

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 341

**Gospodarka i przestrzeń**

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Niki Derlukiewicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-457-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Ekonomiczne bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w regionach Polski a Krajowy Fundusz Kapitałowy .....	11
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Biogospodarka a zarządzanie marketingowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego .....	23
<b>Piotr Hajduga:</b> Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskiej na przykładzie Świdnicy – wybrane aspekty .....	37
<b>Amelia Kin:</b> Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwach MŚP a kryzys finansowy .....	54
<b>Beata Kisielewicz:</b> Rozwój społeczno-ekonomiczny Polski Wschodniej – wybrane aspekty .....	62
<b>Dorota Korenik:</b> Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy .....	72
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Ocena dostępności transportowej ośrodków wiedzy i innowacji w Polsce .....	83
<b>Agnieszka Krześ:</b> Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego .....	93
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> Rola Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w budowaniu kapitału społecznego wsi .....	104
<b>Florian Kuźnik:</b> Polityka miejska regionu przemysłowego .....	120
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Społeczne determinanty rozwoju przygranicznych obszarów wiejskich w południowo-zachodniej Polsce .....	136
<b>Andrzej Luczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalizacja gospodarki a przekształcenia sektora lokalnego – wybrane problemy.....	146
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Audyt zgodności opracowania wieloletniej prognozy finansowej gminy z wymogami ustawy o finansach publicznych ...	158
<b>Marian Maciejuk:</b> Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu.....	171
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Kapitał społeczny, ludzki i kreatywny w rozwoju gospodarczym .....	182
<b>Monika Musiał-Malago:</b> Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach na przykładzie miasta Krakowa .....	199
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Miejsce spółdzielni mleczarskich w rozwoju regionalnym: przypadek województwo łódzkie, Polska .....	213

<b>Monika Paradowska:</b> Innowacje jako determinanta zrównoważonego rozwoju transportu w miastach.....	223
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internacjonalizacja działalności podmiotów gospodarczych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego .....	236
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Jakość przestrzeni publicznej w rozwoju aglomeracji miejskich.....	245
<b>Karolina Rosomacha:</b> Wpływ wiedzy i innowacji na rozwój regionów w Republice Czeskiej .....	254
<b>Dorota Rynio:</b> Dylematy polityki regionalnej w nowym okresie programowania w UE .....	263
<b>Alicja Słodczyk:</b> Przemiany Warszawy na tle modelu miasta postmodernistycznego .....	274
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> Rola kapitału społecznego w rozwoju obszarów przygranicznych południowo-zachodniej Polski.....	285
<b>Monika Szymura:</b> Ochrona prawnoautorska w gospodarce opartej na wiedzy .....	294
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Ekonomiczny wymiar administracji publicznej .	304
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Rozwój województw Polski Południowej z uwzględnieniem metropolii .....	315

## Summaries

<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Economic barriers to innovation activity of enterprises in the regions of Poland vs. Polish National Capital Fund.....	22
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor:</b> Bio-economy and marketing management in selected local government units .....	36
<b>Piotr Hajduga:</b> Revitalisation of downtown space on example of Świdnica – chosen aspects.....	53
<b>Amelia Kin:</b> Risk management in SMEs and the financial crisis.....	61
<b>Beata Kisielewicz:</b> Socio-economic development of Eastern Poland – chosen aspects.....	71
<b>Dorota Korenik:</b> Forms of influence of regional government on the regional financial sector .....	82
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Assessment of transport accessibility to centres of knowledge and innovation in Poland.....	92
<b>Agnieszka Krześ:</b> Participatory budgeting as an initiative supporting the attitude of civil society.....	103
<b>Barbara Kutkowska, Tomasz Pilawka:</b> The role of National Network of Rural Areas (NNRA) in the creation of social capital of rural areas .....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Urban policy in a post-industrial region .....	133
<b>Henryk Łabędzki, Mirosław Struś:</b> Social determinants of rural border areas development in south western part of Poland.....	145

