

Patrycja Soboń

## **Problematyka pomocy publicznej w wybranych sektorowych programach operacyjnych funduszy strukturalnych**

### **1. Pomoc publiczna a fundusze strukturalne.**

Zdecydowana większość pomocy publicznej w ramach funduszy strukturalnych jest gwarantowana w postaci bezzwrotnych grantów albo pomocy bezpośredniej. W mniejszym stopniu są to środki zwrotne. Bez względu jednak na to, w jakiej formie występuje ta pomoc, wszystkie operacje finansowane przez fundusze unijne muszą respektować zasady konkurencji. W tym celu zostało opracowane i uchwalone między innymi Rozporządzenie 1260/99/WE z 21 czerwca 1999 roku ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>1</sup>, w którym ustanowiono warunki odnośnie pomocy publicznej do każdego poziomu programowania funduszy strukturalnych. Na etapie negocjacji i zatwierdzania programów Komisja Europejska sprawdza zgodność programu na podstawie artykułu 15 ust. 3 tego Rozporządzenia, z kolei zgodnie z artykułami 18 ust. 2 lit. b i 19 ust. 3 lit. b Instytucja Zarządzająca<sup>2</sup> dostarcza niezbędnych informacji do rozpatrzenia całości programu. Na tym poziomie KE

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999 r.

<sup>2</sup> Instytucja Zarządzająca – właściwy minister albo inny organ administracji publicznej, odpowiedzialny za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu operacyjnego albo za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, albo Podstaw Wsparcia Wspólnoty, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej ustanawiających Fundusz Spójności i ustanawiających przepisy ogólne w

może zablokować wkład finansowy do działań, jeżeli nie jest zapewniona zgodność z zasadami pomocy publicznej. W toku wdrażania zatwierdzonych programów IZ na podstawie art.34 ust.1 lit. g musi zapewnić, że wszystkie operacje są zgodne z pomocą publiczną, a także to, że wkład funduszy do poszczególnych operacji jest zgodny z pułapami pomocy publicznej. Na etapie monitoringu i kontroli finansowej przedstawiane są coroczne sprawozdania w celu klarownego ukazania poszczególnych kroków, jakie zostały podjęte, aby zapewnić zgodność operacji z zasadami pomocy publicznej. W takim kontekście kontroli finansowej Komisja oraz Instytucja Zarządzająca mogą upewniać się, że dana pomoc zarządzana jest zgodnie z zasadami pomocy publicznej. Na mocy artykułu 39 Rozporządzenia KE może zdecydować o opóźnieniu wypłaty i nakazać korekty finansowe, jeśli okaże się, że zaistniała sytuacja nieprawidłowej, to znaczy, niezgodnej z zasadami pomocy publicznej, implementacji funduszy. Generalnie, zarządzający projektami, czyli liderzy projektów, muszą odpowiedzieć sobie na dwa bardzo pytania, istotne z punktu widzenia dalszego rozpatrywania i oceniania projektów związanych z funduszami unijnymi. Po pierwsze, **czy dane finansowanie zawiera w sobie pierwiastki wskazujące, że działanie może być uznane za pomoc publiczną?** I po drugie – jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie była twierdząca – **czy ta pomoc jest zgodna z prawodawstwem w zakresie udzielania dofinansowania ze środków publicznych?**

---

sprawie funduszy strukturalnych (ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004 Nr 116, poz. 1206).

Oczywiste przy tym jest, że jeśli nie ma elementarnych składników pomocy publicznej, to projekt może być rozpatrywany w normalnym trybie z jedynym zastrzeżeniem dostosowania do regulacji koniecznych do jego przeprowadzenia (np. związanych z przeprowadzaniem zamówień publicznych). Natomiast, gdy w projekcie zidentyfikowana jest pomoc publiczna, to zarządzający środkami z funduszy musi ustalić pewne podstawowe kwestie, jak na przykład:

- wysokość pomocy, tzn. pełną sumę funduszy publicznych z całkowitą alokacją funduszy strukturalnych jako udział w całkowitych kosztach kwalifikowanych;
- wysokość odpowiednich pułapów w ramach podejmowanych działań (pomoc publiczna przekraczająca dane progi jest nielegalna i podlega zwrotowi);
- czy cały projekt jest pokrywany z funduszy pomocowych, które zostały już zgłoszone i zatwierdzone przez KE;
- czy krajowe finansowanie jest dozwolone w przypadku współfinansowania z funduszy strukturalnych i środków krajowych<sup>3</sup>.

