

**RAPORT
O STANIE PRAWA
POMOCY PUBLICZNEJ
(W ŚWIETLE DOSTĘPU MIKRO I MAŁYCH
PRZEDSIĘBIORCÓW)
18 LIPCA 2012 R.**

Projekt

Badania partycypacji mikro i małych przedsiębiorców w pomocy publicznej w latach 2010-2011, współorganizatorzy: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Akademia Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości Fundacja dr Bogusława Federa, Kancelaria

Juris.

ZAKRES I CEL BADANIA

- ◎ Badania partycypacji mikro i małych przedsiębiorców w pomocy publicznej w latach 2010-2011 są próbą ustalenia poziomu partycypacji, dostępu i barier - powodów małego, nieproporcjonalnego uczestnictwa, mikro i małych przedsiębiorców w pomocy publicznej (oraz *de minimis*).
- ◎ Celem Raportu jest zidentyfikowanie nieprawidłowości legislacji, wad przepisów, które w konsekwencji tworzą barierę dla mikro i małych przedsiębiorców w dostępie do środków pomocy publicznej (oraz *de minimis*).

METODA I ŹRÓDŁA - DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Materiał badawczy zebrany w wyniku Badania to dane z odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej w zakresie udzielanej pomocy publicznej nadesłanych od:

- ⊙ 412 Naczelników Urzędów Skarbowych, z czego wykorzystaniu podlegały dane z 244 urzędów za rok 2010 i z 216 na rok 2011;
- ⊙ 13 Dyrektorów Izb Skarbowych, z czego wnioskowane dane przekazały tylko 4 izby;
- ⊙ 13 Marszałków Województw, z czego ze względu na duże zróżnicowanie nie więcej niż połowa danych uległa przetworzeniu;
- ⊙ Ministerstwa Finansów;
- ⊙ Urzędu Ochrony Konkurencji o Konsumentów.

METODA I ŹRÓDŁA - ANKIETY I WYWIADY

Dane uzyskano również w drodze:

- ① 103 ankiet *on-line* wypełnionych przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców;
- ① 19 ankiet wypełnionych przez organizacje zrzeszające mikro, małych i średnich przedsiębiorców;
- ① 18 wywiadów weryfikacyjnych z mikro, małymi i średnimi przedsiębiorcami w województwach: świętokrzyskim, mazowieckim, wielkopolskim, śląskim i warmińsko-mazurskim;
- ① 3 wywiadów weryfikacyjnych w organizacjach przedsiębiorców z województw: świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU ŹRÓDEŁ PRAWA POMOCY PUBLICZNEJ

- ⊙ Ogromna nieusystematyzowana ilość aktów regulujących pomoc publiczną (21 Rozporządzeń unijnych, 53 rozporządzenia krajowe, 13 ustaw)
- ⊙ Bardzo duże zróżnicowanie rodzajów aktów prawnych za pomocą których dokonuje się uregulowania pomocy publicznej. Dystynkcja leży tu przede wszystkim w pochodzeniu źródeł i charakterze prawnym aktów.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; rozporządzenia zarówno ustawodawcze, jak i nieustawodawcze, dyrektywy; decyzje KE; akty soft-law, w tym zalecenia, opinie, wytyczne, zasady ramowe; orzecznictwo ETS;

Ratyfikowane umowy międzynarodowe; ustawy; rozporządzenia; akty prawa miejscowego; akty nie będące prawem powszechnie obowiązującym - uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Ministrów, „wytyczne”.

WADA SYSTEMOWA ŹRÓDEŁ

- ⊙ Całość regulacji próbowano "wcisnąć" w ramy prawa publicznego jako regulacje instytucji i kompetencje organów władz publicznych, bez uruchomienia regulacji i narzędzi prawa cywilnego dla zawierania umów.
- ⊙ Błąd systemowy- nie posłużono się ogólnymi warunkami umów, specyfikacjami jak przy zamówieniach publicznych. Zamiast tego istotne warunki udzielenia pomocy zawarte są w Rozporządzeniach czy w wytycznych (w „prawie powielaczowym”).

