

Marcin Spychała

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów Publicznych

marcin.spychala@ue.poznan.pl

WIELKOŚĆ I STRUKTURA POMOCY DE MINIMIS W POLSCE W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest syntetyczne ukazanie zmieniających się uregulowań prawnych, na podstawie których udzielana jest pomoc *de minimis*, a także przeprowadzenie analizy wielkości i struktury udzielonej pomocy *de minimis* Polsce w okresie ostatniego kryzysu finansowego. Porównano w nim trzy rozporządzenia Komisji Europejskiej: nr 69/2001, nr 1998/2006 oraz nr 1407/2013. Natomiast analiza udzielonej pomocy *de minimis* została przeprowadzona ze względu na: formę pomocy, wielkość beneficjenta oraz województwo, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorcy będącego beneficjentem pomocy *de minimis*.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, pomoc *de minimis*, dotacje, fundusze unijne, przedsiębiorstwa, rozporządzenie, Komisja Europejska.

Klasyfikacja JEL: H2, K2.

THE SIZE AND STRUCTURE OF *DE MINIMIS* AID IN POLAND DURING THE FINANCIAL CRISIS

Abstract: The purpose of this paper is to synthetically present the changing regulations under which *de minimis* aid is being granted, as well as conducting a summary analysis of the size and structure of *de minimis* aid granted to Poland during the period of the recent financial crisis. The article includes a comparison of three European Commission regulations: no. 69/2001, no. 1998/2006 and no. 1407/2013. The analysis of *de minimis* aid has been made taking into account the form of the aid, the size of the beneficiary company, and the province where the company's head office is located.

Keywords: state aid, *de minimis* aid, subsidies, EU funds, companies, regulation, European Commission.

Wstęp

Przedstawiciele ekonomii dobrobytu określili restrykcyjne warunki osiągnięcia przez rynek stanu równowagi ogólnej w sensie Pareto [Panek 2003, s. 159]. Równowaga ta może mieć miejsce jedynie w warunkach konkurencji doskonałej, z kolei w innych przypadkach rynek nie jest w stanie zapewnić sprawiedliwego podziału dochodu, wytworzyć pakietu dóbr pożądaných przez konsumentów ani zagwarantować stabilności gospodarczej w postaci stabilizacji cen, wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia [Moszyński 2008, s. 166]. Z drugiej strony głównym filarem, na którym opiera się argumentacja uzasadniająca konieczność interwencji państwa w gospodarkę są niesprawności rynku w postaci niewystarczającej produkcji dóbr publicznych, występowania monopolu czy też efektów zewnętrznych [Stiglitz 2004, s. 91–96].

Przeciwnicy rozbudowanej aktywności gospodarczej państwa przekonują, że prowadzi ona do stanów nierównowagi, osłabia bodźce ekonomiczne oraz deformuje informacyjną rolę mechanizmu cenowego [Moszyński 2008, s. 167]. Co więcej, interwencje państwa są często kosztowne i nieskuteczne. Ponadto państwo ingeruje czasami nie w interesie ogółu, lecz wskutek działania wąskich grup interesów, które narzucają rozwiązania korzystne dla siebie [Nasiłowski 2012, s. 280].

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców jest szczególną formą interwencji państwa mieszczącą się w obszarze działań alokacyjnych [Dobaczewska 2013, s. 15–18]. Przedsiębiorstwa uzyskują bowiem korzyści materialne w formie środków pochodzących z podatków albo w postaci zwolnień z obciążeń publicznoprawnych. Środki te są z kolei odciągane z innych ważnych sfer życia społeczno-gospodarczego, dlatego też koszty utraconych korzyści winny być zawsze uwzględniane w rachunku ekonomicznym, stanowiącym podstawę dokonywania wyborów przez decydentów [Biondi, Eeckhout i Flynn 2005, s. 41–49]. Podmioty gospodarcze uzyskujące pomoc znajdują się w korzystniejszej pozycji względem innych przedsiębiorstw, co grozi wypaczeniem konkurencji.

Pomoc publiczna uregulowana jest w artykule 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jednym z podstawowych celów istnienia Unii Europejskiej jest utworzenie wspólnego rynku, na którym będzie panować niezakłócona konkurencja [Nicolaidis, Kekelekis i Kleis 2008, s. 9]. W związku z powyższym TFUE określa wspólne reguły dotyczące konkurencji, a wśród nich reguły w zakresie udzielania przez poszczególne państwa pomocy publicznej na przedsięwzięcia gospodarcze [Jankowska i Marek 2009, s. 11]. Jeśli dany środek pomocowy charakteryzuje się wszystkimi poniższymi cechami (tzw. specyficznymi przesłankami pomocy publicznej), wówczas

należy go uznać za pomoc niezgodną z zasadami wspólnego rynku, czyli za pomoc zakazaną [Spychała 2013, s. 239]:

- jest przyznawany przez państwo albo pochodzi z państwowych środków,
- jest udzielany na warunkach korzystniejszych niż dostępne na rynku,
- ma selektywny charakter,
- grozi zakłóceniem albo zakłóca konkurencję na rynku,
- ma negatywny wpływ na wymianę handlową między państwami UE.

Pomoc *de minimis* to szczególna kategoria wsparcia udzielanego przedsiębiorcom przez państwo. Jej łączna wartość brutto udzielona jednemu beneficjentowi nie może przekroczyć równowartości 200 000 euro w okresie 3 lat kalendarzowych, a w przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze transportu drogowego towarów – 100 000 euro. Ze względu na swoją niewielką wartość uznaje się, że nie zakłóca ona konkurencji w wymiarze unijnym. W związku z powyższym status pomocy *de minimis* stanowi kwestię sporną. W literaturze przedmiotu jedni autorzy (np. Jankowska i Marek) twierdzą, że pomoc *de minimis* nie jest pomocą publiczną [Jankowska i Marek 2009, s. 115], inni uważają z kolei, że pomoc *de minimis* jest pomocą publiczną [np. Nykiel-Mateo 2009, s. 6]. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – instytucja, która monitoruje pomoc publiczną w Polsce – uznaje natomiast, że pomoc *de minimis*, ze względu na swoją niską wartość, nie grozi zakłóceniem swobodnej konkurencji na rynku unijnym, przez co nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu artykułu 107 TFUE.

