

POMOC PUBLICZNA W ROLNICTWIE – WYBRANE ASPEKTY

Anna Milewska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. W artykule zaprezentowano zagadnienia i praktyczny wyraz pomocy publicznej realizowanej w polskich warunkach finansowych. Jest to bowiem, co do zasady, niedopuszczalna forma finansowego wsparcia przedsiębiorców. Wsparcie poprzez środki finansowe pochodzące z sektora finansów publicznych prowadzi bowiem do uprzywilejowania i preferowania podmiotu bądź grupy podmiotów na rynku wewnątrzspółnotowym, burząc warunki konkurencyjności. Jednakże prawo wspólnotowe dopuszcza wybrane dziedziny gospodarcze, m.in. sektor rolniczy, do otrzymania pomocy publicznej. W szczególności musi być jednak przestrzegana zasada, zgodnie z którą pomoc przyznawana beneficjentowi (przez różne podmioty sektora finansów publicznych) w sektorze rolnictwa i rybołówstwa nie może przekroczyć 3 tys. euro w dowolnie określonym okresie, w ciągu trzech lat. W polskich warunkach za dopuszczalną i najczęściej stosowaną pomoc publiczną w dziedzinie rolnictwa uznaje się ulgi i zwolnienia z tytułu podatku rolnego.

Słowa kluczowe: Polska, budżet państwa, pomoc publiczna, rolnictwo, ulgi podatkowe

WSTĘP

Pojęcie pomocy publicznej jest niebywale trudne do jednoznacznego zdefiniowania.

Próba definicji pomocy publicznej zawarta została m.in. w decyzji Komisji Europejskiej nr 2064/86/EWWiS ustanawiającej wspólnotowe regulacje dotyczące pomocy publicznej w sektorze węgla [Commission Decision No 2064/86/ECSC].

Dotyczyła ona pomocy dla górnictwa węglowego. Wskazuje się w tam, że pomocą są „wszelkie środki pośrednie, bądź bezpośrednie lub wsparcie ze strony władz państwowych w odniesieniu do produkcji, sprzedaży lub eksportu, nawet jeśli nie odnosi to skutku dla budżetu państwa, jeśli powoduje to przewagę ekonomiczną przedsiębiorstwa węglowego przez redukcję kosztów ponoszonych w normalnej jego działalności (...) również środki finansowe przyznawane przedsiębiorstwu węglowemu, których angażo-

wanie przekracza normalne ryzyko kapitałowe określone standardami praktyki rynkowo-ekonomicznej” [Fornalczyk 1998; Commission Decision No 3484/85/ECSC; Council Directive 87/167/EEC; Postuła, Werner 2006].

W literaturze przedmiotu kładzie się głównie nacisk na element uszczuplenia (bezpośrednio lub pośrednio) wpływów budżetu państwa (bądź innych podmiotów publiczno-prawnych, np. jednostek samorządu terytorialnego). W konsekwencji fakt ten skutkuje uzyskaniem korzyści przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą. Akcentowany jest także skutek, a w zasadzie efekt, jaki ma pomoc po stronie przedsiębiorstwa, a więc uzyskanie korzyści finansowej. Powoduje to taki stan rzeczy, iż przedsiębiorstwo, które taką pomoc uzyska staje się bardziej konkurencyjne, wręcz uprzywilejowane na płaszczyźnie konkurencji.

Źródłowym przepisem całego systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 87 ust. 1 TWE, który stanowi: „z wyjątkiem sytuacji opisanych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc udzielona przez państwo członkowskie lub z użyciem zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję przez faworyzowanie określonych podmiotów lub wytwarzanie określonych dóbr, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, o ile wpływa na handel między państwami członkowskimi”. [Pomoc...].

Na podstawie art. 87 ust. 1 TWE przez pojęcie pomocy publicznej należy rozumieć wsparcie finansowe środkami publicznymi, przekazane przedsiębiorstwu, przy jednoczesnym spełnieniu następujących warunków:

- jest przyznawane przez Państwo lub pochodzi ze środków państwowych powodujących przysporzenie dla podmiotu,
- udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Aby podjąć decyzję, czy dany transfer jest pomocą publiczną, instytucja zarządzająca zobowiązana jest do przeprowadzenia tzw. testu pomocy publicznej w oparciu o przesłanki występowania pomocy publicznej zawarte w art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

FORMY POMOCY PUBLICZNEJ

Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje pomocy publicznej.

