

Eugeniusz Brzuska

# POMOC PUBLICZNA W POLSCE W KONTEKŚCIE POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA

## Wprowadzenie

Pomoc publiczna definiowana jako przekazanie środków publicznych lub uszczuplenie zasobów publicznych na rzecz przedsiębiorstw, które w sposób istotny narusza konkurencję na Wspólnym Rynku, jest obwarowana w Unii Europejskiej przepisami oraz kontrolowana przez Komisję Europejską. Podstawowe rodzaje pomocy publicznej to pomoc horyzontalna, sektorowa i regionalna. Udzielanie jej jest szczególnie istotnym elementem polityki gospodarczej państwa. Tezą artykułu jest stwierdzenie, że pomoc publiczna powinna być udzielana, ale pod warunkiem, że jest skutecznym narzędziem państwa dla podtrzymywania oraz przywracania efektywności gospodarczej. Uzasadnieniem artykułu jest ważność podejmowanych kwestii dla zasobów państwa. Omówiono w nim teoretyczne zagadnienia polityki gospodarczej państwa, zakres pojęcia pomocy publicznej i sposób użycia sektorowej pomocy publicznej jako narzędzia konwersji gospodarczej i prywatyzacji w Polsce oraz kwestię regionalnej pomocy publicznej. Źródłem artykułu były akty prawne, sprawozdania urzędowe, dokumenty programowe oraz literatura przedmiotu. Artykuł może służyć jako materiał źródłowy dla wszystkich, którzy z różnych powodów stykają się z problematyką pomocy publicznej.

## 1. Ekonomiczna funkcja państwa

Celem polityki państwa jest zwiększenie efektywności ekonomicznej systemu rynkowego, zwłaszcza jeżeli jest on obniżany przez okresowe recesje. Aby ustrzec się zagrożeń, które wynikają z „niedoskonałości” rynku, państwu przypisuje się funkcje rynek ten „korygujące”. We współczesnej gospodarce państwo spełnia trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Z. Podlasiak, Ekonomiczna analiza państwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Studiów Międzynarodowych, Łódź 2009, s. 11.

Funkcja alokacyjna obejmuje działania państwa, które mają na celu tworzenie przesłanek i warunków dla rozwoju gospodarczego poprzez rozbudowę infrastruktury ekonomicznej, społecznej, politykę strukturalną, a także politykę w zakresie ochrony środowiska. Działaniem państwa w gospodarce jest dawanie przestrzeni dla prywatnej przedsiębiorczości i dla wolnego rynku. W pewnych konkretnych przypadkach interes jednostki może być sprzeczny z interesem społeczności. Dlatego też istnieje problem wyboru adekwatnych form własności<sup>2</sup>.

Stabilizacyjna funkcja państwa obejmuje najważniejsze cele makroekonomiczne państwa. Jej zadanie polega na podejmowaniu działań mających na celu ograniczanie lub eliminowanie takich niepokojących zjawisk jak inflacja, bezrobocie, osiągnięcie i utrzymywanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Stosunkowo najczęściej kontrowersji wśród ekonomistów wzbudza jednak bieżące regulowanie koniunktury. Makroekonomiczna polityka państwa jest realizowana w ramach polityki fiskalnej i polityki monetarnej. Polityka fiskalna, nazywana także polityką budżetową rządu, polega głównie na ustalaniu poziomu podatków i wydatków państwa. Polityka monetarna, nazywana również pieniężną, polega na manipulowaniu przez bank centralny stopą wzrostu podaży pieniądza<sup>3</sup>.

Redystrybucyjna funkcja państwa obejmuje działania w sferze zabezpieczenia społecznego oraz inne, które mają na celu zmniejszanie nierówności wynikających z działania czynników rynkowych w zakresie majątkowym i dochodowym. Podstawowymi narzędziami, którymi posługuje się państwo, dokonując redystrybucji dochodu narodowego, są: system podatkowy, wydatki z budżetu, składki na ubezpieczenia społeczne, oddziaływanie na system cen i opłat. Redystrybucja w formie opodatkowania opiera się na zasadzie stawki wzrastającej wraz ze wzrostem dochodów (podatki progresywne). Wydatki „państwa dobrobytu” mogą dotyczyć grup społecznych o szczególnie niskich dochodach. W ten sposób niweluje się nierówność społeczną i jednocześnie oddziałuje się na strukturę konsumpcji oraz dostęp do preferowanych społecznie dóbr i usług w takich dziedzinach życia jak np. kultura, oświata, szkolnictwo wyższe, służba zdrowia, mieszkalnictwo<sup>4</sup>.