Pomoc *de minimis* uregulowana jest w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania artykułu 107 i 108 TFUE do pomocy *de minimis*, które stanowi w znacznym stopniu powielenie zapisów rozporządzenia nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania artykułu 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*. Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie zmieniających się przepisów, na podstawie których udzielana jest pomoc o charakterze *de minimis*. Zostaną porównane przepisy rozporządzeń określających zasady udzielania pomocy *de minimis* w ramach trzech perspektyw finansowych budżetu ogólnego Unii Europejskiej: 2000–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020. Ponadto w artykule przeprowadzono analizę wielkości udzielonej pomocy *de minimis* w latach 2004–2012, ze szczególnym uwzględnieniem okresu ostatniego kryzysu finansowego, a także określono strukturę udzielonej pomocy *de minimis*.

Celowi artykułu została podporządkowana jego treść oraz układ. Najpierw przedstawiono w nim zasady udzielania pomocy o charakterze *de minimis*, a następnie przeprowadzono analizę wielkości i struktury tej pomocy udzielonej w Polsce. Dane statystyczne zaczerpnięto z raportów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na temat pomocy o charakterze *de*

minimis udzielonej w Polsce w badanych latach. W artykule zastosowano następujące metody badawcze: analizę aktów prawnych i analizę porównawczą oraz metody statystyki opisowej.

1. *De minimis* jako szczególna forma pomocy niezakłócającej konkurencji

Zasady udzielania pomocy typu *de minimis* określone zostały przez Komisję Europejską w rozporządzeniu nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania artykułu 107 i 108 TFUE do pomocy *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, s. 1] oraz w rozporządzeniu nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie stosowania artykułu 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, s. 5]. Rozporządzenie nr 1998/2006 ma zastosowanie od 1 stycznia 2007 roku do 30 czerwca 2014 roku, natomiast Rozporządzenie nr 1407/2013 weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku i będzie obowiązywać do 31 grudnia 2020 roku. Zastąpiły one rozporządzenie nr 69/2001, które było podstawą prawną udzielania pomocy *de minimis* do 31 grudnia 2006 roku [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001, s. 4]. Należy zauważyć, iż w pierwszym półroczu 2014 roku pomoc *de minimis* mogła być udzielana zarówno na podstawie rozporządzenia nr 1998/2006, jak i rozporządzenia nr 1407/2013. Nowe uregulowania dotyczące pomocy *de minimis* są jednak korzystniejsze dla potencjalnych odbiorców tej pomocy.

Komisja Europejska uznała, że pomoc *de minimis*, z uwagi na jej ograniczoną kwotę, nie ma negatywnego wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi, jak również nie zakłóca i nie grozi zakłóceniem konkurencji [Jankowska i Marek 2009, s. 115]. W związku z powyższym, pomoc *de minimis* często określana jest w literaturze przedmiotu jako tzw. pomoc bagatelna [Nykiel-Mateo 2009, s. 2; Dudzik 2002, s. 46]. Pomoc *de minimis* jest dopuszczalna z mocy prawa, a zatem zwolniona z obowiązku notyfikacji pod warunkiem spełnienia wszystkich rygorów zawartych w rozporządzeniu nr 1407/2013 [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, s. 2].

Celem wprowadzenia regulacji dotyczącej pomocy *de minimis* było zmniejszenie zakresu obowiązków administracyjnych ciążyących zarówno na państwach członkowskich, jak i na Komisji Europejskiej oraz umożliwić jej skupienie się na sprawach o rzeczywiście dużym znaczeniu z punktu widzenia zagrożenia konkurencji na wolnym rynku [Berghofer 2007, s. 12]. Rosnąca liczba notyfikowanych projektów pomocy, a z tym się wiąże coraz większe kłopoty z szybkim przeprowadzeniem procedury autoryzacji, skłoniły

prawników Komisji Europejskiej do posłużenia się zasadą prawa rzymskiego *de minimis non curat lex*, która pozwala przyjąć, że pomoc o niskiej wartości nie powoduje zakłócenia konkurencji oraz nie narusza podstawowych zasad traktatowych [Woźniak 2008, s. 277].

Rozporządzenie nr 1998/2006 wprowadziło kilka istotnych zmian, powielonych następnie w rozporządzeniu nr 1407/2013. Po pierwsze, podwoiło ono pułap pomocy *de minimis*, który wynosi obecnie 200 000 euro [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 1; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, art. 3 ust. 2]. Zmianę tę Komisja Europejska uzasadniła dotychczasowymi doświadczeniami zdobytymi podczas stosowania rozporządzenia nr 69/2001, koniecznością uwzględnienia inflacji i zmian produktu krajowego brutto Wspólnoty do roku 2006 oraz prognozowanym rozwojem sytuacji w okresie obowiązywania rozporządzenia *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, pkt 2 preambuły].

Po drugie, w stosunku do rozporządzenia z 2001 roku ma ono szerszy sektorowy zakres zastosowania. Rozporządzenie nr 1998/2006 rozszerza bowiem zastosowanie zasady *de minimis* także na sektor transportowy (z pułapem wynoszącym 100 000 euro), stalowy oraz na przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych (z zastrzeżeniem wypełnienia określonych kryteriów) [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, pkt 4 preambuły, art. 1 ust. 1 lit. c)].

