

*Ramy instytucjonalne regionalnej pomocy publicznej
udzielanej sektorowi MŚP w Polsce z funduszy
unijnych w okresie 2007–2013: próba podsumowania*

EUGENIUSZ BRZUSKA

Wstęp

Sektor MŚP jest sektorem strategicznym dla polskiej gospodarki. W olbrzymiej mierze odpowiada on za wzrost gospodarczy ze wszystkimi tego konsekwencjami, a także jest kreatorem olbrzymiej części zatrudnienia w Polsce. W okresie programowania wsparcia unijnego w Polsce w okresie 2007–2013 wsparcie dla sektora MŚP stało się jednym z obszarów priorytetowych. Ma to swoje odzwierciedlenie w olbrzymich środkach, które zostały przekazane polskiemu sektorowi MŚP w tym okresie. Wsparcie to zostało przekazane jako regionalna pomoc publiczna w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych we wszystkich województwach. W artykule ukazano kwestię przekazywania tych środków jako regionalnej pomocy publicznej na tle pomocy publicznej i wsparcia unijnego udzielanego w Polsce w tym okresie zasadniczo, ram instytucjonalnych tej pomocy i sposobu pokazywania, w jaki sposób pomoc ta została zagospodarowana. Natomiast jako otwarty problem badawczy postawiono kwestię efektywności tej pomocy, która ma służyć wzrostowi konkurencyjności polskiego sektora MŚP. W artykule wykorzystano literaturę przedmiotu, dorobek prawny oraz dokumenty programowe związane z udzielanym wsparciem.

Pojęcie regionalnej pomocy publicznej dla sektora MŚP w Polsce

Pomoc publiczna jest zjawiskiem, które jest zakazane przez prawo w Unii Europejskiej. Następuje ona wtedy, kiedy przedsiębiorstwo jest w jakikolwiek sposób wspomagane przez instytucje publiczne ze środków publicznych. Zjawisko takie, jeżeli występowałoby poza kontrolą Komisji Europejskiej i organów za to odpowiedzialnych w poszczególnych krajach unijnych, stanowiłoby bardzo poważne zagrożenie dla zachowania konkurencyjności na wspólnym rynku Wspólnoty Europejskiej oraz groziłoby ono poważnymi zakłóceniami w wolnej wymianie handlowej, która odbywa się wewnątrz wspólnego rynku Wspólnoty Europejskiej. Definicja pomocy

Brzuska publicznej stosowana przez Unię Europejską nie jest definicją, którą można określić jako pojęcie zamknięte, raczej wskazuje ona problem i otwiera możliwości interpretacyjne. Pojęcie to jest zawarte w artykule 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Brzmi ono w sposób następujący:

„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”¹.

Jak widać z powyższego, pojęcie to jest precyzyjne z jednej strony, natomiast dające duże możliwości interpretacji kazuistycznej z drugiej strony. Dlatego też od lat powszechną praktyką jest to, że jest ono mocno doprecyzowywane na podstawie konkretnych przypadków interpretowanych przez instytucje Unii Europejskiej. Jednakże, na podstawie powyższego artykułu 107 TFUE jest w Unii Europejskiej formułowany generalny zakaz udzielania pomocy publicznej pod jakąkolwiek postacią. W tym celu pomocą publiczną nazywa się wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplanie wpływów publicznych po to, aby wesprzeć wybrane przedsiębiorstwa lub produkcję wybranych towarów, które będą stanowiły korzyść ekonomiczną dla tego, kogo można nazwać beneficjentem tej niedozwolonej operacji².

W celu sprecyzowania, czy mamy do czynienia z pomocą publiczną, Unia Europejska daje nam do ręki tak zwane cztery przesłanki, których wystąpienie powoduje, że możemy mówić o pomocy publicznej. Są nimi:

- 1/ pomoc publiczna musi być udzielana ze środków publicznych;
- 2/ Musi nastąpić korzyść ekonomiczna dla beneficjenta pomocy tak, aby istniało zakłócenie lub też niebezpieczeństwo zakłócenia konkurencji;
- 3/ Musi ona uprzywilejowywać określone podmioty, określoną produkcję lub świadczenie określonych usług;
- 4/ Pomoc publiczna musi mieć wpływ na handel pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi;

Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, w momencie, kiedy jedna z nich nie występuje, uznaje się, że nie wystąpiła także pomoc publiczna³.

Podmiotami, które są uprawnione do udzielania pomocy publicznej w Polsce, są: marszałkowie województw; starostowie powiatowi, prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie gmin, ministrowie poszczególnych ministerstw, prezesi urzędów, agencji i biur rządowych, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, organy podatkowe, wojewodowie, Ochotnicze Hufce Pracy, Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego, beneficjenci unijnych programów operacyjnych, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, fundusze kapitału zaangażowanego, fundusze pożyczkowe udzielające pomocy przedsiębiorcom poszkodowanym w powodzi, Krajowy Fundusz Kapitałowy S.A., Dyrektor Instytutu Nafty i Gazu, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, beneficjenci Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴.

