

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

**Finanse publiczne**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Myszkowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-319**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-618-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup:</b> Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland .....	11
<b>Krzysztof Berbeka:</b> Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis .....	27
<b>Marcin Brycz:</b> ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny .....	40
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
<b>Marek Dylewski:</b> Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU .....	64
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement .....	75
<b>Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe .....	89
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation .....	99
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
<b>Gabriela Gurgul:</b> Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers) .....	122

<b>Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik:</b> Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
<b>Julitta Koćwin:</b> Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
<b>Agnieszka Kristof:</b> Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
<b>Justyna Kujawska:</b> Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
<b>Marta Maier:</b> System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
<b>Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk:</b> Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
<b>Paweł Marszałek:</b> Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
<b>Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke:</b> Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services .....	301
<b>Jacek Pera:</b> Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach .....	314
<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
<b>Magdalena Rękas:</b> Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland .....	360
<b>Katarzyna Rola:</b> Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption .....	374
<b>Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski:</b> Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant .....	385
<b>Tomasz Sobczak:</b> Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
<b>Błażej Socha:</b> Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance .....	411
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka:</b> Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin .....	420
<b>Michał Sosnowski:</b> Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
<b>Wacława Starzyńska:</b> Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements .....	448
<b>Małgorzata Szczepaniak:</b> Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

<b>Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak:</b> Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015 .....	468
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level .....	479
<b>Anna Świrska:</b> Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
<b>Małgorzata Twarowska:</b> Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries .....	509
<b>Maciej Woźniak, Robert Lisowski:</b> Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland .....	520
<b>Mariusz Zieliński:</b> Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland .....	533
<b>Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries .....	543

## Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

*Jerzy Sokołowski*

**Magdalena Kogut-Jaworska**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: magdalena.kogut@wzieu.pl

---

**POMOC PUBLICZNA  
I JEJ SZCZEGÓLNE ZNACZENIE  
W SYSTEMIE WSPARCIA PUBLICZNEGO W POLSCE**

---

**PUBLIC AID AND ITS PARTICULAR ROLE  
IN THE SYSTEM OF STATE AID IN POLAND**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.451.15

JEL Classification: H2, K3

**Streszczenie:** Problematyka wpływu pomocy publicznej na rozwój gospodarczy jest związana z ogólną kwestią udziału państwa w życiu gospodarczym. Choć co do zasady pomoc publiczna powinna być zakazana, to istnieją sytuacje w gospodarce, w których rola państwa wspierająca mechanizm rynkowy i wpływająca na decyzje uczestników obrotu gospodarczego może być uznana za dopuszczalną. Istnieje wiele argumentów przemawiających za takim stanem rzeczy, m.in. uporządkowanie konkurencji, pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego, hamowanie negatywnych zjawisk gospodarczych. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie pomocy publicznej w oddziaływaniu państwa na gospodarkę oraz omówienie roli i głównych zasad stosowania tego typu wsparcia w Unii Europejskiej. Ponadto w artykule przeprowadzona zostanie analiza systemu wsparcia pomocą publiczną na tle pomocy *de minimis* w Polsce w latach 2004–2014, ze szczególnym uwzględnieniem wielkości i struktury wsparcia udzielonego w poszczególnych regionach.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, pomoc *de minimis*, finanse publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa.

**Summary:** Public aid is a particular kind of support provided by the state to economic operators. This aid can be granted to finance, among others, the projects co-financed with UE funds, specialized advisory and training services, tax subsidies. Public aid is provided first of all for the development of micro, small and medium-sized enterprises (businesses). The aim of this article is to point out the significance of the state aid as an instrument of the state influence on the economy and discuss the role and the main conditions for the application of public aid.

**Keywords:** state aid, *de minimis* aid, public finance, self-government units, entrepreneurship.



## 1. Wstęp

Pomoc publiczną można zasadniczo potraktować jako planowe, zorganizowane i prawnie uregulowane wsparcie, które w uzasadnionych przypadkach przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i wzmocnienia ich pozycji na rynku. Podmiot prowadzący działalność gospodarczą może w zależności od rodzaju pomocy przeznaczyć ją na m.in. inwestycje, szkolenia lub restrukturyzację działalności gospodarczej.