Dodatkowo najnowsze rozporządzenie nr 1407/2013 z listy sektorów wyłączonych z możliwości uzyskania pomocy *de minimis* wykreśliło sektor węglowy [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, art. 1 ust. 1]. Zatem od 1 stycznia 2014 roku podmioty prowadzące działalność w sektorze węglowym mają możliwość uzyskania wsparcia w postaci pomocy *de minimis*. Ponadto od początku 2014 roku limit w wysokości 100 000 euro został zachowany wyłącznie w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się drogowym transportem towarów, natomiast przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie drogowego transportu pasażerskiego obowiązuje standardowy limit stanowiący równowartość 200 000 euro [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, pkt 5 preambuły].

Po trzecie, rozporządzenie nr 1998/2006 wprowadziło nowy wymóg przejrzystości. Stosuje się ono jedynie do „pomocy przejrzystej”, tj. pomocy publicznej, co do której istnieje możliwość precyzyjnego obliczenia ekwiwalentu dotacji brutto (EDB) bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 4]. Dokonanie takiego dokładnego obliczenia jest możliwe chociażby w przypadku subwencji na spłatę odsetek, dotacji czy też ograniczonych zwolnień podatkowych [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, pkt 13 preambuły]. Wymóg przejrzystości ma ułatwić ocenę tego, czy do danego środka może mieć zastosowanie

zasada *de minimis*, gdyż eliminuje ryzyko, że na skutek wadliwej albo nieprecyzyjnej oceny ryzyka dany środek pomocowy zostanie uznany za bezprawny z powodu braku notyfikacji, ponieważ wartość pomocy wbrew oczekiwaniom przekroczyła wysokość progu pomocy *de minimis*. Wymóg przejrzystości ma zatem pozytywny wpływ na zwiększenie pewności prawa [Berghofer 2007, s. 16]. Komisja Europejska wskazuje, że pomoc w formie wniesienia kapitału nie jest uznawana za przejrzystą, chyba że łączna kwota dokapitalizowania nie przekracza pułapu określonego dla pomocy *de minimis*. Podobnie pomocy, która obejmuje środki w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka, nie uznaje się za pomoc przejrzystą, chyba że przedmiotowy kapitał, który dostarczany jest każdemu z docelowych przedsiębiorstw nie przekracza pułapu określonego dla pomocy *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 4 lit. b) i c)].

W przypadku pomocy udzielonej w postaci innej niż dotacja, jak np. w formie pożyczki czy też gwarancji, bardzo trudne lub wręcz niemożliwe jest z góry określenie kwoty pomocy bez dokonywania oceny ryzyka [Berghofer 2007, s. 16]. Dlatego rozporządzenie ustanawia szczególne zasady oceny przejrzystości pomocy w formie udzielenia pożyczki i gwarancji. Pomoc polegającą na udzieleniu pożyczki uznaje się za przejrzystą tylko wtedy, gdy ekwiwalent dotacji brutto określony został na podstawie rynkowych stóp procentowych, które obowiązywały w chwili udzielenia pomocy [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 4 lit. a)]. Pomoc indywidualna udzielona w ramach programu gwarancyjnego przedsiębiorstwom, które nie należą do przedsiębiorstw w trudnej sytuacji, jest uznawana za przejrzystą tylko wtedy, gdy gwarantowana część pożyczki przyznanej w ramach przedmiotowego programu nie przekracza kwoty 1,5 mln euro na podmiot gospodarczy (dla sektora transportu próg ten wynosi 750 000 euro) [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 4 lit. d)].

Po czwarte, rozporządzenie nr 1998/2006 zmieniło zasady kumulacji stanowiąc, że pomocy o charakterze *de minimis* nie można łączyć z inną pomocą państwa w przypadku tych samych kosztów kwalifikowalnych, gdyby taka kumulacja skutkowałą osiągnięciem wyższego poziomu intensywności wsparcia niż określony w rozporządzeniu o wyłączeniu grupowym lub decyzji podjętej przez Komisję Europejską [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 5]. Zmiana zasad kumulacji ma na celu przeciwdziałanie obchodzeniu przepisów dotyczących intensywności określonych rodzajów pomocy, co było możliwe w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 69/2001. Wyraźnie w nim wskazano bowiem, że zasada *de minimis* nie ma wpływu na możliwość uzyskania przez dane przedsiębiorstwo pomocy na sfinansowanie tego samego projektu zatwierdzonej przez Komisję Europejską lub objętej

wyłączeniem grupowym [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001, pkt 5 preambuły]. Zmianę zasad kumulacji pomocy *de minimis* należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w kontekście dążenia do wzmocnienia analizy ekonomicznej w ramach kontroli pomocy państwa [Nicolaidis, Kleis i Kekelekis 2008, s. 54].

Po piąte, nowe rozporządzenie zmieniło zasady monitorowania pomocy *de minimis*. Zmieniło ono sposób określania okresu trzyletniego poprzez odniesienie do roku podatkowego, a nie do roku kalendarzowego, jak to miało miejsce w rozporządzeniu nr 69/2001, w celu ułatwienia jej monitorowania przez państwa członkowskie [Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006, art. 2 ust. 2]. Brany pod uwagę okres do obliczania pomocy *de minimis* w obecnie obowiązującym rozporządzeniu jest bardziej korzystny dla przedsiębiorstw niż poprzednio [Jankowska i Marek 2009, s. 115]. Przykładowo, podmiot, który uzyskał 14 grudnia 2008 roku pomoc *de minimis* w wysokości wyczerpującej dopuszczalny limit, w myśl rozporządzenia nr 69/2001 mógł uzyskać kolejną pomoc *de minimis* dopiero 14 grudnia 2011 roku, natomiast według rozporządzenia nr 1998/2006 mógł ją otrzymać już 1 stycznia 2011 roku. Za datę przyznania pomocy *de minimis* uznaje się dzień, w którym przedsiębiorca uzyskał prawo do niej zgodnie z poprzednio obowiązującym krajowym systemem prawnym [Jankowska i Marek 2009, s. 115]. W Polsce w każdym przypadku będzie to data zawarcia umowy albo data wydania decyzji administracyjnej, na podstawie której przyznawana jest pomoc.

