

Iwo Augustyński

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POMOC PUBLICZNA W OSIĄGANIU CELÓW HORYZONTALNYCH POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Państwo oddziałuje na przedsiębiorstwa na wiele różnych sposobów. Można nawet stwierdzić, że każda działalność państwa pośrednio lub bezpośrednio wpływa na działalność firm. Wpływ ten może być naturalnie pozytywny lub negatywny, jednak nie każda działalność państwa przyczyniająca się do rozwoju przedsiębiorstw jest uznawana za pomoc publiczną dla przedsiębiorstw. Ważne jest zatem jej jednoznaczne określenie. Mimo istotnego znaczenia tej formy działania państwa nie jest ona precyzyjnie zdefiniowana w prawie Unii Europejskiej. Jej opis oraz warunki dopuszczalności opierają się na prawno-ekonomicznej analizie rozwiązań stosowanych w praktyce. Dla kwalifikacji danego środka jako „pomocy” nie mają przy tym znaczenia ani powody, dla których ów środek został zastosowany, ani cele, które ma osiągać, ani forma, w jakiej został użyty, a jedynie skutki, jakie wywołuje dla konkurencji na rynku¹.

2. Pomoc publiczna w prawie polskim i europejskim

W TWE² nie ma dokładnie określonej definicji pomocy publicznej. Artykuł 87 TWE jest jedynie normą prawa materialnego regulującą pomoc publiczną. Jego ust. 1 stanowi: „Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszym Traktacie jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem – w zakresie, w jakim narusza wy-

¹ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 34.

² Cytaty z traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE) za: A. Fomalczyk, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.

mianę między członkami Wspólnoty – wszelka pomoc udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji wypacza konkurencję lub grozi jej wypaczeniem”. Dokładniejszą definicję pomocy publicznej można znaleźć w prawie wtórnym Unii Europejskiej, np. w decyzji Komisji dotyczącej pomocy państwa dla górnictwa węglowego (Decyzja 2064/86/EWWiS): „Pomocą w rozumieniu Decyzji są wszelkie środki pośrednie lub bezpośrednie lub wsparcie ze strony władz państwowych w odniesieniu do produkcji, sprzedaży lub eksportu, nawet jeśli nie odnosi to skutku dla budżetu państwa, jeżeli powoduje to przewagę ekonomiczną przedsiębiorstwa węglowego przez redukcję kosztów ponoszonych w normalnej jego działalności. Pomoc w rozumieniu Decyzji obejmuje również środki finansowe przyznawane przedsiębiorstwu węglowemu, których zaangażowanie przekracza normalne ryzyko kapitałowe określone standardami praktyki rynkowo-ekonomicznej”³.

Definicję, którą można uznać za syntezę dotychczasowego dorobku organów Unii Europejskiej w tej dziedzinie, zawarto w polskiej ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁴, która to ustawa, w odróżnieniu od postanowień traktatu, zawiera w art. 2 pkt 1 otwartą definicję pomocy publicznej. Jest nią „przysporzenie korzyści finansowych określonemu przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Przysporzenie takie stanowi pomoc, jeżeli: 1) jest realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz 2) narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów”. Należy jednak przypomnieć, że obecnie obowiązująca ustawa⁵ nie zawiera już takiej definicji i odsyła jedynie do odpowiednich aktów prawnych wydanych przez Komisję Europejską.

W przypadku Polski pierwszym aktem, który regulował w pewnym stopniu świadczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców, był układ stowarzyszeniowy. Został on podpisany 16 grudnia 1991 r. przez Rzeczpospolitą z jednej strony oraz Wspólnoty Europejskie i ich państwa członkowskie z drugiej. Układ europejski wszedł w życie 1 lutego 1994 r. W części piątej zawiera on przepisy dotyczące przestrzegania zasad konkurencji. Zgodnie z art. 63 pkt 4b układu europejskiego „Każda ze Stron zapewni przejrzystość informacji w zakresie pomocy publicznej między innymi poprzez coroczne informowanie drugiej Strony o ogólnej sumie i podziale udzielonej pomocy oraz przedstawianie – na żądanie – informacji dotyczących programów pomocy. Na żądanie jednej ze Stron, druga Strona przedstawi informacje na temat poszczególnych indywidualnych przypadków pomocy publicznej”. Artykuł ten

³ Tamże, s. 13.

⁴ DzU 2002 nr 141, poz. 1177.

⁵ DzU 2004 nr 123, poz. 1291.

zobowiązywał stronę polską do corocznego opracowywania raportu na temat wielkości i form pomocy udzielonej przedsiębiorstwom oraz jej podziału.