Pierwszy z nich powoduje bezpośrednio ruch pieniężnych środków publicznych z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, także nie bezpośrednio z budżetów, ale od podmiotów, których działalność jest finansowana ze środków publicznych (pomoc publiczna świadczona bezpośrednio ze środków publicznych).

Drugi rodzaj pomocy sprowadza się do sytuacji, w której państwo zrzeka się egzekwowania od beneficjentów pomocy środków pieniężnych (pomoc publiczna uszczuplająca wpływy do budżetu).

Do pierwszego typu można zaklasyfikować m.in.: dotacje pieniężne lub rzeczowe, preferencyjne kredyty, gwarancje i poręczenia kredytów, inwestycje kapitałowe ze środków publicznych (zakup akcji lub udziałów ze środków publicznych), zamówienia państwowe, w których występuje uprzywilejowanie określonych podmiotów.

Drugi rodzaj to: zwolnienia i ulgi podatkowe, rozłożenie podatku na raty, odroczenia terminu jego spłaty, zastosowanie przyspieszonej amortyzacji, konwersja wierzytelności na udziały w spółce kapitałowej, rezygnacja przez państwo lub podmioty publiczne z przysługującej dywidendy w spółce kapitałowej itp.

W praktyce Komisja Europejska posługuje się podziałem, który wyróżnia cztery grupy form udzielania pomocy publicznej [Ninth... Fornalczyk 1998]:

Grupa A

Formy pomocy z tej grupy charakteryzują się przemieszczeniem całości udzielonej pomocy na rzecz beneficjenta w taki sposób, że jej wielkość jest równa transferowi pomocy. Pomoc państwa może być udzielona albo bezpośrednio z budżetu, albo też kosztem budżetu. Można wyróżnić w tym przypadku pomoc z budżetu (A1) oraz pomoc powodującą uszczuplenia wpływów budżetu (A2).

Grupa B

Objmuje formy zaangażowania kapitałowego w formie udziałów państwa w kapitale przedsiębiorstwa.

Grupa C

W tej płaszczyźnie mieszczą się transfery środków finansowych w postaci udzielania kredytu na preferencyjnych warunkach (C1) – można zaliczyć tutaj tzw. miękkie kredytowanie (preferencyjne, subsydiowane kredyty), kredyty z klauzulą warunkowego umorzenia, a także udzielanie kredytu przedsiębiorcom niemającym wiarygodności kredytowej oraz odroczenia terminu płatności podatków bądź składek ubezpieczeniowych, rozłożenia na raty, a także przyspieszoną amortyzację (C2).

Grupa D – do tej grupy zalicza się gwarancje i poręczenia udzielane przez podmioty publiczne.

Generalna zasada wynikająca z prawa wspólnotowego uznaje zatem, iż pomoc publiczna jest niedopuszczalna. Przewidziane są jednak w traktacie wspólnotowym wyłączenia spod tego nakazu, a więc sytuacje w których pomoc publiczna jest dopuszczalna i może być stosowana.

Dotyczy to m.in.

- rolnictwa,
- transportu publicznego,
- pomocy przy zwalczaniu szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi,
- pomocy dla regionów słabo rozwiniętych lub o dużym bezrobociu.
- pomocy udzielanej w celu realizacji ważnych projektów europejskich lub służących zapobieganiu poważnym zaburzeniom gospodarki państwa członkowskiego.

Jedną z form pomocy publicznej uznawaną za dopuszczalną w dziedzinie rolnictwa są zwolnienia i ulgi w podatku rolnym, które stanowią pomoc publiczną na realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych. Powinny być one jednak realizowane do wysokości określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006 oraz podlegać kumulacji z innymi formami pomocy inwestycyjnej z tytułu realizacji tej samej inwestycji. Są nimi np.

dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych udzielonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. 2007 Nr 77 poz. 514). Zwolnienia i ulgi uznawane za formę pomocy publicznej w tym zakresie dotyczą:

- 1) gruntów przeznaczonych na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha:
 - a) będących przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży,
 - b) będących przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste,
 - c) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objętych w trwałe zagospodarowanie;
- 2) gruntów gospodarstw rolnych powstałych z zagospodarowania nieużytków – na okres 5 lat, licząc od roku następnego po zakończeniu zagospodarowania;
- 3) inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na:
 - a) budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska,
 - b) zakup i zainstalowanie: deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę, urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód) [Ustawa... 1984].