Pomoc *de minimis* może być udzielona wszystkim przedsiębiorcom, z wyjątkiem [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, art. 1 ust. 1; Juja 2011, s. 373–374]:

- przedsiębiorców zaliczonych do sektora rybołówstwa i akwakultury oraz działających w zakresie produkcji podstawowej niektórych produktów rolnych lub w zakresie przetwarzania i sprzedaży niektórych produktów rolnych, jeżeli wysokość pomocy ustalana jest albo na podstawie ceny, albo liczby przedmiotowych produktów zakupionych od producentów bądź wprowadzonych na rynek przez przedsiębiorców objętych pomocą oraz kiedy przyznanie pomocy *de minimis* zależy od faktu jej udzielenia w całości lub w części producentom surowców;
- przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, jeśli pomoc jest przeznaczona na zakup środków transportu;
- przedsiębiorców prowadzących działalność eksportową, jeżeli pomoc jest bezpośrednio związana z liczbą przewożonych produktów, tworzeniem oraz prowadzeniem sieci dystrybucyjnej albo innymi wydatkami bieżącymi na działalność eksportową.

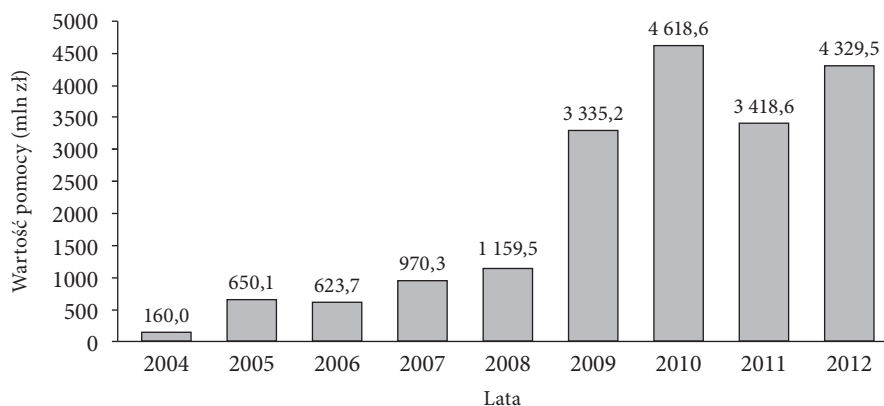
Udzielając pomocy *de minimis*, państwo członkowskie zobowiązane jest pisemnie powiadomić podmiot ubiegający się o wsparcie w przewidywanej kwocie pomocy oraz poinformować, że pomoc ta stanowi pomoc *de minimis*. Jednocześnie przed udzieleniem pomocy o charakterze *de minimis* państwo członkowskie powinno uzyskać od odbiorcy pomocy oświadczenie, w którym wykazana jest wszelka inna pomoc *de minimis* lub inna pomoc publiczna przyznana w ciągu bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych [Jankowska i Marek 2009, s. 116].

Państwa członkowskie zobowiązane są do zbierania i przechowywania wszystkich informacji dotyczących udzielonej pomocy *de minimis*. Informacje te powinny być przechowywane przez okres 10 lat, począwszy od dnia jej przyznania. Jeżeli pomoc *de minimis* była udzielona w ramach programu pomocowego, wówczas państwo członkowskie musi przechowywać informacje o niej przez okres 10 lat od dnia przyznania ostatniej pomocy w ramach danego programu pomocowego [Jankowska i Marek 2009, s. 116].

2. Pomoc *de minimis* udzielona w Polsce w okresie kryzysu finansowego

Do roku 2010 występował stały wzrost udzielonej w Polsce pomocy *de minimis*, co zostało zobrazowane na rysunku 1. Najwięcej pomocy *de minimis* udzielano w latach kryzysu finansowego, dlatego ten okres zostanie poddany szczegółowej analizie. W 2009 roku pomoc *de minimis* była niemal trzykrotnie wyższa (wzrost o 187,6%) niż w roku poprzednim, natomiast w 2010 roku pomoc ta zwiększyła się o ponad 38%. W kolejnym roku pomoc *de minimis* spadła o około 1/4 w porównaniu z 2010 rokiem, powracając tym samym do wartości porównywalnej z rokiem 2009. Z kolei w 2012 roku nastąpił ponowny wzrost ogólnej wartości udzielonej pomocy *de minimis* – o 26,6% w porównaniu ze spadkowym 2011 rokiem.

Przyczyną niezwykle szybkiego wzrostu pomocy o charakterze *de minimis* do 2010 roku było w pierwszej kolejności rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie przyznawania pomocy z nowych źródeł finansowanych ze środków budżetu ogólnego Unii Europejskiej, a także wygaśnięcie niektórych programów pomocowych, które obejmowały instrumenty wsparcia realizowane po ich zakończeniu jako pomoc *de minimis* [UOKIK 2013, s. 8]. W 2010 roku udzielono najwięcej jak do tej pory pomocy *de minimis* w formie dotacji z funduszy unijnych. W 2011 roku pomoc ze środków europejskich utrzymywała się cały czas na wysokim poziomie, natomiast spadek ogólnej jej wartości był spowodowany przede wszystkim zmniejszeniem się pomocy innego



Rysunek 1. Wartość pomocy *de minimis* udzielonej w Polsce w latach 2004–2012

Źródło: Na podstawie: [UOKIK 2013, s. 8; UOKIK 2012, s. 7; UOKIK 2011, s. 5; UOKIK 2010, s. 4; UOKIK 2009, s. 4]

rodzaju. Wzrost wartości udzielonej w 2012 roku pomocy *de minimis* o prawie 27% związany był głównie z około dwukrotnym wzrostem pomocy przyznanej na podstawie ustawy dotyczącej promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy oraz wzrostem wartości pomocy na doszkalanie młodocianych pracowników, przyznawanej na podstawie ustawy o systemie oświaty [UOKIK 2013, s. 8].

