

*Beata Guziejewska**

POJĘCIE I ZAKRES ŚRODKÓW PUBLICZNYCH A WARUNKI POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Na skutek coraz bardziej różnorodnych realnych i regulacyjnych funkcji państwa w gospodarce rynkowej wydatki publiczne wykraczają daleko poza tradycyjne obszary aktywności władz publicznych. Stąd dużego znaczenia nabiera pojęcie środków publicznych. Pojęciem tym posługuje się również nowa, obowiązująca od 01.01.2001 r., ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jej rozwiązania dotyczą niezwykle istotnych zagadnień gospodarki finansowej, zarówno sektora publicznego jak i rynkowego. Ustawa reguluje kompleksowo sprawy udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom i dostosowuje polskie prawo do wymogów Unii Europejskiej. Pozwoli kierować środki publiczne do tych podmiotów, gdzie będą najbardziej racjonalnie wykorzystane, wyeliminować ma przypadkowość i wpływ czynników politycznych przy udzielaniu pomocy publicznej podmiotom działającym w sektorze rynkowym.

Pojęcie środków publicznych jest trudne do ścisłego zdefiniowania, dodatkowo sprawę komplikuje duża liczba podmiotów wydatkujących środki publiczne.

1. POJĘCIE I ZAKRES ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W TEORII I PRAKTYCE

Rozwój funkcji państwa w znaczeniu celów, jakie ono realizuje, gromadząc i wydatkując środki publiczne, związany jest z ewolucją i rozszerzaniem roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym. Z pojęciem środków publicznych, a zwłaszcza określeniem ich rozmiarów wiąże się wiele kontrowersji. Po części jest to zrozumiałe, gdyż samo pojęcie sektora publicznego i finansów

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

publicznych nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Poglądy na temat miejsca i roli państwa w gospodarce rynkowej są wciąż bardzo zróżnicowane. W dużym stopniu wynika to z przyczyn obiektywnych, do których można zaliczyć¹:

- 1) zróżnicowanie doktryn społeczno-ekonomicznych, które leżą u podstaw poglądów dotyczących finansów publicznych,
- 2) złożoność współczesnych systemów gospodarczych,
- 3) rozszerzanie się funkcji państwa i jego struktur,
- 4) szeroki zakres zarówno realnej jak i regulacyjnej aktywności gospodarczej państwa,
- 5) bogactwo instrumentalnych i instytucjonalnych form obecności państwa w życiu społeczno-gospodarczym.

Różnice w definiowaniu finansów publicznych i określaniu ich zakresu utrudniają efektywne gospodarowanie środkami publicznymi oraz ich kontrolę. Zdefiniowanie pojęcia środków publicznych i ich rozmiarów ma znaczenie dla procesów redystrybucji budżetowej i parabudżetowej. Należy podkreślić malejącą rolę samych środków budżetowych w realizacji funkcji władz publicznych. W Polsce stale odradzają się tendencje do rozszerzania zakresu gospodarki parabudżetowej, szczególnie funduszy celowych i różnego rodzaju agencji. Ingerencja władz publicznych w gospodarkę przyjmuje bardzo różne kierunki i formy (udział wydatków publicznych w restrukturyzacji niektórych gałęzi gospodarki, dofinansowanie banków państwowych w okresach transformacji, redystrybucja parabudżetowa w zakresie ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia socjalnego). Z punktu widzenia konsekwencji ekonomicznych świadczy to o konieczności całościowej analizy środków służących funkcjonowaniu i realizacji wszelkich funkcji władz publicznych.

Pojęcie środków publicznych nie jest zbyt często definiowane w literaturze, bardzo często jest jednak bezpośrednio używane. Pojawiają się natomiast pojęcia zbliżone, używane zamiennie, takie jak: wydatki publiczne, fundusze publiczne, publiczne zasoby pieniężne, finanse publiczne.

Pojęcie publicznych zasobów pieniężnych, stanowiące centrum nauki o finansach publicznych, jest złożone i trudno je ogarnąć². Pojęcie to przeszło ciekawą ewolucję. We Francji pod koniec XIX w. przyjęto, iż „publiczne zasoby pieniężne to zasoby państwa, departamentów, gmin oraz instytucji publicznych i dobroczynnych”. Zaletą przytoczonej definicji była jej jasność. Wkrótce jednak okazało się, że w swej prostocie nie obejmowała

¹ B. Guziejewska, *Wybrane aspekty pojęcia i zakresu środków publicznych*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 106.

² P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 36.

ona całej różnorodności środków, które choć mogły podlegać reżimowi prawnemu specyficznemu dla finansów publicznych, nie zawsze były „zasobami” wymienionych podmiotów. Definicja ta była więc pod pewnym względem zbyt wąska. Tymczasem różnorodność działań podmiotów publicznoprawnych i coraz częstsze ich odniesienie do procedur prawa prywatnego utrudniały stosowanie reżimu prawnego finansów publicznych do całości funduszy będących w dyspozycji podmiotów publicznoprawnych.

Przyjęto więc nowe kryteria, uwzględniające aspekty prawne i politologiczne. Uznano, iż zasoby pieniężne mają charakter publiczny, jeżeli ich przeznaczeniem jest wykonanie usługi publicznej. Osoba dysponenta środków nie miała już więc zasadniczego znaczenia. Każda osoba prywatna mogła dysponować środkami publicznymi, jeżeli były one przeznaczone na wykonywanie usług publicznych. W definicji politologicznej przyjęto, iż publiczne zasoby pieniężne to środki, którymi dysponują organy publiczne lub prywatne podczas wykonywania zadań władzy publicznej³.