Przy rozpatrywaniu odpowiedzi na drugie pytanie – jakie regulacje pomocy publicznej mają zastosowanie, należy z pewnością odnieść się do *Tabeli 1* zawierającej odpowiednie akty prawne.

Obecnie w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej możemy także korzystać z pomocy publicznej realizowanej w ra-

---

<sup>3</sup> U. Rudolph, *Fundusze strukturalne a pomoc publiczna.*, prezentacja PowerPoint dostępna na stronie internetowej [http://www.erdf.edu.pl/downloads/1\\_06.02.2006](http://www.erdf.edu.pl/downloads/1_06.02.2006)

**Tabela 1. Regulacje dotyczące pomocy publicznej**

Pomoc na inwestycje produkcyjne	Wytyczne regionalne o pomocy publicznej (Dz. Urz. WE 74 z 10.3.98)
Środki pomocowe na szkolenia	Rozporządzenie nr 68/2001/WE (Dz. Urz. WE 2001 L 10 z 13.01.2001)
Środki pomocowe na ochronę środowiska	Wytyczne o pomocy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska (Dz. U. WE 37 z 3.2.2001)
Środki pomocowe na badania i rozwój	Framework badań i rozwoju, (Dz. U. WE 45 z 17.2.1996)
<i>De minimis</i>	Rozporządzenie nr 69/2001/WE z 12 stycznia 2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz. Urz. WE 2001 L 10 z 13.01.2001)
Środki pomocowe dla MSP	Rozporządzenie dotyczące wyłączeń grupowych nr 70/2001/WE z 12 stycznia 2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001)

*Źródło:* opracowanie własne

mach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006<sup>4</sup>. Jednak, aby w pełni korzystać z takiego dofinansowania nałożono na kraje członkowskie UE obowiązek przygotowywania programów operacyjnych horyzontalnych i sektorowych bądź też rozwoju regionalnego, które są niezbędnym wymogiem dla uzyskiwania dotacji finansowych ze strony funduszy strukturalnych. Program operacyjny to dokument przygotowany przez rząd państwa członkowskiego, a zatwierdzony przez Komisję Europejską, który ma za zadanie przekształcenie ogólnej strategii rozwoju państwa i regionu w „priorytety”, „działania” oraz towarzyszący mu plan finansowy. Priorytety, działania oraz ramy finansowe określają warunki dla finansowania konkretnych projektów, spełniających odpowiednie kryteria. Oznacza to, że program operacyjny musi być skoncentrowany na kilku

<sup>4</sup> Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju.

wybranych elementach strategii rozwoju, stanowiących jednakże główne osie koncentracji szans i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie jest możliwe i celowe finansowanie w ramach programu operacyjnego wszystkich typów działań i projektów. Wyboru i hierarchizacji (poprzez np. zapewnienie im odpowiedniego udziału w ogóle środków finansowych przeznaczonych na program) priorytetów dokonuje się w oparciu o analizę aktualnej sytuacji<sup>5</sup>. Polska do realizacji na lata 2004-2006 opracowała następujące programy:

1. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (**ZPORR**)
2. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (**SPO RZL**)
3. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (**SPO WKP**)
4. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (**SPO ROL**)
5. Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (**SPO Ryby**)
6. Sektorowy Program Operacyjny Transport (**SPO Transport**)
7. Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna (**SPO PT**)

Jeżeli chodzi o pomoc publiczną udzielaną w ramach przedstawionych powyżej programów operacyjnych, to może ona występować w postaci:

- **programu pomocowego podlegającego notyfikacji do KE;**

---

<sup>5</sup> <http://www.euofunds.pl/www/index.php?topgroupid=16>, 10.05.2005.

- programu pomocowego przewidującego udzielenie pomocy publicznej w ramach wyłączeń grupowych (*block exemption*);
- programu *de minimis*.

Sektorowym programom operacyjnym przyporządkowane zostały odpowiednie kategorie pomocy. **W ramach SPO RZL opracowano 9 programów pomocowych**, w tym: 3 programy *de minimis*, 6 programów przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych (w tym 4 programy na zatrudnienie i 2 programy na szkolenia). **W ramach SPO WKP opracowano 13 programów pomocowych**, w tym: 2 programy *de minimis*, 2 programy przewidujące udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych (w tym program na inwestycje oraz na doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorców) oraz 9 programów podlegających obowiązkowi notyfikacji do KE w ramach procedury przejściowej. Pomoc publiczna w ramach ZPORR wygląda następująco: 2 programy *de minimis*, 4 programy przewidujące udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych i 3 programy podlegające obowiązkowi notyfikacji do KE w trybie art. 88 ust. 3 TWE.