## 2. Pojęcie pomocy publicznej

W prawie Unii Europejskiej funkcjonuje generalny zakaz udzielania pomocy publicznej, czyli pomocy dla przedsiębiorstw udzielanej pod jakąkolwiek postacią ze środków publicznych, ponieważ zagraża to zakłóceniami konkurencji

<sup>2</sup> B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, WN PWN, Warszawa 2000.

<sup>3</sup> Z. Podlasiak, *Ekonomiczna analiza państwa*, op. cit., s. 64.

<sup>4</sup> Ibid., s. 55.

na jednolitym rynku oraz może naruszać wymianę handlową. Zasady te są zdefiniowane w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jest to artykuł uznawany za definiujący pojęcie pomocy publicznej, pomimo że nie zawiera on jej jednoznacznej definicji. W związku z tym całe prawodawstwo w Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej opiera się na kazuistyce<sup>5</sup>.

Pomoc publiczna jest podzielona na cztery główne rodzaje – pomoc horyzontalną, sektorową, regionalną i *de minimis*. Najbardziej powszechnym, przynajmniej w sektorze MŚP, rodzajem pomocy publicznej jest pomoc publiczna o charakterze regionalnym<sup>6</sup>.

### 3. Pomoc publiczna a polityka gospodarcza w Polsce

Analiza realizacji polityki gospodarczej w Polsce w kontekście pomocy państwa udzielanej dla przedsiębiorstw wykazuje, że pomoc udzielana przez polskie państwo przedsiębiorstwom miała charakter niespójny, nieskuteczny i kosztowny. Jeżeli przejrzymy programy restrukturyzacyjne dotyczące zwłaszcza tzw. „przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa”, a które były preferowane przez państwo w całej dekadzie lat 90., świadczą one o tym, że ich autorzy pokładali nadzieję w tym, że instytucje biurokratyczne będą miały duże możliwości w odniesieniu do kierowania tymi przedsiębiorstwami na rynku<sup>7</sup>.

W przypadku polskiej rzeczywistości polityki gospodarczej państwa jest to bardzo często pomoc sektorowa, chociaż w ostatnich latach te tendencje niejednokrotnie się odwracały. Natomiast same formy pomocy publicznej udzielanej w ramach polityki gospodarczej przyjmowały następującą postać: dotacji kapitałowych, umorzeń podatkowych, tolerancji dla zadłużenia, poręczeń i gwarancji kredytowych. Skala pomocy tego typu jest widoczna w momencie, gdy przegląda się raporty z udzielanej w Polsce pomocy publicznej. I tak np. pomoc sektorowa w 1998 roku wyniosła w Polsce 4 mld PLN<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>6</sup> J. Pach, M. Solińska, Problem pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej, [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl).

<sup>7</sup> Z. Podlasiak, Pomoc publiczna na restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw w Polsce, w: S. Krajewski, T. Tokarski, Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 137.

<sup>8</sup> Raport o pomocy publicznej udzielanej w Polsce przedsiębiorcom w 1998 roku, [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl).

#### 4. „Szerokie” lub „wąskie” stosowanie pomocy publicznej w polityce gospodarczej państwa

Jednym z podstawowych zagadnień teoretycznych dla rozważań o polityce gospodarczej państwa jest zagadnienie samej roli państwa w dzisiejszych procesach gospodarczych. Czyli, jeżeli zwolennicy skrajnego liberalizmu rynkowego mówią o „niewidzialnej ręce rynku”, to zwolennicy interwencjonizmu państwowego mówią o „widzialnej ręce państwa”. Ci ostatni są zwolennikami państwa jako „wielkiego sternika” wszystkich procesów gospodarczych w państwie. W parze z tym idzie bardzo często nieufność do anonimowego mechanizmu rynkowego, do prywatnych inwestorów, jak również do idei samej prywatyzacji. Szczególnym tego przejawem jest częsta niechęć do prywatyzacji z udziałem inwestorów zagranicznych. Zwolennicy tej swoistej kontroli państwa nad wszystkimi procesami gospodarczymi zapominają jednakże, że „rodzime” to nie jest przede wszystkim to, co znajduje się w ręku Skarbu Państwa, ale to, co daje ludziom pracę, a państwu podatki<sup>9</sup>.

