

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Marcin Spychała

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: marcin.spychala@ue.poznan.pl

ZMIANY W STRUKTURZE POMOCY PUBLICZNEJ UDZIELANEJ PRZEDSIĘBIORSTWOM PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono pojęcie oraz cechy pomocy publicznej: państwowy charakter środków, korzyść ekonomiczną, selektywność, zagrożenie dla konkurencji oraz wpływ na handel między państwami członkowskimi. Ponadto omówiono strukturę udzielanej pomocy publicznej w Polsce ze względu na sposób jej finansowania, przeznaczenie pomocy oraz jej beneficjentów. Celem artykułu jest przedstawienie, analiza i ocena struktury udzielanej pomocy publicznej w latach 2003-2012. Zweryfikowano w nim hipotezę, według której przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało istotny wpływ na strukturę udzielanej pomocy publicznej. Do osiągnięcia powyższego celu zastosowano metodę opisową oraz przyczynową. Artykuł opracowany został na podstawie rocznych raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, przygotowywanych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, Polska, akcesja, Unia Europejska.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.26

1. Wstęp

Pomoc publiczna uregulowana jest zasadniczo w artykułach 107-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W prawodawstwie unijnym nie pojawia się jednak precyzyjna definicja pomocy publicznej. Brak definicji nie stanowi przeoczenia europejskiego prawodawcy, lecz jest zabiegiem świadomym, mającym na celu możliwie szerokie zakreślenie przedmiotowego zakresu kontroli sprawowanej przez organy wspólnotowe nad pomocą udzielaną przez państwa członkowskie [Marquardt 2007, s. 31].

Celem artykułu jest przedstawienie, analiza i ocena struktury pomocy publicznej rozpatrywanej z punktu widzenia wielkości beneficjenta oraz jej przeznaczenia. W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało istotny wpływ na strukturę udzielanej pomocy

publicznej. Do osiągnięcia powyższego celu zastosowano metodę opisową oraz przyczynową. Dane statystyczne dotyczące pomocy publicznej zaczerpnięto z corocznych raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na temat pomocy udzielonej w Polsce w badanych latach. Strukturę pomocy publicznej scharakteryzowano ze względu na sposób finansowania pomocy, jej przeznaczenie oraz beneficjentów.

2. Specyficzne przesłanki występowania pomocy publicznej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która narusza wymianę między państwami członkowskimi i jednocześnie skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi przemysłu, a przez to zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem tej konkurencji [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2010, art. 107 ust. 1]. Art. 107 ust. 1 TfUE wskazuje także warunki, które muszą być jednocześnie spełnione, aby dana pomoc mogła być uznana za pomoc publiczną w rozumieniu traktatu [Jankowska, Marek 2009, s. 6]. Jeśli dana pomoc charakteryzuje się wszystkimi niżej wymienionymi cechami (tzw. specyficznymi przesłankami występowania pomocy publicznej), wówczas należy ją uznać za pomoc publiczną niezgodną z regułami wspólnego rynku, a w związku z tym zakazaną:

- jest przyznawana przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- jest udzielana na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje wybrane przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych dóbr),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję,
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Aby wsparcie zostało uznane za pomoc publiczną, musi pochodzić od „władzy publicznej” lub „ze źródeł państwowych”. Takie sformułowanie przepisu jest bardzo istotne, gdyż nie ogranicza pojęcia pomocy publicznej wyłącznie do pomocy bezpośrednio udzielonej przez państwo. Uznaje się bowiem, że może być ona również udzielona przez prywatny lub publiczny organ pośredni wyznaczony przez państwo [Spychała 2013, s. 239].

Drugim warunkiem, który musi być spełniony, aby transfer zasobów został uznany za pomoc publiczną, jest występowanie przysporzenia po stronie odbiorcy transferu. Przez przysporzenie należy rozumieć wszelką korzyść ekonomiczną uzyskiwaną przez podmiot, na rzecz którego dokonywany jest transfer zasobów [Juja (red.) 2011, s. 355].