## **2. Dopuszczalność pomocy publicznej w poszczególnych działaniach wybranych sektorowych programów operacyjnych funduszy strukturalnych.**

Jedną z najistotniejszych kwestii w przypadku ubiegania się o dotacje z UE jest ustalenie, czy dane działanie sektorowego programu operacyjnego, w ramach którego przedsiębiorca chce uzyskać dofinansowanie, nosi znamiona pomocy publicznej. Poniżej zaprezentowane zostaną zestawienia poszczególnych działań sektorowych

programów operacyjnych, które zawierają elementy pomocy publicznej.

W ramach SPO WKP środki pomocowe dla przedsiębiorstw mogą być przyznane na: inwestycje produkcyjne, ochronę środowiska, badania i rozwój. Pomoc ta z reguły ma charakter dotacji, gdyż według dużej grupy ekspertów-ekonomistów taka forma ma najmniej szkodliwy wymiar, jeżeli chodzi o wpływ na funkcjonowanie wolnej konkurencji.

Jeżeli chodzi o zgodność poszczególnych działań w ramach SPO WKP z prawodawstwem w zakresie pomocy publicznej, generalnie można uznać, że większość z nich reglamentowana jest przede wszystkim Rozporządzeniem 70/2001/WE dotyczącym wyłączeń grupowych z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>6</sup>. W zakresie wyżej wymienionego aktu prawnego przyznawane są środki pomocowe dla sektora MŚP. Zgodność działań SPO WKP z poszczególnymi aktami prawnymi dotyczącymi udzielania pomocy publicznej została zaprezentowana w *Tabeli 2*.

**Tabela 2. Wspólnotowe akty prawa pomocy publicznej a działania w ramach SPO WKP.**

Akt prawny	Nr działania zgodnego z danym aktem prawnym
Rozporządzenie 70/2001/WE z 12 stycznia 2001 roku dotyczące wyłączeń grupowych w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw.	Działanie: 1.2, 1.3, 1.4
Działanie: 2.1, 2.3, 2.4	

<sup>6</sup> Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001.

Rozporządzenie 69/2001/WE z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis.	Działanie: 2.1, 2.3, 2.4
Wytyczne dla państwowej pomocy publicznej o celach regionalnych.	Działanie: 1.3, 1.4,
Działanie: 2.1, 2.2, 2.4	
Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące przyznawania środków pomocowych na badania i rozwój.	Działanie 1.4
Wytycznych Komisji Europejskiej o pomocy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska.	Działanie 2.4

*Źródło:* opracowanie własne.

Podobnie sytuacja wygląda w związku z dopuszczalnością pomocy publicznej w SPO RZL. *Tabela 3* prezentuje działania, w ramach których wsparcie traktowane jest jako pomoc publiczna, oraz odpowiednie rozporządzenia, wedle których udzielanie tej pomocy jest zgodne z prawem. Należy zaznaczyć, że pomoc publiczna w SPO RZL jest udzielana w szczególności na szkolenia i subsydiowane zatrudnienie. Przykładowo dnia 21 września 2004 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania kobietom pomocy *de minimis* na podjęcie własnej działalności gospodarczej<sup>7</sup>. W rezultacie kobiety, które chciałyby założyć taką działalność, mogą liczyć na dodatkową pomoc ze środków publicznych w ramach działania 1.6. SPO RZL.

**Tabela 3. Pomoc publiczna w SPO RZL – Rozporządzenia.**

	Nazwa działania SPO RZL	Podstawa prawna pomocy publicznej
1.2	Subsydiowanie wynagrodzeń młodzieży	Rozporządzenie Komisji 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
1.3	Subsydiowanie wynagrodzeń osób	Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE

<sup>7</sup> Dz. U. 2004 Nr 234, poz. 2346.



	długotrwale bezrobotnych	2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
1.4	Szkolenia dla pracodawców (oraz organizatorów pracy w firmach) zatrudniających lub zamierzających zatrudnić osoby niepełnosprawne	Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis
	Subsydiowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych	Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
	Przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb pracowników niepełnosprawnych	Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis
1.5	Subsydiowanie wynagrodzeń osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji	Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
	Subsydiowanie tworzenia nowych miejsc pracy	Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
1.6	Dotacje na tworzenie miejsc pracy	Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia
	Dotacje dla osób samozatrudniających się	Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis
	Szkolenia dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Szkolenia dla przedsiębiorców w zakresie elastycznych form zatrudnienia	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
2.3	Szkolenia dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Staże dla pracowników przedsiębiorstw w centrach badawczych	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Pilotażowe projekty szkoleniowe w zakresie nowych form zatrudnienia	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Realizacja wysokospecjalistycznych kursów dla kadry przedsiębiorstw	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń
	Realizacja wysokospecjalistycznych kursów dla kadry przedsiębiorstw	Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie materiałów zawartych na stronie [http://www.koszeffs.pl/docs/Tabela\\_pomocy\\_publicznej\\_dla\\_SPO\\_RZL.doc](http://www.koszeffs.pl/docs/Tabela_pomocy_publicznej_dla_SPO_RZL.doc)