Następnym etapem integracji Polski ze Wspólnotą były negocjacje okresów przejściowych. Negocjacje w obszarze „polityka konkurencji” rozpoczęły się 19 maja 1999 r., a zakończyły 20 listopada 2002 r. W odniesieniu do reguł konkurencji skierowanych do przedsiębiorstw Polska deklarowała pełne przejęcie i wdrożenie dorobku prawnego UE najpóźniej z dniem uzyskania członkostwa. Znaczna część przepisów prawa polskiego była zgodna z prawem wspólnotowym jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji. W odniesieniu do reguł konkurencji skierowanych do państwa Polska deklarowała wdrożenie prawa wspólnotowego najdalej od dnia uzyskania członkostwa, jednakże z pewnymi wyjątkami. Strona polska postulowała utrzymanie dotychczasowych zasad funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w odniesieniu do przedsiębiorstw, które rozpoczęły działalność w tych strefach przed dostosowaniem zasad ich funkcjonowania do prawa wspólnotowego, tj. przed 1 stycznia 2001 r. Ponadto Polska wniosła o wyższe niż wynikające z prawa wspólnotowego limity pomocy publicznej dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji celem dostosowania się do standardów ochrony środowiska. Strona wspólnotowa stała na stanowisku konieczności pełnego dostosowania reguł pomocy publicznej w Polsce do prawa europejskiego, w tym także w odniesieniu do pomocy publicznej dla wszystkich przedsiębiorstw działających w SSE⁶. Miało to zapewnić uniknięcie zakłóceń w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Ostatecznie uzgodniono rozwiązanie kompromisowe, pozwalające z jednej strony w maksymalnym stopniu uwzględnić prawa nabyte przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych oraz potrzeby dostosowania do standardów ochrony środowiska, a z drugiej zapewnić niezakłócone funkcjonowanie konkurencji na jednolitym rynku.

W zakresie pomocy publicznej związanej z inwestycjami dostosowującymi do standardów ochrony środowiska Polska otrzymała zgodę na zwiększony pułap pomocy w zakresie analogicznym do okresów przejściowych uzgodnionych w obszarze „środowisko”⁷.

Uzgodniono także zasady restrukturyzacji hutnictwa, przewidujące redukcję mocy i zatrudnienia w polskich zakładach, rekompensującą pomoc publiczną udzieloną celem restrukturyzacji oraz osiągnięcie rentowności sektora do 2006 r. Pomoc publiczna udzielona hutom w latach 1997-2003 mogła wynieść w sumie 3,38707 mld złotych (836 mln euro). Redukcja mocy produkcyjnych wynieść miała 1 231 000 t, w tym 330 000 t w latach 1997-2001 i 901 000 t do 2006 r. Towarzyszyła temu redukcja kosztów, w tym redukcja zatrudnienia pozwalająca na osiągnięcie wydajności pracy porównywalnej z wydajnością w hutach zachodnioeuropejskich.

⁶ *Bilans negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Sekretariat Europejski, Warszawa 2002, s. 9.

⁷ Tamże, s. 9.

Uzgodnione w toku negocjacji wyjątki od zasad udzielania pomocy publicznej, w szczególności dopuszczalny pułap pomocy publicznej związanej z inwestycjami na poziomie 50% kosztów inwestycji, a dla niektórych przedsiębiorstw w SSE 75% i więcej (praktycznie nieograniczony dla małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły działalność w SSE przed 2000 r.), oznaczają, że warunki inwestowania w Polsce, pod względem reguł pomocy publicznej, są jednymi z najkorzystniejszych w poszerzonej Unii Europejskiej.

Jednocześnie z negocjacjami prowadzono prace mające na celu dostosowanie polskiego prawa w zakresie świadczenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Mniej więcej w połowie negocjacji, tj. 1 stycznia 2001 r., weszła w życie ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU nr 60, poz. 704 z późn. zm.). Ustawa ta traktowana była jako instrument mający za zadanie zbliżyć regulacje prawne pomocy publicznej w Polsce do ich odpowiedników w prawie unijnym oraz międzynarodowym. Zbliżenie to miało się dokonać dzięki respektowaniu w późniejszym prawodawstwie z zakresu pomocy publicznej zasad przedstawionych w tejże ustawie, a które to zasady stanowią zręby regulacji tej pomocy w prawie wspólnotowym oraz w umowach międzynarodowych, w tym porozumieniach WTO, takich jak „Porozumienie w sprawie subsydiów oraz środków wyrównawczych”⁸. Taki był w skrócie cel ustawy⁹.