Publiczne zasoby pieniężne wykazują cechę dużej mobilności. Ich naturalna płynność jest ograniczona normami prawnymi nakładającymi określone procedury dotyczące ich zarządzania. Ruch funduszy publicznych wynika z tego, iż środki są stale gromadzone i wydatkowane. Zjawisko cyrkulacji środków pieniężnych jest zresztą istotą całych finansów. Należy przy tym rozróżnić przepływy pomiędzy podmiotami sektora publicznego od przekazywania środków poza ten sektor. Ma to bowiem zupełnie inne konsekwencje ekonomiczne i finansowe. Ruch funduszy publicznych powoduje zmianę ich właściwości, zapłacenie podatku powoduje przekształcenie zasobów prywatnych w publiczne, realizacja wydatków publicznych najczęściej przekształca środki publiczne w prywatne.

W Polskiej literaturze pojawiają się często pojęcia fundusze, finanse, wydatki publiczne. S. Owsiak wprowadza kategorię funduszy publicznych, której znaczenie wynika z następujących przyczyn⁴:

1) fundusze publiczne są ściśle związane z sektorem publicznym, jednak ani się z nim nie pokrywają, ani nie reprezentują identycznych treści ekonomicznych. Nazwa „fundusze” artykułuje wyłącznie finansowe aspekty sektora publicznego, choć w sektorze publicznym występuje także działalność realna;

2) podstawowym rodzajem funduszy publicznych jest budżet państwa, jednakże fundusze publiczne mają znacznie szerszy zakres;

3) fundusze publiczne implikują regulacyjne działanie państwa w odniesieniu do całej gospodarki, w tym zwłaszcza sektora prywatnego i gospodarstw domowych;

³ *Ibidem*, s. 43.

⁴ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 18.

4) fundusze publiczne powstają w pewnej mierze pod wpływem pożyczek publicznych; z drugiej strony dług publiczny angażuje znaczną część funduszy publicznych.

Pojęcie funduszy publicznych słusznie ujęte jest szeroko. Fundusze publiczne tworzą zarówno zasoby jak i strumienie pieniężne znajdujące się w dyspozycji państwa, władz samorządowych oraz instytucji publicznoprawnych. Wynika z tego, że nie wszystkie fundusze publiczne muszą być własnością publiczną.

Jako źródła funduszy publicznych wymienia się najczęściej:

- dochody z własności publicznej,
- podatki i opłaty o charakterze przymusowym,
- pożyczki zaciągane przez podmioty prawa publicznego bezpośrednio u podmiotów gospodarczych lub na rynku finansowym,
- dochody z kar, odsetek, darowizn itp.

Fundusze publiczne są przeznaczane na finansowanie wszelkich zadań realizowanych przez władze państwowe, samorządowe, instytucje i agencje publiczne. Oznacza to, iż umożliwiają one wykonywanie tym podmiotom statutowych zadań, ale nie ograniczają się wyłącznie do funkcji publicznych, administracyjnych. Podkreślić należy znaczenie funduszy publicznych w działalności regulacyjnej państwa, w sferze socjalnej i gospodarczej.

Wyjątkowy charakter kategorii środków publicznych i konieczność szczególnej kontroli ich wydatkowania wynika m. in. ze sposobu ich tworzenia. Specjalna pozycja funduszy publicznych w systemie finansowym wynika z następujących przyczyn⁵:

1) fundusze publiczne są atrybutem władz państwowych i samorządowych, co oznacza ich trwałość i znaczenie, takie samo jak instytucji państwa i samorządu;

2) państwo nie prowadzi bezpośrednio żadnej działalności gospodarczej przynoszącej dochody. W konsekwencji, aby pozyskać środki, sięga do dochodów innych podmiotów gospodarujących;

3) sposób pozyskiwania dochodów publicznych jest zasadniczo różny od sposobu pozyskiwania dochodów w sektorze rynkowym. Opiera się on na przymusie prawnym i zawsze oznacza zmianę stosunków własności w odniesieniu do dochodów powstających w gospodarce narodowej. Nie pozostaje to bez skutków dla tejże gospodarki;

4) równie definitywny (bezwrotny) charakter mają wydatki ponoszone z funduszy publicznych, co powoduje zużycie elementów produktu społecznego i dochodu narodowego;

5) wydatki publiczne nie są bezpośrednim czynnikiem powiększania dochodu narodowego. Państwo wyprowadza więc pewną część dochodu poza obieg gospodarczy;

⁵ *Ibidem*, s. 27.

6) proces tworzenia funduszy publicznych i dysponowania nimi jest z natury rzeczy procesem politycznym, co rodzi wiele niebezpieczeństw; może poważnie utrudniać obiektywizację zakresu redystrybucji budżetowej i rozłożenia ciężarów podatkowych.