W przypadku podmiotów samorządu terytorialnego pomocy publicznej w 2013 roku udzieliło: 16 województw (czyli wszystkie województwa), 298 powiatów (na 314 istniejących) oraz 1481 gmin (na 2478 istniejących). Obecnie w Polsce funkcjonują następujące formy pomocy:

- dotacje;
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych;
- refundacje;
- zwolnienie lub odliczenie od podatku;
- obniżenie podstawy opodatkowania;
- obniżenie wysokości opłaty lub zwolnienie z niej;
- zaniechanie poboru podatku lub opłaty;
- umorzenie zaległości podatkowej lub odsetek od niej;
- umorzenie opłaty i odsetek za zwłokę;
- umorzenie kar;
- oddanie do korzystania lub zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa, lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na preferencyjnych warunkach;
- umorzenie kosztów egzekucyjnych;
- jednorazowa amortyzacja;
- wniesienie kapitału do spółki;
- konwersja wierzytelności na akcje lub udziały;
- pożyczki i kredyty preferencyjne;
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych;
- pożyczki warunkowo umorzone;

Brzaska – poręczenia i gwarancje⁵;

Obecnie w Polsce pomoc jest przeznaczana w następujący sposób:

a/ pomoc horyzontalna na:

- badania, rozwój i innowacje;
- ochronę środowiska;
- dla sektora MŚP;
- na zatrudnienie;
- na szkolenia;
- na ratowanie;
- na restrukturyzację;
- na naprawę szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia;
- na zapobieganie lub likwidację poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym;
- na wsparcie krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim;
- na promowanie nauki, kultury i oświaty oraz ochronę dziedzictwa kulturowego;
- na kapitał podwyższonego ryzyka;
- na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych;

b/ pomoc sektorowa dla:

- sektora hutnictwa żelaza i stali;
- sektora budownictwa okrętowego;
- sektora górnictwa węgla;
- sektora żeglugi morskiej;
- sektora lotnictwa;
- sektora transportu;
- sektora wytwarzania energii elektrycznej;
- sektora kinematografii;
- sektora gazu ziemnego;

c/ pomoc regionalna

d/ rekompensaty za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁶.

396 Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w 2013 roku wyniosła 21 422,4 mln złotych. Po-

moc publiczna udzielona przedsiębiorcom w 2013 roku stanowiła 1,31% PKB. Patrząc na poszczególne lata w perspektywie 2009–2013 wyraźnie widać, że wykazuje ona tendencję zmienną. Można także zaobserwować spadek udzielonej pomocy w roku 2013. Wynika on stąd, że mniejsze były wartości rekompensat z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz nieudzieleniem pomocy na ratowanie i restrukturyzację przez Ministra Skarbu Państwa⁷. Zostało to zobrazowane w TABELI nr 1.

TABELA nr 1. *Ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w latach 2009–13*

ROK	2009	2010	2011	2012	2013
Ogólna wartość udzielonej pomocy w mln PLN	19 173,4	24 087,3	21 462,5	21 795,6	21 422,4
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu	16 087,2	21 235,5	17 955,1	18 054,9	16 571,7
Udział wartości pomocy w PKB	1,43%	1,70%	1,40%	1,37%	1,31%
Udział wartości pomocy w PKB z wyłączeniem transportu	1,20%	1,50%	1,17%	1,13%	1,01%

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w roku 2013*, *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta*, s. 16, www.uokik.gov.pl, [dostęp: 09.10.2014].

Natomiast w TABELI nr 2 pokazano wartość pomocy publicznej udzielanej w różnych formach w Polsce w latach 2009–13. Formy pomocy publicznej uogólniono do tożsamyh grup pomocy, które to uogólnione grupy zawierają w sobie wszystkie formy pomocy, które zostały wymienione w pracy powyżej. Na podstawie powyższej tabeli można wysnuć wniosek, że od lat w Polsce najczęściej stosowaną formą pomocy jest forma typu dotacje i ulgi. Widać, że wartość tego typu pomocy jest na najwyższym poziomie. W latach wymienianych powyżej szczególnie wzrastała wartość pomocy udzielanej przez dwa podmioty

