

Bartosz Bartniczak

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

KLASYFIKACJA FORM POMOCY PUBLICZNEJ STOSOWANYCH W POLSCE

1. Wstęp

Pojęcie pomocy publicznej nie jest jednakowo definiowane. Jedną z najpopularniejszych definicji jest ta mówiąca, że za pomoc publiczną uważa się wszelką korzyść osiągniętą przez przedsiębiorstwa lub podmioty publiczne ze środków publicznych, która nie jest rekompensowana wzajemną usługą podmiotu uprzywilejowanego [1, s. 9]. Inna popularna reguła mówi, że pomoc publiczna, czyli pomoc państwa dla przedsiębiorstw, oznacza korzyść finansową o charakterze nieekwiwalentnym, przyznaną podmiotom gospodarczym przez rząd lub jego agendę, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji w handlu [6, s. 278]. Niejednoznaczność definiowania terminu pomoc publiczna powoduje, że lista form pomocy publicznej, czyli sposobów, w jakich środki publiczne mogą być przekazywane przedsiębiorcom, nie jest listą zamkniętą. Każde zatem wsparcie przedsiębiorców zgodne z definicją pomocy publicznej jest jej instrumentem. Instrumenty te mogą mieć charakter ściśle finansowy lub parafinansowy. Jednakże korzyść uzyskana przez przedsiębiorcę w każdym przypadku udzielenia pomocy musi być przeliczalna na kwotę pieniężną. W pewnym uproszczeniu można więc przyjąć, że możliwość przeliczenia korzyści niepieniężnych na wartość wyrażoną w pieniądzu jest warunkiem koniecznym uznania tej korzyści za pomoc publiczną [15, s. 16]. Do najczęściej stosowanych form udzielania pomocy publicznej można zaliczyć:

- dotacje, ulgi oraz zwolnienia podatkowe;
- dokapitalizowanie przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;

- udzielenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku pożyczek lub kredytów, poręczeń lub gwarancji;
- zaniechanie poboru, odroczenie płatności lub rozłożenie na raty płatności podatku bądź zaległości podatkowej;
- umorzenie zaległości podatkowej bądź odsetek za zwłokę;
- umorzenie bądź zaniechanie ustalania lub poboru innych należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych, stanowiących środki publiczne należne od przedsiębiorcy;
- zbycie lub oddanie do korzystania mienia będącego własnością skarbu państwa, państwowych osób prawnych albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- przyspieszoną amortyzację.

2. Próba klasyfikacji form pomocy publicznej

Stosowane formy pomocy publicznej można podzielić ze względu na:

- kierunek przepływu środków;
- skutek dla beneficjenta;
- charakter formy;
- istotę pomocy;
- charakter pomocy;
- rodzaj korzyści;
- skutek dla udzielającego wsparcia.

Kryterium powszechnie stosowanym w klasyfikacji form finansowych jest kierunek przepływu środków finansowych w ramach udzielanej pomocy oraz skutek dla budżetu publicznego z nią związany. Można wyróżnić na tej podstawie formy pomocy czynnej oraz bierniej. Instrumenty czynne stosowane są *ex ante*, wyprzedzając działania przedsiębiorcy, a te ostatnie mogą być względnie łatwo kontrolowane. Do grupy tej zalicza się: dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów, udzielone „z góry” ulgi podatkowe, wniesienie kapitału do spółki, pożyczki preferencyjne, pożyczki „z góry” warunkowo umarżane, przyspieszoną amortyzację, odroczenie „z góry” lub rozłożenie na raty spłaty podatku lub płatności na rzecz funduszy oraz poręczenia i gwarancje kredytowe. Instrumenty biernie z kolei stosowane są *ex post*. Korygują one skutki działań przedsiębiorcy, które już nie mogą być monitorowane, a nadzorowanie pomocy polega na jednorazowym (ewentualnie rozłożonym na raty) skonstatowaniu uwolnienia przedsiębiorcy od zobowiązań finansowych. Takie narzędzia spełniają kryterium przejrzystości tylko w takim stopniu, w jakim możliwe jest ustalenie motywacji leżących u podstaw przyznawania pomocy, stosowane zaś samodzielnie przynoszą przede wszystkim efekty dostrzeżone. Do tej grupy instrumentów pomocy publicznej zalicza się zwłaszcza: zaniechanie ustalania i poboru podatków, umorzenie zadłużenia wobec budżetu i fundu-