Pojęcie finansów publicznych kojarzone jest najczęściej z dyscypliną naukową, łączącą aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne związane z operacjami publicznymi dokonywanymi na zasobach pieniężnych. Finanse publiczne, jako gałąź ekonomii, zajmują się badaniem środków pieniężnych znajdujących się w dyspozycji podmiotów publicznoprawnych. Przedmiotem finansów publicznych w tym ujęciu są badania skoncentrowane na pytaniu, w jakim stopniu środki pieniężne mogą wpływać na struktury ekonomiczne oraz jak mogą oddziaływać na koniunkturę gospodarczą⁶. Wszystkie operacje publicznymi zasobami pieniężnymi polegają na przemieszczaniu środków pieniężnych, cechuje je również szczególny sposób wydatkowania oraz kontrola specjalnie do tego powołanych instytucji. Istotą dyscypliny budżetowej jest indywidualna odpowiedzialność osób decydujących o sposobie wykorzystania środków publicznych. Dyscypliną budżetową nazywa się nałożony na wszystkich dysponentów środków budżetowych obowiązek przestrzegania zasad gospodarki finansowej określonych w prawie budżetowym i innych przepisach regulujących gospodarkę mieniem i środkami pieniężnymi sektora publicznego⁷.

Wydatki publiczne to środki pieniężne wydatkowane przez państwo i związki samorządowe (zwłaszcza samorządy terytorialne) na realizację ich zadań i celów⁸. Wraz ze wzrostem ingerencji państwa i gmin w stosunki gospodarcze i społeczne są one formą finansowania określonych dziedzin życia społeczno-gospodarczego (dotacje, subwencje) lub grup ludności (zasiłki, stypendia, emerytury, renty itp.). Wydatki publiczne są ponoszone zasadniczo po to, aby władze publiczne mogły prowadzić działalność wynikającą z ich zadań, a więc wypływającą z funkcji władz publicznych określanych w państwach demokratycznych ustawowo, a nawet konstytucyjnie⁹. Dokonywanie wydatków publicznych pozwala na ich równoczesne wykorzystanie do celów oddziaływania zewnętrznego. Zarówno dochody jak i wydatki publiczne są instrumentami polityki finansowej państwa. Realizacja polityki następuje zawsze w określonych warunkach gospodarczych i społecznych oraz przy określonym stanie finansów publicznych. Stanowi to o ścisłych związkach pomiędzy polityką finansową, a polityką gospodarczą i społeczną.

⁶ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse ogólne*, WSZ, Radom 1993, s. 45.

⁷ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996, s. 262.

⁸ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 917.

⁹ J. Sobiech (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 42.

Istota i charakter publicznych zasobów pieniężnych powodują konieczność przyjęcia szczególnych zasad gospodarki finansowej. Różnice pomiędzy gospodarką finansową w sektorze publicznym i prywatnym są często podkreślane zarówno w literaturze polskiej jak i zagranicznej. Podstawowe z nich przedstawia tab. 1.

Tabela 1

Podstawowe różnice w zasadach gospodarki finansowej
w sektorze publicznym i prywatnym

Sektor publiczny	Sektor prywatny
Dominacja aspektów finansowych i politycznych	Dominacja aspektów finansowych
Ocena działalności przy wykorzystaniu wskaźników finansowych i pozafinansowych	Ocena działalności przy wykorzystaniu wskaźników finansowych
Odpowiedzialność przed parlamentem i społeczeństwem	Odpowiedzialność przed akcjonariuszami i kredytodawcami
Jawność gospodarki finansowej	Jawność gospodarki finansowej ograniczona tajemnicą handlową
Gospodarka finansowa oparta na prawie budżetowym	Gospodarka finansowa oparta na ustawie o rachunkowości, standardach międzynarodowych, prawie o publicznym obrocie papierami wartościowymi itp.
Weryfikacja sprawozdań z wykonania budżetu przez parlament i specjalnie do tego powołane instytucje	Weryfikacja sprawozdań finansowych przez niezależnych audytorów
Oparcie rachunkowości na ujęciu kasowym	Oparcie rachunkowości na ujęciu memoriałowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Henley, A. Likierman i in., *Public Sector Accounting and Financial Control*, Chapman & Hall, Londyn 1994, s. 21.

Zgodnie z aktualnymi rozwiązaniami w Polsce do środków publicznych zalicza się¹⁰:

- 1) dochody publiczne (podatki, inne świadczenia pieniężne określone daninami publicznymi, dochody z najmu, dzierżawy mienia, dywidendy, dochody ze sprzedaży praw, usług, opłaty, darowizny itp.),
- 2) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi,
- 3) przychody jednostek organizacyjnych i osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, pochodzące z działalności i innych źródeł,
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ Ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych, DzU 1998, nr 155, poz. 114, art. 3.

W *Konstytucji* stwierdza się natomiast jedynie, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie¹¹. Również zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo (co może pociągnąć konieczność zaangażowania środków publicznych) następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Przez środki publiczne rozumie się więc wszystkie wpływy finansowe gromadzone na rachunkach władz publicznych¹². Jest to pojęcie szersze niż dochody publiczne, ponieważ obejmuje także wszelkiego rodzaju przychody z prywatyzacji oraz operacji finansowych, takich jak np. pożyczki, emisja papierów wartościowych. Trafne wydaje się potraktowanie zasad gospodarowania finansami publicznymi jako reguł determinujących tworzenie i wykorzystywanie środków publicznych. W literaturze reguły te określa się często jako zasady budżetowe. Należy zaznaczyć, że większość z nich ma zastosowanie nie tylko do budżetu, ale i do finansów całego sektora publicznego.