Brzuska TABELA nr 2. *Formy pomocy publicznej w Polsce w latach 2009–13*

Podział pomocy publicznej	Wartość pomocy publicznej w 2009 r.	Wartość pomocy publicznej w 2010 r.	Wartość pomocy publicznej w 2011 r.	Wartość pomocy publicznej w 2012 r.	Wartość pomocy publicznej w 2013 r.	Wartość pomocy publicznej ogółem w latach 2009 - 2013
Grupy ogółem	16 087,2	21 235,5	17 355,1	18 054,9	16 571,7	89 904,3
Dotacje i ulgi	13 741,5	19 397,4	17 532,7	17 188,5	16 205,7	84 065,8
Subsidia kapitałowo-inwestycyjne	18,4	190,2	246,4	128,4	45,9	629,3
„Miękkie” kredytowanie	191,9	338,5	159,3	736,1	317,9	1743,7
Poręczenia i gwarancje	0,1	4,7	16,7	1,9	2,1	25,5
Inne	2135,3	1304,7	0,0	0,0	0,0	3440,0

Źródło: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 r.*, op.cit., s. 18.

udzielające pomocy publicznej przedsiębiorcom, a mianowicie Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, szczególnie w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz ze strony Prezesa Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Olbrzymią część pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom w Polsce, w tym w większości przypadków z sektora MŚP, stanowi pomoc udzielana w ramach funduszy unijnych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego⁸.

Ramy instytucjonalne regionalnej pomocy publicznej udzielanej sektorowi MŚP w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych z funduszy unijnych

W Polsce w okresie budżetowym 2007–13 pomocy publicznej opartej na środkach unijnych udzielano sektorowi MŚP zwłaszcza w ramach regionalnej pomocy publicznej. Dystrybutorami

tej pomocy były najczęściej Regionalne Programy Operacyjne funkcjonujące w każdym województwie. Programy te były obsługiwane w poszczególnych województwach przez urzędy marszałkowskie bezpośrednio albo też poprzez instytucje specjalnie przez urzędy marszałkowskie do tego powołane.

I tak:

1. Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego udzielał wsparcia dla sektora MŚP w ramach 1 Osi Priorytetowej „Przedsiębiorstwa i innowacyjność”. Stawiała ona za cel wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z województwa, głównie z sektora małych i średnich. W ramach tej osi udzielane było wsparcie inwestycyjne poprzez dotacje dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które wspierały:
 - innowacyjność produktową i procesową o charakterze regionalnym;
 - wdrażające technologię informacyjną;
 - dostosowujące przedsiębiorstwa do wymogów w zakresie ochrony środowiska;
 - zwiększające atrakcyjność turystyczną regionu⁹.
2. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego przedsiębiorstwa z obszaru MŚP mogły liczyć na pomoc w ramach 5 Osi Priorytetowej „Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw”. Jej celem było wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw z sektora MŚP z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego, w tym wzrost ich potencjału ekonomicznego, innowacyjnego oraz zwiększenie zatrudnienia. Cel ten był realizowany poprzez poniższe działania:
 - rozwój instytucji otoczenia biznesu;
 - wsparcie inwestycji przedsiębiorstw;
 - wspieranie przedsiębiorstw w zakresie dostosowania ich do wymogów ochrony środowiska;
 - wzmocnienie potencjału badań i rozwoju technologii w województwie;
 - promocję i rozwój produktów, których marka jest związana z regionem;
 - przygotowywanie terenów inwestycyjnych¹⁰.
3. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego przedsiębiorstwa z sektora MŚP mogły liczyć na wsparcie w następującym zakresie:

- Brzaska*
- zwiększenie zdolności inwestycyjnej mikroprzedsiębiorstw na początkowym etapie rozwoju;
 - wzrost poziomu innowacyjności przedsiębiorstw z sektora MŚP;
 - zwiększenie poziomu wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
 - rozwój przedsiębiorstw realizujących w regionie projekty o charakterze turystyczno-rekreacyjnym;
 - wspieranie procesów transferu nowych technologii dla przedsiębiorstw;
 - wsparcie o charakterze doradczym¹¹.

4. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego oferował wsparcie dla sektora MŚP z II Osi Priorytetowej „Stymulowanie wzrostu inwestycji w przedsiębiorstwach i wzmocnienie potencjału innowacyjnego”. Jego celem był rozwój gospodarczy regionu poprzez zintegrowanie działań dla tworzenia warunków sprzyjających wzrostowi inwestycji na poziomie regionalnym, a także wzrost zatrudnienia. Cel ten miał być osiągnięty poprzez:

- wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach;
- wzmocnienie konkurencyjności sektora MŚP w regionie;
- wzmacnianie instytucji otoczenia biznesu¹².