Zagadnienie dotyczące możliwości udzielania pomocy publicznej w ramach ZPORR jest tak samo istotne z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, czyli polskich przedsiębiorców, jak

przy poprzednich omówionych już programach operacyjnych. Kolejna tabela prezentuje zestawienie działań, co do których stosuje się zasady udzielania pomocy publicznej.

**Tabela 4. Działania w ramach ZPORR zawierające elementy pomocy publicznej.**

Numer działania	Tytuł działania
Działanie 1.2	Infrastruktura ochrony środowiska.
Działanie 1.4	Rozwój turystyki i kultury.
Działanie 2.3	Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa.
Działanie 2.4	Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi.
Działanie 2.5	Promocja przedsiębiorczości.
Działanie 3.2	Obszary podlegające restrukturyzacji.
Działanie 3.3	Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne.
Działanie 3.4	Mikroprzedsiębiorstwa.

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie materiałów zawartych na stronie <http://www.dpr.woj-pomorskie.pl/?dzial=386>, 13.09.2005

Powyższe krótkie wyliczenia obrazują to, jak wiele działań w ramach sektorowych programów operacyjnych może być dofinansowanych ze środków publicznych krajowych. Należy jednak zaznaczyć, iż procedury takiego współfinansowania wcale nie są łatwe i wiążą się niekiedy z dodatkowymi obciążeniami dla samych beneficjentów.

### **3. Problemy związane z udzielaniem pomocy publicznej w ramach wybranych programów operacyjnych.**

Pomimo ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, taka forma wsparcia nadal funkcjonuje w polskim i unijnym prawodawstwie. Należy jednak zaznaczyć, iż pomimo ustabilizowania sytuacji

związanej z harmonizacją prawa polskiego ze wspólnotowym dobrem prawnym w dziedzinie odnoszącej się do pomocy publicznej<sup>8</sup>, to jednak kwestia udzielania pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych nadal jest wielce problemowa i wymaga wielu zmian. Doświadczenia pierwszych miesięcy wdrażania i wykorzystania funduszy strukturalnych jednoznacznie wykazują, że jest jeszcze wiele niedopracowanych rozwiązań, jeżeli chodzi o procedury uzyskiwania dofinansowania z UE. Okazało się na przykład, że skomplikowany mechanizm jej udzielania niejednokrotnie stał się problemem dyskwalifikującym danego przedsiębiorcę z możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy unijnych. W większości te problematyczne kwestie wiążą się bezpośrednio z samą realizacją projektów i rozliczaniem poszczególnych dotacji, jednakże bardzo dużym utrudnieniem są także takie zjawiska, jak błędne informowanie o zasadach i regułach udzielania i rozliczania pomocy, narastająca niekompetencja osób odpowiedzialnych za sprawne przeprowadzanie procedur udzielania pomocy, czy też na przykład opóźnienia w przepływach finansowych<sup>9</sup>. Oczywiście jest, że kwestia związana z pozyskiwaniem funduszy z UE jest jeszcze świeża i niezbyt dobrze sprecyzowana, dlatego też problemów o podobnej treści jest wiele i trzeba nastawić się na to, że nie znikną one w ciągu najbliższych miesięcy.

Jeżeli chodzi o udzielanie pomocy publicznej w ramach sektorowych programów operacyjnych, to **kwestie sporne i niezrozumiałe wiążą się przede wszystkim z istotą pomocy *de minimis***. Obli-

---

<sup>8</sup> Od 1 maja 2004 r. stosuje się w Polsce wprost przepisy wspólnotowe.