<b>Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka:</b> Globalization of economy and transformation of the local sector – selected problems .....	157
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Auditing the conformity of multi-year financial outlooks of a community with the public finance act .....	170
<b>Marian Maciejuk:</b> Public aid for entrepreneurs in Poland in the recession period .....	181
<b>Katarzyna Miszczak:</b> Social capital, human capital and creative capital in economic development .....	198
<b>Monika Musiał-Malago:</b> The stage of spatial planning in municipalities on the example of the city of Krakow .....	212
<b>Mirosława Marzena Nowak:</b> Place of dairy cooperatives in the regional development: case of Lodz Voivodeship, Poland .....	222
<b>Monika Paradowska:</b> Innovations as a determinant of sustainable urban transport development .....	235
<b>Andrzej Raczyk:</b> Internationalization of enterprises – Polish-German borderland case study .....	244
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The quality of public space in agglomeration .....	253
<b>Karolina Rosomacha:</b> The impact of knowledge and innovation on the development of regions in the Czech Republic .....	262
<b>Dorota Rynio:</b> Dilemmas of regional policy in a new programming period of the EU .....	273
<b>Alicja Słodczyk:</b> Changes of Warsaw on a background of postmodern city ...	284
<b>Mirosław Struś, Henryk Łabędzki:</b> The role of social capital in the development of border areas of south-western Poland .....	293
<b>Monika Szymura:</b> Protection of authors' rights in knowledge-based market economy .....	303
<b>Eugeniusz Wojciechowski:</b> Economic dimension of public administration ...	314
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Development of voivodeships of southern Poland with reference to the metropolises .....	326

**Marian Maciejuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **POMOC PUBLICZNA PRZEDSIĘBIORCOM W POLSCE W OKRESIE KRYZYSU**

---

**Streszczenie:** W opracowaniu przedstawiono pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorcom w Polsce w okresie kryzysu w latach 2008-2011. Identyfikacji empirycznej poddano pomoc publiczną przedsiębiorstwom pod względem: wartości pomocy, form pomocy i jej przeznaczenia, podmiotów udzielających pomocy, regionalnego zróżnicowania w Polsce według województw i według wielkości beneficjenta.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, podmiot pomocy publicznej, beneficjent pomocy, formy pomocy publicznej.

DOI: 10.15611/pn.2014.341.14

### **1. Wstęp**

Rozwój gospodarczy uzależniony jest od wielu czynników. Jednym z nich jest stan lokalnej gospodarki, która zależy od kondycji miejscowych przedsiębiorstw i ich zdolności do tworzenia i utrzymywania miejsc pracy. We współczesnym świecie o rozwoju ekonomicznym społeczności lokalnych decydują w dużej mierze małe i średnie przedsiębiorstwa. Ich rozwój pozwala tworzyć miejsca pracy dla mieszkańców, a przez to warunki dla rozwoju całej gospodarki.

Małe i średnie przedsiębiorstwa to ponad 90% ogółu firm funkcjonujących na rynku. Są one głównymi pracodawcami i twórcami nowych miejsc pracy oraz przyczyniają się do wzrostu krajowego dochodu brutto, jak również rozwoju lokalnego, regionalnego i całej gospodarki. Wykazują również większą zdolność adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych i stanu koniunktury gospodarczej niż przedsiębiorstwa duże. W związku z tym poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej, a także Wspólnota jako całość prowadzą politykę wspierania przedsiębiorstw, a zwłaszcza małych i średnich.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja pomocy publicznej przedsiębiorcom w Polsce w latach 2008-2011, a więc w okresie światowego kryzysu, pod względem: struktury i dynamiki wartości pomocy, form pomocy, przeznaczenia po-

mocy, podmiotów udzielających pomocy, regionalnego zróżnicowania i wielkości beneficjentów.

## 2. Podstawy prawne pomocy publicznej

W państwach członkowskich Unii Europejskiej najważniejszym elementem składowym polityki konkurencji są przepisy prawa określające warunki udzielania oraz proces nadzorowania pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom. Traktat Wspólnoty Europejskiej przewiduje zakaz udzielania wszelkiej pomocy publicznej ze źródeł publicznych, która poprzez faworyzowanie przedsiębiorców lub ich produkcji czy usług zniekształca konkurencję, wpływając negatywnie na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Podstawy prawne pomocy publicznej w UE i tym samym obowiązujące w Polsce stanowią przede wszystkim:

- artykuły 87 i 88 Traktatu Wspólnoty Europejskiej dotyczące pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy w ramach zasady *de minimis*,
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. dotyczące stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego WE dotyczących pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej dostosowano polskie akty prawne do norm prawa unijnego, w tym również w zakresie pomocy publicznej. Zaowocowało to nową ustawą, z dnia 30 kwietnia 2004 r., o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W odniesieniu do nowej ustawy Rada Ministrów bądź ministrowie resortowi wydali 53 rozporządzenia wykonawcze, regulujące różnorodne sprawy dotyczące pomocy publicznej przedsiębiorstwom udzielanej przez różne podmioty. W świetle ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej podmiotem udzielającym pomocy publicznej są organy administracji publicznej lub inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorcę publicznego. Beneficjentem pomocy w świetle cytowanej ustawy może być każdy podmiot gospodarczy, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną.