W Polsce w okresie programowania 2007-2013 zostały uruchomione bardzo duże środki, które, zgodnie z dokumentami programowymi unijnymi oraz krajowymi, zostały w dużej mierze przeznaczone jako wsparcie dla sektora MŚP w Polsce. Środki te, jako regionalna pomoc publiczna, zostały rozdysponowane przedsiębiorcom z sektora MŚP i dystrybuowane w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Zgodnie ze sprawozdaniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na luty 2012 roku) w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych złożono ponad 48 tys. wniosków. Łączna kwota dofinansowania wyniosła ponad 99 mld PLN, z czego dofinansowanie udzielone w ramach pomocy publicznej wyniosło ponad 54 mld PLN. Problemem staje się to, czy regionalna pomoc publiczna udzielona na taką kwotę jest w sposób odpowiedni dawana i wykorzystywana. Wszystkie sprawozdania dotyczące powyższego pokazują, że przedsiębiorstwa z sektora MŚP z poszczególnych województw pomoc publiczną pobrały *lege artis* i skutecznie zagospodarowały, natomiast nie możemy powiedzieć o efektywności tego procesu i czy, w związku z powyższym, nie nastąpiła żadna mislokacja środków. Uważa się, że lata 2013 i 2014 będą odpowiednie, żeby ten problem zbadać.

Państwo powinno przyjąć na siebie rolę „menedżera menedżerów”, czyli rolę podmiotu, który znajdzie dla poszczególnych przedsiębiorstw będących w jego gestii dobrego gospodarza. Wstrzymywany, najczęściej z przyczyn poli-

<sup>9</sup> Czy warta skórka wyprawki?, „Wprost” z 26.11.2000, s. 52.

tycznych, proces prywatyzacji jest *de facto* procesem hamowania niezbędnych zmian w strukturze gospodarczej, gdyż jest to próba sterowania procesami gospodarczymi, która jest zbyt kosztowna. W przypadku pomocy sektorowej regułą jest, że wiele przedsiębiorstw, które są pod nadzorem państwa, z upływem czasu traci na wartości, znajdowanie dla nich strategicznego inwestora jest coraz trudniejsze, a skala niezbędnej pomocy sektorowej, która jest potrzebna na sfinansowanie programów restrukturyzacyjnych, jest bardzo duża<sup>10</sup>.

Jakie są dziś realne możliwości kierowania przez państwo procesami gospodarczymi na poziomie przedsiębiorstw w realiach współczesnej gospodarki? Doświadczenia, które zostały zebrane w trakcie rozwoju przemysłowego w kontekście problematyki polityki gospodarczej i roli państw w niej, można ująć w następującym podsumowaniu:

1. Rozwój przemysłowy stał się czynnikiem określającym potęgę narodu. Państwo jest bardzo często wręcz zmuszane nie tylko do aktywności na rzecz rozwoju gospodarczego w ogóle, ale też od samego państwa zależy sytuacja pewnych dziedzin przemysłu, które pozostawione swojemu losowi zostałyby zepchnięte na margines lub wręcz unicestwione.
2. Rozwój wielkich korporacji, dalej strategiczne znaczenie nakładów państwowych na badania naukowe, szkolnictwo i edukację (w kwestii podnoszenia lub zmiany kwalifikacji), kwestia surowców czy też ochrony środowiska generuje problemy nie tylko ekonomiczne, ale także polityczne i społeczne, których skala dotyczy kraju i ich rozwiązań oczekuje się od państwa.
3. Gwałtowny wzrost wielkości przedsiębiorstw powoduje znacznie głębsze skutki społeczno-ekonomiczne w przypadku ich likwidacji.
4. Charakterystyczne dla współczesnych czasów jest wysokie tempo zmian technologicznych. Powoduje to, że całe sektory przemysłu w sposób gwałtowny przechodzą od okresu wysokiej koniunktury do perspektywy koniecznej i trudnej restrukturyzacji.
5. Zmiany we współczesnej gospodarce, konsekwencje gwałtownej walki konkurencyjnej powodują, że wstrząsy w dziedzinach społecznych dotyczących całych regionów są tak silne, że władze państwowe są zmuszane do określonych reakcji i pomocy sektorowej. Problemem stają się wtedy, gdy pomoc publiczna przekracza pewne granice finansowe i czasowe.
6. Nową sferą interwencji władz państwowych i udzielania szerokiej pomocy publicznej jest powszechnie występujące zjawisko granic wzrostu i wyczerpywania się zasobów surowcowych.