Na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej można wyróżnić cztery grupy form pomocy publicznej oraz pomocy *de minimis*. Dodatkowo w ramach każdej z tych grup wyodrębnia się pomoc pozytywną oznaczaną cyfrą 1 oraz pomoc negatywną oznaczaną cyfrą 2. W praktyce gospodarczej można wyróżnić także piątą grupę form pomocy – grupę E – zawierającą inne formy pomocy publicznej, które nie mieszczą się w żadnej z czterech pozostałych kategorii [Komisja Europejska 2001, s. 94–95]. Klasyfikacja form pomocy publicznej przedstawia się zatem następująco:

- 1) grupa A – obejmująca dotacje i ulgi podatkowe, w której dodatkowo wyodrębnia się:
 - podgrupę A1, która zawiera: dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów (udzielane bezpośrednio przedsiębiorcom), inne wydatki, które związane są z funkcjonowaniem jednostek budżetowych albo realizacją ich statutowych zadań, refundacje, rekompensaty;
 - podgrupę A2, która zawiera: odliczenia od podatku, zwolnienia z podatku, obniżki lub zmniejszenia, które powodują obniżenie podstawy opodatkowania albo wysokości podatku, obniżenia wysokości opłaty, zwolnienia z opłaty, zaniechanie poboru opłaty lub poboru podatku,

umorzenie zaległości podatkowej wraz z jej odsetkami, umorzenie kar, umorzenie opłaty (składki lub wpłaty), umorzenie odsetek od zaległości podatkowych, umorzenie odsetek za zwłokę z tytułu opłaty (składki lub wpłaty), oddanie do korzystania mienia stanowiącego własność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub własność Skarbu Państwa na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorstwa od oferowanych na rynku, a także zbycie mienia stanowiącego własność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub własność Skarbu Państwa na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorstwa od oferowanych na rynku, jednorazową amortyzację, umorzenie kosztów egzekucyjnych, umorzenie kosztów procesu sądowego;

- 2) grupa B – obejmująca subsydia kapitałowo-inwestycyjne, w której dodatkowo wyodrębnia się:
 - podgrupę B1, która zawiera: wniesienie kapitału do spółki;
 - podgrupę B2, która zawiera: konwersję wierzytelności na udziały lub akcje;
- 3) grupa C – obejmująca tzw. „miękkie kredytowanie”, w której dodatkowo wyodrębnia się:
 - podgrupę C1, która zawiera: preferencyjne kredyty i pożyczki, dopłaty do oprocentowania kredytów (udzielane bankom), pożyczki warunkowo umorzone;
 - podgrupę C2, która zawiera: odroczenie terminu płatności podatku, odroczenie terminu płatności zaległości podatkowych oraz zaległości podatkowych wraz z ich odsetkami za zwłokę, rozłożenie na raty płatności podatku, rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowych oraz zaległości podatkowych wraz z ich odsetkami za zwłokę, odroczenie terminu płatności opłaty (składki lub wpłaty), odroczenie terminu płatności zaległej opłaty (składki lub wpłaty) oraz zaległej opłaty (składki lub wpłaty) wraz z jej odsetkami, rozłożenie na raty opłaty (składki lub wpłaty), rozłożenie na raty płatności zaległej opłaty (składki lub wpłaty) oraz zaległej opłaty (składki lub wpłaty) wraz z jej odsetkami, rozłożenie na raty kary, odroczenie terminu płatności kary, rozłożenie na raty odsetek, rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych, odroczenie terminu płatności odsetek, odroczenie terminu płatności kosztów egzekucyjnych, rozłożenie na raty kosztów procesu sądowego, odroczenie terminu płatności kosztów procesu sądowego;
- 4) grupa D – obejmująca poręczenia oraz gwarancje kredytowe, w której wyodrębnia się:
 - podgrupę D1: poręczenia, gwarancje;
- 5) grupa E – inne.

W latach 2008–2012 (tabela 1) najważniejszą formą pomocy *de minimis* była pomoc zakwalifikowana do grupy A, tj. pomoc w formie dotacji i ulg podatkowych. Jej udział w pomocy *de minimis* wzrósł z 92,0% w 2008 roku do 96,6% w 2010 roku, a następnie obniżył się do 93,6% w 2012 roku (tabela 1). Udział pomocy zakwalifikowanej do grupy C, czyli pomocy w formie tzw. „miękkiego kredytowania”, obniżył się z 5,8% w 2008 roku do zaledwie 1,8% w 2010 roku, a następnie wzrósł do 2,6% w 2012 roku. Udział pozostałych form pomocy *de minimis* był natomiast znikomy. W ramach pomocy *de minimis* grupy A zdecydowanie przeważa podgrupa A1 (dotacje oraz refundacje), której udział w udzielonej pomocy *de minimis* ogółem wzrósł z 70,4% w 2008 roku do 89,8% w 2010 roku, a następnie obniżył się do 88,1% w 2012 roku. Udział podgrupy A2 (subsydia podatkowe) obniżył się wówczas z 21,7% do 5,5%. Niewielki udział w pomocy *de minimis* ogółem miała pomoc zakwalifikowana do podgrupy C2 (w szczególności w formie rozłożenia na raty płatności zaległości podatkowej wraz z odsetkami oraz rozłożenia na raty opłaty) i podgrupy C1 (obejmującej przede wszystkim pożyczki warunkowo umorzone i pożyczki preferencyjne). Udział pierwszej w udzielonej pomocy *de minimis* ogółem obniżył się z 2,5% w 2008 roku do 1,0% w 2010 roku a następnie wzrósł do 1,5% w 2012 roku, a drugiej – z 3,3% w 2008 roku do 0,85% w 2010 roku oraz 1,1% w 2012 roku. Pomoc zakwalifikowana do pozostałych podgrup miała znaczenie marginalne.