Powyższa ustawa była pierwszym aktem prawnym kompleksowo regulującym zagadnienia pomocy publicznej w Polsce. Ustawa ta m.in. podawała definicję pomocy publicznej oraz regulowała mechanizmy świadczenia i nadzorowania pomocy obowiązujące w Unii Europejskiej. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU 2002 nr 141, poz. 1177), która weszła w życie 6 października 2002 r. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej ustawa ta została zastąpiona ustawą z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU 2004 nr 123, poz. 1291). Zmiana ta wynikała z faktu, że rolę dotychczasowych ustaw przejęły bezpośrednio rozporządzenia Komisji Europejskiej. Dlatego również polska ustawa pełni obecnie nieco inną funkcję, co zostało uwidocznione w jej tytule.

3. Pomoc publiczna w krajach UE 15

Na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy publicznej i odejścia od

⁸ DzU 1985 nr 9, poz. 54.

⁹ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców uchwalonej 30 czerwca 2000 r.

wspierania poszczególnych przedsiębiorstw i sektorów na rzecz działań horyzontalnych, takich jak zatrudnienie, rozwój regionalny, ochrona środowiska, szkolenia i badania¹⁰. Rok później na szczycie w Sztokholmie Rada zaapelowała do państw członkowskich o zmniejszenie przed 2003 r. wielkości pomocy publicznej w relacji do PKB i – ponownie – o wykorzystywanie pomocy do celów horyzontalnych ważnych dla całej Wspólnoty, takich jak np. polityka spójności¹¹. Kierując się zaleceniami Rady, w kwietniu 2001 r. Komisja zaleciła państwom członkowskim ograniczenie rozmiarów pomocy publicznej, zwłaszcza udzielanej *ad hoc* lub poszczególnym sektorom¹². Państwa członkowskie miały osiągnąć ten cel przez zmniejszanie udziału pomocy w PKB¹³. Udział pomocy w PKB w całej Unii zmniejszył się z 0,61% w latach 1999-2001 do 0,59% w latach 2001-2003¹⁴. Lekki spadek można było zaobserwować w 10 krajach członkowskich. Największy spadek zanotowano w Irlandii. Wynikało to ze zmniejszenia irlandzkiego podatku korporacyjnego¹⁵ oraz ze wzrostu PKB. Niewielki wzrost pomocy publicznej nastąpił w czterech krajach członkowskich i był spowodowany przede wszystkim wzrostem wsparcia w takich dziedzinach, jak badania i rozwój oraz ochrona środowiska w Wielkiej Brytanii, oszczędzanie energii w Szwecji czy też zwiększenie spójności regionalnej we Włoszech. Mimo wzrostu relacja wielkości pomocy do PKB w tych trzech krajach pozostaje poniżej średniej dla całej UE. W Portugalii wzrost wielkości pomocy jest związany zwłaszcza ze zwiększeniem pomocy regionalnej dla Madery skierowanej przede wszystkim do sektora usług finansowych.

Zgodnie ze wspomnianymi ustaleniami Rady Europejskiej z Lizbony i Sztokholmu drugim elementem reformy świadczenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Unii ma być zwiększenie roli pomocy horyzontalnej, czyli skierowanej do wszystkich przedsiębiorców niezależnie od tego, gdzie i co produkują.

W połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy pomoc była znacznie większa niż obecnie, udział pomocy horyzontalnej w całości udzielanej pomocy wynosił ok. 50%¹⁶. Jednak w okresie będącym podstawą wspomnianego wskaźnika realizacji zaleceń Rady Europy udział ten wzrósł z 71 do 76%¹⁷. W 2003 r. w 10 krajach „piętnastki” więcej niż 90% pomocy było skierowane na cele horyzontalne. Ten

¹⁰ SN 100/1/100, p. 17.

¹¹ SN 100/01, p. 20 i 21.

¹² Por. *Broad Economic Policy Guidelines*, COM (2001) 224 final, Brussels, 25.4.2001.

¹³ Wskaźnikiem postępu był trend spadkowy tego udziału w latach 2002-2003. W celu eliminacji możliwych rocznych fluktuacji wielkości pomocy można też było badać kształtowanie się trendu w latach 1999-2001 oraz 2001-2003. Ponieważ wskaźnik ten bazuje na PKB to w efekcie w niektórych krajach pomoc może realnie wzrosnąć, a dzięki szybkiemu wzrostowi PKB wielkość badanego miernika będzie spadać.