Artykuł porusza ważniejsze kwestie związane z systemem pomocy publicznej w Polsce, w szczególności ukazuje skalę i zasięg wsparcia udzielonego w ostatnich latach. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie pomocy publicznej w oddziaływaniu państwa na gospodarkę oraz omówienie roli i głównych zasad stosowania tego typu wsparcia w Unii Europejskiej. Ponadto w artykule przeprowadzona zostanie syntetyczna analiza systemu wsparcia pomocą publiczną w Polsce w latach 2004–2014, ze szczególnym uwzględnieniem wielkości i struktury wsparcia udzielonego w poszczególnych regionach. Założeniom badawczym podporządkowano układ i treść opracowania. Część teoretyczna zawiera przegląd uwarunkowań prawnych udzielania pomocy publicznej, natomiast część empiryczna stanowi ogólną analizę wielkości i struktury tego wsparcia przedstawioną w układzie instytucjonalnym i przestrzennym (regionalnym).

Zastosowane w opracowaniu metody badawcze to głównie analiza aktów prawnych i analiza statystyczna. Analizy przeprowadzone zostaną w oparciu o dane statystyczne pochodzące z raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczących pomocy publicznej udzielonej w Polsce w analizowanym okresie.

## 2. Pomoc publiczna w gospodarce rynkowej – istota zagadnienia

Pomoc państwa według definicji unijnej oznacza transfer zasobów obejmujący w szczególności środki pieniężne, rzeczowe składniki majątku oraz prawa majątkowe. Może ona przyjmować formę: pomocy czynnej, polegającej na przekazaniu przedsiębiorstwom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz pomocy biernej, dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru (uszczerplenie wpływu środków publicznych dla sektora finansów publicznych) [Woźniak 2012]. Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) pomoc publiczna to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która narusza konkurencję lub grozi jej naruszeniem przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcję niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Z kolei zgodnie z rozporządzeniem Komisji UE w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013] oraz rozporządzeniem Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia

25 kwietnia 2012 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012], pomoc, której wartość dla danego beneficjenta w okresie trzech kolejnych lat podatkowych nie przekracza 200 tys. euro (lub 100 tys. euro w sektorze transportu drogowego towarów, lub 500 tys. euro w przypadku rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym), czyli tzw. pomoc *de minimis*, nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 107 ust. 1 TFUE.

Pomoc publiczna odgrywa ważną rolę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Choć zakaz jej udzielania został wprowadzony w celu swobodnej konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, to Komisja Europejska dopuszcza sytuacje, w których wsparcie ze strony państwa stanowiące zagrożenie dla wolnej gry rynkowej jest dopuszczalne. Z założenia dopuszczenie pomocy publicznej udzielanej na podstawie przepisów prawa powinno być połączone z występowaniem tzw. efektu zachęty. Oznacza to, że udzielone wsparcie musi prowadzić do zmiany zachowań odbiorców pomocy, polegającej na intensyfikacji określonej działalności, np. działalności inwestycyjnej, innowacyjnej, badawczej czy też rozwojowej. Należy jednak pamiętać, że choć pomoc publiczna ma zachęcać jej odbiorców do podejmowania działań, które bez uzyskania tego wsparcia nie zostałyby podjęte, to spotyka się ona często z otwartą krytyką.

Krytyka pomocy publicznej związana jest z tym, że wsparcie publiczne może prowadzić do nieuzasadnionego naruszenia praw rynku, uprzywilejowując sztucznie niektóre przedsiębiorstwa i zaburzając naturalną równowagę społeczną, a także wynagradzając skuteczne ubieganie się o pomoc zamiast skutecznego zabiegania o efektywność działania. Należy pamiętać, że pomoc publiczna udzielana w warunkach gospodarki rynkowej może wywoływać różne skutki. Bez względu na to, czy uzyskane wsparcie ma charakter pomocy czynnej czy biernej, może ono wpłynąć na warunki konkurowania na wolnym rynku.