Trzecią cechą pomocy publicznej jest jej selektywny charakter. Selektywność polega na tym, iż nie wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane otrzymaniem wsparcia w rzeczywistości je otrzymują. Selektywność może mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy [Jankowska, Marek 2009, s. 16]. Pomoc publiczna zawsze narusza równowagę w ten sposób, iż uprzywilejowuje tych przedsiębiorców,

którzy ją otrzymali, względem innych, którzy zostali jej pozbawieni. Może to dotyczyć konkretnych przedsiębiorstw (w przypadku pomocy indywidualnej), przedsiębiorców pewnych działów gospodarki (pomoc sektorowa) lub wybranych części terytorium państwa (pomoc regionalna).

Czwartą cechą pomocy publicznej jest powodowanie przez nią rzeczywistego lub przynajmniej potencjalnego zakłócenia konkurencji. Cechę tę należy uznać za szczególnie istotną, gdyż nadrzędnym celem przepisów o pomocy publicznej jest ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2010, art. 107]. Jeżeli transfer zasobów przypisywalny władzy publicznej powoduje zmianę warunków konkurowania podmiotów działających na określonym rynku, to spełniona jest omawiana cecha pomocy publicznej. Zmiana taka polega zazwyczaj na wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej odbiorcy transferu względem pozostałych uczestników rynku.

Ostatnią z cech pomocy publicznej jest wpływ dokonywanego transferu zasobów na handel między państwami członkowskimi. Pojęcie handlu należy tu rozumieć szeroko – jako wszelkie aspekty międzynarodowej wymiany gospodarczej, w tym przepływy kapitału [Spychała 2013, s. 240]. W warunkach jednolitego rynku europejskiego stosunkowo rzadko występują sytuacje, w których wsparcie udzielone danemu podmiotowi, wykonującemu działalność w warunkach konkurencji, nie wywierałoby w ogóle takiego wpływu („siła” tego wpływu, zgodnie z orzecznictwem ETS, nie ma znaczenia). Nie jest zatem możliwe sformułowanie ogólnych kryteriów, które rozgraniczyłyby przypadki transferu zasobów publicznych wpływających na wymianę handlową między państwami członkowskimi od przypadków, w których taki wpływ nie zachodzi.

3. Struktura pomocy publicznej udzielonej w Polsce w latach 2003-2012

Artykuł opracowany został na podstawie rocznych raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, przygotowywanych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania pomocy publicznej, w szczególności dane dotyczące wartości, form i przeznaczenia pomocy publicznej, a także ocenę skutków udzielonej pomocy w sferze konkurencji. Raporty UOKiK nie uwzględniają pomocy udzielonej w sektorze rolnictwa, którą monitoruje minister właściwy do spraw rolnictwa.

W 2003 roku ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce wyniosła 28,6 mld zł i była wówczas najwyższa w badanym okresie (tabela 1). W 2004 roku udzielona przedsiębiorcom pomoc publiczna była niższa o 42,7% niż w roku poprzednim i wyniosła 16,4 mld zł. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nastąpił drastyczny spadek udzielanej pomocy publicznej i jej najniższa wartość została odnotowana w 2005 roku (4,8 mld zł).

Gwałtowny wzrost pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w Polsce został odnotowany w 2008 roku. Jej wartość była o 121,5% wyższa niż w 2007 roku i o 144,1% wyższa niż w 2006 roku, jednak stanowiła ona zaledwie połowę wartości pomocy udzielonej w 2003 roku. Bardzo duży wzrost wartości udzielonej pomocy publicznej wynika z tego, iż kwota pomocy udzielonej w 2008 roku, w odróżnieniu od lat poprzednich, uwzględnia również środki pomocowe pochodzące z funduszy strukturalnych.

Tabela 1. Wartość oraz dynamika udzielonej pomocy publicznej w Polsce w latach 2003-2012

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*
Ogólna wartość udzielonej pomocy (w mld zł)	28,6	16,4	4,8	5,9	6,5	14,4	19,2	24,1	21,5	20,4
Dynamika udzielonej pomocy publicznej (rok poprzedni = 100)	–	57,3	29,3	122,9	110,2	221,5	133,3	125,5	89,2	94,9
Dynamika udzielonej pomocy publicznej (rok 2003 = 100)	100,0	57,3	16,8	20,6	22,7	50,3	67,1	84,3	75,2	71,3