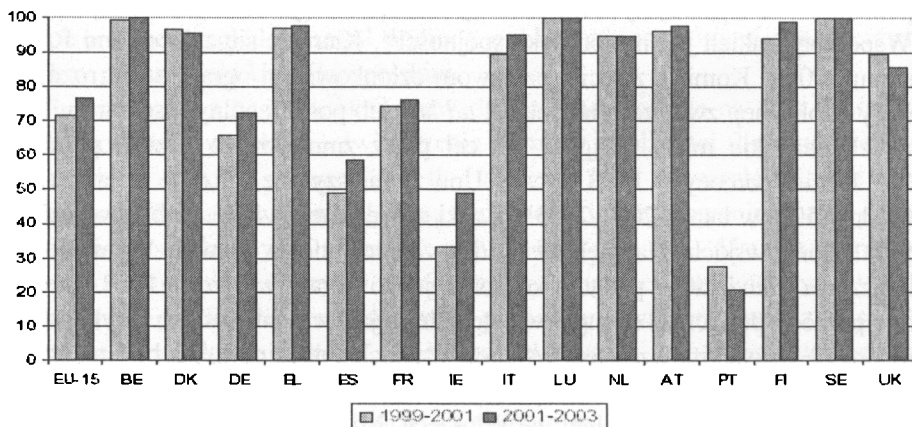
¹⁴ *State Aid Scoreboard, spring 2005 update*, 20.4.2005 COM(2005) 147 final, s. 14.

¹⁵ Irlandzki podatek korporacyjny (*Irish Corporation Tax*) jest uznawany za pomoc publiczną.

¹⁶ *State Aid Scoreboard...*, s. 22.

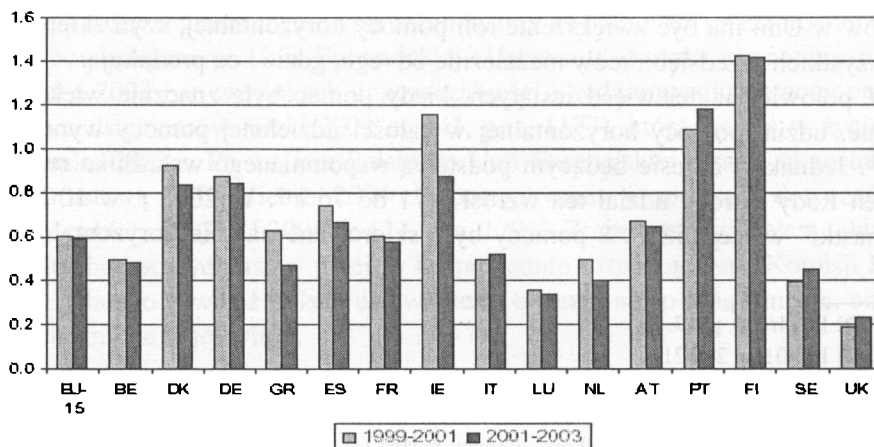
¹⁷ Tamże.

rosnący trend wynika przede wszystkim ze zwiększonego wsparcia działań związanych z ochroną środowiska i oszczędzaniem energii (+6%) oraz inwestycjami na badania i rozwój (+2%)¹⁸, a także zmniejszeniem wielkości pomocy sektorowej.



Rys. 1. Kształtowanie się trendu wielkości pomocy publicznej jako procent PKB, lata 1999-2003 (bez pomocy dla kolejnictwa)

Źródło: *State Aid Scoreboard...*, s. 15.



Rys. 2. Udział pomocy horyzontalnej w całości pomocy, lata 1999-2003 (bez pomocy dla rolnictwa, rybołówstwa i kolejnictwa)

Źródło: *State Aid Scoreboard...*, s. 23.

¹⁸ Tamże.

Skala wzrostu roli pomocy horyzontalnej była różna w poszczególnych krajach członkowskich „piętnastki”. Największe zmiany odnotowano w Irlandii (+16%), Hiszpanii (+10%), Niemczech (+6%) oraz we Włoszech (+6%)¹⁹. W czterech krajach członkowskich trend był lekko malejący, ale i tak udział pomocy horyzontalnej pozostawał relatywnie wysoki (85% lub więcej). Wyjątkiem jest Portugalia, gdzie spadek udziału pomocy horyzontalnej wynikał głównie ze wzrostu udziału pomocy sektorowej.

W obu badanych okresach szczególną uwagę zwraca znaczny wzrost pomocy związanej z ochroną środowiska i oszczędzaniem energii w Szwecji (+21%), Finlandii (+12%), Holandii (+12%) oraz Niemczech (+10%), podczas gdy udział pomocy na badania i rozwój wzrósł od 4 do 6% we Francji, w Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii²⁰.

Wiosną 2004 r. Rada Europy podkreśliła rolę zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej. Tym samym położyła nacisk na dalszą poprawę efektywności wykorzystania energii oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Promowanie tego rodzaju działań znalazło odzwierciedlenie w dokumencie Komisji *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection*²¹. Na podstawie tego dokumentu Komisja Europejska uznaje za dopuszczalne pomoc indywidualną i programy pomocowe związane z poprawą efektywności energetycznej i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Zgoda ta nie dotyczy wsparcia inwestycji związanych z dostosowaniem przedsiębiorstw do obowiązujących norm w tym zakresie.