### 3. Zasady udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis*

Wsparcie udzielane przedsiębiorstwu jest uznawane za pomoc publiczną w rozumieniu przepisów Traktatu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków publicznych,
- udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku (korzyść ekonomiczna),
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję,
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Pomoc publiczna ponadto powinna być zgodna z czterema zasadami, tj. przejrzystości, subsydiarności, spójności i proporcjonalności [Warbiński 2004]. Zasada przejrzystości oznacza możliwość skontrolowania oraz określenia wysokości udzielonej pomocy. Według zasady subsydiarności organy wspólnotowe, przede wszystkim Komisja Europejska, zajmują się poszczególnymi przypadkami udzielenia pomocy publicznej wtedy, kiedy działania organów państw członkowskich okażą się nieskuteczne. Zasada spójności (solidarności europejskiej) polega na dążeniu do wyrównywania poziomu życia między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami Unii Europejskiej. Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności pomoc publiczna nie może przekroczyć maksymalnych, ustanowionych w prawie wspólnotowym pułapów pomocy dla poszczególnych jej rodzajów, form i dziedzin gospodarki.

Pomoc publiczna może być przyznawana automatycznie na podstawie aktu mającego charakter generalny, aktu administracyjnego, umowy cywilnoprawnej bądź poprzez wniesienie wkładów kapitałowych [Postuła, Werner 2008, s. 35]. W pierwszym przypadku mowa jest o programach pomocowych. Pomoc jest przyznawana automatycznie wszystkim podmiotom spełniającym warunki ustawy. W innym przypadku pomoc publiczna może być przyznawana na podstawie umowy cywilnoprawnej lub też poprzez objęcie udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych.

W odróżnieniu od pomocy publicznej charakterystyczną cechą wsparcia udzielanego w formie pomocy *de minimis* jest brak określenia celu, na jaki ma zostać ona przeznaczona. Wymienione pułapy 200 tys. euro w ciągu trzech ostatnich lat podatkowych mają zastosowanie bez względu na formę i cel pomocy oraz na to, czy pomoc przyznana państwu członkowskiemu jest finansowana w całości, czy w części z zasobów Unii Europejskiej. Po przekroczeniu wspomnianych pułapów uzyskana pomoc nie podlega zasadom *de minimis*, lecz właściwym uregulowaniom dotyczącym pomocy publicznej [Litwińczuk (red.) 2013, s. 843]. Ponadto pomoc *de minimis* może być udzielana przedsiębiorstwom przez organy publiczne w ramach programu pomocowego lub jako pomoc indywidualna. Rozporządzenie Komisji Europejskiej wskazuje, że wsparcie może być udzielone przedsiębiorstwom we wszystkich sektorach, z wyjątkiem sektora rybołówstwa i akwakultury, sektora produkcji produktów rolnych, sektora przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych (w niektórych przypadkach), działalności wywozowej oraz do pomocy uwarunkowanej pierwszeństwem korzystania z towarów krajowych w stosunku do towarów sprowadzanych z zagranicy.

Pomoc *de minimis* obejmuje różnorodne instrumenty wsparcia. Korzyściami, które decydują o tym, że pomoc *de minimis* cieszy się dużą popularnością wśród małych i średnich przedsiębiorstw, są przede wszystkim proste zasady jej udzielania (warunkiem jest tu nieprzekroczenie przez przedsiębiorcę w ciągu trzech lat określonego limitu pomocy oraz nieznajdowanie się w trudnej sytuacji ekonomicznej) brak powiązania z konkretnym projektem oraz ograniczone możliwości absorpcji kapitału przez sektor MŚP w Polsce.