## 3. Wartość i dynamika pomocy publicznej

Wprowadzenie nowych przepisów dotyczących przyznawania pomocy publicznej przedsiębiorcom w Polsce polegało na zastosowaniu bardziej rygorystycznych wymogów do spełnienia przez beneficjentów. Dotyczyło to zarówno wymogów formalnych, jak i określonych warunków w zależności od programu pomocowego. Obecny okres wsparcia UE na lata 2007-2013 kładzie nacisk na nowe priorytety. Wśród nich znajduje się priorytet pod nazwą innowacyjna gospodarka. Zaowocował on znacznym wzrostem udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorcom. W tabeli 1 przed-

stawiono wartość pomocy publicznej przyznanej polskim przedsiębiorcom w latach 2006-2009.

**Tabela 1.** Wartość i dynamika pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w latach 2008-2011

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2011/2008 (w %)
Wartość pomocy ogółem (w mln zł)	14 383,1	19 173,4	24 087,3	21 469,3	149,5
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu (w mln zł)	11 521,9	16 087,2	21 235,5	17 466,9	151,6
Udział wartości pomocy w PKB (w %)	1,13	1,43	1,70	1,41	x
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu (w %)	0,91	1,20	1,50	1,15	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata 2008-2011*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008-2011.

W okresie 2008-2010 wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce ogółem wzrosła o blisko 10 mld zł, natomiast w roku 2011 zmniejszyła się o prawie 3 mld zł w porównaniu z 2010 r. Gdyby postawić tezę, że pomoc publiczna dla przedsiębiorców jest „barometrem” kryzysu, to z tych danych wynikałoby, że nastąpił przełom. Jednakże wiadomo, że o kryzysie świadczy wiele innych wskaźników makroekonomicznych, np. wzrost PKB czy stopa bezrobocia.

Wzrastająca pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce do 2010 r. może świadczyć o pogarszającej się kondycji finansowej firm w dobie kryzysu z jednej strony oraz o nowych możliwościach wdrażania nowoczesnych technologii i produktów finansowanych z pomocy unijnej w ramach Programu Innowacyjna Gospodarka z drugiej. Wzrastające kwoty udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorcom powodują wzrost jej udziału w PKB, który w 2010 r. wyniósł 1,7%.

#### 4. Formy pomocy publicznej

Formy pomocy publicznej przedsiębiorcom zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej zależą od źródła środków pomocowych. Pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa lub jednostki samorządowej bądź są kosztem uszczuplenia wpływów budżetowych. Strukturę form pomocy publicznej ilustrują dane w tabeli 2.

Najczęściej stosowanym instrumentem wsparcia przedsiębiorców, z tendencją wzrastającą, są dotacje i ulgi podatkowe, które w 2011 r. przekroczyły 97% ogółu pomocy publicznej. W badanym okresie znikły rekompensaty dla podmiotów z sektora elektroenergetyki z tytułu rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej.



**Tabela 2.** Struktura pomocy publicznej (bez transportu) według form pomocy w latach 2008-2011 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Pomoc publiczna ogółem				
w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
– dotacje i ulgi podatkowe	81,4	85,4	91,3	97,3
– subsydia kapitałowo-inwestycyjne	0,3	0,1	0,9	1,6
– pożyczki preferencyjne i odroczenia płatności	3,0	1,2	1,6	1,1
– inne, m.in. rekompensata z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej	15,3	13,3	6,2	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tabeli 1.

## 5. Przeznaczenie pomocy publicznej

Pomoc publiczna udzielana beneficjentom jest przeznaczana najczęściej na pomoc horyzontalną, sektorową i regionalną<sup>1</sup>.