Pomoc na ochronę środowiska i oszczędność energii stale rośnie i w 2003 r. wyniosła w całej UE 8,5 mld euro, przeszło dwukrotnie więcej niż w 1999 r. Jej udział w całości pomocy (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) wzrósł z 13% w latach 1999-2001 do 18% w latach 2001-2003; w 2003 r. wyniósł 23%²².

W marcu 2002 r. na posiedzeniu w Barcelonie Rada Europejska ustaliła wzrost wydatków na sektor B+R do 3% PKB do roku 2010 r. Dwie trzecie tych wydatków powinno pochodzić z sektora prywatnego. Rada podtrzymała to stanowisko na spotkaniu wiosną 2004 r. Jednak dane za 2003 r. pokazują, że gospodarka UE nie osiągnęła jeszcze celów postawionych w Barcelonie. Dla Unii jako całości wydatki na sektor B+R wyniosły 2% PKB. Można się spodziewać, że po rozszerzeniu wydatki te w relacji do PKB wręcz się obniżą. Granicę 3% PKB przekroczyły tylko dwa kraje: Szwecja 4,3% PKB i Finlandia 3,5%²³. W wartościach bezwzględnych wielkość pomocy na badania i rozwój w UE wyniosła 5,3 mld euro w 2003 r., co jest efektem rosnącego trendu w omawianym okresie (wzrost z 4,3 mld euro w latach 1999-2001 do 5,5 mld euro

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ OJ (2001/C 37/03).

²² *State Aid Scoreboard...*, s. 24.

²³ Tamże.

w okresie 2001-2003). Mimo wzrostu ten rodzaj pomocy publicznej miał relatywnie niski udział w wydatkach publicznych (średnio 0,06% PKB w UE w 2003 r.).

Komisja Europejska dostrzega jednak znaczne ryzyko zakłócenia konkurencji przez świadczenie pomocy na B+R. Nawet niewielkie wsparcie w tej dziedzinie może przyczynić się do powstania znacznej przewagi jednych przedsiębiorstw nad innymi. Jednocześnie pomoc ta może być bodźcem dla przedsiębiorstw do rozpoczęcia własnych inwestycji badawczo-rozwojowych²⁴.

Oprócz struktury pomocy publicznej dla przedsiębiorców istotne są również formy świadczenia tej pomocy. Komisja Europejska, mając na uwadze zasadę transparentności, kładzie nacisk na to, aby pomoc była świadczona w postaci grantów. Dzięki temu unika się problemów z ustaleniem faktu udzielenia pomocy oraz z ustaleniem faktycznej wielkości udzielonej pomocy. Zgodnie z tymi zaleceniami w okresie 2001-2003 średnio w Unii 67% wsparcia udzielonego w sektorze przemysłu i usług miało postać grantów. Pomoc w postaci ulg podatkowych wyniosła w tym okresie 22,7%²⁵. Jednak struktura ta kształtowała się różnie w różnych krajach UE. W Belgii, Danii, Hiszpanii, Luksemburgu, Austrii i Szwecji przeszło 85% pomocy miało postać grantów. Wsparcie w postaci ulg podatkowych odgrywało istotniejszą rolę w Niemczech (29%), Irlandii (62%) oraz w Portugalii (82%).

4. Pomoc publiczna w Polsce

Do 2002 r. wielkość pomocy publicznej w Polsce była znacznie mniejsza niż w Unii (tab. 1). Wynosiła ok. 1/3 pomocy w podobnej pod względem liczby ludności Hiszpanii. W 2003 r. odnotowano gwałtowny – ponad 2,5-krotny – wzrost pomocy publicznej udzielanej w Polsce. Wyniosła ona mniej więcej tyle co w Austrii, w której stanowiła jednak tylko 0,26% PKB (w żadnym kraju UE 15 nie przekroczyła 1% PKB, jeśli pominąć pomoc dla rolnictwa i rybołówstwa).

Należy jednak zauważyć, że na razie rola pomocy publicznej w Polsce powinna być inna niż w Unii Europejskiej. Polska jest krajem, w którym niezbędne są znaczne zmiany nie tylko w strukturze przemysłu, ale i w pozostałych działach gospodarki. Powinny one zapewnić polskiej gospodarce względnie szybkie odejście od struktury przestarzałej, niezdolnej do generowania wysokiego poziomu wartości dodanej, do struktury umożliwiającej budowę silnych powiązań z najnowocześniejszymi dziedzinami przemysłu unijnego. Transformacja ta wymaga znacznie większego zaangażowania pomocy publicznej niż w krajach członkowskich Unii. Można sądzić, że jej niewielka wartość wynika w dużym stopniu z braku spójnej

²⁴ Szerzej na ten temat: I. Busom, *An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003.