czanie tego typu pomocy to podstawowy problem beneficjentów ostatecznych SPO WKP. Generalnie wiadomo, iż jest to pomoc, która może być udzielana przedsiębiorcom (mikro, małym, średnim i dużym) ze wszystkich sektorów. Jednak należy pamiętać, że istnieją od tego pewne wyjątki i tak na przykład pomoc nie może być przyznana MŚP z sektora transportowego oraz działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem i marketingiem produktów<sup>10</sup>. Pomoc *de minimis* kumuluje się z każdą pomocą udzieloną w ciągu trzech kolejnych lat (36 miesięcy), która została przyznana przedsiębiorcy poza jakimkolwiek programem pomocowym zatwierdzonym, czyli notyfikowanym przez Komisję Europejską do łącznej kwoty wsparcia nieprzekraczającej 100 000 euro. Pomoc ta liczona jest od dnia udzielenia pomocy przedsiębiorcy, a więc dnia, w którym przedsiębiorca nabył prawo do skorzystania z tej pomocy. Przeznaczenie pomocy *de minimis* najczęściej określone jest w programie pomocowym, na co należy zwracać szczególną uwagę. Należy pamiętać także, że zgodnie z przepisami prawnymi obowiązek informowania przedsiębiorców o tym, że udzielona pomoc była pomocą *de minimis*, leży po stronie organu udzielającego pomocy<sup>11</sup>. Niestety, odpowiedzialne za to organy i instytucje często niedopełniają swoich obowiązków, pomimo tego, iż na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis*<sup>12</sup> są one zobligowane wydawać beneficjentom zaświadcze-

---

<sup>9</sup> *Czarna Lista Barrier*, Polska Konfederacja Prywatnych Przedsiębiorców, Warszawa, styczeń 2005.

<sup>10</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (*de minimis*), 11.05.2005.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Dz. U. 2004 Nr 187 poz. 1930.

nia o udzieleniu pomocy *de minimis* w dniu udzielenia takiej pomocy (czyli w dniu, w którym przedsiębiorca nabył prawo do uzyskania pomocy, np. poprzez zawarcie umowy wsparcia). Rozporządzenie określa między innymi formę, treść, termin i sposób wydawania tego rodzaju dokumentów<sup>13</sup>. Obecnie w ramach ustawowego obowiązku monitorowania pomocy publicznej organem monitorującym udzielenie pomocy publicznej jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta<sup>14</sup>. Z tego też tytułu podmioty udzielające pomocy są zobowiązane do sporządzania i przedstawiania Prezesowi sprawozdań o udzielonej pomocy wraz z wszelkimi wymaganymi informacjami.

Z kolei podmiot ubiegający się o pomoc inną niż *de minimis* jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy informacji o otrzymanej pomocy publicznej zawierającej datę, podstawę prawną, formę i przeznaczenie. Do czasu przekazania przez beneficjenta pomocy zaświadczeń lub informacji pomoc ta nie może być udzielona. Zakres sprawozdań składanych przez beneficjenta lub podmiot udzielający pomocy określany jest w drodze rozporządzeń Rady Ministrów<sup>15</sup>.

W toku wdrażania funduszy strukturalnych został **zidentyfikowany kolejny istotny problem w postaci zasad obliczania wysokości pomocy publicznej, w szczególności pomocy *de minimis***. Procedurę jej obliczania zawarto między innymi w Uzupełnieniu

---

<sup>13</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (postępowanie) 11.05.2005

<sup>14</sup> Stan taki wynika z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. 03.86.804 z póź. zm.)

<sup>15</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (postępowanie) 11.05.2005

SPO WKP<sup>16</sup>, a także we wzorach wniosków. Jednak, jak okazało się w praktyce, konieczność wyliczania przez aplikującego wielkości pomocy publicznej udzielonej wnioskodawcy przed złożeniem wniosku o wsparcie finansowe przerosła wszelkie oczekiwania zainteresowanych odnośnie stopnia trudności i zawiłości tej procedury<sup>17</sup>. Okazało się, iż dla wielu polskich przedsiębiorców sposób obliczania pomocy jest niezrozumiały i dla laika w tej dziedzinie jest problemem „nie do przejścia”. Oczywiście istnieją instytucje, jak chociażby instytucje otoczenia biznesu, które mogą wykonać takie operacje za potencjalnych zainteresowanych aplikacjami o dofinansowanie. Jednakże takie usługi kosztują, a ponadto czy nie lepiej by było, gdyby takie procedury były na tyle przejrzyste i klarowne, żeby każdy przedsiębiorca – bez względu na profesję – mógł sam wyliczyć kwotę przyznanej mu już pomocy publicznej? Pomimo tego, iż informacje na temat sposobu obliczania pomocy *de minimis* zostały zamieszczone na stronie internetowej Programu Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw<sup>18</sup>, to jednak znaczna część beneficjentów Programu i osób zaangażowanych w procedury związane z przyznaniem pomocy w ramach SPO WKP wskazuje skomplikowane zasady obliczania pomocy publicznej jako problem i barierę<sup>19</sup>. Generalnie nie są to pojedyncze głosy, raczej mają one charakter kolektywny. Wyrażają one często oburzenie takim stanem faktycznym. Większość komentarzy jest tak sformułowana, aby zwrócić szczególną uwagę na powyższy problem osobom odpowiedzialnym za tą

---

<sup>16</sup> Dz. U. 2004 Nr 197, Poz. 2023

<sup>17</sup> *Czarna Lista Barier*, dz. cyt.