Tabela 1. Formy pomocy *de minimis* udzielonej w Polsce w latach 2008–2012

Forma pomocy	2008		2009		2010		2011		2012	
	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %
Grupa A, w tym:	1066,9	92,01	3208,6	96,20	4462,3	96,62	3226,2	94,37	4052,2	93,60
grupa A1	815,9	70,37	2865,3	85,91	4148,5	89,82	2840,7	83,10	3812,7	88,06
grupa A2	251	21,65	343,2	10,29	313,8	6,79	385,5	11,28	239,5	5,53
Grupa B, w tym:	0,9	0,08	0,8	0,02	21,1	0,46	41,0	1,20	50,5	1,17
grupa B1	0,9	0,08	0,8	0,02	21,1	0,46	41,0	1,20	50,5	1,17
grupa B2	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02	0,00	0,007	0,00	0,0	0,00
Grupa C, w tym:	67,6	5,83	89,7	2,69	85,2	1,84	83,5	2,44	113,6	2,62
grupa C1	38,4	3,31	41,1	1,23	39,3	0,85	52,7	1,54	48,5	1,12
grupa C2	29,1	2,51	48,6	1,46	45,9	0,99	31	0,91	65,1	1,50
Grupa D1	0,1	0,01	0,3	0,01	6,5	0,14	23,6	0,69	44,0	1,02
Grupa E	23,9	2,06	35,9	1,08	43,5	0,94	44,4	1,30	69,2	1,60
Grupy – ogółem	1159,5	100	3335,2	100	4618,6	100	3418,6	100	4329,5	100

Źródło: Na podstawie: [UOKIK 2013, s. 12; UOKIK 2012, s. 12–13; UOKIK 2011, s. 9; UOKIK 2010, s. 8; UOKIK 2009, s. 8].

Badając położenie geograficzne siedziby beneficjentów (tabela 2), którzy otrzymali w latach 2008–2012 pomoc *de minimis* można zauważyć pewne prawidłowości: najczęściej pomocy w tej formie udzielono przedsiębiorcom z województw dużych i wysoko rozwiniętych, takich jak województwo mazowieckie (największa wartość pomocy *de minimis* przyznanej w latach 2008–2010 oraz w 2012 roku), wielkopolskie (największa wartość pomocy *de minimis* przyznanej w 2011 roku) i śląskie, których łączny udział w pomocy *de minimis* w latach 2008–2012 wynosił 33,1%. Najmniej pomocy o charakterze *de minimis* udzielono w województwach mniejszych i słabszych gospodarczo – lubuskim, opolskim i podlaskim.

Wielkość pomocy o charakterze *de minimis* w podziale na poszczególne województwa ustalona została według głównej siedziby przedsiębiorstwa, które otrzymało taką pomoc. Warto zwrócić uwagę na to, że wysoka wartość udzielonej pomocy *de minimis* w niektórych województwach może wynikać z tego, że wiele przedsiębiorstw wybiera duże miasta na swoją siedzibę. Jednocześnie nie można wykluczyć, że przedsiębiorstwo mające siedzibę na terenie jednego województwa otrzymało pomoc *de minimis* dotyczącą działalności

Tabela 2. Wartość udzielonej pomocy *de minimis* według województw w latach 2008–2012

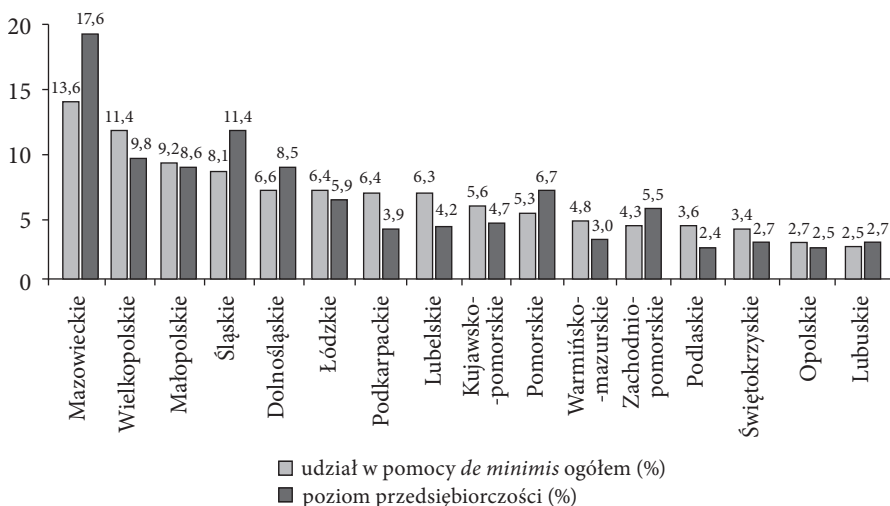
Województwo	2008		2009		2010		2011		2012	
	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %	wartość (w mln zł)	udział w %
Dolnośląskie	101,7	8,77	213,1	6,39	293,7	6,36	208,0	6,08	284,0	6,56
Kujawsko-pomorskie	56,8	4,90	228,0	6,84	281,6	6,10	227,1	6,64	240,9	5,56
Lubelskie	49,2	4,24	177,9	5,33	244,0	5,28	195,5	5,72	270,6	6,25
Lubuskie	36,3	3,13	87,3	2,62	126,0	2,73	81,9	2,40	109,3	2,52
Łódzkie	91,3	7,87	211,3	6,34	318,0	6,89	219,3	6,41	278,8	6,44
Małopolskie	84,0	7,24	280,2	8,40	386,6	8,37	322,1	9,42	396,2	9,15
Mazowieckie	132,2	11,40	456,7	13,69	561,7	12,16	434,4	12,71	589,7	13,62
Opolskie	33,7	2,91	109,8	3,29	185,2	4,01	75,7	2,21	116,9	2,70
Podkarpackie	62,1	5,36	229,7	6,89	322,5	6,98	218,3	6,39	275,5	6,36
Podlaskie	27,5	2,37	82,0	2,46	132,1	2,86	116,1	3,40	157,7	3,64
Pomorskie	88,5	7,63	245,1	7,35	268,2	5,81	183,0	5,35	228,8	5,28
Śląskie	118,7	10,24	322,9	9,68	444,2	9,62	257,3	7,53	348,8	8,06
Świętokrzyskie	49,0	4,23	137,0	4,11	164,6	3,56	142,5	4,17	148,0	3,42
Warmińsko-mazurskie	56,8	4,90	145,9	4,37	183,1	3,96	144,1	4,22	205,7	4,75
Wielkopolskie	124,7	10,75	286,1	8,58	545,2	11,80	462,0	13,51	492,0	11,36
Zachodniopomorskie	46,9	4,04	122,1	3,66	161,9	3,51	131,5	3,85	186,5	4,31
Ogółem	1159,5	100	3335,2	100	4618,6	100	3418,6	100	4329,5	100