szy, konwersję zadłużenia na kapitał spółki, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych lub płatności wobec funduszy [2, s. 74]. Instrumenty czynne kształtują wydatkową stronę budżetu publicznego, z którego realizowana jest pomoc, zwiększając jego wydatki, dlatego czasem określa się je jako narzędzia wydatkowe, natomiast biernie wpływają na poziom dochodów budżetu poprzez ich uszczuplenie, dlatego narzędzia te określane są jako dochodowe [4, s. 8-16]. Ponadto instrumenty biernie mogą ulec dalszemu podziałowi w zależności od przestąnek, które były powodem ich zastosowania. Wsparcie finansowe przedsiębiorstw może bowiem odbywać się w sposób zgodny z intencją dysponenta pomocy oraz planem jej udzielania lub w sposób wcześniej nieprzewidziany. W związku z tym można wyróżnić:

- formy celowo stosowane po to, aby wesprzeć przedsiębiorcę i osiągnąć zamierzone efekty pomocy (np. ulgi i zwolnienia podatkowe, zwolnienia z opłat);
- instrumenty „wymuszone”, stosowane szczególnie w przypadku trudnej sytuacji finansowej beneficjenta pomocy, mogącej zagrozić jego funkcjonowaniu (np. umorzenie podatków i innych zobowiązań wobec państwa, konwersja zadłużenia na akcje lub udziały, rozłożenie na raty płatności zobowiązań) [16, s. 619].

Formy udzielania pomocy publicznej można również podzielić ze względu na skutek, jaki powodują one dla beneficjenta. W tym przypadku można wyróżnić formy zwrotne i bezzwrotne. Do zwrotnych zaliczamy:

- 1) kredyty udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- 2) pożyczki udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku;
- 3) odroczenie bądź rozłożenie na raty płatności podatku.

Natomiast do bezzwrotnych form pomocy można zaliczyć:

- 1) dotacje;
- 2) ulgi podatkowe;
- 3) zwolnienia podatkowe.

Formy udzielania pomocy publicznej można również podzielić ze względu na ich charakter. W wyniku tego podziału otrzymuje się:

- 1) formy charakterystyczne dla prawa publicznego:

- dotacje,
- zwolnienia podatkowe;
- 2) formy o charakterze prywatnoprawnym:
- kredyty,
- udziały w kapitale przedsiębiorstw [3, s. 15].

Kolejne kryterium podziału stanowi istota pomocy. W tym przypadku można wyróżnić formy bezpośrednie i pośrednie udzielania pomocy publicznej. Korzyścią bezpośrednią jest przesunięcie na rzecz przedsiębiorcy środków finansowych z sektora finansów publicznych (np. w postaci przyznania dotacji, udzielenia korzystnego kredytu lub pożyczki). Pośrednie przysporzenie korzyści finansowej

polega natomiast na zaniechaniu, pomimo istnienia prawnego obowiązku, wyegzekwowania określonych środków publicznych i pozostawienia ich we władaniu przedsiębiorcy [13, s. 323]. Do takich tzw. interwencji negatywnych należy np. zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości podatkowych, umorzenie bądź zaniechanie ustalenia lub poboru należnych od przedsiębiorcy innych świadczeń pieniężnych (np. ceł) [8, s. 2].

Zgodnie z kolejnym kryterium, którym jest charakter pomocy, formy pomocy można podzielić ze względu na to, czy są one pomocą w sensie pozytywnym czy też w sensie negatywnym. Do pomocy w sensie pozytywnym, czyli takiej, która dokonuje przysporzeń majątkowych, zalicza się:

- ulgi;
- umorzenia podatkowe;
- premie lub wypłaty (np. zasiłków czy ubezpieczenia społecznego);
- nabycie przez państwo udziałów w kapitale przedsiębiorstwa, jeśli nastąpiło ono na warunkach, których nie zaakceptowałby żaden rozsądny inwestor prywatny;
- niższe od normalnych rynkowych ceny za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne innym powiązanim z nimi podmiotom;
- preferencyjny zakup dóbr lub usług dokonywany przez organy publiczne u określonego dostawcy (niewybranego według oczywistych kryteriów rynkowych).

Natomiast do pomocy w sensie negatywnym zalicza się te formy pomocy, które nie dokonują przysporzeń majątkowych, ale zmniejszają obciążenia. Przykładem form pomocy negatywnej mogą być:

- zwolnienia z podatków i innych obciążeń publicznych (np. składki ubezpieczeniowe);
- umorzenie odsetek od kredytów;
- mniejsze niż wynikające z normalnych stosunków rynkowych oprocentowanie pożyczek i kredytów;
- konwersja długów na kapitał [9, s. 1].