<sup>18</sup> <http://www.konkurencyjnosc.gov.pl/Obliczanie+pomocy+de+minimis>, 11.05.2005

<sup>19</sup> *Czarna Lista Barier*, dz. cyt.

sytuację. Na przykład w wydanej w styczniu 2005 roku przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan „Czarnej Liście Barier” zawarto postulat, aby w odniesieniu do problemu skomplikowanych zasad obliczania pomocy *de minimis* przeszkolić pracowników Regionalnych Instytucji Finansujących<sup>20</sup>, a w szczególności Punktów Konsultacyjno-Doradczych<sup>21</sup>, tak, aby służyli oni realną pomocą przedsiębiorcy w tym obszarze<sup>22</sup>. Takie stanowisko wydaje się być jak najbardziej słuszne, zważywszy na fakt, iż to właśnie tego typu instytucje powinny służyć kompleksową pomocą w każdej dziedzinie związanej z pozyskiwaniem wsparcia z funduszy unijnych. Tym bardziej więc zatrważające jest to, iż przedsiębiorca w wielu przypadkach nie może liczyć na ich profesjonalne wsparcie, ale zmuszony jest szukać rozwiązania swych problemów na stronach internetowych, które niestety także bywają często zawodne.

Konkluzje w omówionym obszarze są jednoznaczne. Oczywiście jest to, że jest jeszcze wiele do zrobienia w materii dotyczącej pomocy publicznej w programach operacyjnych. Niestety, na generalne uporządkowanie problematycznych kwestii trzeba będzie jeszcze poczekać, ale pocieszające jest to, iż po ponad roku członkostwa

---

<sup>20</sup> RIF – Regionalne Instytucje Finansujące, w swoich działaniach koncentrują się na zarządzaniu regionalnymi programami rozwoju przedsiębiorczości, administrowaniu w imieniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości sektorowymi instrumentami wsparcia MŚP w regionie, udzielaniu podstawowej pomocy doradczej dla przedsiębiorstw (porównaj: <http://www.rif.opole.pl/index.php?str=m> i <http://www.parp.gov.pl/rif.php>, 11.05.2005).

<sup>21</sup> PKD – Punkty Konsultacyjno-Doradcze, pełnią funkcję instytucji pierwszego kontaktu dla małych i średnich przedsiębiorców. Na terenie całego kraju działa ich blisko 200. Bezpłatne informacje, jakie mała lub średnia firma może uzyskać w PKD, dotyczą zarówno podstawowych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz zarządzaniem przedsiębiorstwem, jak również dostępnych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców (więcej na stronie <http://www.parp.gov.pl/pomoc.php> 11.05.2005).

Polski w UE pojawiło się już wiele postulatów mających na celu poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Niektóre problemy zostały tu ukazane jedynie w oparciu o doświadczenia związane z realizacją SPO WKP. Należy jednak pamiętać, że problematyka pomocy publicznej nie ogranicza się tylko do tego jednego programu. Istnieją także inne, gdzie występują podobne problemy i są równie szkodliwe z punktu widzenia beneficjentów programu, jak w programie „Konkurencyjność”.

#### **4. Konkluzje dotyczące udzielania pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych**

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku uruchomione zostały, znacznie większe niż kiedykolwiek wcześniej, programy wsparcia dla przedsiębiorczości w ramach sektorowych programów operacyjnych, a zwłaszcza SPO WKP. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy można łatwo wywnioskować, że system wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw i rozwoju przedsiębiorczości doznał znacznej progresji. Jednak wiele założeń odnoszących się do tej kwestii uległo w ciągu ostatnich lat znacznym zmianom. Należy pamiętać, że jeszcze do niedawna w Polsce pomoc państwa dla przedsiębiorstw była bardzo „hojna”. Taka sytuacja wzbudzała wiele wątpliwości oraz zastrzeżeń i dlatego wymagała przeprowadzenia sprawnych reform, w szczególności w zakresie polskiego prawodawstwa odnoszącego się do niniejszej materii. Tak też się stało. Rząd polski został zobligowany do opracowania nowej strate-