#### 4. Tendencje w systemie wsparcia publicznego w Polsce w latach 2004–2014

Analizę tendencji w systemie wsparcia publicznego w Polsce można przeprowadzić na kilka sposobów. Zastosowanie poszczególnych instrumentów przez organy publicznoprawne będzie związane z oceną ich efektywności i skuteczności wyrażonej poprzez ocenę podmiotów gospodarczych będących beneficjentami tego typu wsparcia. Ocenę zakresu oddziaływania poszczególnych instrumentów pomocowych można także przeprowadzić, odnosząc się do wielkości pomocy publicznej i pomocy *de minimis* w ogólnych kwotach wsparcia publicznego, ze względu na formę, rodzaj beneficjenta czy też region, w jakim tego typu pomoc jest udzielana. Ze względu na cel i obszerność prezentowanych zagadnień analizę tendencji pomocy publicznej zdecydowano zawęzić do drugiego podejścia, co z kolei pozwoli przeprowadzić na kolejnym etapie dogłębne analizy celowości, skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów w obszarach gospodarczych, na które w swym założeniu mają mieć wpływ.

System wsparcia publicznego w Polsce oparty na przepisach dotyczących pomocy publicznej można odnieść do czterech głównych grup, tj. wsparcia publicznego niestanowiącego pomocy, pomocy publicznej *sensu stricto*, pomocy *de minimis*, pomocy publicznej w rolnictwie. Pomoc publiczną można dalej sklasyfikować jako pomoc publiczną z wyłączeniem pomocy w transporcie oraz pomoc publiczną w transporcie. Ponadto pomoc publiczna może być grupowana z uwzględnieniem jej przeznaczenia jako pomoc horyzontalna, regionalna, sektorowa i inna. Z danych gromadzonych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że największe znaczenie i wpływ na konkurencję ma pomoc publiczna po wyłączeniu pomocy w transporcie oraz pomoc *de minimis*.

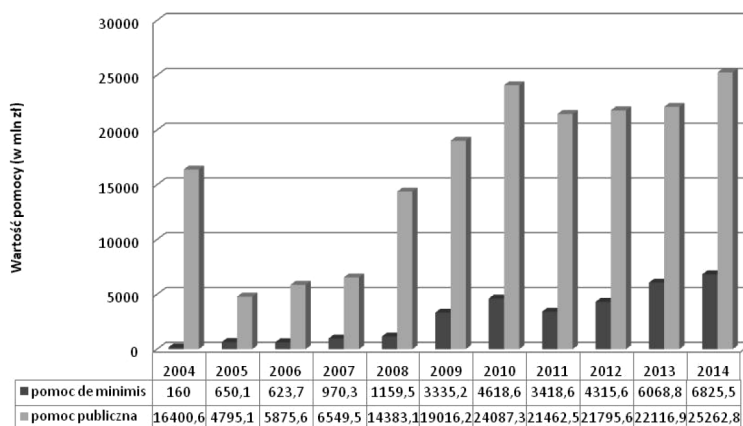
Oceniając wielkość udzielonej pomocy publicznej w ciągu ostatnich lat, należy stwierdzić, że ogólna wartość pomocy publicznej, z wyjątkiem 2010 r., wykazuje tendencję wzrostową (por. rys. 1).

W 2014 r. udzielono najwięcej pomocy publicznej podmiotom gospodarczym – w kwocie 25 262,8 mln zł, co stanowiło 1,46% PKB<sup>1</sup>. Na tle pomocy publicznej *sen-*

---

<sup>1</sup> Wzrost wartości pomocy w 2014 r. w porównaniu z rokiem poprzednim o prawie 15% wynika przede wszystkim z rozpoczęcia udzielania przez ministra środowiska spółkom energetycznym pomocy w formie bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (3,9 mld zł) oraz ze wzrostu wartości pomocy udzielonej w sektorze transportu o 1,9 mld zł spowodowanego wzrostem wartości rekompensaty z tytułu realizacji zadań świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym udzielanej spółkom komunikacji miejskiej (o 2,3 mld zł) [UOKIK 2015a, s. 17]. Najwięcej pomocy *de minimis* udzielono w 2014 r. (wówczas odnotowano także jej największy wzrost, tj. ok. 12% w porównaniu z rokiem poprzednim). W 2014 r. również liczba beneficjentów pomocy *de minimis* była większa w porównaniu z 2013 r. (o ok. 39 tys.) oraz więcej było podmiotów udzielających pomocy (o ok. 130), co przełożyło się na większą liczbę przypadków pomocy *de minimis* (o ok. 80 tys.) [UOKIK 2015b, s. 8, 9].