²⁵ *State Aid Scoreboard...*, s. 27.

polityki przemysłowej, z dużego deficytu budżetowego i niewydolności obecnego systemu finansów publicznych.

Tabela 1. Pomoc publiczna w Polsce, wartości absolutne oraz w relacji do liczby mieszkańców w latach 1997-2002 (bez pomocy dla rolnictwa i rybołówstwa)

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mln euro	2344,81	1649,70	2147,20	1924,70	2310,7	2 207,3	6 217,7
Euro <i>per capita</i>	61,71	43,41	56,51	50,65	60,8	58,1	163,6
% PKB	2,3	1,2	1,5	1,1	1,2	1,1	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997-2003.

W porównaniu z krajami UE 15 i celami stawianymi przez Radę Europejską struktura świadczonej pomocy w Polsce wygląda niekorzystnie. Dodatkowo nie można dostrzec tutaj żadnego trendu, a w 2003 r. odnotowano nawet ogromny wzrost udziału sektorowej pomocy publicznej w całości udzielonej pomocy. Prawdopodobnie wynikało to z tego, że rok 2003 był ostatnim, w którym można było skorzystać z krajowych, łagodniejszych przepisów dotyczących warunków udzielania pomocy publicznej.

Tabela 2. Struktura pomocy w Polsce (bez pomocy dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu) w latach 1997-2003

Rodzaj pomocy	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sektorowa	32, 2	38,7	31,4	48,0	24,9	17,9	70,6
Horyzontalna	28,9	27, 6	37,2	30,0	32,9	33,5	9,9
Regionalna	38,9	33,7	31,4	22,0	0,4	4,6	3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997-2003.

Podobnie niekorzystnie przedstawia się sposób finansowania pomocy państwa w Polsce. W całym porównywanym okresie bezpośrednio wydatki stanowiły zawsze mniejszą część ogólnej wartości udzielanej pomocy publicznej.

Tabela 3. Sposób finansowania pomocy publicznej w Polsce

Rok budżetu	Bezpośrednie wydatki (np. dotacje) [%]	Uszczuplenie wpływów do budżetu (np. ulgi podatkowe, umorzenia) [%]
2003	9,6	90,4
2002	38,0	62,0
2001	25,8	74,2
2000	47,3	52,7
1999	34,9	65,1
1998	34,5	65,5
1997	31,3	68,7

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r.

Te dane również nie pozwalają przypuszczać, że Polska stara się zmieniać sposób świadczenia pomocy przedsiębiorcom zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej.

5. Kierunki zmian w świadczeniu pomocy publicznej w UE

7 czerwca 2005 r. Komisja Europejska opublikowała „mapę drogową reformy pomocy publicznej na lata 2005-2009”²⁶. Dokument ten stwierdza, że istnieje realna potrzeba reformy świadczenia pomocy publicznej. Wynika ona m.in. z potrzeby nadania nowego impulsu tzw. strategii lizbońskiej. Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2005 r. „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nowy początek strategii lizbońskiej” określił nowy lizboński program działań, w którym kontrola pomocy państwa odgrywa ważną rolę, szczególnie w zakresie stabilnego wzrostu, konkurencyjności, socjalnej i regionalnej spójności, ochrony środowiska naturalnego i kulturowej różnorodności. Następną przyczyną proponowanych zmian jest ostatnie rozszerzenie UE, które było bezprecedensowe pod względem rozmiaru. Wiąże się to z koniecznością dostosowania polityki pomocy państwa i lepszego nadzoru zapewniającego skuteczną kontrolę w poszerzonej Unii. Po trzecie, pojawiła się potrzeba zwiększenia przejrzystości i uproszczenia kontroli pomocy państwa. Wynika to z rosnącego w miarę upływu czasu stopnia złożoności i liczby dokumentów przyjmowanych przez Komisję.

Do głównych założeń planu reform należą następujące elementy:

a) zmniejszenie pomocy publicznej i jej lepsze ukierunkowanie – w swoich założeniach Komisja w dalszym ciągu kładzie nacisk na redukcję wielkości udzielanej pomocy oraz jej ukierunkowanie na osiągnięcie celów horyzontalnych, takich jak badania i rozwój, innowacje czy szkolenia. Plan podkreśla również wzrost znaczenia inwestycji w nowoczesny transport, energię i sieci komunikacyjne;

b) bardziej ekonomiczne podejście – ma polegać na poprawie kontroli pomocy publicznej przez podejście bardziej teoretyczne i makroekonomiczne. Jednym z kluczowych elementów badania dopuszczalności pomocy będzie analiza niedoskonałości rynku, które mogą być przyczyną nieosiągnięcia celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania;

c) skuteczniejsze procedury, lepsze wykonanie, większa przewidywalność i zwiększona przejrzystość – kontrola pomocy publicznej ma się opierać na dwóch zasadach efektywności i sprawiedliwości. Dlatego istotne jest uproszczenie procedur oraz zmniejszenie biurokracji. Ma się to odbyć m.in. przez zwiększenie pułapu pomocy *de minimis* oraz zmianę struktury i metodologii analizy pomocy publicznej. Komisja zamierza np. uprościć i skonsolidować istniejące wyłączenia grupowe

²⁶ Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogową reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (dokument konsultacyjny), http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_pl.pdf.