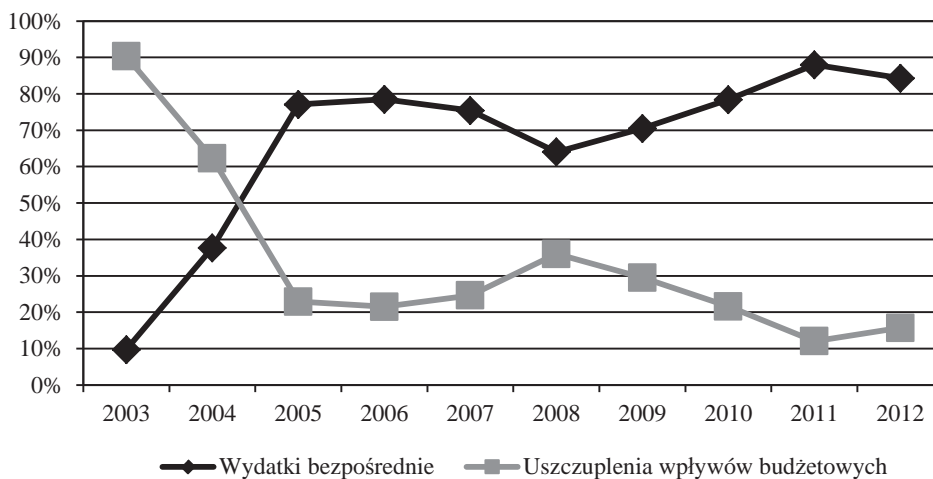
* Kwoty za lata 2008-2012 uwzględniają również środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych finansujące lub współfinansujące pomoc. Kwoty za lata wcześniejsze uwzględniają wyłącznie środki krajowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

W latach 2007-2010 ogólna wartość pomocy publicznej wykazywała stałą tendencję wzrostową przede wszystkim w związku z uruchamianiem projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, gdyż często wsparcie na te projekty stanowiło pomoc publiczną (głównie regionalną pomoc inwestycyjną). Natomiast w 2011 roku, w porównaniu z rokiem poprzednim, zaobserwować można spadek wartości pomocy. Spadek ten wynika przede wszystkim z mniejszej niż w 2010 roku wartości pomocy udzielonej w formie dotacji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej współfinansowanej ze środków unijnych. Wydatkowanie funduszy unijnych jest procesem wieloletnim. Państwo członkowskie musi najpierw zaprogramować i wdrożyć odpowiednie instrumenty prawne, a następnie przeprowadzić postępowania w sprawie udzielenia pomocy (w tym w szczególności konkursy), rozstrzygnąć je, przydzielić pomoc, a na koniec tę pomoc wypłacić. W tej sekwencji rok 2010 był rokiem, w którym rozstrzygnięto największą w perspektywie finansowej 2007-2013 liczbę konkursów o wsparcie unijne i zawarto w związku z tym największą liczbę umów. Natomiast w latach 2011-2012 kontraktacja umów była znacznie niższa, rozpoczęło się wówczas powolne wygaszanie programów pomocowych perspektywy finansowej 2007-2013.

3.1. Sposób finansowania pomocy publicznej

W literaturze często spotyka się podział pomocy publicznej na czynną (aktywną) oraz bierną (pasywną) [Choroszczak, Mikulec 2009, s. 39]. Pomoc czynna polega na dokonaniu względem przedsiębiorcy określonych przysporzeń majątkowych, zwiększających jego aktywa [Paradowski 2004, s. 333]. Do najbardziej typowych form pomocy czynnej można zaliczyć: dotacje, kredyty, pożyczki, poręczenia i gwarancje publiczne, a także dopłaty do kapitału zakładowego i zamówienia publiczne, w których stosuje się uprzywilejowanie określonych podmiotów [Nykiel 2002, s. 196].



Rys. 1. Sposób finansowania pomocy publicznej w Polsce w latach 2003-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Pomoc bierna oznacza całkowite lub częściowe zwolnienie beneficjenta pomocy z ciężących na nim zobowiązań [Paradowski 2004, s. 340]. Typowymi formami pomocy biernej są np. preferencje podatkowe (zwolnienia i ulgi podatkowe, rozłożenie podatku na raty, odroczenie terminu jego spłaty, zastosowanie przyspieszonej amortyzacji) oraz obniżenie wpłacanej składki na ubezpieczenie społeczne, a także umorzenie zobowiązań oraz pokrycie strat. Czynna pomoc publiczna powoduje bezpośredni ruch środków publicznych do przedsiębiorstw, natomiast pomoc bierna charakteryzuje się pośrednim przepływem środków publicznych, polegającym na uszczupleniu wpływów do budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo na rachunek państwowych funduszy celowych [Postuła, Werner 2008, s. 34].