Źródło: Na podstawie: [UOKIK 2013, s. 19; UOKIK 2012, s. 21; UOKIK 2011, s. 10; UOKIK 2010, s. 9; UOKIK 2009, s. 9].

gospodarczej prowadzonej na terenie innego województwa (choćby w związku z umiejscowieniem tam filii bądź oddziału).

Warto także zwrócić uwagę na to, że poszczególne województwa w znacznym stopniu różnią się między sobą, biorąc pod uwagę poziom przedsiębiorczości, który rozumiany jest jako udział przedsiębiorstw prowadzących działalność w danym województwie w ogólnej liczbie przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce. Dlatego też przeprowadzenie analiz na podstawie jedynie bezwzględnej wartości pomocy o charakterze *de minimis* udzielonej w poszczególnych województwach może okazać się mylące. W związku z powyższym udział poszczególnych województw w łącznej wartości pomocy *de minimis* porównano z danymi dotyczącymi poziomu przedsiębiorczości w poszczególnych regionach, co zostało przedstawione na rysunku 2.

Porównanie powyższych danych pozwala stwierdzić, że udział województw podkarpackiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego w łącznej pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorstwom był wyższy od udziału przedsiębiorstw mających siedzibę w tych województwach w łącznej liczbie przedsiębiorstw w Polsce. Natomiast odwrotną sytuację można zaobserwować m.in. w przypadku województw dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego, których udział w łącznej pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorstwom był niższy od poziomu przedsiębiorczości określonego dla tych województw.

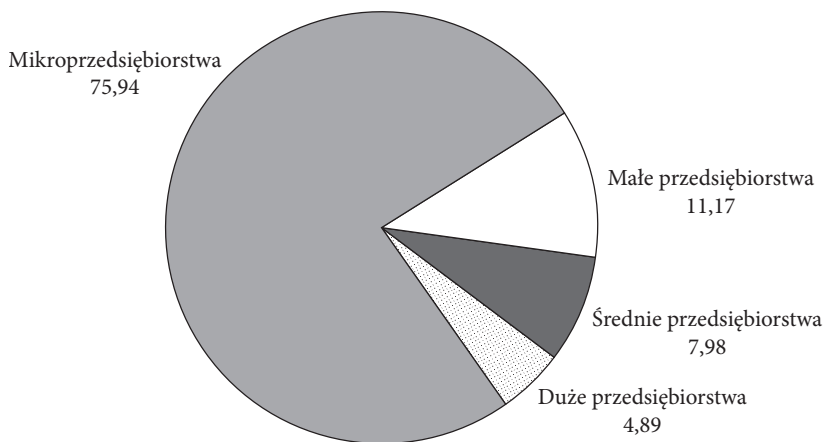


Rysunek 2. Udział województw w łącznej wartości pomocy *de minimis* w porównaniu z poziomem przedsiębiorczości poszczególnych województw w 2012 roku

Źródło: Na podstawie: [UOKIK 2013, s. 20]

W latach 2008–2012 aż 95,1% pomocy *de minimis* udzielono przedsiębiorstw należącym do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (rysunek 3), co można uznać za zgodne z oczekiwaniami, jako że wysokość tego typu wsparcia jest ograniczona kwotowo; są nim zainteresowane przede wszystkim mniejsze podmioty gospodarcze. Potwierdzeniem tego jest również fakt, że ponad 3/4 pomocy *de minimis* (75,9%) otrzymali mikroprzedsiębiorcy.