(szkolenia, MŚP i zatrudnienie), i ująć szerszy zakres wyłączeń, szczególnie w odniesieniu do pomocy wspierającej MŚP oraz do badań i rozwoju.

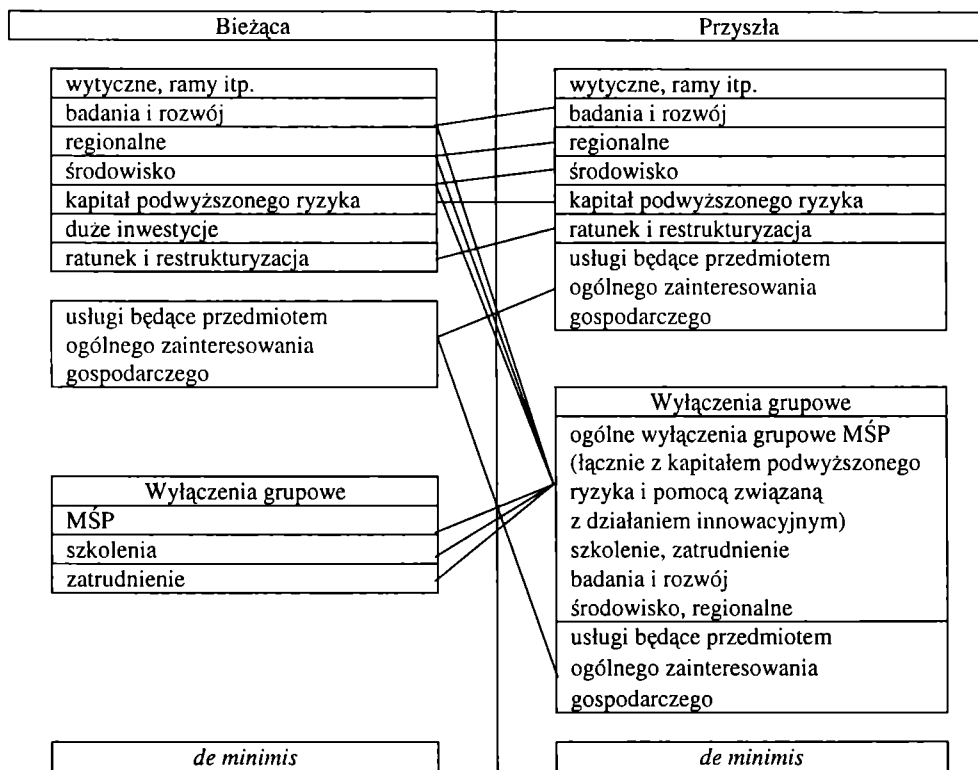
d) odpowiedzialność ponoszona wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie: Komisja nie może poprawić zasad i praktyk pomocy państwa bez skutecznego wsparcia państw członkowskich oraz ich całkowitego zaangażowania w zakresie wypełniania obowiązków dotyczących zgłaszania wszelkiej planowanej pomocy i właściwego wykonywania zasad – brak ścisłej współpracy w tym zakresie powoduje przede wszystkim nadmierne rozciągnięcie w czasie procedury notyfikacyjnej. Słaba współpraca powoduje również trudności w zapewnieniu skutecznej kontroli przy jednoczesnej ochronie praw stron trzecich. Dlatego Komisja zamierza zaproponować utworzenie „Sieci pomocy publicznej”²⁷. Miałaby ona polegać na utworzeniu punktów kontaktowych i stałej struktury komunikacyjnej z partnerami i między nimi w krajach członkowskich w celu zapewnienia przepływu informacji i najlepszych praktyk.

Powyższy plan zawiera również propozycję ośmiu priorytetów udzielania pomocy publicznej.