5. Wsparcie udzielane przedsiębiorstwom z sektora MŚP w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na lata 2007–13 było dostępne poprzez III Oś Priorytetową „Gospodarka, Innowacyjność, Przedsiębiorczość”. Wsparcie w ramach tej osi obejmowało projekty inwestycyjne w przedsiębiorstwach. Było to bezpośrednie wsparcie inwestycyjne dla sektora MŚP ze szczególnym uwzględnieniem projektów innowacyjnych¹³.

6. W Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007–13 przedsiębiorstwa z sektora MŚP mogły liczyć na wsparcie z Priorytetu I „Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu”. Celem tego priorytetu było podniesienie konkurencyjności regionu Mazowsza poprzez tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw z sektora MŚP oraz wsparcie rozwoju przedsiębiorczości. Cel ten w województwie mazowieckim był realizowany poprzez:

- zwiększenie transferu innowacji na rynek;
- rozwój sieci powiązań gospodarczych poprzez wsparcie dla klastrów i innych powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw oraz między przedsiębiorstwami a podmiotami sfery B+R;
- rozwój podmiotów otoczenia biznesu i wsparcie dla usług doradczych;
- stworzenie systemu wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw;
- podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw z sektora MŚP poprzez dostosowanie ich do wymagań rynkowych, zapewnianie dostępu do nowych technologii i systemów certyfikacji oraz potwierdzania jakości¹⁴.

7. Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–13 oferował wsparcie przedsiębiorstwom z sektora MŚP poprzez 1 Oś Priorytetową „Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu”. Było ono realizowane poprzez następujące działania;

- rozwój przedsiębiorczości;
- wsparcie instytucji otoczenia biznesu;
- wsparcie dla inwestycji przeprowadzanych w mikroprzedsiębiorstwach;
- zapewnianie dostępu do finansowania przedsiębiorczości;
- umożliwianie wprowadzania innowacji w przedsiębiorstwach z sektora MŚP¹⁵.

8. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007–13 także poprzez swoją 1 Oś Priorytetową „Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka” oferował wsparcie dla przedsiębiorstw z sektora MŚP. Było to wsparcie dla rozwoju istniejących w regionie przedsiębiorstw z tego sektora udzielane poprzez zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania, rozwijanie sieci instytucji otoczenia biznesu oraz tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego i wzrostu potencjału innowacyjnego w regionie. Wspierany był transfer wiedzy oraz zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej, a także wsparcie aktywności w zakresie współpracy ponadregionalnej i międzynarodowej¹⁶.

9. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007–13 miał w ofercie wsparcie dla przedsiębiorstw z sektora MŚP w ramach I Osi Priorytetowej, która nosiła nazwę „Wzrost innowacyjności i wspierania przedsiębiorczości

w regionie”. W ramach tej osi przedsiębiorstwa z sektora MŚP otrzymały wsparcie poprzez tworzenie i rozwój infrastruktury dostosowanej do potrzeb przedsiębiorstw o wysokim potencjale technologicznym, a także tworzenie centrów wsparcia biznesu, wspieranie powiązań kooperacyjnych pomiędzy firmami i wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw¹⁷.

10. Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013 oferował wsparcie dla sektora MŚP w ramach 1 Osi Priorytetowej, która nosiła tytuł „Rozwój i innowacje w MŚP.” Głównym celem tej osi było podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw z sektora MŚP w regionie. Cel ten był osiąganym poprzez:

- wsparcie dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP;
- rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych z sektora MŚP;
- poprawę dostępu przedsiębiorstw z powyższego sektora do kapitału;
- wzmacnianie systemu wspierającego przedsiębiorczość¹⁸.

11. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–13 oferował wsparcie dla firm MŚP w ramach 1 Osi Priorytetowej „Badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość”. Głównym celem tej osi było wsparcie dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W ramach niej wspierane były działania z zakresu infrastruktury rozwoju gospodarczego, promocji inwestycyjnej oraz rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje bezpośrednie i doradztwo¹⁹.

12. Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–13 wspierał przedsiębiorstwa MŚP z regionu świętokrzyskiego z 1 Osi Priorytetowej zatytułowanej „Rozwój przedsiębiorczości”. Mogły one liczyć na bezpośrednie wsparcie inwestycji dokonywanych przez nie, a także na wsparcie tworzenia i rozwoju powiązań kooperacyjnych pomiędzy nimi oraz rozbudowę instytucji otoczenia biznesu²⁰.

13. Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007–13 wspierał przedsiębiorstwa MŚP w ramach działań związanych z 1 Osią Priorytetową „Przedsiębiorczość”. W ramach tej osi przedsiębiorstwa MŚP mogły liczyć na wsparcie działań związanych z ich bezpośrednimi

inwestycjami, na wsparcie budowy powiązań pomiędzy nimi, a także na rozbudowę sieci instytucji otoczenia biznesu²¹.