---

<sup>10</sup> Zob. Huta Katowice na krawędzi bankructwa, „Gazeta Wyborcza” z 6.12.2000.

Trudności, które przeżywają poszczególne gałęzie przemysłu, wywołują zasadniczy problem dla polityki gospodarczej i udzielanej pomocy publicznej, mianowicie wymagają one podjęcia odpowiednich kroków w kierunku całkowitego lub częściowego zastępowania produkcji w tych gałęziach przez produkcję w innych dziedzinach gospodarki, czyli konwersji przemysłowej<sup>11</sup>.

Konwersja taka rodzi rozmaite trudności. Pierwsza z nich powstaje już na samym początku. Mianowicie już sama decyzja o podjęciu konwersji jest mechanizmem dość skomplikowanym. Wymaga wykonania badania, które pozwoli na ustalenie zakresu przeprowadzanych operacji, a także wyłonienia niezbędnych narzędzi. Diagnoza taka powinna próbować dać odpowiedź na zasadnicze pytanie, czy kryzys w danej gałęzi ma charakter przejściowy, czy też mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem o charakterze nieodwracalnym. Konwersja, a co za nią idzie, pomoc państwa, powinna być w dużej mierze uzależniona od odpowiedzi na powyższe pytania<sup>12</sup>.

Przedsiębiorstwo, które staje w obliczu zagrożenia, stara się z reguły zmieniać dotychczasowy asortyment produkcji. Natomiast jeżeli kryzys dotyka całe sektory, możliwe jest poszukiwanie dywersyfikacji produkcji, ale wybór jej kierunków jest często przedsięwzięciem obciążonym niejakim ryzykiem, gdyż nie rzadko opiera się na dość niepewnych przesłankach. Kolejnym problemem jest sytuacja, gdy trzeba zamknąć przedsiębiorstwo, którego urzędów raczej nie da się zastosować gdzie indziej i w innych sektorach. Powstaje wtedy problem zwolnień pracowników. Wówczas władze publiczne muszą wziąć na siebie rozwiązanie części problemu. Natomiast największym problemem w wykonywaniu manewru konwersji jest kwestia jej finansowania. Wówczas poszukać należy inwestora zewnętrznego, krajowego lub zagranicznego, jak również bierze się pod uwagę państwo jako donatora środków zewnętrznych, czyli rozważana jest opcja pomocy publicznej<sup>13</sup>.

Sprawnie przeprowadzona konwersja wymaga zatem podjęcia wielu bardzo istotnych działań. Działania takie można określić jako działania restrukturyzacyjne dotyczące samych przedsiębiorstw i działania związane z diagnozą sytuacji wokół przedsiębiorstwa<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Z. Podlasiak, *Pomoc publiczna na restrukturyzację wielkich przedsiębiorstw w Polsce*, w: S. Krajewski, T. Tokarski, *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie...*, op. cit., s. 143.

<sup>12</sup> Z. Sapijaska, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i zagrożenia*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 14.

<sup>13</sup> Z. Podlasiak, *Pomoc publiczna na restrukturyzację...*, op. cit., s. 146.

<sup>14</sup> Zob. A. Nalepka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Zarys problematyki*, WN PWN, Warszawa-Kraków 1999; C. Suszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1999.

Państwo musi występować w roli koordynatora i moderatora tworzenia i wdrażania koncepcji konwersji. Pomoc państwa powinna być wprzęgnięta w te koncepcje, tak aby były one realizowane efektywnie, z korzyścią dla kraju. Państwo musi być przede wszystkim profesjonalnym i odpowiednim menedżerem pomocy publicznej<sup>15</sup>.

## 5. Sektorowa pomoc publiczna i sposoby jej zastosowania w ramach polityki gospodarczej państwa

Państwo nie może przede wszystkim odwracać się od dużych przedsiębiorstw, które z powodu trudnej sytuacji na rynku popadają w kłopoty. Przykładem mogą być obecne kłopoty największych polskich przedsiębiorstw z branży budowlanej. Duże przedsiębiorstwa znajdujące się w takiej sytuacji potrzebują tzw. *rescue aid*, czyli natychmiastowej pomocy publicznej<sup>16</sup>.