*su stricto* pomoc *de minimis* udzielana przez podmioty publiczne stanowi niewielką jej część. Można wskazać, że wartość pomocy *de minimis* w Polsce nigdy nie przekroczyła progu 30% pomocy finansowej państwa udzielonej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Ze względu jednak na małą wartość pomocy *de minimis* (całkowita kwota pomocy przyznanej przez państwo jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200 tys. EUR w okresie trzech lat podatkowych) pomoc ta należy do wsparcia dość popularnego i dotyczącego znacznej liczby beneficjentów, w szczególności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.



**Rys. 1.** Wartość pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TFUE i pomocy *de minimis* udzielonej w Polsce w latach 2004–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej i o pomocy *de minimis* UOKiK [[https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analazy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php)].

Zarówno pomoc publiczna, jak i pomoc *de minimis* udzielana jest przez organy publiczne w różnej formie. Na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej można wyróżnić cztery podstawowe grupy pomocy publicznej i pomocy *de minimis*.

1. Grupa A – dotacje i ulgi podatkowe, dzielona na:

- podgrupę A1 – dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych, refundacje, rekompensaty;
- podgrupę A2 – zwolnienie z podatku, odliczenie od podatku, obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, obniżenie wysokości opłaty, zwolnienie z opłaty, zaniechanie poboru podatku, zaniechanie poboru opłaty, umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki, wpłaty), umorzenie kar, oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu teryto-

rialnego 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, umorzenie kosztów egzekucyjnych, umorzenie kosztów procesu sądowego, jednorazowa amortyzacja.

2. Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne, w tym:

- podgrupa B1: wniesienie kapitału do spółki;
- podgrupa B2: konwersja wierzytelności na akcje lub udziały.

3. Grupa C – tzw. miękkie kredytowanie, w tym:

- podgrupa C1: pożyczki, kredyty preferencyjne, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków), pożyczki warunkowo umorzone;
- podgrupa C2: odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty), zaległej opłaty (składki, wpłaty) lub zaległej opłaty (składki, wpłaty) wraz z odsetkami, odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary, odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych, odroczenie lub rozłożenie na raty odsetek, odroczenie lub rozłożenie na raty kosztów procesu sądowego.

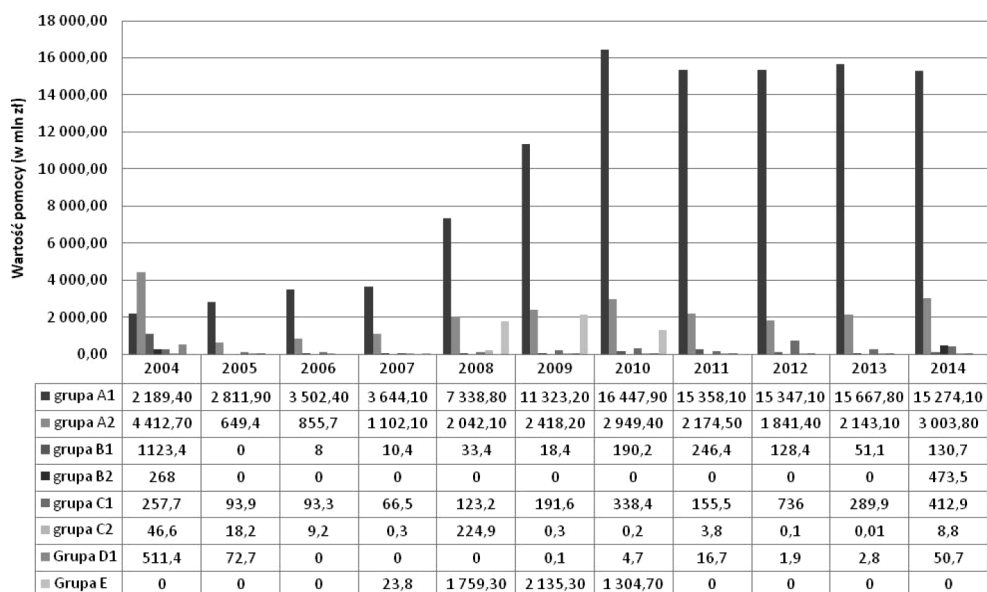
4. Grupa D – poręczenia i gwarancje kredytowe, w której wyodrębnia się:

- podgrupę D1: poręczenia i gwarancje.

5. Grupa E – inne.

W latach 2004–2014 najważniejszą formą w odniesieniu zarówno do pomocy publicznej *sensu stricto*, jak i do pomocy *de minimis* była pomoc zakwalifikowana do grupy A, tj. pomoc w formie dotacji i ulg podatkowych (por. rys. 2). W przypadku pomocy publicznej udział w tej formie wsparcia w ostatnich pięciu latach przekroczył poziom 90%. Największemu wzrostowi uległa wartość wsparcia udzielanego w grupie zwolnień i ulg podatkowych, natomiast najbardziej dynamiczny wzrost zanotowano w grupie odroczeń terminu płatności i rozłożeń na raty należności. W odniesieniu natomiast do pomocy *de minimis* jej udział w 2014 r. w porównaniu z poprzednim rokiem zwiększył się z 77 do 82% ogólnej kwoty wsparcia. Najmniejszym odsetkiem odznaczała się pomoc udzielana w formie subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych (grupa B – 1,1%) oraz pomoc z grupy C, czyli tzw. miękkie kredytowanie (grupa C – 3%). Wartość pomocy *de minimis* z grupy poręczeń i gwarancji kredytowych (grupa D) zmniejszyła się w 2014 r. do niespełna 12%.

Oceniając wielkość pomocy publicznej udzielonej podmiotom w poszczególnych województwach, należy zauważyć, że największej pomocy udzielono w województwach mazowieckim (ok. 20% ogólnej wartości), łódzkim (ok. 16%) oraz śląskim (ok. 14,3%). Najmniej wsparcia otrzymali natomiast beneficjenci z województw opolskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego (w każdym przypadku poniżej 500 mln zł) [UOKIK 2014 (a), s. 37]. W przypadku pomocy *de minimis* najczęściej tego typu wsparcia udzielono w województwach mazowieckim, wielkopolskim i śląskim, najmniej natomiast w województwach podlaskim, lubuskim i opol-



Rys. 2. Wielkość pomocy publicznej w poszczególnych formach pomocy w latach 2004–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej i o pomocy *de minimis* UOKiK [[https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analzy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analzy2.php)].

skim. Ocenę tę można rozszerzyć o porównanie odnoszące się do poziomu przedsiębiorczości w regionach<sup>2</sup>.

Udział wartości pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom znacznie przewyższył poziom przedsiębiorczości w województwie łódzkim, co było wynikiem udzielenia pomocy publicznej spółce PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA w kwocie stanowiącej 73,2% całkowitej wielkości pomocy udzielonej w tym województwie. Należy wskazać, że w większości województw sytuacja była odwrotna, np. w województwach pomorskim, małopolskim czy zachodniopomorskim. Z zestawienia danych dotyczących pomocy *de minimis* wynika natomiast, że w takich województwach, jak: wielkopolskie, małopolskie, podkarpackie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podlaskie udział pomocy *de minimis* w ogólnej wartości pomocy *de minimis* przewyższa poziom przedsiębiorczości tych regionów. Sytuacja wygląda odwrotnie w mazowieckim, dolnośląskim, śląskim, zachodniopomorskim i pomorskim, w przypadku których udział łącznej pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorstwom był niższy od poziomu przedsiębiorczości określonej dla tych województw.

<sup>2</sup> Poziom przedsiębiorczości województw rozumiany jest tu jako udział przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w danym województwie w ogólnej liczbie przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce [UOKiK 2015a, s. 38].