W latach przed akcesją Polski do Unii Europejskiej dominowała pomoc publiczna udzielana w formie uszczuplenia wpływów do budżetu (w 2003 roku stanowiła ona aż 90,3% udzielonej wówczas pomocy [UOKiK 2004, s. 9]). Po raz pierwszy w 2005 roku zdecydowanie więcej pomocy udzielono w formie bezpośrednich wy-

datków (77,1%) niż w formie uszczuplenia wpływów do budżetu (22,9%) [UOKiK 2006, s. 9]. Nieprzerwanie od 2005 roku utrzymuje się zdecydowana przewaga pomocy publicznej udzielanej w tzw. aktywnych formach (np. dotacje, preferencyjne pożyczki) nad pomocą udzielaną w tzw. pasywnych formach (np. preferencje podatkowe, umorzenia zobowiązań). W latach 2005-2012 aż 64-88% pomocy udzielano bowiem w formie bezpośrednich wydatków, a tylko 12-36% w formie uszczuplenia wpływów do budżetu.

3.2. Przeznaczenie pomocy publicznej

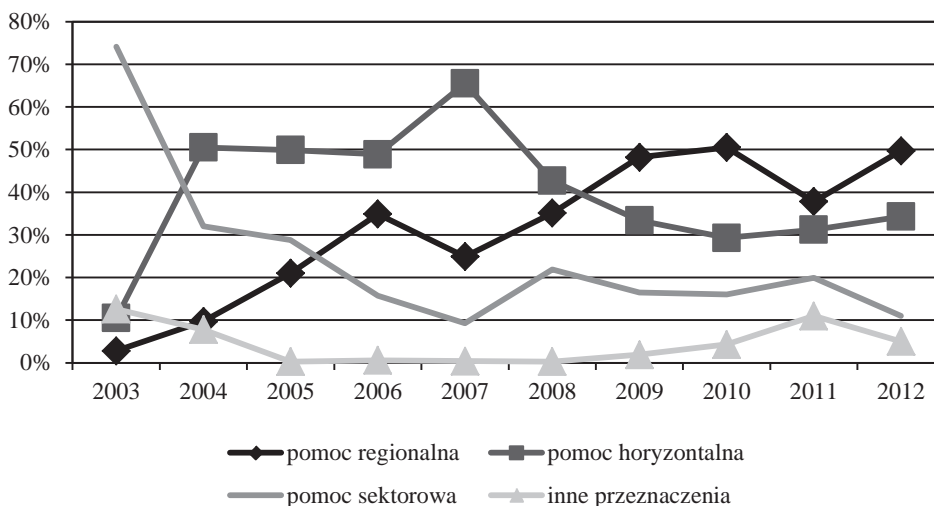
Pomoc publiczną według jej przeznaczenia dzieli się na trzy następujące grupy: pomoc regionalną, pomoc horyzontalną i pomoc sektorową. Podstawowym celem pomocy regionalnej jest stymulowanie rozwoju słabiej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej. Z kolei pomoc horyzontalna służy rozwiązaniu określonego problemu o ogólnym zasięgu albo o strategicznym charakterze – dotyczy np. ochrony środowiska, wzrostu zatrudnienia lub wdrażania innowacji. Natomiast pomoc sektorowa skierowana jest do przedsiębiorstw prowadzących działalność w ramach tak zwanych sektorów wrażliwych, do których zalicza się m.in. górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, przemysł stoczniowy, przemysł motoryzacyjny czy też wytwarzanie energii elektrycznej.

Przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej zdecydowanie dominowała pomoc sektorowa, która w 2003 roku stanowiła aż 74,1% całości udzielonej wówczas pomocy (rys. 2). W pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej przeważała pomoc horyzontalna, która w 2007 roku wynosiła 65,5% całości udzielonej wówczas pomocy. Z kolei od roku 2009 najczęściej udzielono pomocy regionalnej, która w 2010 i 2012 roku stanowiła blisko połowę całości udzielonej wówczas pomocy.