Tabela 2

Wysokość i struktura wydatków sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2000
(w mld zł i w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*
Wydatki ogółem	36,6 100,0	57,5 100,0	77,8 100,0	106,2 100,0	142,1 100,0	178,7 100,0	213,6 100,0	241,6 100,0	272,8 100,0	297,6 100,0
Budżet państwa	16,1 44,0	24,5 42,6	32,3 41,5	43,4 40,9	62,0 43,6	72,8 40,7	83,6 39,1	94,4 39,1	76,5 28,0	81,7 27,5
Budżety samorządów	3,5 9,6	4,8 8,3	7,2 9,3	11,4 10,7	15,3 10,8	24,7 13,8	32,2 15,1	37,7 15,6	56,2 20,6	66,7 22,4
Fundusze celowe	14,5 39,6	23,9 41,6	32,2 41,4	43,9 41,3	54,8 38,6	68,4 38,3	83,2 39,0	93,2 38,6	103,1 37,8	109,7 36,9
Kasy chorych	–	–	–	–	–	–	–	–	20,9 7,7	22,6 7,6
Państwowa gospodarka pozabudżetowa	1,3 3,6	1,5 2,6	2,1 2,7	2,6 2,4	3,4 2,4	4,7 2,6	4,8 2,2	5,2 2,2	3,6 1,3	4,0 1,3
Samorządowa gospodarka pozabudżetowa	1,2 3,3	2,8 4,9	4,0 5,1	4,9 4,6	6,6 4,6	8,1 4,5	9,8 4,6	11,1 4,6	12,5 4,6	12,9 4,3

* Przewidywane wykonanie w 1999 r., ustawa budżetowa w 2000 r.

Źródło: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne*, WSzB, Poznań 2000, s. 27.

¹¹ *Konstytucja RP*, 02.04.1997, DzU 1997, nr 78, art. 216, pkt 1.

¹² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne*, WSzB, Poznań 2000, s. 82.

Głównymi podmiotami sektora publicznego wydatkującymi środki publiczne są aktualnie:

- fundusze celowe (ok. 37%),
- budżet państwa (powyżej 27%),
- budżety samorządowe (powyżej 22%),
- kasy chorych (ok. 8%).

Kształtowanie się wydatków sektora publicznego w ujęciu podmiotowym, po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy tymi podmiotami, w latach 1991–2000 przedstawiają dane tab. 2.

Na przestrzeni tych lat można zaobserwować wyraźne tendencje. Do najważniejszych należą:

- spadek znaczenia budżetu państwa w wydatkowaniu środków publicznych,
- postępująca decentralizacja wydatkowania środków publicznych,
- sięgający prawie 40% udział wydatków funduszy celowych w redystrybucji i alokowaniu środków publicznych,
- systematyczny spadek udziału państwowej gospodarki pozabudżetowej,
- stabilny udział wydatków samorządowych jednostek gospodarki pozabudżetowej.

Z finansowego punktu widzenia sektor publiczny nie stanowi więc układu jednolitego. W jego skład wchodzi segmenty, których funkcje, organizacja i gospodarka finansowa różnią się. W ramach gospodarki publicznej można wyodrębnić gospodarkę *stricte* budżetową, pozabudżetową i parabudżetową. Jednostki gospodarki pozabudżetowej są powiązane z budżetem, co znajduje wyraz w bezpośrednim związku z jednostkami budżetowymi lub wynika z podporządkowania administracji publicznej. Gospodarka parabudżetowa, której formą organizacyjną są np. fundusze publiczne, jest „zamknięta”, posiada swoją odrębność. Wynika to z wydzielenia z budżetu państwa określonych zadań i przekazania ich do realizacji funduszom celowym. Fundusze mogą być zasilane z różnych źródeł, w tym ze środków budżetowych, ale rozliczają się z gospodarowania środkami publicznymi odrębnie. Z tych powodów gospodarka pozabudżetowa i parabudżetowa powinny być rozpatrywane oddzielnie¹³. Dodatkowo pojawia się pytanie, czy z punktu widzenia racjonalności gospodarowania środkami publicznymi jest uzasadnione jej istnienie. Gospodarka budżetowa, ze swej istoty, jest pod względem finansowym gospodarką sztywną. Możliwości pozyskiwania dodatkowych dochodów i sposób gospodarowania nimi, które występują w gospodarce pozabudżetowej, powodują uelastycznienie zarządzania finan-

¹³ K. Piotrowska-Marczak, *Miejsce gospodarki pozabudżetowej i parabudżetowej w sektorze publicznym w Polsce*, [w:] *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI w.*, materiały Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Finansów, t. 1, Poznań 2000, s. 79.

sami. Nie ma natomiast uzasadnienia rozszerzanie gospodarki parabudżetowej¹⁴. Kontrola parlamentarna części funduszków jest bowiem ograniczona, gdyż są one zasilane ze środków innych niż budżet.

W Polsce od dawna występuje tendencja do wzrostu udziału funduszy celowych w gospodarowaniu środkami publicznymi. Kwestie celowości ich tworzenia są podnoszone zarówno w teorii, jak i praktyce. W naszych warunkach podkreśla się, że rzeczywiste funkcje funduszy celowych mogą znacznie różnić się od założonych. Nadmierne „rozfunduszowanie” finansów publicznych powoduje wiele negatywnych skutków. Do najważniejszych z nich należą¹⁵:

- 1) dywersyfikacja gospodarki publicznymi środkami pieniężnymi,
- 2) ograniczona kontrola parlamentu nad wykorzystaniem środków funduszowych,
- 3) brak racjonalności wykorzystania środków publicznych i możliwość ich marnotrawstwa,
- 4) brak obowiązku prowadzenia rachunku ekonomicznego, np. koszt-korzyść przez dysponentów środków funduszowych,
- 5) tworzenie dodatkowych obciążeń podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych na rzecz państwa,
- 6) niedobór środków nie daje nieraz szans na uzyskanie dodatkowego zasilenia z budżetu, co powoduje ograniczenie racjonalności publicznej gospodarki finansowej,
- 7) ograniczenie zakresu gospodarki budżetowej.