Należy pamiętać o tym, że pomoc państwa jest zawsze pomocą ze środków publicznych lub jest uszczupleniem zasobów publicznych. Dlatego też państwo musi, po pierwsze, wymagać od przedsiębiorstwa, które chce uzyskać pomoc, dokładnego planu, w jaki sposób mają być wykorzystane środki oraz jakie przyniosą one skutki, i zastosować zasadę *first time the last time*. Pomoc nie może być udzielana bez przerwy oraz nie może być „topiona”, musi być tak spożytkowana, aby przedsiębiorstwo wyszło na prostą<sup>17</sup>.

Proces prywatyzacji powinien być w gospodarce kontynuowany. W prywatyzacji zawsze chodzi o wyłonienie inwestorów strategicznych, którzy dają największe nadzieje na efektywne zagospodarowanie zasobów w przyszłości. Ocena szans rozwojowych prywatyzowanego przedsiębiorstwa musi być naczelnym kryterium wyboru w procesie oceny prezentowanych ofert. Argumentowanie za tym, żeby prywatyzację przekładać na czas późniejszy, z reguły ma kontekst bardziej polityczny niż ekonomiczny. Prywatyzacja została bardzo mocno wyhamowana pod różnymi pretekstami. Jedynym konkretnym wytłumaczeniem takich wyhamowań jest kwestia polityczna, kwestia zorganizowanych grup nacisku, a także wzrost nastrojów populistycznych spowodowany kryzysem działa w ten sposób, że prywatyzacja nie jest *trendy*, a politycy boją się ją wdrażać, żeby nie tracić w sondażach.

<sup>15</sup> Ibid., s. 149.

<sup>16</sup> O taką się zresztą zwróciły. Prośba skierowana przez nie do Agencji Rozwoju Przemysłu o pożyczkę to, innymi słowy, prośba o udzielenie pomocy publicznej.

<sup>17</sup> Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa, Plan Działań Komisji Europejskiej dotyczący reformy pomocy państwa, 2009/C 136/04.

Sektorowa pomoc publiczna powinna być efektywnym narzędziem wsparcia konwersji i restrukturyzacji. Bardzo często poważnym problemem hamującym proces prywatyzacji jest część mienia, która potencjalnemu inwestorowi nie jest potrzebna do prowadzenia działalności gospodarczej. Są to bardzo często obiekty o charakterze socjalnym. Podobne znaczenie ma też zadłużenie przedsiębiorstw, jeżeli występuje. Pomoc publiczna powinna zmierzać do usunięcia tych przeszkód, natomiast państwo jako dobry menedżer powinno zadbać o to, aby tak przygotowane przedsiębiorstwo zostało oddane w dobre ręce.

## Podsumowanie

Kryzys w Europie spowodował zmianę spojrzenia na bardzo wiele kwestii, w tym także na kwestię pomocy publicznej. Komisja Europejska wprowadziła dodatkowe specjalne procedury, które mają dostosowywać formy i możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom w dobie kryzysu. W takim okresie państwo, w ramach swojej polityki gospodarczej, nie może odwracać się plecami do przedsiębiorstw, które z powodu kryzysu popadają w kłopoty. Jednocześnie też pomoc taka nie może być nadużywana. Państwo powinno w tym okresie zastosować spójną strategię udzielania sektorowej pomocy publicznej, która powinna być oparta na zasadach wsparcia przedsiębiorstw z jednej strony, z drugiej zaś – zachowania zasad rynkowych i standardów prawnych Unii. Autor sugeruje, aby dalsze badania skupiały się na kwestiach dotyczących sektorowej pomocy publicznej jako bardzo ważnych dla wszystkich podatników.

## STATE AID IN POLAND IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC POLICY OF THE STATE

### Summary

State aid is defined as an allocation of public funds or depletion of public financial resources for the benefit of enterprises breaching substantially competition in the Common Market. In the European Union it is hedged around with adequate regulations and controlled systematically by the European Commission. Its two primary kinds include horizontal and sectoral aid. As regards the latter one, it is an essential element of the economic policy as it is said to constitute a serious breach of the competition in the Common Market and, on the other hand, is an instrument used by the governments quite frequently. The Author offers the thesis that the sectoral state aid should be an instrument used by the government to reinstate economic efficiency in conformity with the EU standards and according to the “first time is the last time” principle. The Author discusses the theoretical issues related with the governmental economic policy, a scope of the



public state and a manner in which it is applied as an instrument of the economic conversion and privatization in Poland. The paper is based on the legal acts, directives of the European Commission, and the literature and may be used as a source material for all those who encounter public state-related issues, including students studying different subjects, officials, as well as everybody interested in this issue.