

FRAGMENT

IMPLIKACJE POZYSKIWANIA POMOCY PUBLICZNEJ B+R+I

MAGDALENA WIERCIOCH

 [Przejdź do e-Księgarni.](#)

To jest fragment. Pełną wersję książki
znajdziesz w księgarni internetowej.

Rozdział 1. Pomoc publiczna na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną w Polsce

Dynamiczne otoczenie gospodarcze wymaga od przedsiębiorców nieustannego dostosowywania się do zachodzących zmian – najlepiej szybciej niż konkurencja. Warunkiem rozwoju i osiągnięcia przewagi konkurencyjnej jest nie tylko optymalne wykorzystywanie zasobów materialnych oraz niematerialnych, ale również dostępnych źródeł finansowania zewnętrznego. Nie każde przedsiębiorstwo ma możliwość finansowania działalności środkami pochodzącymi z kredytu lub innych źródeł (np. leasing, faktoring), stąd dodatkowym stymulatorem rozwoju może być pomoc publiczna.

Wiedza w zakresie pomocy publicznej i możliwości jej wykorzystania wśród przedsiębiorców jest niestety wciąż niewielka. Zasadniczą barierą w zwiększaniu konkurencyjności z wykorzystaniem środków pomocy publicznej jest brak kompletnych informacji dotyczących możliwości i sposobów sięgania po konkretne środki pomocowe, które mogłyby wspierać rozwój firmy, ułatwić zrozumienie skomplikowanych kwestii proceduralnych i przedłużające się formalności. Nie bez znaczenia pozostaje również mentalność samych przedsiębiorców, wśród których można spotkać osoby niezorientowane w etapach pozyskiwania wsparcia w formie pomocy publicznej – uważające, że najpierw należy skorzystać z dostępnej pomocy publicznej, a dopiero później zastanawiać się na tym, na co przeznaczyć te środki. Kolejność tych działań powinna być zdecydowanie odwrotna. Zwiększanie konkurencyjności należy zacząć od zdefiniowania problemu, który leży u podłoża niskiej konkurencyjności. Następnie powinno się przejść do ustalenia, w jakich aspektach pomoc publiczna mogłaby te problemy zniwelować,

a dopiero na końcu zainicjować działania ukierunkowane na pozyskanie odpowiedniego dofinansowania, odpowiadającego potrzebom firmy.

Niniejszy rozdział w sposób szczegółowy przedstawia rodzaje, formy i ogólne zasady udzielania pomocy publicznej, z naciskiem na wsparcie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej. Określono w nim formy i procedury ubiegania się o pomoc publiczną oraz przedstawiono historyczne, jak również aktualne środki pomocowe, o których wiedzę powinien mieć każdy przedsiębiorca.

1.1. Istota oraz cechy pomocy publicznej w świetle regulacji polskich i unijnych

Pomoc publiczną rozumie się najczęściej jako selektywne przysporzenie korzyści finansowych dla przedsiębiorstw, co rodzi jednocześnie powstanie obciążenia w obszarze finansów publicznych¹. Przysporzenie korzyści można rozumieć w dwóch kategoriach: jako wydatkowanie środków na rzecz przedsiębiorcy (np. dotacje, subwencje) lub pomniejszenie należnych finansom publicznym świadczeń z jego strony (np. ulgi podatkowe). Beneficjentami pomocy publicznej mogą być przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, niezależnie od formy prawnej czy rodzaju prowadzonej działalności. W kontekście tak zdefiniowanej pomocy publicznej należałoby się przyjrzeć bliżej dwóm cechom charakterystycznym dla tego zagadnienia, mianowicie:

- źródłom finansowania,
- selektywnemu charakterowi.

Pierwsza z nich związana jest z identyfikacją źródła pochodzenia środków, które finansują dany podmiot gospodarczy. Warto przy tym podkreślić, że nie ma znaczenia, jaka jednostka pośrednio udziela wsparcia, czy jest to na przykład państwo, czy też w jego imieniu władze lokalne, czy inne jednostki rozdysponowujące środki

¹ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy*, Poltext, Warszawa 2012, s. 11.

publiczne. Najistotniejsze jest określenie, czy są to źródła państwowe, czy też zagraniczne².