W celu zapewnienia nieprzekroczenia intensywności pomocy publicznej, określonej w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006 na urzędy gmin nałożony jest obowiązek prowadzenia ewidencji kwot udzielonej pomocy publicznej i jej monitorowanie w zakresie zwolnień i ulg w podatku rolnym udzielonych w każdym roku podatkowym z tytułu tej samej inwestycji.

Konieczność wprowadzenia przepisów w zakresie monitorowania i sprawozdawczości pomocy publicznej w rolnictwie oraz rybołówstwie wynika z konieczności przedkładania corocznych sprawozdań dotyczących wielkości udzielonej pomocy publicznej do Komisji Europejskiej, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. WE L 83 z 27.03.1999, s. 1) oraz przepisach wykonawczych, w tym również sprawozdań dotyczących wielkości udzielonej pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1860/2004 z 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa (Dz.Urz. UE L 325 z 28.10.2004, s. 4). Na mocy tego rozporządzenia państwo członkowskie zobowiązane jest do rejestrowania oraz opracowywania wszystkich informacji dotyczących pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, w szczególności musi przestrzegać, aby pomoc przyznana jakiegokolwiek beneficjentowi w sektorze rolnictwa i rybołówstwa nie przekroczyła 3 tys. euro w dowolnie określonym okresie trzech lat, ogólnej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie określonej dla Polski (w rolnictwie: 44 895 000 euro oraz w rybołówstwie: 1 652 100 euro) [Ministerstwo...].

ZAKRES I SKALA POMOCY PUBLICZNEJ UDZIELONEJ W 2006 ROKU

Podział pomocy publicznej w 2006 roku według instytucji, które tej pomocy udzielają zostały zaprezentowane w tabeli 1. Do największych dysponentów pomocy publicznej w 2006 roku należy zaliczyć: Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 26,8% ogólnej wartości pomocy, Ministra Gospodarki – 26,6%, naczelników urzędów skarbowych i celnych – 14,7%. Łączna wartość pomocy udzielonej przez te organy wyniosła 3041,1 mln PLN (68,1% ogólnej wartości pomocy) [Raport...].

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1, nie można wnioskować jednoznacznie o wysokości pomocy publicznej kierowanej dla rolnictwa. W największym zakresie pomocy dla tego sektora należy upatrywać (w odniesieniu do wcześniej zaprezentowanego katalogu ulg i zwolnień) w grupie instytucji udzielającej jaką są jednostki samorządu terytorialnego. W nowej perspektywie finansowej 2007–2013, w 2007 roku pomocy publicznej udzieliły wśród organów samorządu terytorialnego wszystkie 16 województw, 302 (spośród 308 powiatów) oraz 1306 gmin (spośród 2489 jednostek samorządu gminnego).

W 2007 roku subsydia podatkowe (grupa A2) kształtowały się na poziomie 107,7 mln zł, w grupie A1 czyli na dotacje samorządy udzieliły pomocy publicznej na kwotę 68,7 mln zł, Grupa C2A czyli odroczenie i rozłożenie na raty płatności osiągnęły wielkość 0,3 mln zł.

Nowa perspektywa finansowa to także nowe możliwości uzyskania przez beneficjentów pomocy publicznej. Ze względu jednak na skutki globalnego kryzysu należy upatrywać ograniczonej aktywności w tym zakresie. Dotyczyć to będzie także samorządów. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe (brak nadwyżek w budżetach) nie są one zainteresowane przekazywaniem wsparcia w formie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. Szczególną formę wsparcia dla przedsiębiorców odnaleźć można w SSE (specjalnych strefach ekonomicznych). Dotyczą one jednak grypy uszczupień wpływów podatkowych poprzez obniżanie np. wysokości podatku od nieruchomości od gruntów czy budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Dotyczy to jednak profilu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, a nie sensu stricto działalności rolniczej.

