębnej analizie poddane zostaną formy i narzędzia pomocy publicznej wspierającej inwestorów udzielanej przed i po 2001 roku.

### **Analiza form i instrumentów finansowego wspierania inwestorów**

Udzielanie pomocy publicznej na cele inwestycyjne w latach 1996-2000 odbywało się z wykorzystaniem wielu instrumentów. Największa wartość pomocy publicznej została udzielona inwestorom w tym okresie w postaci narzędzi zaliczanych do grupy A, przy czym ulgi podatkowe stanowiły jej główną część. Najmniejsza wartość pomocy na cele inwestycyjne udzielona była w postaci subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych (B). W pierwszej z wymienionych grup głównym instrumentem okazały się w analizowanym okresie podatkowe ulgi inwestycyjne, nazywana ulgami powszechnymi. Pomoc publiczna przyznawana z wykorzystaniem tego instrumentu malała corocznie, nie tylko w wartościach bezwzględnych, ale również liczona udziałem w całości subsydiów podatkowych. Od 1 stycznia 2000 roku przepisy dotyczące tych ulg zostały uchylone w odniesieniu do osób prawnych. Podmioty, które poniosły wydatki inwestycyjne do dnia 31 grudnia 1999 roku, nabyły prawo do tej ulgi. Jeżeli w tym terminie go nie wykorzystywały zachowały je do czasu wyczerpania na zasadach i w zakresie określonych w przepisach, które zostały uchylone. W odniesieniu do osób fizycznych ulga obowiązywała w 2000 roku w pełnym zakresie. Była to ulga systemowa.

Drugą z kolei największą wartość w grupie ulg podatkowych przyznanych w celu wsparcia inwestycji przedsiębiorstw stanowiły w analizowanym okresie zwolnienia od podatku dochodowego podmiotów z udziałem zagranicznym. Ich wartość także malała w analizowanym okresie z powodu wyczerpania tych ulg, wynosząc od 17,3% wartości pomocy grupy A2 w 1996 roku do 8,4% w 2000 roku. Rosła natomiast z roku na rok wartość zwolnień z podatku dochodowego dla przedsiębiorców funkcjonujących w Specjalnych Sferach Ekonomicznych (SSE). W pierwszym roku analizowanego okresu działalność podjęło tylko 5 firm zlokalizowanych na terenie Mieleckiej SSE, dlatego też przyznana kwota zwolnień była niewielka i stanowiła 0,07% całości pomocy publicznej z 1996 roku. Corocznie zwiększała się jednak liczba firm funkcjonujących w SSE, którym przyznano zwolnienia podatkowe i na koniec 2000 roku wynosiła 109 ona przedsiębiorstw. Powiększała się też wartość przeznaczanej na ten cel pomocy publicznej, stanowiąc w 2000 roku już 3,7% całości pomocy.

Mniejszą część pomocy publicznej, ale rosnącą w latach 1999-2000, przekazano inwestorom w postaci pożyczek preferencyjnych i warunkowo umorzonych. Wśród tej grupy form pomocy publicznej największą część stanowiły dopłaty ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Były to dopłaty do oprocentowanych kredytów przeznaczonych na realizację inwestycji w przetwórstwie rolno-spożywczym, w zakresie przetwórstwa mleka w ramach branżowego programu restrukturyzacji i modernizacji mleczarstwa oraz mające na



celu tworzenie miejsc pracy w działalności pozarolniczej na terenach wiejskich. Ten ostatni rodzaj dopłat pojawił się dopiero w 2000 roku.

Mniejsze znaczenie miała pomoc publiczna udzielana w innych niż opisane powyżej formach. Zaznaczyć należy, że w grupie B2 nie wystąpiła w analizowanym okresie pomoc publiczna przeznaczona dla inwestorów, a głównym celem tej formy pomocy była restrukturyzacja finansowa podmiotów. Także w grupie C2 nie wykazano wartości pomocy publicznej dla inwestorów, chociaż w grupie tej jako narzędzie pomocy publicznej uwzględniano przyspieszoną amortyzację. W *Raportach* nie podawano jej wartości z powodu braku informacji o wysokości zmniejszenia podatku dochodowego z tytułu podwyższenia stawek amortyzacyjnych.

Wartość pomocy publicznej w latach 2001-2005 uwzględniała zarówno pomoc dla rolnictwa (w latach 2001-2003), jak i pomoc publiczną udzielaną przez władze lokalne. Okres ten charakteryzował się znacznym obniżeniem wartości pomocy publicznej skierowanej na wspieranie procesów inwestycyjnych w gospodarce (tabela 3), stanowiąc jednak na koniec 2005 roku 15,8% całkowitej pomocy. Jak i w poprzednim okresie, największa wartość pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom była związana z bieżącymi potrzebami gospodarki, szczególnie potrzebami restrukturyzacyjnymi, dlatego też na cele rozwojowe kierowano corocznie niewielką część wartości pomocy publicznej, wyjątkowo małą w latach 2002-2004.