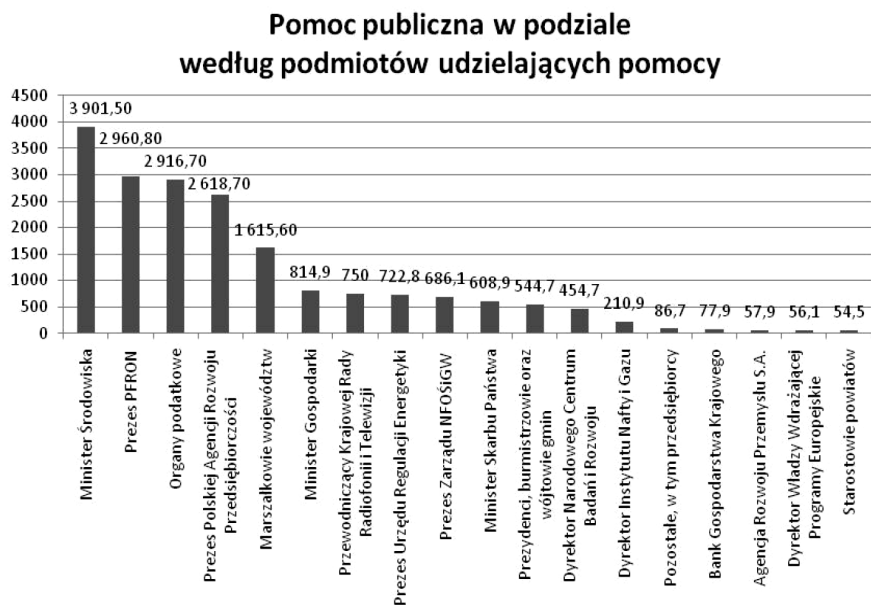
**Tabela 1.** Udział województw w ogólnej wartości pomocy publicznej i pomocy *de minimis* na tle poziomu przedsiębiorczości województw w 2014 r. (w %)

Województwo	Udział w pomocy publicznej ogółem (w %)	Poziom przedsiębiorczości (w %)	Udział w pomocy <i>de minimis</i> ogółem (w %)	Poziom przedsiębiorczości (w %)
Mazowieckie	20,5	18	14,5	18
Łódzkie	15,9	5,8	6,1	5,8
Śląskie	14,3	11,2	9,9	11,2
Wielkopolskie	8,9	9,8	10,2	9,8
Dolnośląskie	6	8,5	6,8	8,5
Małopolskie	5,1	8,7	8,9	8,7
Podkarpackie	4,7	3,9	7,2	3,9
Warmińsko-mazurskie	4,6	3	3,9	3
Kujawsko-pomorskie	4,3	4,7	5,7	4,7
Pomorskie	3,2	6,7	5,9	6,7
Lubelskie	2,8	4,2	5,5	4,2
Świętokrzyskie	2,6	2,7	3,1	2,7
Lubuskie	2,6	2,7	2,6	2,7
Zachodniopomorskie	2,3	5,3	4,4	5,3
Podlaskie	1,6	2,4	3	2,4
Opolskie	0,6	2,4	2,3	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej i o pomocy *de minimis* UOKIK [[https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analazy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php)].

Analizując znaczenie pomocy publicznej w systemie wsparcia publicznego w Polsce, należy odnieść się także do struktury podmiotowej (por. rys. 3). W 2014 r. pomocy publicznej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą udzieliło 686 podmiotów. Wśród największych dysponentów pomocy publicznej znaleźli się m.in. minister środowiska (3901,5 mln zł), prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (2960,8 mln zł), organy podatkowe (2916,7 mln zł), prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (2618,7 mln zł), marszałkowie województw (16 615,6 mln zł). Wymienione podmioty ogólnie udzieliły wsparcia publicznego o wartości 70% całkowitej kwoty pomocy. W odniesieniu do pomocy *de minimis* należy stwierdzić, że w grupie 4,1 tys. podmiotów udzielających pomocy w 2014 r. znaleźli się wszyscy marszałkowie województw, 98% starostów powiatów, 89% wójtów gmin, burmistrzów, prezydentów miast, a także 84% organów skarbowych i celnych.