---

<sup>22</sup> *Czarna Lista Barrier*, dz. cyt.



gii udzielania pomocy publicznej i zharmonizowania prawa w tej dziedzinie z przepisami wspólnotowymi. Priorytetowym założeniem stało się ograniczenie pomocy dla sektorów schyłkowych na rzecz zdecydowanego zwiększenia wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na badania naukowe. Jednak, w celu lepszego zrozumienia jak ten proces ewoluował, należy krótko omówić stan sprzed roku 2004, czyli sprzed momentu, gdy Polska stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Analizując sprawozdania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta można zaobserwować, jak dalece polityka odnośnie udzielania pomocy publicznej zmieniła swój kierunek. Z analizy raportu UOKiK sporządzonego w sierpniu 2003 roku jasno wynika, że w 2002 r. wartość pomocy publicznej w Polsce wyniosła aż 10 277,6 mln zł, czyli około 2 665,0 mln euro, co szacunkowo stanowiło około 1,3% PKB i 1,52% wartości dodanej brutto w polskiej gospodarce. W przeliczeniu na jednego zatrudnionego w gospodarce wartość tej pomocy wyniosła 1 002,49 zł, czyli 260 euro<sup>23</sup>. Podobnie było w roku 2003, kiedy to zanotowano największą w ostatnich latach sumę przyznanej pomocy publicznej. Niestety, w strukturze pomocy publicznej w Polsce dominujący udział miała pomoc na restrukturyzację, która stanowiła w 2000 roku – 36.3%, 2001 – 42,8% i w 2002 roku – 37%. Z kolei w krajach Unii Europejskiej bardzo duże znaczenie miała pomoc kierowana do takich obszarów, jak rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, działalność badawczo-rozwojowa i ochrona środowiska. W 2002 roku wsparcie tych obszarów jako procentowy udział w pomocy

---

<sup>23</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, sierpień 2003.

horyzontalnej w skali całej UE wynosiło odpowiednio: 14%, 15% i 16%, podczas gdy w Polsce jedynie 4,0%, 4,0% i 4,1%<sup>24</sup>.

Po akcesji Polski do struktur unijnych sytuacja związana z udzielaniem pomocy publicznej nieco się zmieniła. Położony większy nacisk na pomoc horyzontalną. Dzięki temu duża część pomocy publicznej została przeznaczona na program rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto od momentu wejścia Polski do UE polskie władze przestały decydować o tym, kiedy pomoc publiczna jest dozwolona, w obecnej chwili te kompetencje należą wyłącznie do Komisji Europejskiej<sup>25</sup>. Obecnie można śmiało stwierdzić, iż założenia rządu były jak najbardziej słuszne i przyniosły po części spodziewane efekty. Prócz tego, że zmieniła się maksymalna wielkość pomocy, zmienili się także beneficjenci korzystający z publicznej pomocy i jej rodzaje<sup>26</sup>. Połączenie pieniędzy krajowych i unijnych w ramach sektorowych programów operacyjnych okazało się bardzo dobrym rozwiązaniem przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla sektora badawczo-rozwojowego. Na *Wykresie 1* przedstawiono dane dotyczące wysokości planowanego wsparcia z budżetu państwa dla górnictwa i dla firm w latach 2005-2010.

Proces zmian w odniesieniu do pomocy publicznej ewoluował przede wszystkim ze względu na to, że Polska stała się członkiem Unii. Pomoc publiczna uruchamiana przez Wspólnotę w swoim

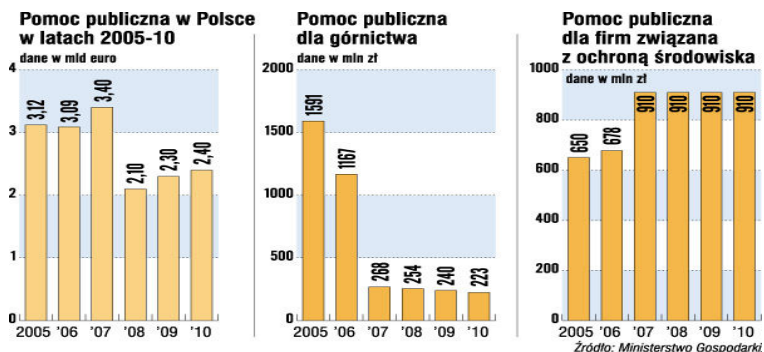
---

<sup>24</sup> *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, Warszawa marzec 2005, s. 18.

<sup>25</sup> K. Niklewicz, *Pomoc publiczna. Mniej, ale lepiej*, „Gazeta Wyborcza”, 23.03.2005.