**Pomoc horyzontalna** dotyczy wsparcia wszystkich rodzajów przemysłów dotkniętych wspólnymi problemami. Jej celami są m.in. badania i rozwój, ochrona środowiska, wzrost zatrudnienia, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

**Pomoc sektorowa** to przede wszystkim wsparcie ze środków publicznych konkretnych sektorów gospodarki, tzw. sektorów wrażliwych, np. węgla i stali, włókien syntetycznych, motoryzacyjnego, stoczniowego, a także rolnictwa i rybołówstwa oraz transportu. Głównymi celami tej pomocy są m.in. restrukturyzacja przedsiębiorstw, prace badawczo-rozwojowe, ochrona środowiska, szkolenia załogi, nowe inwestycje itp.

**Pomoc regionalna** skierowana jest do obszarów o niskim rozwoju gospodarczym bądź charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia. Jej celem są głównie inwestycje początkowe przyczyniające się do wzrostu liczby zatrudnionych.

Zmiany struktury przeznaczenia pomocy publicznej dla polskich przedsiębiorców prezentują dane w tabeli 3.

<sup>1</sup> *Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa, marzec–czerwiec 2003, s. 150-160.

**Tabela 3.** Struktura przeznaczenia pomocy publicznej (bez transportu) w latach 2008-2011 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Pomoc publiczna ogółem				
w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
Pomoc horyzontalna				
w tym:	42,7	33,4	29,3	32,3
– prace badawczo-rozwojowe	3,5	6,3	8,3	10,1
– ochrona środowiska	18,2	25,6	23,7	19,0
– rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	9,4	0,5	1,7	0,8
– pomoc na zatrudnienie	60,1	52,0	47,9	49,6
– szkolenie ogólne	7,5	12,5	7,2	12,5
– pomoc na ratowanie	0,0	0,4	2,9	0,1
– pomoc na restrukturyzację	0,4	2,5	0,7	1,1
Pomoc sektorowa				
w tym:	21,9	16,5	16,0	19,6
– sektor górnictwa węgla	23,3	14,3	22,9	11,9
– sektor wytwarzania energii elektrycznej	69,4	79,9	38,5	66,7
– sektor kinematografii	7,3	5,7	3,7	4,3
– sektor gazu ziemnego	-	-	34,8	17,2
Pomoc regionalna				
w tym:	35,1	48,2	50,5	36,8
– pomoc w celu wspierania nowych inwestycji	93,7	85,8	90,6	85,7
– pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy	6,1	3,5	5,3	7,3
– pomoc operacyjna	0,0	2,2	0,0	0,0
– duże projekty inwestycyjne	0,2	7,2	2,6	6,9
Inne tytuły	0,3	1,9	4,3	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tabeli 1.

W badanym okresie nastąpiły istotne zmiany w przeznaczeniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w Polsce. Nastąpiło przesunięcie z pomocy horyzontalnej i sektorowej na rzecz pomocy regionalnej i innych tytułów. Najbardziej dynamiczny wzrost wystąpił w innych tytułach. Dotyczył on rekompensaty dla przedsiębiorcy z tytułu realizacji zadań publicznych. Beneficjentami tej pomocy były przede wszystkim zakłady gospodarowania odpadami. Jej udział w ogólnej wielkości pomocy publicznej wzrósł z 0,3% w 2008 r. do 11,3% w 2011 r.

Udział pomocy horyzontalnej zmniejszył się z 42,7% w 2008 r. do 29,3% w 2010 r. przy wzroście udziału pomocy regionalnej z 35,1% do 50,5%. W pomocy horyzontalnej największy udział stanowi pomoc na zatrudnienie i nabiera znaczenia ochrona środowiska.

W pomocy sektorowej również nastąpiły istotne zmiany. Odnotowano spadek pomocy dla górnictwa węglowego, co świadczy o umocnieniu się tego sektora dzięki pomocy w latach wcześniejszych. Pojawiły się natomiast nowe sektory jako beneficjenci pomocy publicznej, np. sektor wytwarzania energii elektrycznej, sektor kinematografii i w 2010 r. sektor gazu ziemnego. Pomoc w formie rekompensaty dla wytwórców energii elektrycznej z tytułu dobrowolnego rozwiązania długoterminowych umów sprzedaży mocy i energii elektrycznej w 2009 r. pochłonęła blisko 80% sektorowej pomocy publicznej. W kolejnych latach pomoc dla tego sektora maleje.

W ramach pomocy regionalnej przedsiębiorcy najczęściej, bo ponad 50% ogółu pomocy, otrzymali w 2010 r. W tym przeznaczeniu pomocy największy strumień jest skierowany na wspieranie nowych inwestycji, średnio ok. 90% ogółu pomocy regionalnej. Pomoc była skierowana głównie na nowe inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych.