*Ramy
instytucjonalne...*

14. W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Wielkopolskiego na lata 2007–13 przedsiębiorstwa MŚP uzyskiwały wsparcie w ramach 1 Osi Priorytetowej „Konkurencyjność przedsiębiorstw”, która ukierunkowana była na zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw z powyższego sektora z regionu wielkopolskiego. Czyniono to poprzez wsparcie ich rozwoju, inwestycji oraz dostępu do różnych form preferencyjnego finansowania zwrotnego²².
15. W Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–13 przedsiębiorstwa MŚP miały możliwość pozyskiwania wsparcia również z 1 Osi Priorytetowej „Gospodarka, Innowacje, Technologie”, w ramach której wspierane były działania nakierowane na rozwój sektora MŚP między innymi głównie poprzez wsparcie inwestycji oraz usług doradczych²³.
16. Małopolski Program Regionalny na lata 2007–13 wspierał przedsiębiorstwa z MŚP poprzez 2 Oś Priorytetową „Gospodarka regionalnej szansy”. Jej celem było wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw z obszaru MŚP z regionu małopolskiego. Wsparcie udzielane było jako bezpośrednie wsparcie inwestycyjne mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcie ich otoczenia instytucjonalnego²⁴.

Poziom wykorzystania wsparcia obecnie w poszczególnych Regionalnych Programach Operacyjnych poszczególnych województwa został ukazany w TABELI nr 3.

*Ocena wykorzystania udzielonej pomocy publicznej
w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w okresie 2007–13*

Dzisiaj okres 2007–13 udzielania wsparcia z funduszy unijnych sektorowi MŚP w Polsce praktycznie dobiegł końca. Powoli rozpoczyna się okres, w którym dokonuje się ocen i podsumowań związanych z udzielonym wsparciem. Ocen tych dokonują zarówno instytucje na poziomie ogólnopolskim, jak i na poziomie regionalnym. Dla przykładu Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju regularnie dokonuje podsumowania wykorzystania środków unijnych. W ramach tych podsumowań mierzona jest

TABELA nr 3. *Wartość dofinansowania z funduszy unijnych udzielonego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w okresie 2009–13*

Regionalny Program Operacyjny danego województwa	Liczba podpisanych umów o dofinansowanie	Wartość wydatków poniesionych w ramach podpisanych umów (w tys. PLN)	Wartość dofinansowania z UE (w tys. PLN)	Poziom wykorzystanej alokacji
RPO Woj. Dolnośląskiego	2 143	8 222 338	5 035 537	98%
RPO Woj. Kujawsko - Pomorskiego	2 084	6 763 776	3 923 381	95%
RPO Woj. Lubelskiego	3 140	7 355 688	4 698 279	95%
RPO Woj. Lubuskiego	974	3 221 474	1 921 714	94%
RPO Woj. Łódzkiego	2 353	6 558 863	4 306 491	99%
RPO Woj. Małopolskiego	2 869	9 081 042	5 429 287	97%
RPO Woj. Mazowieckiego	2 089	10 587 132	7 309 833	94%
RPO Woj. Opolskiego	1 196	3 160 309	2 039 807	100%
RPO Woj. Podkarpackiego	2 362	6 973 177	4 795 103	97%
RPO Woj. Podlaskiego	1 234	4 460 537	2 748 840	99%
RPO Woj. Pomorskiego	1 700	6 053 693	3 891 471	100%
RPO Woj. Śląskiego	4 924	10 273 262	7 189 484	99%
RPO Woj. Świętokrzyskiego	1 277	4 964 088	3 025 216	95%
RPO Woj. Warmińsko - Mazurskiego	2 386	6 895 725	4 305 987	97%
RPO Woj. Wielkopolskiego	2 160	8 245 947	5 343 486	97%
RPO Woj. Zachodniopomorskiego	1 640	5 665 133	3 358	94%
Razem	34 531	108 482 182	69 322 240	97%

ŹRÓDŁO: *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–13, Informacja miesięczna za sierpień 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, wrzesień 2014, s. 3.*

ilość wniosków, które przeszły ocenę formalną, ilość podpisanych umów o dofinansowanie i wielkość udzielonego wsparcia ze środków unijnych. Przykładem takiego podsumowania jest tabela nr 3, która ukazuje poziom wsparcia unijnego globalnie udzielonego w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych, zarówno tego, które zaklasyfikowano jako pomoc publiczną i było udzielone przedsiębiorstwom z sektora MŚP, jak i tego, które takim nie było. Kolejne podsumowanie zakłada podział na kategorie Beneficjentów, ale uwzględnia wsparcie uzyskiwane ze wszystkich programów operacyjnych, również tych krajowych, nie tylko z regionalnych. Tutaj jako pomoc publiczną klasyfikuje się każdy rodzaj wsparcia, jaki został udzielony przedsiębiorcom, jako kategorii Beneficjentów. Powyższe podsumowania pokazują również dane związane ze wszystkimi programami operacyjnymi, natomiast o tyle są interesujące dla niniejszych rozważań, iż kategoryzują Beneficjentów funduszy, dzięki temu wiadomo, jaka jest wielkość pomocy publicznej udzielanej w ramach funduszy unijnych, a także wielkość wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce. Na marginesie, na uwagę w powyższym wykresie zasługuje fakt, że ponad 50% wsparcia z funduszy unijnych zostało skonsumowane przez instytucji rządowe i samorządowe²⁵.