**Rys. 3.** Pomoc publiczna w podziale według podmiotów udzielających pomocy w 2014 r. (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej i o pomocy *de minimis* UOKIK [[https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analazy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php)].

Podsumowując, należy wskazać, że w analizowanym okresie pomoc publiczna kierowana była najczęściej do dużych przedsiębiorstw. Podmioty te stanowiły ok. 60% wszystkich podmiotów, do których było kierowane wsparcie. W odróżnieniu od pomocy publicznej *sensu stricto*, pomoc *de minimis* kierowano głównie do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (ok. 97% podmiotów). Proste zasady udzielania pomocy *de minimis*, brak powiązania z konkretnym projektem czy też możliwości absorpcyjne sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw powodują, że tego rodzaju wsparciem zainteresowane są głównie mniejsze podmioty.

## 5. Zakończenie

Konkludując powyższe rozważania, należy wskazać, że zarówno pomoc publiczna spełniająca przesłanki art. 107 TFUE, jak i pomoc *de minimis* należy do coraz częściej stosowanego w Polsce wsparcia publicznego. Tak jak wartość pomocy publicznej, tak i wartość pomocy *de minimis* odznacza się tendencją rosnącą. W latach 2004–2010 znaczenie systemu wsparcia wzrasta. Widoczne jest to w ocenie wielkości oraz strukturze pomocy udzielanej przedsiębiorstwom.

Choć porównanie wielkości udzielonej pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 107 TFUE i pomocy *de minimis* prowadzi do wniosku, że tej drugiej udziela

się mniej (ze względu na ograniczenie kwotowe wielkości możliwej do otrzymania przez jednego przedsiębiorcę i korzystanie z tego typu wsparcia przez mniejszych przedsiębiorców), to można zauważyć, że jest ona coraz bardziej popularna. Zależność ta może mieć związek z realizacją wielu programów i inicjatyw kierowanych do sektora przedsiębiorstw, a współfinansowanych ze środków europejskich.

Analizując znaczenie pomocy publicznej na tle pomocy *de minimis* w Polsce, należy wskazać, że oba systemy wsparcia publicznego wykazują wiele cech wspólnych. Wyraża się to przede wszystkim w dominacji bezpośrednich wydatków publicznych w formie dotacji i refundacji oraz dominacji prywatnych przedsiębiorstw wśród beneficjentów pomocy. Istotnym podobieństwem jest tu także związek między wielkością udzielonego wsparcia a poziomem przedsiębiorczości. Wnioski w tym zakresie pozwalają stwierdzić, że poziom pomocy udzielonej przedsiębiorcom w poszczególnych regionach w Polsce w ogólnej wartości publicznego wsparcia jest adekwatny do ich poziomu przedsiębiorczości. Tendencja ta jest zbliżona w analizowanych latach, a wyższy poziom udzielonej pomocy w odniesieniu do poziomu przedsiębiorczości województw dotyczy najczęściej tej samej grupy regionów.

## Literatura

[https://uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analizy2.php](https://uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php).

Litwińczuk H. (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Postuła I., Werner A., 2008, *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa.

UOKiK, 2015a, *Raport o pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Warszawa.

UOKiK, 2015b, *Raport o pomocy de minimis udzielanej przedsiębiorcom w 2014 roku*, Warszawa.

Warbiński M., 2000, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w ramach UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.

Woźniak B., 2012, *Pomoc publiczna w warunkach kryzysu ekonomicznego*, [w:] A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

## Akty prawne

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, Dz.U. UE L 114 z 26.04.2012, z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania artykułu 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Ur. UE L 352 z 24.12.2013 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania artykułu 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*, Dz.Ur. UE L 10 z 13.01.2001 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania artykułu 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz.Ur. UE L 379 z 28.12.2006 r.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 83/47 z 30.03.2010.