## 6. Podmioty udzielające pomocy publicznej

Zgodnie z przepisami prawa, podmiotami udzielającymi pomocy publicznej są przede wszystkim instytucje publiczne. W tabeli 4 zestawiono najważniejsze podmioty publiczne, które udzieliły pomocy publicznej polskim przedsiębiorcom w latach 2008-2011.

**Tabela 4.** Struktura pomocy publicznej (bez transportu) według podmiotów udzielających pomocy w latach 2008-2011 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Pomoc publiczna ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
– Minister Gospodarki	4,1	6,8	9,4	11,3
– Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	1,4	0,7	0,7	0,2
– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,1	4,8	3,5	12,1
– Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,7	0,1	0,2	0,3
– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	21,8	16,8	13,5	15,7
– Agencja Rozwoju Przemysłu SA	0,2	0,9	1,0	0,2
– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	25,1	14,8	15,4	19,7
– Organy Skarbowe i Celne	17,1	14,5	13,5	11,5
– Ochotnicze Hufce Pracy	1,2	2,3	0,8	2,2
– Marszałkowie Województw	2,3	21,6	22,0	9,7
– Starostowie Powiatów	3,2	0,4	0,5	0,3
– Gminy	1,7	0,7	0,6	0,8
– Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	15,3	13,2	6,1	10,8
– Pozostali	5,8	2,4	12,8	5,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tab. 1

Struktura pomocy publicznej z punktu widzenia instytucji udzielającej w latach 2008-2011 wykazuje zróżnicowanie. Największymi jej dysponentami są: Minister Gospodarki, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Organy Skarbowe i Celne, Marszałkowie Województw, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Wydatkują oni ponad 80% ogółu pomocy dla przedsiębiorców. Udziały poszczególnych dysponentów pomocy w analizowanych latach zmieniają się, co wynika ze zmian w potrzebach przedsiębiorców oraz w realizowanych programach pomocowych.

## 7. Regionalne zróżnicowanie pomocy publicznej

Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem regionalnym. Jest to przede wszystkim rezultat rozmieszczenia przestrzennego, tj. koncentracji podmiotów gospodarczych (zob. tab. 5).

**Tabela 5.** Regionalna pomoc publiczna (bez transportu) dla przedsiębiorców w Polsce według województw w latach 2008-2011

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Wartość pomocy ogółem (w mln zł)	11 521,9	16 087,2	21 235,5	17 466,9
Struktura pomocy (w %) w tym:	100,0	100,0	100,0	100,0
– Dolnośląskie	9,0	9,9	5,9	6,1
– Kujawsko-pomorskie	4,7	3,9	3,9	5,2
– Lubelskie	3,7	4,2	3,1	3,1
– Lubuskie	2,9	2,8	2,4	2,5
– Łódzkie	5,8	6,0	7,7	11,0
– Małopolskie	7,3	5,0	5,9	8,3
– Mazowieckie	16,1	14,6	22,5	16,9
– Opolskie	4,7	6,0	2,5	3,0
– Podkarpackie	5,7	6,9	5,9	5,9
– Podlaskie	1,4	1,9	2,3	3,0
– Pomorskie	6,3	8,3	6,0	5,0
– Śląskie	16,0	14,3	14,9	13,4
– Świętokrzyskie	2,1	1,9	2,2	2,1
– Warmińsko-mazurskie	3,2	3,2	3,5	2,5
– Wielkopolskie	8,0	8,6	7,1	6,4
– Zachodniopomorskie	3,0	2,5	4,3	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tabeli 1.

Pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcom wykazuje w latach 2008-2011 wyraźną koncentrację, ale malejące zróżnicowanie. Najwięcej pomocy otrzymały przedsiębiorstwa w województwach mazowieckim, śląskim i łódzkim – w 2011 r. ponad 40% ogółu, najmniej – w województwach świętokrzyskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim (2,5%). Przedstawiając powyższe informacje, należy jednak zauważyć, iż poszczególne województwa bardzo różnią się pod względem poziomu przedsiębiorczości rozumianej jako liczba przedsiębiorstw działających w danym województwie. Z tego względu dokonywanie analiz jedynie w oparciu o bezwzględne wartości pomocy udzielonej w poszczególnych województwach może być mylące. Należy stwierdzić, że rozkład struktury pomocy publicznej dla przedsiębiorców według województw jest ściśle skorelowany z liczbą przedsiębiorstw.