Pomocą publiczną jest co prawda przysporzenie przedsiębiorcy korzyści finansowych, jednak wsparcie to może nastąpić także w przypadku operacji gospodarczej nie mającej *stricte* finansowego charakteru. Można w związku z tym dokonać podziału stosowanych form pomocy publicznej na finansowe i niefinansowe. Przykładem form niefinansowych może być oddanie do korzystania mienia skarbu państwa na warunkach korzystniejszych od rynkowych, które nie jest samo w sobie zjawiskiem finansowym, gdyż jego przedmiotem nie są środki pieniężne. Przedsiębiorstwo odnosi jednak z tego tytułu wymierne korzyści finansowe związane ze zmniejszeniem kosztów korzystania z tego mienia. W większości przypadków wsparcie publiczne oferowane jest jednak za pomocą narzędzi finansowych będących zjawiskami związanymi z gromadzeniem lub wydatkowaniem zasobów pieniężnych [5, s. 42].

Ze względu na skutek, jaki dany środek pomocowy powoduje u podmiotu udzielającego wsparcia, stosowane formy pomocy publicznej można podzielić na:

- bezpośrednie transfery środków budżetowych (darowizny, pożyczki na szczególnych warunkach, wsparcie poprzez objęcie udziałów kapitałowych);
- potencjalne transfery środków budżetowych (poręczenia i gwarancje udzielane przez państwo);
- nieściągnięte przez państwo należności podatkowe;
- zapewnienie przez rząd świadczeń rzeczowych albo usług innych niż zawierające się w pojęciu ogólnie dostępnej infrastruktury [14, s. 15].

Klasyfikacja stosowanych form pomocy publicznej została także dokonana dla potrzeb sprawozdawczości. Mianowicie w sprawozdawczości dotyczącej udzielonej pomocy publicznej w poszczególnych krajach członkowskich publikowanej przez Komisję Europejską [10, s. 26] stosowane formy pomocy publicznej podzielone zostały na sześć grup:

- dotacje;
- zwolnienia podatkowe;
- udział w kapitale akcyjnym;
- pożyczki i kredyty preferencyjne;
- odroczenie zapłaty podatku;
- gwarancje i poręczenia.

Na potrzeby prowadzonej w Polsce sprawozdawczości formy pomocy publicznej podzielono na grupy oznaczone od A do E i podgrupy oznaczone cyframi (tab. 1).

Tabela 1. Klasyfikacja form udzielania pomocy publicznej do potrzeb sprawozdawczości w Polsce

Podgrupa	Forma pomocy	Kod
Grupa A		
A1	dotacja	A1.1
	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców)	A1.2
	inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych	A1.3
	refundacja	A1.4
A2	zwolnienie z podatku	A2.1
	odliczenie od podatku	A2.2
	obniżka lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku	A2.3
	obniżenie wysokości opłaty	A2.4
	zwolnienie z opłaty	A2.5
	zaniechanie poboru podatku	A2.6
	zaniechanie poboru opłaty	A2.7
	umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami	A2.8
	umorzenie odsetek od zaległości podatkowej	A2.9
	umorzenie opłaty (składki, wpłaty)	A2.10

A2	umorzenie odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty)	A2.11
	umorzenie kar	A2.12
	oddanie do korzystania mienia będącego własnością skarbu państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku	A2.13
	zbycie mienia będącego własnością skarbu państwa albo jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku	A2.14
	kontyngenty taryfowe	A2.15
Grupa B		
B1	wniesienie kapitału	B1.1
B2	konwersja wierzytelności na akcje lub udziały	B2.1
Grupa C		
C1	pożyczka preferencyjna	C1.1
	kredyt preferencyjny	C1.2
	dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków)	C1.3
	pożyczki warunkowo umorzone	C1.4
C2	odroczenie terminu płatności podatku	C2.1
	odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej	C2.1.1
	odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami	C2.1.2
	rozłożenie na raty płatności podatku	C2.2
	rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej	C2.3
	rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami	C2.3.1
	odroczenie terminu płatności opłaty (składki, wpłaty)	C2.4
	rozłożenie na raty opłaty (składki, wpłaty)	C2.5
	odroczenie terminu płatności kary	C2.6
	rozłożenie na raty kary	C2.7
Grupa D		
D1	poręczenie	D1.1
	gwarancja	D1.2
Grupa E		
	inne	

Źródło: [11].