Wyraźny spadek wartości pomocy sektorowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej wynikał głównie ze znacznej kwoty pomocy udzielonej w 2003 roku na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego oraz sektora hutnictwa żelaza i stali [UOKiK 2005, s. 36]. W związku ze zobowiązaniami akcesyjnymi od 2004 roku pomoc na restrukturyzację hutnictwa jest niedopuszczalna, natomiast restrukturyzacja górnictwa węgla objęta została programem pomocowym, który przewidywał stopniowe zmniejszanie pomocy na ten cel.

Największy udział pomocy horyzontalnej w całości udzielonej pomocy publicznej odnotowano w latach 2004-2008. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zintensyfikowano wsparcie przeznaczone na badania i rozwój, zatrudnienie, szkolenia oraz ochronę środowiska.

W całym badanym okresie zaobserwować można wzrostowy trend udziału pomocy regionalnej w całości udzielonej pomocy publicznej. Pomoc tego rodzaju dominuje nieprzerwanie od 2009 roku, co wynika z udzielania znacznej wartości regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych,



Rys. 2. Przeznaczenie pomocy publicznej udzielonej w Polsce w latach 2003-2012

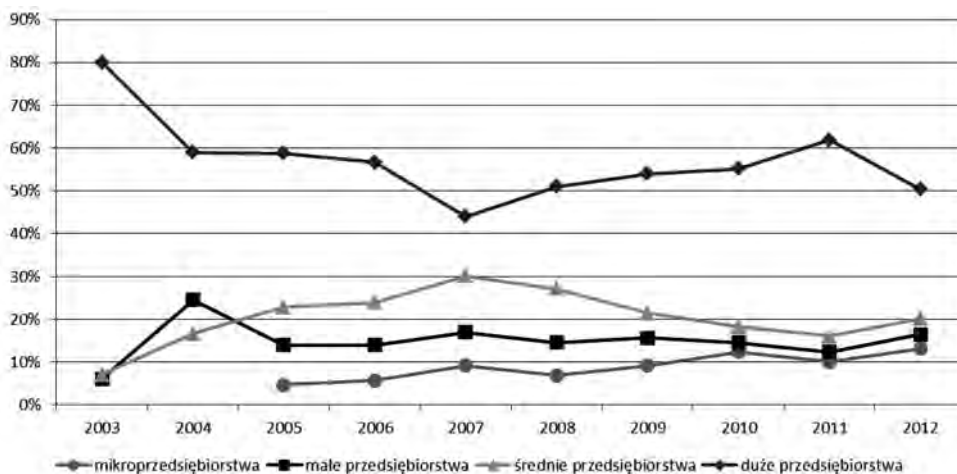
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

przyznawania pomocy na nowe inwestycje w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz możliwości korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie specjalnych stref ekonomicznych.

3.3. Pomoc publiczna według beneficjentów

Komisja Europejska przez mikroprzedsiębiorstwo rozumie podmiot zatrudniający mniej niż 10 pracowników, którego roczne przychody i/lub bilans roczny nie przekracza 2 mln euro. Za małe przedsiębiorstwo uznaje z kolei takie, które zatrudnia mniej niż 50 pracowników i którego roczne przychody i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 mln euro. Natomiast przez średnie przedsiębiorstwo rozumie podmiot zatrudniający mniej niż 250 pracowników, którego roczne przychody nie przekraczają 50 mln euro i/lub całkowity roczny bilans nie przekracza 43 mln euro [Zalecenie 2003/361/WE].

We wszystkich latach badanego okresu dominowała pomoc publiczna skierowana do przedsiębiorstw dużych, jednak znaczenie tej grupy beneficjentów stopniowo malało (rys. 3). Przedsiębiorstwa duże były beneficjentami 80% wartości pomocy udzielonej w 2003 roku oraz 50,3% wartości pomocy udzielonej w 2012 roku. Powoli rośnie natomiast udział pomocy publicznej skierowanej do mikroprzedsiębiorstw (z 4,6% całości udzielonej pomocy w 2005 roku do 13,1% w 2012 roku). Powyższe tendencje należy ocenić pozytywnie, gdyż pomoc udzielana dużym podmiotom, mającym silną pozycję konkurencyjną na rynku, stanowi potencjalnie większe ryzyko



Rys. 3. Pomoc publiczna udzielona w Polsce w latach 2003-2012 według wielkości beneficjentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

naruszenia konkurencji niż pomoc udzielana mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom.