Wykaz jednostek dysponujących środkami publicznymi jest jednak znacznie szerszy od wspomnianego wyżej. Poza ujęciem przyjętym w bilansie sektora publicznego pozostają takie podmioty, jak¹⁶:

- różnego rodzaju agencje rządowe, z których każda ma własny system organizacyjno-finansowy,
- państwowe szkoły wyższe, łącznie ze szkołami wojskowymi i wyższymi szkołami zawodowymi,
- państwowe instytucje kultury, takie jak teatry, opery, filharmonie, kina itp.
- różnorodna grupa instytucji, np. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Polska Akademia Nauk, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Centralny Inspektorat Standaryzacji, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” i in.

¹⁴ *Ibidem*, s. 88.

¹⁵ K. Piotrowska-Marczak, *Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, informacja nr 715/2000, s. 2.

¹⁶ W. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 181.

Plany finansowe szkół wyższych i instytucji kultury, mimo że podmioty te korzystają często ze znacznych publicznych środków finansowych, nie są dołączane do budżetu państwa, co więcej nie wszystkie przedstawiają sejmowi sprawozdania ze swojej działalności.

Obecnie działa w Polsce ok. 20 agencji, przy czym materiały NIK, czy URM nie zawierają informacji o wszystkich z nich. Rozwój gospodarki rynkowej sprawił, iż rola agencji państwowych w procesie redystrybucji środków publicznych rośnie. Jedną z cech agencji jest łączenie środków publicznych i prywatnych. Towarzyszą temu trudności kontrolowania ich gospodarki finansowej i możliwość wystąpienia nieprawidłowości w zakresie racjonalnej gospodarki środkami publicznymi. Samodzielność finansowa agencji jest bardzo zróżnicowana. Jeżeli stopień pokrycia kosztów przychodami własnymi jest niewielki, rodzi się pytanie, czy zadania agencji nie powinny być zadaniami budżetowymi¹⁷.

Rozstrzygnięcia ustawowe, które przyjęto w Polsce, polegające na enumeratywnym podaniu źródeł środków publicznych nie rozwiązują wielu teoretycznych i praktycznych problemów objęcia danych środków rygorami, którym podlegają środki publiczne. W naszym kraju dyskusja na ten temat ożywa ostatnio np. w związku z działalnością Najwyższej Izby Kontroli. Pojawiają się przy tym problemy gospodarowania środkami publicznymi i ich kontroli, w przypadku ich transferu do sektora rynkowego.

2. WARUNKI DOPUSZCZALNOŚCI, ZASADY UDZIELANIA I NADZOROWANIE POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORSTW

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 30.06.2000 r. została wprowadzona w celu:

- 1) zharmonizowania prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej oraz standardami międzynarodowymi,
- 2) zwiększenia racjonalności wydatkowania środków publicznych,
- 3) stworzenia systemu monitorowania i nadzorowania pomocy udzielanej przedsiębiorcom z tych środków.

W gospodarce centralnie planowanej udzielanie pomocy przedsiębiorstwom ze środków publicznych było normalną praktyką. Przejście do gospodarki rynkowej oraz włączenie Polski do europejskich systemów współpracy gospodarczej spowodowało, że udzielanie przez państwo pomocy przedsiębiorstwom przestało mieć charakter wyłącznie wewnętrzny. Gospodarka

¹⁷ K. Piotrowska-Marczak, *op. cit.*, s. 5 i 16.

polska, otwarta dla zagranicznych inwestorów, musi przestrzegać międzynarodowych standardów ochrony konkurencji.

Wbrew temu co sugeruje tytuł ustawy nie jest ona adresowana wyłącznie do przedsiębiorców. Przede wszystkim dotyczy organów udzielających pomocy lub podejmujących decyzję o jej udzieleniu. Należą do nich wszelkie organy i instytucje administracji centralnej, regionalnej i lokalnej. Ponadto ustawa dotyczy wszelkiego rodzaju organów agencji i funduszy, które dysponują środkami publicznymi. Ze wstępnej analizy wynika, że organów, które mogą udzielać lub udzielają pomocy przedsiębiorcom, jest w Polsce ok. 3,5 tys. Do grupy tej zaliczamy m. in.: gminy, powiaty i województwa, urzędy i izby skarbowe, ZUS i jego oddziały, PFRON i jego oddziały. Jeśli policzyć oddzielnie rady gmin, które mogą w drodze uchwały zwalniać określonych przedsiębiorców np. z podatku od nieruchomości, oraz zarządy gmin, które też mogą udzielać pomocy, ogólna liczba organów udzielających pomocy publicznej wzrosnie do 6 tys.¹⁸ Do organów udzielających pomocy zaliczamy także tzw. przedsiębiorcę publicznego, np. przedsiębiorstwa państwowe i komunalne, spółki, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego są podmiotami dominującymi.