## 8. Struktura wielkościowa beneficjentów pomocy publicznej

Zgodnie z regulacjami prawnymi pomoc publiczna dla przedsiębiorców powinna być skierowana dla małych i średnich przedsiębiorstw. Dane liczbowe w tabeli 6 wskazują, że w Polsce jest odwrotnie.

**Tabela 6.** Struktura udzielonej pomocy według wielkości beneficjenta w latach 2008-2011 (w %)

Wielkość przedsiębiorcy	2008	2009	2010	2011
Duże przedsiębiorstwa	50,9	53,9	55,1	61,8
Średnie przedsiębiorstwa	27,1	21,4	18,2	16,0
Małe przedsiębiorstwa	14,5	15,6	14,5	12,2
Mikroprzedsiębiorstwa	6,8	9,1	12,3	10,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tabeli 1.

Z przedstawionych informacji wynika, że beneficjentami pomocy publicznej są głównie przedsiębiorstwa duże, które otrzymują ponad połowę ogółu pomocy publicznej i to z tendencją rosnącą: z 50,9% w 2008 r. do 61,8% w 2011 r. Pomoc przez nich uzyskana udzielana była w ramach programów pomocowych w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza przedsiębiorstwom energetycznym, na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i wsparcie innowacyjności gospodarki.

Analizując powyższe dane, należy pamiętać, iż nie uwzględniają one pomocy *de minimis*, której raporty UOKiK nie obejmują, a ta pomoc jest przeznaczona zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Po uwzględnieniu całkowitego wsparcia udzielonego beneficjentom (pomocy publicznej i pomocy *de minimis*), udział mikroprzedsiębiorców w całkowitej wartości pomocy okazuje się dwukrotnie wyższy i wynosi 21,1%, udział małych i średnich przedsiębiorców nieznacznie się zmniejsza, natomiast udział dużych przedsiębiorstw jest niższy o prawie 10 p.p. i wyno-

si 52,4%, co jednak nadal jest wartością bardzo wysoką i przeczy idei wspierania przedsiębiorczości.

## 9. Zakończenie

Pomoc publiczna jest jednym z instrumentów interwencjonizmu państwa w gospodarce. Ma na celu działania służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju w hamowaniu negatywnych zjawisk, a jej podstawową cechą powinna być racjonalność. Jest ona najwyższym wyznacznikiem dopuszczalności działań pomocowych państwa. W gospodarce rynkowej zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku i ochrony interesów konsumentów ma konkurencja. Pomoc publiczna nie powinna jej naruszać, chyba że jej naruszenie będzie rekompensowane przez pozytywne zjawiska rynkowe, które wywołało udzielenie pomocy. Państwo nie musi udzielać pomocy, nie jest ona też aktem darowizny. Dzięki pomocy państwo realizuje cele, jakie uznaje za priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Uzyskanie pomocy publicznej nie jest łatwe, wymaga bowiem przejścia czasami skomplikowanej procedury formalnej, spełnienia przez beneficjenta licznych warunków, np. utrzymania miejsca pracy przez co najmniej rok, informowania podmiotu udzielającego pomocy w ramach pomocy *de minimis* o każdej pomocy zaliczanej do tego rodzaju itp.

Pomoc publiczna przedsiębiorcom w Polsce znacząco wzrosła, zwłaszcza w latach 2008-2010, gdy weszły w życie nowe unijne programy wsparcia, dotyczące przede wszystkim innowacyjnej gospodarki. Największe znaczenie nadal odgrywa pomoc w formie bezzwrotnej dotacji i ulg podatkowych, która stanowi ponad 97% ogółu. Nastąpiły zmiany w strukturze pomocy polegające na przesunięciu z pomocy horyzontalnej na rzecz regionalnej. Największego wsparcia przedsiębiorcom udzieliło 7 instytucji: Minister Gospodarki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, organy skarbowe i celne, marszałkowie województw oraz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – łącznie ponad 80% ogólnej wartości pomocy publicznej.