4. Zakończenie

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaszły istotne zmiany w strukturze udzielanej pomocy publicznej. Wyraźną zmianą był gwałtowny spadek udzielanej pomocy publicznej z 28,4 mld zł w 2003 roku i 16,4 mld zł w 2004 roku do 4,8 mld zł w 2005 roku. Spadek ten był skutkiem implementacji prawa wspólnotowego, w którym udzielanie pomocy jest co do zasady zakazane, do polskiego porządku prawnego.

Ponadto do 2004 roku zdecydowana większość pomocy publicznej udzielana była w postaci uszczuplenia wpływów do budżetu (nawet 90,3% całości udzielonej pomocy w 2003 roku), podczas gdy od roku 2005 dominuje pomoc udzielana w postaci bezpośrednich wydatków (stanowiąca w badanych latach od 64% w 2005 roku do 88% w 2011 roku).

Zmieniło się także główne przeznaczenie pomocy publicznej. W latach przed akcesją Polski do Unii Europejskiej dominowała pomoc sektorowa (stanowiąca nawet 70,7% udzielonej pomocy publicznej w 2003 roku), a udział pomocy regionalnej kształtował się poniżej 10%. Natomiast w latach objętych badaniem dominowała pomoc regionalna, która w 2010 roku stanowiła ponad 50% udzielonej wówczas pomocy. Z kolei pomoc sektorowa miała charakter wygasający, a jej udział w wartości udzielonej pomocy spadł do 16% w 2010 roku. Spadek ten należy ocenić pozytywnie.

nie, gdyż pomoc sektorowa w największym stopniu zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym. Ponadto pojedynczy akt przyznania pomocy sektorowej stanowi większe zagrożenie dla konkurencji niż jednorazowe udzielenie pomocy regionalnej lub horyzontalnej.

Zmianie uległa również struktura pomocy publicznej ze względu na jej beneficjentów. W latach przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej pomoc publiczna udzielana była przede wszystkim dużym przedsiębiorstwom (ponad 80% wartości udzielanej pomocy), przez co udzielone wsparcie w poważnym stopniu zakłócało warunki wolnej konkurencji. W badanych latach również większość pomocy otrzymują duże przedsiębiorstwa, jednak ich udział jest niższy niż w latach przed akcesją, a coraz więcej programów pomocowych skierowanych jest tylko do sektora MŚP. Powyższe zmiany należy ocenić pozytywnie. Rosnący udział beneficjentów należących do sektora MŚP powoduje, iż udzielana pomoc ma charakter bardziej rozproszony przez co w mniejszym stopniu zakłóca swobodną konkurencję na rynku. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wywarło zatem istotny wpływ na strukturę udzielanej pomocy publicznej.

Literatura

- Choroszczak J., Mikulec M., 2009, *Pomoc publiczna a rozwój firmy*, Poltext, Warszawa.
- Jankowska A., Marek M., 2009, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Juja T. (red.), 2011, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Marquardt P., 2007, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa.
- Nykiel A., 2002, *Pojęcie pomocy państwa w prawie Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń.
- Paradowski P., 2004, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, [w:] J. Bieliński, Z. Brodecki, K. Domachowska, J. Hirsz, M. Kucharski, I. Marcinkowska, M. Nesterowicz, P. Paradowski, P. Rosiak, A. Zielińska-Głębocka, I. Zuzewicz, *Konkurencja*, LexisNexis, Warszawa.
- Postuła I., Werner A., 2008, *Prawo pomocy publicznej*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa.
- Spychała M., 2013, *Pomoc publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] G. Wolska (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a proces globalizacji*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 139, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE C 83 z 30.03.2010 r.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2013, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2012, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2011, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2010, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2009, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, Warszawa.

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2008, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2007, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2006, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2005, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 roku*, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2004, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 roku*, Warszawa.
- Zalecenie 2003/361/WE z dn. 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, DzUrz UE L 124 z 20.05.2003 r.

CHANGES IN THE STRUCTURE OF STATE AID AFTER POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary: The article presents a definition and specific characteristics of the state aid: state resources, economic advantage, selectivity, the distortion of competition and the affect on trade between Member States. Moreover, the article presents the structure of the state aid in Poland taking into account the method of financing, types of state aid and its beneficiaries. The article includes a hypothesis that Poland's accession to the European Union had a significant impact on the structure of the state aid in Poland.

Keywords: state aid, Poland, accession, European Union.