<sup>26</sup> Porównaj Raport 2003 i Raport 2004 na: [http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc\\_publiczna/raporty\\_i\\_analizy/](http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc_publiczna/raporty_i_analizy/), 11.05.2005.

## Wykres 1. Planowana pomoc publiczna na lata 2005-2010.



Źródło: Ministerstwo Gospodarki, za: „Gazetą Wyborczą”, 23.03.2005

założeniu nakierowana jest na poprawę konkurencyjności i promowanie szeroko rozumianej przedsiębiorczości. W Polsce na realizację zadań w zakresie polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w 2004 roku uruchomiono między innymi trzy programy operacyjne: SPO WKP, SPO RZL i ZPORR. W ramach wymienionych programów w latach 2004-2006 łączną wartość przyznawanej pomocy publicznej szacuje się odpowiednio:

- w SPO WKP na 1 135,4 mln euro, w tym publiczne środki wspólnotowe wynoszą 809,2 mln euro i publiczne środki krajowe 326,2 mln euro;
- w SPO RZL na 331,5 mln euro, w tym 251,2 mln euro środków publicznych wspólnotowych i 80,3 mln euro środków publicznych krajowych;

- w ZPORR na 615,4 mln euro, w tym 518,2 mln euro środków wspólnotowych i 97,2 mln euro środków krajowych<sup>27</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe wyliczenia (z uwzględnieniem pomocy publicznej przyznawanej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, którego głównym celem jest rozwijanie infrastruktury transportowej przyczyniającej się do wzrostu konkurencyjności gospodarczej i której szacunkowa wartość w latach 2004-2006 wyniesie 31,6 mln euro), łączną pomoc przyznawaną w związku z realizacją programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych szacuje się na 2 113,9 mln euro z udziałem na publiczne środki wspólnotowe w wysokości 1 602,3 mln euro i publiczne środki krajowe w wysokości 511,6 mln euro.

## **5. Działania w perspektywie**

Analiza procesów udzielania pomocy publicznej w Polsce do roku 2004 przedstawiona w *Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*<sup>28</sup> ewidentnie wskazuje, że pomoc publiczna koncentrowała się głównie na pomocy sektorowej. Ta sytuacja właśnie implikowała konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian w związku z udzielaniem takiej pomocy przedsiębiorstwom. Z tego też względu celem głównym Programu polityki pomocy publicznej na lata 2005-2010 stało się skorelowanie tej polityki z wymogami, standardami i tendencjami Unii Europejskiej. Istotne jest jednak uwzględnienie specyfiki sytuacji gospodarczej Polski i przyjęcie priorytetów odpowiadających potrzebom gospodarki. Na

---

<sup>27</sup> *Program polityki...*, dz. cyt., s. 18.

<sup>28</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2005 r.

obecnym etapie rozwoju Polski specyfika naszych potrzeb wymaga realizacji dwóch celów szczegółowych:

- koncentracji pomocy publicznej na prorozwojowych kierunkach;
- poprawy skuteczności i efektywności udzielanej pomocy.

Program polityki w zakresie pomocy publicznej będzie ukierunkowany na wzmacnianie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i przeorientowanie pomocy publicznej na rzecz wsparcia horyzontalnego adresowanego głównie do MŚP dokonujących modernizacji i unowocześnienia prowadzonej działalności, wdrażających nowe technologie i nowe modele zarządzania. Planowana pomoc powinna służyć rozwojowi przedsiębiorstw oraz zwiększaniu przez nie zatrudnienia. Wsparciem zostaną objęte przede wszystkim takie obszary tematyczne jak: **rozwój małych i średnich przedsiębiorstw** – współfinansowanie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej, szkolenia, **dofinansowanie inwestycji** – w tym realizowanych w dziedzinach o wysokim potencjale konkurencyjnym i naukochłonnym, infrastruktury technicznej, proekologicznej, wsparcie realizacji przedsięwzięć obejmujących inwestycje prowadzące do zasadniczych zmian procesu produkcyjnego lub produktu, **wsparcie badań i prac rozwojowych** – dofinansowanie badań przemysłowych i badań przedkonkurencyjnych przez przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw we współpracy z instytucjami prowadzącymi działalność naukowo-badawczą<sup>29</sup>.

Założenia te są w pełni zgodne z programem reformy regulacji w zakresie pomocy publicznej na poziomie wspólnotowym, pla-

nowanej przez Komisję na lata 2005-2009. Powinny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w programach operacyjnych służących wydatkowaniu funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007-2013.

---

<sup>29</sup> *Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, s. 26.