Selektywność pomocy publicznej wyraża się w przyznawaniu jej wyłącznie niektórym przedsiębiorstwom, w efekcie czego – w porównaniu z innymi podmiotami – tworzone są preferencyjne warunki dla wybranej jednostki. Zniekształca to mechanizm konkurencji rynkowej, bowiem przyznanie określonych korzyści konkretnym podmiotom wyłącza analogiczną możliwość dla innych. Należy jednak podkreślić, że pomoc publiczna w całej swej istocie nie może trwale eliminować zasad konkurencji rynkowej. Swoiste uprzywilejowanie określonych podmiotów ma charakter wyłącznie czasowy, będący sposobem na rozwiązanie problemów danej jednostki. Kluczowy jest fakt, że poprzez wykorzystanie pomocy publicznej możliwe jest czasowe uzdrowienie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, nie zaś sztuczne podtrzymywanie jego egzystencji na rynku³.

Prawo Wspólnoty Europejskiej co do zasady nie definiuje bezpośrednio pojęcia pomocy publicznej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 107 oraz 108 określa, że wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie, bądź przy użyciu zasobów państwowych (w dowolnej formie), która wprost zakłóca lub może spowodować zakłócenie konkurencji (w szczególności, gdy mowa o sprzyjaniu konkretnym przedsiębiorstwom, czy też w zakresie produkcji wybranych towarów), jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w takim zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami⁴.

Ze względu na niską precyzyjność powyższego pojęcia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 107 podaje dwa katalogi form pomocy publicznej, które są uznane oraz które można uznać

² I. Posuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 49.

³ J. Choroszczak, M. Mikulec, op. cit., s. 11–12; J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 273.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016), tom 59, art. 107, dalej: TFUE.

za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Pomoc publiczna uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym to:

- pomoc socjalna dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem że nie dopuszcza się dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,
- pomoc związana z naprawianiem skutków klęsk żywiołowych lub innych zdarzeń nadzwyczajnych.

Z kolei pomoc publiczna, którą można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, to:

- pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju dla określonych działań lub regionów gospodarczych, o ile nie zmienia to warunków wymiany handlowej, co powodowałoby sprzeczność ze wspólnymi interesami,
- pomoc dotycząca wsparcia realizacji istotnych projektów, które stanowią przedmiot zainteresowania całej Wspólnoty Europejskiej, lub związana z zapobieganiem ważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego,
- pomoc skoncentrowana na sprzyjaniu rozwojowi gospodarczemu regionów, w których występuje wyjątkowo niski poziom życia lub poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, oraz innych regionów wspomnianych w art. 349 TFUE, uwzględniająca ich sytuację gospodarczą, społeczną i strukturalną⁵,
- pomoc skoncentrowana na wspieraniu kultury oraz zachowaniu dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia to warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii Europejskiej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem,
- pozostałe kategorie, które Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji Europejskiej.

Niepodważalną i zasadniczą cechą pomocy publicznej jest uzyskiwanie korzyści ekonomicznych. Komisja Europejska, idąc dalej, zajmuje stanowisko, że jest to wsparcie, które przynosi korzyść finansową lub gospodarczą, a które nie byłoby możliwe w normalnym toku działalności

⁵ Wspomniane regiony to: Azory, Gujana Francuska, Gwadelupa, Majotta, Martynika, Madera, Reunion, Saint-Martin, Wyspy Kanaryjskie.

firmy. Dodatkowo może ono zmniejszać klasyczne obciążenia jednostki, w tym również podatki⁶.

Liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości oraz komunikaty Komisji Europejskiej zwracają uwagę na cztery kryteria, które muszą być spełnione łącznie, aby wsparcie udzielane przez dane państwo członkowskie zostało zakwalifikowane jako pomoc publiczna. Ma to odniesienie również w kontekście przywołanego wcześniej art. 107 TFUE. Konieczne jest spełnienie następujących warunków⁷:

- wsparcie pochodzi ze źródeł publicznych,
- wsparcie stanowi korzyść ekonomiczną dla przedsiębiorcy,
- wsparcie wpływa na konkurencję oraz wymianę między państwami członkowskimi,
- wsparcie ma charakter selektywny.