Podsumowując wartość pomocy *de minimis* przyznanej w Polsce, w 2012 roku wyniosła 4,3 mld zł, co stanowiło około 17,5% łącznego wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom ze środków publicznych [UOKIK 2013, s. 25]. W latach 2008–2010 pomoc *de minimis* bardzo szybko rosła, co można tłumaczyć m.in. pojawieniem się wielu nowych źródeł finansowania pomocy (przede wszystkim programów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu ogólnego Unii Europejskiej), reakcją na kryzys finansowy oraz częściowym zastąpieniem pomocy publicznej, która była wcześniej udzielana w ramach programów pomocowych – pomocą *de minimis*. Kumulacja środków wydatkowanych ze źródeł współfinansowanych z dotacji unijnych w okresie programowania 2007–2013 nastąpiła w 2010 roku. Natomiast w 2011 roku odnotowano spadek pomocy *de minimis* do poziomu porównywalnego z 2009 rokiem. Z kolei w 2012 roku jej poziom powrócił do porównywalnego z 2010 rokiem – po raz pierwszy od kilku lat tendencja zmian wartości udzielonej pomocy *de minimis* nie była skorelowana z trendem udzielanej pomocy publicznej, gdyż w roku 2012 odnotowano jej spadek [UOKIK 2013, s. 25].



Rysunek 3. Struktura pomocy *de minimis* udzielonej w latach 2008–2012 według wielkości beneficjenta (w %)

Źródło: Na podstawie: [UOKIK 2013, s. 23; UOKIK 2012, s. 20; UOKIK 2011, s. 13; UOKIK 2010, s. 12; UOKIK 2009, s. 12]

Zakończenie

W artykule przedstawiono zmiany regulacji prawnych dotyczących pomocy *de minimis*, a także przeprowadzono analizę danych empirycznych co do wartości tej pomocy udzielonej w Polsce w okresie kryzysu finansowego. Gwałtowny wzrost wartości udzielonej pomocy *de minimis* nastąpił w 2009 roku i był kontynuowany w roku następnym. Powyższy wzrost zbiegł się w czasie z okresem spowolnienia gospodarczego i był skorelowany przede wszystkim ze zwiększoną kontraktacją pomocy współfinansowanej ze środków Unii Europejskiej. Z kolei struktura udzielanej pomocy *de minimis* ze względu na formę pomocy w badanych latach nie uległa zasadniczym zmianom. Najważniejszą formą pomocy *de minimis* pozostają dotacje i refundacje, co wynika z tego, że najwięcej tego rodzaju pomocy jest udzielanej w postaci dotacji współfinansowanych ze środków unijnych. Ponadto zdecydowana większość pomocy *de minimis* jest udzielana przedsiębiorstwom należącym do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ wysokość tego typu wsparcia jest ograniczona kwotowo, zatem są nim zainteresowane przede wszystkim mniejsze podmioty gospodarcze.

Porównując uregulowania dotyczące pomocy *de minimis* obowiązujące w trzech następujących po sobie perspektywach finansowych budżetu ogólnego Unii Europejskiej, można zaobserwować dwie tendencje: stopniowe zwiększanie limitu kwotowego pomocy *de minimis* oraz poszerzanie katalogu potencjalnych beneficjentów tej pomocy. W trzech ostatnich okresach programowania budżetu ogólnego Unii Europejskiej pułap pomocy *de minimis* został podwojony i wynosi obecnie 200 000 euro. Dodatkowo możliwość ubiegania się o pomoc *de minimis* uzyskiwały w 2007 roku przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze transportowym, stalowym i w zakresie przetwarzania i sprzedaży produktów rolnych, a od 2014 roku możliwość tę uzyskiwały podmioty prowadzące działalność w sektorze węglowym. Zmiany tych uregulowań są korzystne przede wszystkim dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż przedsiębiorstwa te w pierwszej kolejności kwalifikują się do uzyskania wsparcia finansowego w formie pomocy *de minimis*.

Bibliografia

- Berghofer, M., 2007, *The New de minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles?*, European State Aid Law Quarterly, no. 1, s. 11–24.
- Biondi, A., Eeckhout, P., Flynn, J. (eds.), 2005, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, New York.

- Czemiel-Grzybowska, W., 2013, *Rola pomocy publicznej w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dobaczewska, A., 2013, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin, Warszawa.
- Dudzik, S., 2002, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych*, Zakamycze, Kraków.
- Jankowska, A., Marek, M., 2009, *Dopuszczalność pomocy publicznej – uregulowania wspólnotowe i krajowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Juża, T. (red.), 2011, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Komisja Europejska, 2001, *Ninth Survey on State Aid in the European Union Commission of the European Communities*, Brussels, 18.7.2001, COM (2001) 403 final.
- Moszyński, M., 2008, *Pomoc publiczna w procesach restrukturyzacji polskiego sektora węgla kamiennego*, w: Kopycińska, D. (red.), *Polityka ekonomiczna państwa we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Nasiłowski, M., 2012, *System rynkowy*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- Nicolaides, P., Kekelekis, M., Kleis, M., 2008, *State Aid Policy in the European Community. Principles and Practise*, Wolters Kluwer, London.
- Nicolaides, P., Kleis, M., Kekelekis, M., 2008, *Cumulation of De minimis Aid to Enterprises that form a Single Economic Unit*, *European State Aid Law Quarterly*, no. 1, s. 48–57.
- Nykiel-Mateo, A., 2009, *Pomoc de minimis w europejskim prawie wspólnotowym*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 2 (728), s. 2–8.
- Panek, E., 2003, *Ekonomia matematyczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- 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.Urz. 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.Urz. UE L 379 z 28.12.2006 r.
- 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.Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r.
- Spychała, M., 2013, *Pomoc publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, w: Wolska, G. (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne: polityka państwa a proces globalizacji*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 139, s. 238–247.
- Stiglitz, J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2013, Raport o pomocy *de minimis* w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2012, Raport o pomocy *de minimis* w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2011, Pomoc *de minimis* w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2010 roku, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2010, Pomoc *de minimis* w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2009 roku, Warszawa.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2009, Pomoc *de minimis* w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2008 roku, Warszawa.
- Woźniak, B., 2008, *Pomoc publiczna*, w: Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. (red.), *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.