Zgodnie z dokumentami sprawozdawczymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dotyczącymi samych Regionalnych Programów Operacyjnych (dane zgodnie ze stanem z 30 września 2013 r.) w ramach wszystkich 16 RPO zostało złożonych 59 100 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 115,6 mld PLN. Do realizacji zatwierdzono 35 015 wniosków, natomiast umowy o dofinansowanie lub decyzje o podjęciu dofinansowania zostały podpisane i wydane w przypadku 30 775 projektów o łącznej kwocie dofinansowania 64,3 mld PLN. Uwagę zwraca fakt, że z jednej strony są to olbrzymie kwoty, natomiast z drugiej jest to niemalże połowa tych wniosków i kwot, o które aplikowali projektodawcy²⁶.

Podpisane dotychczas umowy w ujęciu wartościowym udzielonego wsparcia z UE dotyczyły w znaczącym procencie obszaru transportu. Dało to w sumie prawie 30% wartości wszystkich podpisanych umów. Również poniesiona przez Beneficjentów z tego obszaru wielkość wydatków jest na podobnym poziomie. Drugim z kolei był obszar związany z badaniami, rozwojem oraz innowacyjnością i przedsiębiorczością. Ten obszar jest najbardziej związany z udzielaną pomocą publiczną, w tym z regionalną, ponieważ to w tym obszarze największe wsparcie

Brzuska było udzielane przedsiębiorstwom, w tym głównie z sektora MŚP. Było to ponad 23% wsparcia²⁷.

Kolejnym sposobem mierzenia poziomu efektów udzielonego wsparcia jest mierzenie wskaźników postępu rzeczowego. Na podstawie ewaluacji zawartych umów oraz zatwierdzonych wniosków o płatność końcową dokonano analizy zawartych w nich wskaźników. Do września 2013 roku przebudowano łącznie ok. 6 000 km dróg. Ocenia się, że w efekcie wdrażania RPO najwięcej dróg będzie zmodernizowanych w województwach podkarpackim, mazowieckim i wielkopolskim. W odniesieniu do ścieżek rowerowych, wytyczanych i budowanych w ramach programów regionalnych, to liczba ta osiągnęła, bądź osiągnie zgodnie z podpisanymi umowami, wielkość ponad 100 kilometrów. Do końca września 2013 roku w ramach regionalnych programów wybudowano lub przebudowano, lub będzie przebudowywanych, co wiadomo na podstawie podpisanych umów, ponad 1000 kilometrów linii kolejowych, w tym najwięcej, bo ponad 200 kilometrów, w województwie zachodniopomorskim. Również tabor kolejowy mocno zyskał, ponieważ zakupiono lub zmodernizowano albo będzie to uczynione na podstawie podpisanych umów, ponad 280 jednostek taboru kolejowego. Podobnie rzecz ma się z taborom komunikacji miejskiej. W tym przypadku zakupionych nowych lub zmodernizowanych zostało, lub zostanie w ramach programów regionalnych ponad 1500 jednostek taboru komunikacji miejskiej. W przypadkach powyższych w większości udzielanego wsparcia nieklasyfikowano jednak jako pomocy publicznej, co z punktu widzenia regulacji unijnych mogło być dyskusyjne, jednakże analiza tego typu kontrowersji nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule²⁸.

Równie imponujące liczby padają w innych obszarach dotyczących mierzenia postępu rzeczowego. Są to obszary takie jak wodociągi i kanalizacja, Internet, ochrona zdrowia, edukacja oraz turystyka. Zgodnie z przeanalizowanymi danymi w Polsce została bądź zostanie wybudowana z powyższych środków sieć wodociągowa i kanalizacyjna o długości ponad 10 000 kilometrów. W wyniku realizacji tych inwestycji podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej uzyskało bądź uzyska ponad 500 tysięcy mieszkańców kraju. Podobnie jest z dostępem do Internetu. W wyniku zrealizowanych bądź będących w trakcie realizacji w ramach RPO inwestycji, kraj zostanie opleciony siecią szerokopasmowego Internetu o łącznej długości ponad 18 000 km. Będzie także uruchomionych ponad 7 000 publicz-