Podobnie jak w poprzednim, analizowanym powyżej okresie, największa, chociaż różna część, pomocy publicznej skierowanej na wspieranie inwestycji przedsiębiorstw udzielona została w formie ulg podatkowych. Wprawdzie w 2001 roku ich udział w ogólnej wartości pomocy publicznej zdecydowanie zmalał w porównaniu z poprzednim okresem (np. w stosunku do 2000 roku przeszło czterokrotnie), ale w 2002 roku nastąpił ich wzrost o przeszło ¼ ich wartości z roku poprzedniego. Wygaśnięcie niektórych tytułów udzielanej w poprzednich latach pomocy publicznej (zarówno ulg inwestycyjnych, jak i zwolnień podatkowych dla podmiotów zagranicznych) spowodowało, że z wartości subsydiów przeznaczonych na cele inwestycyjne największy udział, w pozostałych latach analizowanego okresu, miały zwolnienia z podatku dochodowego udzielone przedsiębiorcom funkcjonującym w SSE. Znaczne wahania wartości pomocy publicznej udzielonej inwestorom działającym w strefach, widoczne w latach 2000-2001, wywołane były niepewnością dotyczącą przyszłości stref w związku z toczącymi się rozmowami z przedstawicielami UE. Zwolnienia te, stanowiąc w 2001 roku jedynie 3,0% całości pomocy, były jednocześnie największym wartościowo instrumentem regionalnej pomocy publicznej. Zwolnienia z podatku dochodowego otrzymało wówczas 152 przedsiębiorstwa działających na terenach SSE. W następnym roku ponownie obniżyła się wartość pomocy inwestycyjnej udzielonej przedsiębiorcom w SSE, wynosząc 2,6% całości pomocy. Ponowny wzrost wartości udzielanej pomocy publicznej dla inwestorów działających na terenie SSE nastąpił w latach 2003-2005, a jej udział w całkowitej wartości pomocy publicznej wzrósł do poziomu 9,6%.

Drugą, co do wartości formą pomocy publicznej dla inwestorów, były w latach 2001-2005 dotacje skierowane na cele inwestycyjne. W roku 2001 były to przede wszystkim dotacje przeznaczone na rozwój infrastruktury technicznej. Stanowiły one 95% wszystkich dotacji na cele inwestycyjne w tymże roku. Przeznaczenie tak dużej wartości dotacji na rozwój infrastruktury technicznej było zdarzeniem incydentalnym i w następnych latach ich wartość znacznie zmalała do poziomu setnych procenta z 2001 roku.

W 2002 roku wprowadzono nową formę udzielania pomocy publicznej na cele inwestycyjne skierowanej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. Wsparcie to odbywało się na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2002 roku o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz. U. z 2002 roku, nr 41, poz. 363). Ustawa ta została zmieniona ustawą z dnia 29 sierpnia 2003 roku o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji oraz ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowania po-

*mocy publicznej dla przedsiębiorców* (DzU. z 2003 roku, nr 159, poz. 1537). Ustawy te określiły zasady i formy udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom dokonującym nowych inwestycji lub tworzącym nowe miejsca pracy związane z tymi inwestycjami. Wsparcie finansowe nowej inwestycji może być udzielone zarówno przedsiębiorcy jej dokonującemu, jak i gminie na tworzenie i modernizację infrastruktury technicznej bezpośrednio związanej ze wspieraną inwestycją określonego przedsiębiorcy. Wsparcie finansowe dla gmin wliczane jest do ogólnej kwoty pomocy publicznej otrzymanej przez przedsiębiorcę.

Podstawą takiego wsparcia jest umowa zawarta pomiędzy przedsiębiorcą a ministrem właściwym do spraw gospodarki. Wartość środków budżetowych przeznaczanych na finansowe wspieranie nowych inwestycji jest corocznie określana w ustawie budżetowej. W 2002 roku była to kwota 90 mln zł. Wykorzystano jednak niecałe 80% tej kwoty na wsparcie 20 zaakceptowanych wniosków (2 złożone przez gminy), spośród 325 złożonych przez przedsiębiorców (Blajer, 2003 oraz Jak państwo wspiera inwestycje, 2003). Średnia wartość wsparcia dotycząca jednej inwestycji wyniosła więc około 4 mln zł.