Charakterystykę procedur udzielania pomocy publicznej zawarty jest w art. 108 TFUE, natomiast zasady szczegółowe ją regulujące ujęto w rozporządzeniach Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej. Wśród nich wymienić można np.:

- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu artykułów 107 i 108 Traktatu (Rozporządzenie ogólne zwalniające blokowo)⁸.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 193/1 z 1.07.2014).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1388/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy udzielanej

⁶ P. Dec, op. cit., s. 93.

⁷ B. Brzeziński, M. Kalinowski (red.), *Prawo podatkowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2017, s. 107.

⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014), dalej również jako: rozporządzenie 651/2014.

przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 369/37 z 24.12.2014).

- Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niewydolnych finansowo (2014/C 249/01).

Dokumenty te zawierają wytyczne i regulacje dotyczące warunków, pod jakimi pomoc publiczna może być udzielana, aby była zgodna z prawem UE. Kolejną istotną kwestią dotyczącą pomocy publicznej jest sfera prawa podatkowego. Przepisy w tym obszarze znaleźć można w komunikacie Komisji Europejskiej z 1998 r.⁹ Dokument ten określa potencjalne podatkowe formy pomocy państwa skierowane do przedsiębiorstw, takie jak:

- zmniejszenie bądź całkowita redukcja kwoty podatku (kredyt podatkowy, zwolnienie),
- redukcja podstawy opodatkowania,
- odroczenie terminu płatności podatku, jego całkowite umorzenie lub rozłożenie płatności podatku na raty.

Ustawodawstwo unijne wyróżnia trzy rodzaje pomocy publicznej¹⁰:

- pomoc istniejąca – obejmuje pomoc obowiązującą w danym kraju jeszcze przed jego przystąpieniem do Unii Europejskiej oraz pomoc udzielaną zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE,
- pomoc nowa – zamiar udzielenia pomocy nowej musi być zgłoszony do Komisji Europejskiej. Wymóg ten nie dotyczy pomocy *de minimis* oraz niektórych form pomocy publicznej zgodnych z art. 107 i 108 TFUE,

⁹ Obwieszczenie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Komisja Europejska, Dz. Urz. WE C 384 (98/C 384/03) z 10.12.1998.

¹⁰ P. Dec, op. cit., s. 94.

- pomoc nielegalna – forma pomocy publicznej, niezgodna z zasadami wspólnego rynku. W takiej sytuacji Komisja Europejska podejmuje decyzję o zakazie udzielania pomocy.

W kontekście ostatniego z przytoczonych rodzajów pomocy publicznej należy omówić klauzulę *standstill*. Oznacza ona niemożność udzielenia przez dane państwo pomocy publicznej przedsiębiorcy do momentu, w którym Komisja Europejska uzna, że dana forma pomocy jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Co więcej, Komisja Europejska może nakazać spełnienie konkretnych warunków, w tym między innymi: określonego limitu wysokości bądź intensywność pomocy, dotyczących rodzaju beneficjentów, długości okresu, czy też cele udzielenia pomocy publicznej. W przypadku niedostosowania się do wymogów możliwe jest żądanie zwrotu przyznanej pomocy lub konieczność ponownego uzyskania zgody w sytuacji podziału pomocy na mniejsze transze.

Komisja Europejska, tworząc reguły dotyczące udzielania pomocy, w tym w zakresie konieczności uzyskiwania zgody dla wsparcia konkretnego przedsiębiorcy (z wyjątkiem rodzajów pomocy publicznej uznanych za zgodne z rynkiem wewnętrznym), kierowała się chęcią ochrony wspólnego rynku przed nierównym traktowaniem i ochroną konkurencji. Spowodowało to jednak wysoce odmienny skutek, a mianowicie znaczny stopień sformalizowania, a co za tym idzie – długi i żmudny proces notyfikacyjny. W efekcie może to skłaniać państwa członkowskie do poszukiwania innych możliwości wspierania przedsiębiorstw. Powyższe w dużej mierze wynika z faktu długotrwałych procedur i braku pewności co do ich pozytywnego zakończenia. Kryzys finansowy z lat 2007–2008, podczas którego udzielono olbrzymiego i stosunkowo szybkiego wsparcia dla dużych instytucji finansowych, udowodnił, że alternatywne sposoby są dużo bardziej efektywne, a przy tym możliwe do zastosowania. Obowiązujące regulacje wymagają więc rewizji i dostosowania do współczesnych warunków rynkowych¹¹.