nych punktów dostępu do Internetu. W odniesieniu do infrastruktury służby zdrowia wsparciem zostało objętych w całym kraju ponad 780 instytucji ochrony zdrowia. Wsparcie to, z reguły, nie było klasyfikowane jako pomoc publiczna, co też w interpretacji mogło być kontrowersyjne, ale, jak wspomniano wyżej, nie jest to przedmiotem artykułu. Natomiast należy pamiętać także o tym, że w ramach regionalnej pomocy publicznej wsparciem zostali objęci przedstawiciele służby zdrowia klasyfikowani w tym przypadku jako przedsiębiorcy, dotyczyło to najczęściej niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, czy też pomniejszych podmiotów, takich, jak, na przykład, gabinety stomatologiczne. Wsparciem objęto także podmioty z obszaru edukacji, czyli szkoły. Z dofinansowań unijnych w ramach RPO skorzystało lub skorzystało ponad 1 500 podmiotów z tego obszaru w całym kraju. Liderem jest podkarpackie, gdzie wsparciem objęto 228 placówek²⁹.

Duże wsparcie otrzymała też infrastruktura turystyczno – rekreacyjna. Wybudowanych bądź przebudowanych zostało, bądź zostanie ponad 2 000 obiektów o charakterze turystycznym, bądź rekreacyjnym. Z bazy tej skorzystało ponad 35 mln turystów rocznie. W odniesieniu do przedsiębiorstw analiza danych wykazuje, że ze wsparcia związanego z poszczególnymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi w obszarze przedsiębiorczości skorzystało bądź skorzystało ponad 8 000 firm. Zgodnie z danymi w odniesieniu do tego obszaru podaje się jeszcze liczbę przygotowanych pod inwestycje terenów, których liczba wynosi ponad 7 000 hektarów. Z powyższej lektury dość jasno widać, jakimi wskaźnikami posłużono się, dokonując tych analiz. Były to wskaźniki takie, jak:

- długość wybudowanych dróg;
- długość przebudowanych dróg;
- długość wybudowanych linii kolejowych;
- długość przebudowanych linii kolejowych;
- liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego;
- liczba zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego;
- pojemność zakupionego taboru kolejowego;
- pojemność zmodernizowanego taboru kolejowego;
- liczba zakupionych jednostek taboru komunikacji miejskiej;
- liczba zmodernizowanych jednostek taboru komunikacji miejskiej;
- pojemność jednostek zakupionego taboru komunikacji miejskiej;
- pojemność jednostek zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej;

- Brzuska*
- długość wybudowanych ścieżek rowerowych;
 - długość wybudowanej sieci wodociągowej;
 - długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej;
 - ilość osób podłączona do wybudowanej sieci wodociągowej;
 - ilość osób podłączona do wybudowanej sieci kanalizacyjnej;
 - długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego;
 - ilość uruchomionych publicznych punktów dostępu do Internetu;
 - liczba wybudowanych instytucji ochrony zdrowia;
 - liczba zmodernizowanych instytucji ochrony zdrowia;
 - liczba doposażonych instytucji ochrony zdrowia;
 - liczba wybudowanych obiektów infrastruktury szkolnictwa;
 - liczba doposażonych szkół;
 - liczba wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych;
 - liczba przebudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych;
 - liczba osób korzystających z obiektów turystycznych;

W odniesieniu do szczególnie nas interesującego obszaru wsparcia dla przedsiębiorstw, do analiz posłużyły następujące wskaźniki:

- liczba przedsiębiorstw wspartych w zakresie inwestycji;
- powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych³⁰.

Problem efektywności regionalnej pomocy publicznej dla sektora MŚP udzielonej w okresie 2007–13

Jak widać z powyższego, w Polsce zostały uruchomione olbrzymie środki, które pochodziły z funduszy unijnych oraz częściowo z budżetu państwa. Środki te w okresie programowania 2007 – 2013 zostały wyczerpane w zasadzie w komplecie. Polski sektor MŚP, w ramach udzielanych mu środków, został beneficjentem regionalnej pomocy publicznej, którą przekazano mu na olbrzymią skalę. Środki te zostały przekazane zgodnie z przepisami, we wszystkich województwach w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Podmiotami udzielającymi tego rodzaju pomocy byli marszałkowie województw. Każdy z powyższych Regionalnych Programów Operacyjnych posiadał odpowiednie ramy instytucjonalne oraz osie priorytetowe umożliwiające udzielanie regionalnej pomocy publicznej sektorowi MŚP w poszczególnych województwach. Istotą problemu na dziś pozostaje pytanie, czy regionalna pomoc publiczna

udzielona polskiemu sektorowi MŚP w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–13 została dana i wykorzystana w sposób racjonalny oraz efektywny? Tak, aby posłużyła ona wzrostowi konkurencyjności polskich przedsiębiorstw z tego sektora.