Poszczególne formy mogą zawierać w różnym stopniu pierwiastek pomocy publicznej – różna może być rzeczywista wartość korzyści, jaką otrzymał przedsiębiorca [7, s. 320]. W związku z tym otrzymana przez przedsiębiorcę pomoc w różnych formach przeliczana oraz wyrażana jest w postaci tzw. ekwiwalentu dotacji. Przez ekwiwalent dotacji brutto (EDB) należy rozumieć kwotę pomocy, którą beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc otrzymałby, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji, bez uwzględnienia opodatkowania podatkiem dochodowym.

Przez ekwiwalent dotacji netto (EDN) należy z kolei rozumieć kwotę pomocy, którą otrzymałby beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji, uwzględniając opodatkowanie podatkiem dochodowym [12]. Obliczenie ekwiwalentu dotacji netto pozbawione jest elementów

arbitralnych w postaci różnego rodzaju prognoz. Obliczeń dokonuje się przy założeniu niezmienności podstawowych parametrów, tj. stopy odniesienia, preferencyjnej stopy kredytowej oraz podatków [8, s. 12]. Obliczanie ekwiwalentu dotacji netto dla różnych form pomocy zapewnia porównywalność pomocy udzielanej w różnych formach. Dzięki temu możliwe jest sumowanie pomocy, jaką otrzymał przedsiębiorca, co jest niezbędne dla właściwego stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej dla przedsiębiorców [7, s. 12].

3. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazuje, że niejednoznaczność definiowania terminu pomoc publiczna powoduje, że lista form, w których wsparcie to może być udzielane, nie jest listą zamkniętą. Powoduje to także wielość grupowania i możliwych do zastosowania podziałów. Podziały te wzajemnie na siebie nachodzą, powodując, że jedną formę pomocy publicznej zaliczyć można do kilku kategorii równocześnie. Utrudnia to jednoznaczną ocenę ich skuteczności i efektywności, a co za tym idzie – ich wpływu na naruszenie konkurencji. Wydaje się bowiem, że najlepszymi formami udzielania pomocy publicznej są te, które można zaliczyć do form czynnych, a równocześnie są one formami zwrotnymi.

Literatura

- [1] Bohatyrewicz P., *Pomoc publiczna w gospodarce rynkowej*, „Prawo Europejskie” 2003 nr 3.
- [2] Burzyński W., Karpieńska-Mizielińska W., Smuga T., *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa” 2003 nr 3.
- [3] Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002.
- [4] Dziemianowicz W., Mickiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP, Warszawa 2000.
- [5] Dziuba J., *Instrumenty pomocy publicznej dla przedsiębiorstw*, [w:] *Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka*, red. G. Borys, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1040, AE, Wrocław 2004.
- [6] Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 1998, s. 278.
- [7] Jużwicka A., *Wpływ przepisów o pomocy publicznej na podatników i na korzystanie z ulg podatkowych*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- [8] Lipiec L., *Komentarz do ustawy z dnia 27 lica 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, <http://lex.ae.wroc.pl/cgi-bin/genhtml?id=43d8c74045bd&comm=txtK&n r=201330727>.
- [9] *Reguły konkurencji skierowane do państwa (pomoc publiczna)*, <http://www1.ukie.Gov.pl/WWW/serce.nsf/0/3452BA5758F11683C1256E83003EE97F?Open>.

- [10] Report – State Aid Scoreboard – Autumn 2005 update, COM (2005) 624 final. http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/analytical_section.html.
- [11] Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych (DzU nr 196, poz. 2014).
- [12] Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (DzU nr 194, poz. 1983).
- [13] Sobczak K., *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2000.
- [14] Sobczyński D., *Dopuszczalność i nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców na tle unormowań Wspólnoty Europejskiej*, „Głosa” 2001 nr 3.
- [15] Wąchal-Modzelewska E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie, przepisy i komentarze*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- [16] Woźniak B., *Pomoc publiczna, [w:] System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. PWN, Warszawa 2003.

CLASSIFICATION OF FORMS IN WHICH STATE AID COULD BE GRANTED IN POLAND

Summary

The Act on Conditions for Approving and Supervising Public Support for Entrepreneurs has been in effect in Poland since 2000. The main aim of this article is the analysis of selected forms in which state aid could be granted. The article also presents the classification of this forms. The author suggests which of these forms should be preferred in granting state aid.