Wspomniane powyżej ograniczenia dotyczące pomocy publicznej zostały częściowo zniwelowane poprzez wprowadzenie pewnych uproszczeń w postaci przyznawania pomocy *de minimis* oraz tak zwanych

¹¹ Ibidem, s. 95.

wyłączeń grupowych. W tych przypadkach Komisja Europejska jest umocowana do wydawania rozporządzeń uznających pewne formy pomocy publicznej za zgodne z rynkiem wewnętrznym, co powoduje, że nie wymagają one wcześniejszych notyfikacji i uzyskiwania zgody rzeczzonej Komisji.

Pierwsza z przywołanych form – pomoc *de minimis* – ze względu na niską wartość traktowana jest jako kategoria wsparcia niezakłócająca konkurencji w kontekście unijnym. Nie stanowi więc ona pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a w związku z tym nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Zasady jej udzielania określone zostały w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹².

Wsparcie dla jednego beneficjenta w ramach pomocy *de minimis* nie może przewyższyć kwoty 200 tys. EUR brutto w okresie 3 lat kalendarzowych. W przypadku podmiotów prowadzących działalność w sektorze transportu drogowego towarów limit ten wynosi 100 tys. EUR. Przy czym w trakcie oceny wniosku konkretnego przedsiębiorcy pod uwagę brany jest rok bieżący oraz dwa poprzednie lata kalendarzowe. Nie jest analizowana forma pomocy, jej cel czy źródło pochodzenia, tylko całkowita suma środków otrzymanych w ramach pomocy *de minimis* w danym okresie. Ograniczone są jednak możliwości łączenia jej (w kontekście tych samych kosztów kwalifikowanych) z pomocą o innym przeznaczeniu (np. pomoc horyzontalna, regionalna), jeżeli wiązałoby się to z przekroczeniem dopuszczalnej intensywności tej pomocy. W ramach pomocy *de minimis* określony został warunek udzielania jej w formach przejrzystych, co w praktyce oznacza taką formę, co do której możliwe jest wcześniejsze dokładne obliczenie ekwiwalentu dotacji brutto bez wymogu przeprowadzania oceny ryzyka. Istnieją jednak zasadnicze wyjątki – przywołane rozporządzenie nie ma zastosowania do:

¹² Rozporządzenie Komisji UE nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1407>.

- sektora rybołówstwa i akwakultury,
- sektorów rolnych w odniesieniu do produkcji podstawowej produktów rolnych,
- sektorów przetwarzania oraz wprowadzania do obrotu produktów rolnych,
- zakupu środków transportu wykorzystywanych do prowadzenia działalności związanej z transportem drogowym towarów,
- pomocy dającej pierwszeństwo korzystania z towarów krajowych w relacji do towarów sprowadzanych z zagranicy.

Z kolei przyznawanie pomocy publicznej w kontekście wyłączeń grupowych uregulowane jest w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE. Obejmuje ono pomoc:

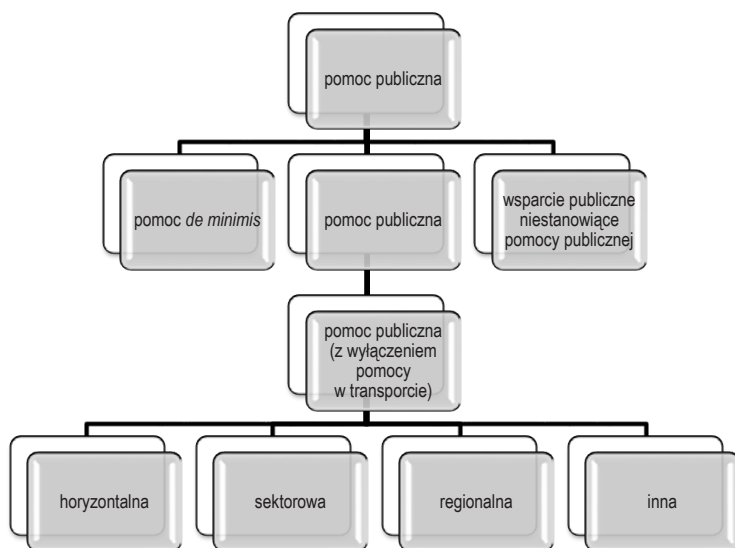
- regionalną,
- na badania, rozwój i innowacje,
- dla MŚP w formie pomocy inwestycyjnej, operacyjnej i dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania,
- szkoleniową,
- na ochronę środowiska naturalnego,
- mającą na celu naprawianie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi,
- o charakterze społecznym w zakresie transportu na rzecz mieszkańców rejonów oddalonych,
- na rekrutację i zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych oraz znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji,
- na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- infrastrukturę szerokopasmową,
- infrastrukturę lokalną,
- infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną,
- na rzecz portów, w tym regionalnych portów lotniczych.

Projekt programu pomocowego dotyczącego powyższych kategorii wymaga w Polsce opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Jak wspomniano wcześniej, nie wymagają one

obowiązku notyfikacji i uzyskania akceptacji Komisji Europejskiej, jednak podmiot opracowujący program pomocowy, czy też udzielający tej pomocy, może wystąpić o dokonanie notyfikacji celem uzyskania pewności prawnej.

1.2. Rodzaje pomocy publicznej

W polskich i europejskich aktach prawnych uregulowano różne rodzaje wsparcia publicznego, które jest dopuszczalne dla podmiotów prowadzących działalność w Unii Europejskiej. Rysunek 1 przedstawia wybrane rodzaje wsparcia publicznego przedsiębiorstw, istotne z punktu widzenia problematyki niniejszej monografii.



Rysunek 1. Wybrane rodzaje wsparcia publicznego przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2017 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2018, s. 6.

W zależności od przeznaczenia pomocy publicznej wyróżnia się pomoc horyzontalną, regionalną oraz sektorową.

1.2.1. Pomoc horyzontalna

Pomoc horyzontalna nie jest uzależniona od funkcjonowania ani w określonym regionie, ani sektorze. Beneficjentem tego rodzaju środków może być każdy przedsiębiorca, dla którego wsparcie środkami pochodzącymi z publicznego budżetu jest uzasadnione potrzebą realizacji długookresowych celów gospodarczych kraju. W istocie wspierany jest szeroko rozumiany rozwój gospodarczy państwa mający na celu: tworzenie sprzyjających warunków do przeprowadzenia zmian proefektywnościowych, rozwój przedsiębiorczości, podnoszenie stopnia innowacyjności i modernizacji przedsiębiorstw, ochronę środowiska, czy też przeciwdziałanie bezrobociu.

Tabela 1 uwzględnia zestawienie długookresowych celów, na które przeznaczane są środki w ramach pomocy horyzontalnej.

Tabela 1. Wybrane kierunki dystrybucji środków publicznych w ramach pomocy horyzontalnej

Rodzaj pomocy	Charakterystyka
Pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną	Ma na celu podniesienie stopnia efektywności ekonomicznej i innowacyjności w państwach członkowskich. Przedsiębiorstwa mogą otrzymać wsparcie w sytuacji, gdy będzie to prowadziło do zmiany zachowań beneficjentów, związanej z intensyfikacją działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, która bez tej pomocy nie byłaby podjęta lub podjęto by ją w ograniczonym zakresie. Pożądanym efektem tej pomocy jest zwiększenie rozmiarów, zakresu bądź tempa działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej przedsiębiorstwa.
Pomoc na zatrudnienie	Stanowi jeden z priorytetów polityki gospodarczej i społecznej całej Wspólnoty Europejskiej. Dotyczy pomocy państwa na tworzenie nowych miejsc pracy oraz rekrutację pracowników objętych niepełnosprawnością lub znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.