Jeśli chodzi o przedsiębiorców, to ustawa dotyczy jedynie tych, którzy otrzymali pomoc lub o nią się ubiegają. Beneficjenci środków publicznych mają obowiązek składać roczne sprawozdanie o otrzymanej pomocy i jej wykorzystaniu. Podmioty ubiegające się o pomoc, zobowiązane są do przedstawienia informacji o pomocy uzyskanej ze środków publicznych w ciągu ostatnich trzech lat. W interesie przedsiębiorców leży dokładna znajomość przepisów ustawy, gdyż uzyskanie pomocy niezgodnej z przepisami pociąga konsekwencje w postaci obowiązku zwrotu pomocy wraz z odsetkami.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców definiuje pojęcie pomocy publicznej, wprowadza jasne i przejrzyste reguły jej udzielania i określa cele, na jakie pomoc może być przeznaczona. Przepisy ustawy stosuje się do udzielenia pomocy, której wartość, łącznie z pomocą udzieloną w ciągu kolejnych trzech lat poprzedzających dzień tego udzielenia, przekracza kwotę będącą równowartością 100 tys. euro. Od zasady tej jest jednak wiele wyjątków. Na przykład przepisy ustawy stosuje się do pomocy eksportowej i sektorowej niezależnie od jej wielkości, natomiast do pomocy w zakresie tworzenia infrastruktury technicznej przepisów tych nie stosuje się.

Przez pomoc publiczną należy rozumieć przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie

¹⁸ P. Pełka, *Pod specjalnym nadzorem*, „Magazyn Finansowy”, 22.01.2001, nr 18, Wydawnictwo INFOR, s.10.

którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych¹⁹. Najbardziej popularne formy pomocy publicznej to:

- 1) dotacje,
- 2) ulgi podatkowe, umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne,
- 3) pożyczki lub kredyty udzielane przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od rynkowych,
- 4) poręczenia lub gwarancje za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- 5) dokapitalizowanie przedsiębiorstwa na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych.

Mniej oczywiste formy pomocy publicznej to: sprzedaż ziemi poniżej wartości rynkowej, nieodpłatna reklama, odstąpienie od przetargu, zbycie lub oddanie do użytkowania mienia Skarbu Państwa lub komunalnego – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. Nie sposób zamknąć katalogu form pomocy publicznej. Doświadczenia Komisji Europejskiej wskazują, że inwencja twórcza państw członkowskich jest w tym zakresie ogromna. W prawie wspólnotowym nie istnieje więc definicja pomocy publicznej oraz nie podaje się zamkniętego zbioru form, w jakim może być udzielona.

Generalnie obowiązuje zakaz udzielania pomocy publicznej. Zakaz taki zawarty jest w art. 87.1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Polskie przepisy mówią, że udzielanie pomocy jest niedopuszczalne, chyba że pomoc ta jest udzielana zgodnie z warunkami określonymi w ustawie oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych regulujących udzielanie pomocy. Jednocześnie określono katalog wyjątków od wspomnianego zakazu. Wyjątki te podzielić można na dwie grupy:

- pomoc dopuszczalną bezwarunkowo,
- pomoc dopuszczalną pod określonymi warunkami.

Zgodnie z przepisami ustawy z 30.06.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, bezwarunkowo dozwolona jest pomoc udzielana w celu:

- 1) naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne zdarzenia nadzwyczajne,
- 2) likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym,

¹⁹ Ustawa z 30.06. 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, DzU 2000, nr 60, poz. 704, art. 4, pkt. 1.

3) wsparcia krajowych przedsiębiorców w ramach przedsięwzięcia gospodarczego o znaczeniu europejskim,

4) promowania nauki, kultury, oświaty i ochrony dziedzictwa kulturowego,

5) rekompensaty strat wynikających z nałożenia na przedsiębiorcę ustalonego poziomu cen lub opłat za towary lub usługi,

6) rekompensaty podwyższonych kosztów związanych z zatrudnianiem i rehabilitacją osób niepełnosprawnych.

Pomoc może być udzielana jedynie w celu wspierania nowych inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. Pomoc niezwiązana z nowymi inwestycjami lub tworzeniem nowych miejsc pracy jest niedopuszczalna, chyba że jest to pomoc:

- doraźna,

- restrukturyzacyjna,

- dla małych i średnich przedsiębiorstw w formie poręczeń spłaty kredytów na zakup materiałów i surowców do produkcji,

- dla obszarów, które spełniają warunki objęcia ich pomocą regionalną.

Pomoc może być udzielana pod warunkiem, że zarazem:

- stanowi, w przypadkach inwestowania lub tworzenia nowych miejsc pracy, uzupełnienie środków innych niż środki publiczne, angażowanych przez przedsiębiorców,

- jej wielkość, czas trwania oraz zakres są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu,

- przynosi korzyści społeczne,

- charakteryzuje się przejrzystością ułatwiającą nadzorowanie.

Warunkowo omawiana ustawa dopuszcza trzy rodzaje pomocy: horyzontalną, regionalną i sektorową.

Pomoc horyzontalna jest dostępna dla wszystkich przedsiębiorców, bez względu na sektor, w którym prowadzą działalność gospodarczą lub obszar, na którym jest ona prowadzona. Pomoc horyzontalna jest dopuszczalna na następujące cele: restrukturyzacja przedsiębiorstw, prace badawczo-rozwojowe, utrzymanie poziomu zatrudnienia, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, inwestycje energooszczędne, rozwój infrastruktury technicznej, rehabilitacja i zatrudnianie osób niepełnosprawnych, szkolenia związane z rozwojem przedsiębiorstwa. Aktami normatywnymi, będącymi podstawą udzielania w Polsce pomocy horyzontalnej są np.: ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawa o Komitecie Badań Naukowych.

Pomoc regionalna może być skierowana do przedsiębiorców, prowadzących działalność na określonym obszarze kraju. Jej celem jest pobudzenie długookresowego rozwoju obszarów słabo rozwiniętych. Pomoc regionalna może być udzielona na obszarach, gdzie PKB na jednego mieszkańca jest mniejsze niż 75% średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca w Unii Europejskiej.