PLANOWANE STRATEGICZNE I OPERACYJNE-STRATEGIE ROZWOJU

USTAWA Z 6 GRUDNIA 2006 R. O ZASADACH PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU OKREŚLA KLUCZOWE DOKUMENTY DLA PROGRAMOWANIA ROZWOJU.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności (art. 12 a ust.1):

- ⊙ określenie kierunków interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju, służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;
- ⊙ założenia systemu realizacji oraz ram finansowych.

Strategie rozwoju tzw. "obszarowe", muszą być spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i muszą zawierać w szczególności (art. 13):

- ⊙ określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią;
- ⊙ określenie kierunków interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym;
- ⊙ systemy realizacji i ramy finansowe.

PLANOWANE STRATEGICZNE I OPERACYJNE- PROGRAMY OPERACYJNE

Program powinien określać w szczególności (art. 17 u.z.p.p.r.):

- ⊙ cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju, wraz z określonymi wskaźnikami;
- ⊙ priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim;
- ⊙ sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych;
- ⊙ plan finansowy, w tym kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety.

WYKONANIE OBOWIĄZKU PLANOWANIA

- ⊙ Brak i niewłaściwe sformułowanie treści strategii i programów, w których posługiwano się przede wszystkim agregowaniem mikro, małych i średnich przedsiębiorców w priorytetach i dla preferencji łącznie, o ile w ogóle wyodrębniano MŚP;
- ⊙ w ramach MŚP zabrakło uszczegółowienia priorytetów, planowania oraz rozdziału środków i przewidywania interwencji osobno dla mikro i małych przedsiębiorców
- ⊙ posługiwanie się sformułowaniami niedookreślonymi- np.: „z uwzględnieniem mikro i małych przedsiębiorców”.

ANALIZA REGULACJI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH- AKTY PRAWNE

Akty prawne poddane analizie w zakresie pomocy udzielanej na podstawie Programów Operacyjnych:

- ⊙ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (dalej; RPOIG)
- ⊙ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej; RPOKL).

ANALIZA REGULACJI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH- NIEPRAWIDŁOWOŚCI REGULACJI

- ⊙ Duża liczba odesłań, odwołań czy przywołań także podwójnych (RPOIG: 25 odesłań, 10 przywołań; RPOKL: 23 odesłania, 7 przywołań)
- ⊙ posługiwanie się pojęciami niezdefiniowanymi lub nieprecyzyjnymi jak: „wydatki faktycznie poniesione”, „wydatki bezpośrednio związane z projektem”, w relacji do definiowanych zresztą różnie: „wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem”, a także np.: „stymulowanie działalności”, „powiązania kooperacyjne”;
- ⊙ klasyczne wady definicji- błąd *idem per idem*, to posługiwanie się pojęciem: „inwestycji” dla wyjaśniania „inwestycji”;
- ⊙ brak jednolitego sposobu definiowania pojęć wspólnych obu aktom np. „szkolenie ogólne”, „szkolenie specjalistyczne”;
- ⊙ błędne odwołania- np. RPOKL 37.

POMOC W POSTACI ULG W ZOBOWIĄZANIACH PODATKOWYCH

"Tryby" udzielania pomocy w Ordynacji Podatkowej, w zależności od rodzaju pomocy:

- A) Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, które stanowią pomoc *de minimis*;
- B) Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, które stanowią pomoc publiczną:
 - ⊙ Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych udzielane w celu naprawienia szkód wyrządzanych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia (art. 67b 2 i art. 67 b 1 pkt 3 1 pkt 3 lit a) ;
 - ⊙ Ulgi w spłacie zobowiązań udzielanych w ramach łączeń grupowych, na restrukturyzację, w ramach pomocy regionalnej oraz w ramach pozostałych przeznaczeń (Artykuł 67 3 i art. 67 b 1 pkt 3 1 pkt 3 lit b-g oraz lit. I-1) ;
 - ⊙ Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w ramach wyłączenia grupowego- na rozwój małych i średnich przedsiębiorców (art. 67 b 4 - 5 i art. 67 b 1 pkt 3 lit h);
 - ⊙ Ulgi na pozostałe przeznaczenia (art.. 67b 6 i art. 67b 1 pkt 3 lit. m).