Pytanie powstaje dlatego, że, jak to zostało uwidocznione powyżej, sprawozdania publikowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, czy też przez poszczególne urzędy marszałkowskie, są oparte na tych samych wskaźnikach, które zostały przedstawione powyżej. Przedsiębiorstwa z sektora MŚP w poszczególnych województwach, skutecznie zagospodarowały środki udzielone im w ramach pomocy regionalnej, natomiast obecnie nie wiemy, jakie trwalsze efekty i korzyści one przyniosły i czy nie było pewnej mislokacji zasobów, co wynikać mogło, chociażby z braku doświadczenia w sterowaniu przez urzędników procedurami przyznawania wsparcia. Dlatego też niewątpliwie można stwierdzić, że środki te zostały wydane *lega artis*, natomiast nie oznacza to, że zostały w pełni efektywnie wykorzystane. Jest to otwarte pytanie badawcze.

Zakończenie

Aktualnie kończy się okres programowania 2007–13 w Unii Europejskiej. W okresie tym, w ramach regionalnej pomocy publicznej, przekazano dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z obszaru całej Polski, bardzo poważne wsparcie pochodzące zarówno ze środków unijnych, jak i z budżetu państwa. Mamy zatem do czynienia z okresem podsumowań dotyczących powyższego wsparcia. Podsumowania te opierają się na wskaźnikach, które w okresie tym zostały zastosowane na etapie konstruowania projektów, zgodnie z przepisami, tak, aby teraz można było pokazać mierzalne efekty udzielanego wsparcia. Natomiast w odniesieniu do przedsiębiorstw, korzystając z owych wskaźników, możemy jedynie stwierdzić, że środki te zostały *lega artis* i skutecznie zagospodarowane przez przedsiębiorców. Natomiast ciągle otwartym pytaniem badawczym stawianym w powyższym artykule pozostaje pytanie na temat efektywności udzielonej pomocy i jej wpływu na podniesienie konkurencyjności polskiego sektora MŚP.

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art.107, pkt.1, źródło: Euro-Lex.
2. *Vademecum dla beneficjentów pomocy publicznej w zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–13*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 14.
3. Art. 107, TFUE, op. cit.
4. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 r.*, s. 8, www.uokik.gov.pl, [dostęp: 10.10.2014].
5. Ibidem, s. 12.
6. Ibidem, s. 15.
7. Ibidem, s. 16.
8. Ibidem, s. 18.
9. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–13*, s. 145, www.rpo.dolnyslask.pl, [dostęp: 09.10.2014].
10. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–13*, s. 154, www.mojregion.eu/regionalny-program-operacyjny-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego, [dostęp: 09.10.2014].
11. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–13*, s. 173, www.rpo.lubelskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
12. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego na lata 2007–13*, s. 194, www.rpo.lubuskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
13. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007–13*, s. 198, www.rpo.lodzkie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
14. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–13*, s. 176, www.rpo.mazovia.eu, [dostęp: 09.10.2014].
15. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–13*, s. 167, w: www.rpo.opolskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
16. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–13*, s. 176, www.rpo.podkarpackie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
17. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–13*, s. 147, www.rpo-wp.wrotapodlasia.pl, [dostęp: 09.10.2014].

18. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2007–14*, s. 183, www.dpr.pomorskie.eu, [dostęp: 09.10.2014].
19. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–13*, s. 167, www.rpo.slaskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
20. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–13*, s. 194, www.rpo-swietokrzyskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
21. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007–14*, s. 135, www.rpo.warmia-mazury.pl, [dostęp: 09.10.2014].
22. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego na lata 2007–13*, s. 172, www.rpo.wielkopolskie.pl, [dostęp: 09.10.2014].
23. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–13*, s. 183, www.rpo.wzp.pl, [dostęp: 09.10.2014].
24. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007–13*, s. 167, www.fundusze.malopolska.pl, [dostęp: 09.10.2014].
25. *Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–13 na dzień 30.09.2013*, Monitor Regionalny, 7.10.2013, s. 62, www.funduszeuropejskie.gov.pl, [dostęp: 09.10.2014].
26. *Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–13 na dzień 30.09.2013*, Monitor Regionalny, www.funduszeuropejskie.gov.pl, [dostęp: 09.10.2014].
27. Ibidem, s. 65.
28. Ibidem, s. 68.
29. Ibidem, s. 70.
30. Ibidem, s. 74.