Przyjęcie takiego kryterium powoduje, że na całym obszarze Polski dozwolone jest udzielanie pomocy regionalnej. Jednym z instrumentów wspierania rozwoju regionalnego jest obecnie ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych.

Pomoc sektorowa udzielana jest wyłącznie przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w określonym sektorze gospodarki. Jest dopuszczalna, jeżeli:

- 1) przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój określonych sektorów,
- 2) przywraca długookresowe funkcjonowanie określonych sektorów,
- 3) łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w określonych sektorach w oznaczonym okresie.

Podkreślić należy, że dzięki ustawie skończy się praktyka dotowania trwale nierentownych przedsiębiorstw. Warunki udzielania pomocy przedsiębiorstwom wymagającym restrukturyzacji są niezwykle ostre. Przedsiębiorstwu, które znalazło się w bardzo trudnej sytuacji finansowo-gospodarczej może być udzielona pomoc doraźna lub restrukturyzacyjna. Pomoc doraźna musi być ukierunkowana na restrukturyzację przedsiębiorstwa, ma charakter jednorazowy, może być świadczona nie dłużej niż 6 miesięcy. Jest ona ograniczona do: pożyczek, kredytów, poręczeń, gwarancji oraz rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków i opłat. Pomoc restrukturyzacyjna powinna umożliwić przedsiębiorstwu odzyskanie długookresowej zdolności do konkutowania na rynku. Jednocześnie wymagany jest rzetelny i realny plan jego restrukturyzacji.

Organa udzielające pomocy publicznej opracowują programy udzielania pomocy. Zawierają one cel pomocy, kryteria oceny realizacji programu, sposób monitorowania efektów udzielonej pomocy. Sposób i zakres ogłaszania o przystąpieniu do opracowania programów udzielania pomocy, zwolnienia od opracowywania programów, sposób przeliczania wielkości pomocy udzielanej w różnych formach określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców wprowadza określone procedury nadzorowania tej pomocy. Polega to na kontrolowaniu zgodności udzielanej pomocy z warunkami określonymi w ustawie i umowach międzynarodowych oraz podejmowaniu działań w celu wyeliminowania pomocy niezgodnej z przepisami. Organem nadzorującym pomoc jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wybór ten uzasadnia się faktem, iż Urząd nie jest uwikłany w udzielanie pomocy i prowadzenie polityki subsydialnej rządu, co zapewnić ma obiektywność i bezstronność przy ocenie zgodności pomocy z przepisami ustawy. Ponadto UOKiK, jako organ chroniący konkurencję na rynku, wydaje się odpowiednim organem dla jej ochrony przed działaniami władz publicznych.

Do zadań organu nadzorującego należy w szczególności:

- 1) nadzorowanie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom,
- 2) monitorowanie pomocy, czyli zbieranie, rejestrowanie i przetwarzanie informacji o udzielonej przedsiębiorcom pomocy,
- 3) opracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów sprawozdania zawierającego informacje o wynikach nadzorowania pomocy udzielanej przedsiębiorcom,
- 4) ocena skuteczności oraz efektywności pomocy udzielonej przedsiębiorcom,
- 5) realizacja zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie wymiany informacji o pomocy udzielonej przedsiębiorcom.

Nadzorowanie pomocy będzie polegało na wydawaniu opinii o zgodności danej pomocy z warunkami określonymi w ustawie. Obowiązkowo opinionowaniu będą podlegały:

- akty normatywne, które stanowić będą podstawę udzielania pomocy, wydawane przez organy administracji rządowej i samorządowej,
- decyzje i umowy o udzieleniu pomocy przedsiębiorcy, jeżeli wartość pomocy – łącznie z pomocą udzieloną w trzech ostatnich latach – przekracza równowartość 1 mln euro.

Sprawozdania o pomocy publicznej będą docierały do urzędu zarówno od organów udzielających pomocy jak i przedsiębiorców, którzy otrzymali pomoc. Obowiązki te zróżnicowane są w zależności od rodzaju i wysokości pomocy.

3. PODSUMOWANIE

Środki publiczne są podstawowym atrybutem władz publicznych w realizacji określonej polityki społeczno-ekonomicznej. W związku z rozszerzającymi się funkcjami państwa rośnie ich zakres i trudności w ścisłym zdefiniowaniu. Jednocześnie środki budżetowe stają się coraz mniejszą częścią środków publicznych.

Dokładne określenie zakresu i pojęcia środków publicznych nie jest możliwe ze względu na niejednorodność gospodarki finansowej w sektorze publicznym i różnorodność zadań realizowanych w wielu formach organizacyjno-prawnych. Konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania lub uelastycznienia gospodarki budżetowej powoduje pojawianie się bardzo wielu podmiotów działających na pograniczu sektora publicznego. Rozszerzający się zakres gospodarki parabudżetowej poddawany jest krytycznej ocenie przez wiele autorytetów w dziedzinie finansów publicznych. Zwraca się tu przede wszystkim uwagę na trudności w całościowym i świadomym

sterowaniu środkami publicznymi i trudnościami w ich kontroli. Problemy w określeniu zakresu środków publicznych wynikają m. in. z dynamicznego charakteru wszelkich przepływów finansowych, w wyniku których środki publiczne zmieniają najczęściej swoje właściwości. Środki publiczne, choć ściśle związane z sektorem publicznym, mogą być wykorzystywane również przez podmioty prywatne. Środki publiczne przekazane w ramach pomocy publicznej do sektora rynkowego nie tracą swego charakteru. Obowiązuje pewien reżim dotyczący sposobu ich wykorzystania.