W 2003 roku w ustawie budżetowej zapisano kwotę 113 mln zł na realizację finansowego wspierania inwestycji. Rozpatrzono 274 wnioski. Na podstawie podpisanych umów wsparcie finansowe nowej inwestycji udzielono 11 przedsiębiorcom i 8 gminom (Polska 2004, 2004, s. 280). Wartość przyznanego wsparcia finansowego wyniosła 101,5 mld zł, a średnia wartość wsparcia dla jednego inwestora wzrosła do ponad 5 mln zł.

W 2004 roku na wsparcie finansowe inwestycji w rezerwie celowej ustawy budżetowej na ten rok zapisano kwotę 105 mln zł, a ze środków UE zablokowano kwotę 227 mln zł<sup>2</sup>. Środki te w pełni wykorzystano na realizację postanowień Ustawy. W analizowanym roku wpłynęło aż 1 439 wniosków o dotacje inwestycyjne, a wsparcie finansowe udzielone zostało 28 podmiotom. Biorąc pod uwagę tylko wysokość środków publicznych średnia wartość pomocy publicznej dla jednego podmiotu wyniosła około 3, 8 mln zł. Jednocześnie w 2004 roku, ze względu na niespełnienie określonych w ustawie warunków, wystąpiono o zwrot dofinansowania udzielonego w latach 2002-2003 4 przedsiębiorcom.

W 2005 roku w ustawie budżetowej zapisano, jak i w poprzednim roku, kwotę 105 mln zł środków z rezerwy celowej na realizację finansowego wsparcia inwestycji, a ze środków UE zablokowano kwotę 207,6 mln zł (Wsparcie finansowe..., 2006). Pomoc inwestycyjną otrzymało 31 podmiotów, zatem średnia wartość wsparcia ze środków publicznych wyniosła prawie 3,4 mln zł.

Zgodnie z przewidywaniami ustawodawcy finansowe wspieranie inwestycji ma stać się w przyszłości głównym instrumentem pomocy publicznej dla inwestorów, gdy wygasną zwolnienia z podatku dochodowego dla przedsiębiorców funkcjonujących w SSE. Ze względu na fakt, że pierwsze SSE, powoływane od 1994 roku, zaczęły funkcjonować w 1996 roku, a generalnie powołano je na 20 lat, zbliża się czas, gdy po kolei powinny one przestać działać.

## Podsumowanie

Każde przedsiębiorstwo podejmując decyzję inwestycyjną zmuszone jest jednocześnie na poszukiwanie źródeł jej finansowania. Pogorszenie kondycji finansowej przedsiębiorstw

---

<sup>2</sup> Od 2004 roku nastąpiły zmiany w sposobie udzielania grantów inwestycyjnych, gdyż ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji realizowana była w latach 2004-2005 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego-Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (SPO-WKP) znanego pod hasłem „UNIA DLA PRZEDSIĘBIORCZYCH - PROGRAM KONKURENCYJNOŚĆ”. Program ten był jednym z kluczowych dokumentów przygotowanych przez Polskę przewidzianych w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006 i określających ramy wsparcia dla Polski z funduszy strukturalnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Włączenie Ustawy do Programu Operacyjnego miało zatem na celu zwiększenie puli dostępnych środków, ponieważ wkład krajowy mógł zostać uzupełniony wkładem z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

powoduje, że ograniczenie budżetowe podejmowanych decyzji inwestycyjnych staje się coraz ostrzejsze. Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorstwom ograniczenie to trochę rozluźnia oraz powoduje zmniejszenie ryzyka podejmowanych decyzji przez inwestorów, zachęca zatem do inwestowania. Pamiętać jednak należy, że udzielenie pomocy publicznej zawsze związane jest z wykorzystaniem ograniczonych środków budżetowych i kosztem alternatywnym, gdyż środki te zawsze mogłyby być wykorzystane w innych zastosowaniach.

Pomoc publiczna dla inwestujących przedsiębiorstw, będąc jednym z instrumentów polityki gospodarczej, może wpływać nie tylko na wielkość nakładów inwestycyjnych, ale także kształtować ich strukturę rodzajową, działową, sektorową czy też regionalną. Pod warunkiem, że stworzone zostaną odpowiednie zasady i warunki jej udzielania oraz pomoc ta będzie odpowiednio ukierunkowana i będzie efektywnie wykorzystana.