Dokonując oceny wpływu pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w latach 2008-2011 na konkurencję, należy wskazać jej największych beneficjentów w ramach pomocy sektorowej. W tym okresie nastąpiło przesunięcie z sektora węglowego do energetycznego. W ostatnich latach największymi beneficjentami z grupy przedsiębiorstw dużych, które otrzymały ponad 50% ogółu pomocy, były podmioty z branży paliwowej i energetycznej, np. PKN Orlen SA, Grupa Lotos SA, Elektrownia Opole SA, Elektrownia Turów SA, które jako pojedyncze podmioty otrzymały po ok. 500 mln zł wsparcia. Pomoc sektorowa może budzić pewne wątpliwości co do celowości i wysokości dla tych dużych jednostkowych podmiotów gospodarczych pod kątem wpływu na konkurencję.

Znaczące wsparcie otrzymały firmy sektora motoryzacyjnego, elektronicznego i teleinformatycznego prowadzące działalność w specjalnych strefach ekonomicznych w ramach pomocy regionalnej. Ewentualny negatywny jego wpływ jest niwelowany poprzez przyspieszenie rozwoju regionów zapóźnionych gospodarczo oraz eliminowanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów.

Pomimo że pomoc w sektorze transportu została od 2004 r. wydzielona z ogólnej wartości pomocy publicznej, to z uwagi na jej znaczną wartość należy podkreślić potencjalny jej wpływ na konkurencję. Tylko w 2011 r. wartość pomocy w sektorze transportu wyniosła ponad 4 mld zł, z czego blisko 3 mld zł (73,5%) w sektorze transportu kolejowego. Aktualnie kłopoty finansowe ma przedsiębiorstwo LOT, które również jest wspierane znaczącymi transzami pomocy publicznej.

Ogólnie biorąc – poza wskazanymi wyżej wątpliwościami – pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcom w analizowanym okresie miała ograniczony wpływ na konkurencję. Potwierdzeniem tego jest fakt, że dominującym przeznaczeniem pomocy publicznej jest pomoc horyzontalna i regionalna, która stanowi ponad 80% ogółu pomocy. Należy stwierdzić, że w warunkach światowego kryzysu pomoc publiczna dla przedsiębiorców nabrała szczególnego znaczenia. Znajduje to również odzwierciedlenie we wspieraniu polskich przedsiębiorców.

## Literatura

- Akty prawa powszechnie obowiązującego pod hasłem: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, <http://lex.ae.wroc.pl/>.
- Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa, marzec–czerwiec 2003.
- Maciejuk M., *Gminna pomoc publiczna dla przedsiębiorstw po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, red. J. Słodczyk, D. Rajchel, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2006.
- Maciejuk M., *Struktura pomocy publicznej w Polsce w latach 2006-2009*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. E. Sobczak, A. Raszkowski, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 244, Wrocław 2012, s. 612-622.
- Maciejuk M., *Public aid for entrepreneurs in Poland in the period of 2004-2006*, [w:] *Hradecké ekonomické dny 2009 – Ekonomický rozvoj a management regionu. Sborník vybraných příspěvků*, Univerzita Hradec Kralove Faculta Informatiky a Menagementu, Hradec Kralove 2009, s. 84-92.
- Maciejuk M., *State aid to business in Poland*, [w:] *Regionalni aspekty socioekonomického vyvoje. Regional aspects of socioeconomic development*, red. M. Sasek, Faculty of Social and Economics Studies Jan Evangelista Purkyně University, Usti nad Labem 2005.
- Maciejuk M., *Struktura i dynamika pomocy publicznej przedsiębiorcom w Polsce*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XII*, t. I, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo Stowarzyszenie na Rzecz Promocji Dolnego Śląska, Wrocław 2009, s. 217-228.
- Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2008-2011*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009-2012, [www.uokik.pl](http://www.uokik.pl).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy w ramach zasady de minimis, Dz. Urz. WE.L.10. z 13 stycznia 2001 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. dotyczące stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego WE dotyczących pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz. WE.L.10. z 13 stycznia 2001 r.

Traktat akcesyjny, płyta CD, *Tak! Łączymy Polskę z Europą*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU nr 123/2004, poz. 1291, z późn. zm.

## **PUBLIC AID FOR ENTREPRENEURS IN POLAND IN THE RECESSION PERIOD**

**Summary:** The study presents public aid granted to entrepreneurs in Poland in the recession period 2008-2011. Empirical identification was applied to public aid for enterprises with regard to: aid value, its forms and allocation, entities granting aid, regional diversification in Poland divided by voivodeships and the size of beneficiary.

**Keywords:** public aid, public aid entity, aid beneficiary, forms of public aid.