Omawiane regulacje dotyczące pomocy publicznej, z punktu widzenia finansów publicznych, są ważnym krokiem w kierunku racjonalizacji wydatków publicznych. Są fragmentem całego kompleksu przepisów ściśle regulujących gospodarkę środkami publicznymi. Ich wyjątkowość i znaczenie wynikają z faktu, iż udzielanie pomocy publicznej powoduje bezpośredni lub pośredni transfer środków z sektora publicznego do rynkowego. Tymczasem dotychczas słabo podkreślało się racjonalność i efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorstw czy wręcz całych gałęzi gospodarki.

Tabela 3

Pomoc publiczna w Polsce dla przedsiębiorstw w latach 1996–1999 (w mln zł)

Lata	Dotacje	Subsydia podatkowe	Wniesienie kapitału	Konwersja zadłużenia	Kredyty umorzone	Restruk- turyzacja kredytu	Poręczenia gwarancje
1996	1 614	5 155	0,7	52	465	855	213
1997	1 772	5 171	9	30	794	766	146
1998	1 735	3 392	5	22	525	1 015	70
1999	2 978	4 818	193	43	666	85	292

Źródło: *Raport o pomocy udzielonej w Polsce przedsiębiorcom*, Ministerstwo Gospodarki, www.kprm.gov.pl.

Od 1998 r. ukazują się w Polsce raporty o pomocy publicznej. Tabela 3 zawiera dane o takiej pomocy w latach 1996–1999. Jak wynika z zestawienia, pomoc państwa opierała się przede wszystkim na subsydiach podatkowych, polegających na umorzeniach podatków, zaniechaniu ich ustalania i poboru, zwolnieniach i ulgach podatkowych. Niestety wysoką dynamikę wykazują zaległości podatkowe. W 2001 r. Ministerstwo Finansów założyło 14,9% wzrostu zaległości podatkowych z powodu odroczenia spłaty wielu podatków w związku z realizacją programów restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw. Umorzenia lub zaniechanie poboru podatków nie powodują bezpośredniego przekazania środków publicznych, są jednak formą pomocy publicznej i powodują nierówne warunki działalności przedsiębiorstw na rynku. Niebez-

pieczeństwo przy tej formie pomocy polega na braku jasno określonych celów takiej pomocy i kontroli jej efektów.

W 1999 r. najbardziej wzrosły dotacje, nadal jednak znacznie wyższe były subsydia podatkowe. Wśród udzielanych dotacji prawie połowa to dotacje udzielane w przemyśle węglowym. Niestety programy restrukturyzacji charakteryzowały się wieloma błędami. Brak było konsekwentnej realizacji założeń programowych, odstępowano od programów w przypadku niewielkiego polepszenia sytuacji finansowej²⁰. Równie poważnym błędem jest brak odpowiedniej kontroli wykonywanych planów i wykorzystania środków. Programy nie były dostatecznie monitorowane, a uruchamiane środki pomocowe nie były uzależnione od wykonania poprzednich zadań. W związku z tym realizacja programów, szczególnie dla górnictwa i hutnictwa, nie doprowadziła do zamierzonych wyników. Nastąpiło w związku z tym pogorszenie sytuacji finansowej kopalń i hut oraz wzrost zadłużenia wobec Skarbu Państwa. Znaczna część środków została zmarnotrawiona, co spowodowało konieczność poniesienia ogromnych nakładów na oddłużenie i faktyczną restrukturyzację schyłkowych sektorów gospodarki rozpoczętą od nowa w 2000 r.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców powinna przyczynić się do bardziej racjonalnego wydatkowania funduszy publicznych w sygnalizowanym fragmencie gospodarowania środkami publicznymi.

Beata Guziejewska

THE CONCEPT AND SCOPE OF PUBLIC FUNDS AND CONDITIONS ALLOWING PUBLIC ASSISTANCE TO ENTERPRISES

Considering the expanding functions and activities of public authorities the concept of public money has been attracting more and more attention. This category is very complex as the concepts of the public sector and public finance themselves are not explicitly defined. In the theory of finance many equivalents of the term public money can be found, such as public funds, public monetary resources, public spending. Even though the public finance act lists sources of public money, this does not resolve many theoretical and practical problems with subjecting a given type of funds to laws that are applicable to public money.

The distinguishing trait of the Polish public finance system is the multiplicity of organizations that spend public money and the declining role of the national budget in its redistribution.

²⁰ K. Mościbrodzka, *Obciążenia wydatków publicznych restrukturyzacją schyłkowych gałęzi gospodarki*, „Studia Finansowe”, nr 57, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2001, s. 151.

At the same time the role of funds and agencies that spend public money has been growing. This phenomenon should be deemed negative as it hinders rational comprehensive (that is holistic) management of public money. Besides, the diversification of organizations that are allowed to manage public money constrains the parliamentary control of its use.

On January 1, 2001, the act "admissibility criteria of public assistance for entrepreneurs and its supervising" was put into effect. It aims to enhance rational spending of public money, to set up a public assistance system addressing entrepreneurs and to harmonize Polish and the EU laws with respect to protecting competition in the market sector.

The act applies not only to entrepreneurs but also to a large number of public legal persons that offer assistance funded from public money either directly or indirectly.