Pozytywnie należy ocenić zmiany, jakie widoczne są w zakresie pomocy publicznej dla inwestorów w ostatnim czasie w Polsce. Należą do nich uzgodnienie z UE warunków udzielania pomocy publicznej dla inwestorów działających w SSE, wprowadzenie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji a wygaśnięcie tytułów wsparcia, także tych budzących kontrowersje dotyczące niejednakowego traktowania podmiotów (np. zwolnienia podatkowe dla inwestorów zagranicznych, umarzanie zaległości płatności podatkowych i parapodatkowych szczególnie firmom dużym, państwowym). Stwarza to warunki transparentności przyznawania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw nie tylko tych, które podejmują się realizacji inwestycji.

Dostrzegalne są też zjawiska mniej optymistyczne. Ustawa o pomocy publicznej zobowiązuje organy jej udzielające do badania skuteczności i efektywności udzielanej pomocy publicznej. Badaniu takiemu nie podlega cała pomoc udzielona w danym roku a tylko taka, którą corocznie określa Rada Ministrów. W 2002 roku wśród pomocy publicznej polegającej badaniu znalazła się pomoc udzielana na podstawie ustawy o *finansowym wspieraniu inwestycji*. Przebadano 11 przypadków udzielonej takiej pomocy na łączną kwotę 46,1 mln zł. Całość tej pomocy została uznana za skuteczną, co oznacza, że jej cel został osiągnięty. Jednak 20% tej pomocy oceniono jako nieefektywną, co oznacza, że przedsiębiorcy mogli zrealizować projektowaną inwestycję otrzymując mniejszą kwotę pomocy publicznej. Oznacza to także, że pomoc inwestycyjną mogłaby potencjalnie otrzymać większa liczba podmiotów lub środki te można było wykorzystać w innych celach.

Pomimo dużych potrzeb inwestycyjnych gospodarki niemalże w całym analizowanym okresie malał udział pomocy publicznej skierowanej na cele inwestycyjne, a cele rozwojowe gospodarki stały na dalszym miejscu wśród powodów udzielania pomocy. Do pomocy publicznej przeznaczonej na cele rozwojowe, oprócz pomocy inwestycyjnej, zaliczyć można również pomoc dla małych i średnich przedsiębiorców, na działalności których opiera się znaczna część gospodarki, pomoc na prace badawczo-rozwojowe oraz pomoc na szkolenia. Powołując się na dane dotyczące udzielanej pomocy publicznej po 2000 roku, suma wartości pomocy publicznej na cele rozwojowe gospodarki stanowiła w 2001 roku 11,2%, w 2002 roku 11,4%, w 2003 roku 5%, a w 2004 roku 6,8% całości pomocy publicznej z tych lat. Dla porównania sektor górnictwa węgla na restrukturyzację otrzymał odpowiednio 23,7%, 16,7%, 73,1%, 14,6% całości pomocy. Nie negując konieczności restrukturyzacji pewnych sektorów gospodarki przyznać należy, że odbywa się ona zbyt wolno, w związku z tym pochłania środki, które mogłyby być wykorzystane w celach rozwojowych. Rozwój polskiej gospodarki stał się obecnie problemem jeśli nie ważniejszym, to przynajmniej tak samo ważnym, jak jej restrukturyzacja. Może dostrzegły to wreszcie władze publiczne, na co wskazuje fakt, iż w 2005 roku pomoc publiczna na wymienione cele rozwojowe gospodarki wynosiła 27,4% całości pomocy na dla sektora górnictwa już tylko 18%.

**BIBLIOGRAFIA:**

1. Blajer P., (2003), Nowe zasady, te same pieniądze, „Rzeczpospolita” z 16.05.
2. Bohatyrewicz P., (2003), Pomoc publiczna w gospodarce rynkowej, Unia Europejska, nr 3, s. 16-20.
3. Burzyński W., Karpińska-Mizielińska W., Smaga T., (2003), Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstw, Gospodarka Narodowa, nr 3, s. 66-91.
4. Chrupek Z., (1999) Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej [w:] Dzieśięć lat po szoku. Polityka ekonomiczna w latach 1989-1998, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
5. Grzeszczyk T. A., (2003), Rola pomocy publicznej w restrukturyzacji przedsiębiorstw, Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa, nr 6, s. 29-34.
6. Podlasiak Z., (1998), Analiza porównawcza pomocy publicznej w Polsce i w krajach członkowskich Unii Europejskiej [w:] Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce, red. A. Fornalczyk, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.
7. (2004), Polska 2004. Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
8. (2006), Wsparcie finansowe udzielone na podstawie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji w ramach poddziałania 2.2.1.SPO-WKP – stan na 9 czerwca 2006 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
9. DzU. z 2000 roku, nr 60, poz. 704
10. DzU. z 2002 roku, nr 141, poz. 1177.
11. DzU. z 2003 roku, nr 159, poz. 153.
12. DzU. z 2003 roku, nr 210, poz. 2037.