POMOC W POSTACI ULG W ZOBOWIĄZANIACH PODATKOWYCH- WNIOSKI

- ⊙ Instrumenty martwe, niewykorzystywane (ulgi na cele, o których mowa w art. 67 b 1 pkt 3);
- ⊙ zbyt wysoki poziom uznaniowości organów podatkowych;
- ⊙ wielość, płynność i różnorodność aktów prawnych, którymi jednocześnie trzeba się posługiwać, chcąc poprawnie złożyć wniosek;
- ⊙ niejasny sposób określania zakresu wymaganych informacji składanych wraz z wnioskiem- (analiza Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*.)

- ⊙ Brak systemowego uporządkowania aktów w zakresie pomocy publicznej. Zbyt duże „rozproszenie” regulacji, brak aktu prawnego „klamry” z jednolitymi definicjami, która zapewniłaby spójność regulacji podstawowych.
- ⊙ Nadregulacja prawa pomocy publicznej oraz niejasność charakteru prawnego aktów.

Ilość aktów prawnych regulujących pomoc publiczną jest zbyt duża, a materia za bardzo „rozproszona”. Dla potrzeb Raportu obliczono, iż w zakresie pomocy publicznej w krajowym porządku prawnym obowiązuje 13 ustaw i 53 rozporządzenia. Liczbę tę zwiększają jeszcze oczywiście akty prawa unijnego oraz różnego typu „wytyczne”.

USTALENIA-WADY LEGISLACYJNE REGULACJI

- ⊙ Te same pojęcie są używane przez Prawodawcę w różnych znaczeniach.
- ⊙ Zauważalna jest istotna niekonsekwencja w sposobie definiowania pojęć.
- ⊙ Używanie pojęć niedookreślonych i niezdefiniowanych.
- ⊙ W definicjach występują klasyczne błędy logiczne.
- ⊙ Zbyt duża ilość odesłań i przywołań.
- ⊙ Stosowanie odesłań podwójnych.
- ⊙ Stosowanie w przepisach odesłań do aktów o charakterze nienormatywnym, co czyni ich dyspozycję niejasną.

USTALENIA-WYKONANIE OBOWIĄZKU PLANOWANIA

- ⊙ Nie są przestrzegane przepisy o planowaniu i programowaniu pomocy publicznej, a strategie i programy operacyjne nie identyfikują właściwie obszarów interwencji i priorytetów oraz nie precyzują dedykowanych na nie środków.
- ⊙ Brak właściwej, w układzie przedmiotowym i podmiotowym oraz terytorialnym, dokumentacji i sprawozdawczości z realizacji strategii i programów.
- ⊙ Brak w strategiach i programach odróżnienia mikro i małych od średnich i dużych przedsiębiorców oraz wyodrębnienia mikro w zbiorze małych przedsiębiorców.
- ⊙ Brak narzędzi, celów i priorytetów dla wsparcia mikro i małych przedsiębiorców. Co do zasady „grupą docelową” wsparcia jest ewentualnie, łącznie MŚP.
- ⊙ Nawet dla MŚP wsparcie jest w strategiach i priorytetach formułowane w większości jako deklaracja bez sprecyzowania parametrów, partycypacji uczestnictwa czy wartości pomocy.

GŁOS PRZEDSIĘBIORCÓW

- ⊙ *Wnioski są nadmiernie sformalizowane. Dużo załączników, które na etapie składania wniosku są zbyteczne. Długi okres rozpatrywania.*
- ⊙ *Jest zbyt mały dostęp do pomocy ze środków unijnych. Nie ma szans na ich uzyskanie. Wymagania finansowe są wysokie. Wysokie są również koszty kredytów i poręczeń dla ubiegających się o pomoc mikroprzedsiębiorców.*
- ⊙ *Dla osób, które nie korzystały z pomocy barierą jest brak dostatecznej informacji.*

Dziękuję za uwagę

Anna Polak

Kancelaria *Juris*