PIŚMIENNICTWO

- Fornalczyk A. (red.), 1998. Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, s. 13, 32.
- Ninth Survey State Aid in the European Union Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, COM (2001) 403 final, s. 94.
- Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007–2013. Poradnik dla administracji publicznej, marzec 2008 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa [w:] http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/4DAB6BC0-0BC7-41D0-9D14-7706157C299F/45212/poradnik_pomoc_publiczna_280308r.pdf [23.05.2009]
- Postuła I., Werner A., 2006. Pomoc publiczna, LexisNexis, Warszawa, s. 31.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku. 2007, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa.

Tabela 1. Instytucje udzielające pomocy publicznej (łącznie z ulgami systemowymi) w 2006 roku*
 Table 1. Institutions providing public support (system concessions included) in 2006

Nazwa instytucji	Grupa A1 Dotacje	Grupa A2 Subsydia podatkowe	Grupa B1A Wniesienie kapitału do spółki	Grupa B2A Konwersja zadłużenia na kapitał	Grupa C1A Kredyty preferen- cyjne i wa- runkowo umorzone	Grupa C2A Odroczenie i rozłożenie na raty płatności	Grupa D1A Poręczenia i gwarancje kredytowe	Wartość pomocy w mln PLN	Udział w %
Minister Gospodarki	1187,8							1187,8	26,6
Minister Transportu	1,1							1,1	0,0
Minister Skarbu Państwa		0,5				5,3		5,8	0,1
Minister Edukacji Narodowej	0,2							0,2	0,0
Minister Nauki i Szkolnictwa Wzwyższego	136,3							136,3	3,1
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	195,9				26,0			221,9	5,0
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2,6				13,3			15,9	0,4
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1195,4	0,9				0,3		1196,6	26,8
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.		151,2	8,0		11,3			170,5	3,8
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	293,6							293,6	6,6
Organy Skarbowe i Celne	17,2	639,5				0,0		656,7	14,7
Regionalne Instytucje Finansujące	12,9							12,9	0,3
Ochotnicze Hufce Pracy	163,9	0,3						164,2	3,7
Bank Gospodarstwa Krajowego					41,2			41,2	0,9
Krajowa Struktura Wsparcia	0,3							0,3	0,0
Wojewodowie	0,6							0,6	0,0
Marszałkowie województw	62,9							62,9	1,4
Starostwie powiatów	189,1	0,6			1,3	0,0		191,0	4,3
Gminy	42,5	62,7			0,0	3,6		108,8	2,4
Pomoc publiczna ogółem (w mln PLN)	3 502,4	855,7	8,0	–	93,1	9,2	–	4 468,4	100,0

* Z wyłączeniem pomocy w transporcie

Źródło: [Raport...].

Source: [Raport...].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz.U. 2007 Nr 77, poz. 514).

Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) (Dz.U. C 321E z 29.12.2006), s. 327–329.

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 1984 Nr 52, poz. 268).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.Urz. WE L 83 z 27.03.1999, s. 1).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 z dnia 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa (Dz.Urz. UE L 325 z 28.10.2004, s. 4).

Commission Decision No 3484/85/ECSC of 27 November 1985 establishing Community rules for aid to the steel industry (O. J. EC L 340, 18.12.1985), s. 1–4.

Commission Decision No 2064/86/ECSC of 30 June 1986 establishing Community rules for State aid to the coal industry (O. J. EC L 177, 1.7.1986), s. 1–9.

Council Directive 87/167/EEC of 26 January 1987 on aid to shipbuilding (O. J. EC L 69, 12.3.1987), s. 55–64.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.bip.minrol.pl [18.04.2009]

PUBLIC SUPPORT IN AGRICULTURE – SELECTED ASPECTS

Summary. The paper presents an issue and practical expression of the public support realized in Polish financial conditions. It has been, in fact, an unacceptable form of entrepreneurs' financial support. Since, public financial support makes an entity or a group of entities privileged and favoured on the common market, what disrupts competitiveness conditions. However, the common law allows some economic sectors receive the public support, i.e. the agricultural sector. Nevertheless, there is a rule to be obeyed, according to which the support granted to a beneficiary (by different public finances sector subjects) in the agricultural and fishery sector must not exceed 3 thousand EUR in three years. In Poland, permissible and the most popular public kinds of support in agriculture are tax concessions and exemptions for the agricultural tax.

Key words: Poland, national budget, public support, agriculture, tax concessions

Zaakceptowano do druku – Accepted for print 25.05.2009