- Przede wszystkim jest to ukierunkowanie na innowacje oraz badania i rozwój w celu umacniania społeczeństwa opartego na wiedzy. W 2005 r. Komisja ma przyjąć komunikat w sprawie pomocy państwa i innowacji analizujący potrzebę i potencjał w zakresie dostosowania istniejących zasad w celu stworzenia odpowiednich warunków ramowych do wspierania innowacji w UE. Pomoc państwa powinna być uzasadniona wtedy, kiedy jest konieczna do zwiększania zachęt do innowacyjności, pod warunkiem, że nie będzie miała negatywnego wpływu na prywatne inicjatywy. Dodatkowo Komisja zamierza zmodyfikować wspólnotowe ramy dla badań i rozwoju tak, aby lepiej ujmowały promocję międzynarodowej współpracy badawczej, partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie badań oraz rozpowszechniania wyników badań.
- Następnym priorytetem jest tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości przede wszystkim przez stymulowanie inwestycji w formie kapitału podwyższonego ryzyka w szczególności na rzecz innowacyjnych MŚP.
- Osiągnięcie celu, jakim jest inwestowanie w kapitał ludzki, ma się odbyć przez uproszczenie i konsolidację wyłączeń blokowych dotyczących szkoleń i zatrudnienia, które wygasają z końcem 2006 r.
- Zmiany w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym są kolejnym priorytetem zawartym w planie. Zaproponowane zostało wprowadzenie minimalnego progu, poniżej którego nie obowiązywałaby konieczność notyfikacji pomocy.

²⁷ Por. przemówienie Komisarza UE ds. Konkurencji p. Neelie Kroes, *The State Aid Action Plan – Delivering Less and Better Targeted Aid*, UK Presidency Seminar on State Aid, London, 14.07.2005.

- W wypadku pomocy na ochronę środowiska Komisja zamierza dokonać analizy dotychczasowego postępowania w tym zakresie, szczególnie w celu zapewnienia pełnej internalizacji kosztów ochrony środowiska.
- Ukierunkowana polityka pomocy regionalnej. Komisja rozpoczęła przegląd wytycznych Wspólnoty na temat pomocy regionalnej i zamierza do nich włączyć wielosektorowe zasady ramowe dotyczące pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych. W przeglądzie zostanie uwzględnione trzecie sprawozdanie na temat spójności sugerujące zorganizowanie przyszłej polityki spójności wokół trzech głównych celów: a) konwergencji; b) konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia; c) europejskiej współpracy terytorialnej. Cele te stanowią również podłoże wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń w sprawie funduszy strukturalnych. Konieczne będzie zbadanie, czy i do jakiego stopnia należy utrzymać premie regionalne obecne w obowiązujących celach horyzontalnych. Komisja zbada również, jaki poziom pomocy można usprawiedliwić poza regionami najslabiej rozwiniętymi, jakie powinny być różnice w pomocy, jakie kategorie przedsiębiorstw powinny korzystać z jakiego rodzaju pomocy. Wszystko to da państwom członkowskim wystarczającą elastyczność do opracowania polityki na szczeblu krajowym w celu promowania konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia oraz europejskiej współpracy terytorialnej.
- Następnym priorytetem jest tworzenie nowoczesnej infrastruktury transportowej, energetycznej oraz technologii informacji i komunikacji. Najważniejsze problemy dotyczą oceny zasobów publicznych zaangażowanych w projekty partnerstwa publiczno-prywatnego oraz kwestii tzw. kosztów osieroconych związanych z liberalizacją rynków.
- Ostatnim priorytetem jest lepsze traktowanie w wyniku uproszczeń i konsolidacji. Działania podejmowane w celu realizacji tego priorytetu będą dotyczyły poszerzenia wyłączeń grupowych oraz zwiększenia pułapu pomocy *de minimis*. Z punktu widzenia przedsiębiorców realizacja tych założeń i priorytetów doprowadzi przede wszystkim do zwiększenia liczby celów pomocy objętych wyłączeniami grupowymi (rys. 3). Istotne jest też częściowe wyłączenie z procesu notyfikacji usług ogólnego zainteresowania publicznego. Ważny jest również planowany wzrost wsparcia dla kapitałów podwyższonego ryzyka.



Rys. 3. Główne oczekiwane zmiany w zakresie struktury zasad pomocy państwa

Źródło: *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009* (dokument konsultacyjny), s. 20, http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_pl.pdf.

6. Kierunki zmian w świadczeniu pomocy publicznej w Polsce

Założenia polityki pomocy publicznej dla przedsiębiorców Polsce zostały przedstawione w „Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010”²⁸, przyjętym przez Radę Ministrów 29 marca 2005 r. Głównym celem tego programu jest skorelowanie krajowej polityki pomocy publicznej ze standardami i tendencjami w Unii Europejskiej. Do celów szczegółowych, wymagających działania w pierwszej kolejności, zaliczono koncentrację pomocy na kierunkach prorozwojowych oraz poprawę skuteczności i efektywności udzielanej pomocy. Realizacja tych wytycznych wiąże się przede wszystkim ze zmianą struktury świadczonej pomocy przez zwiększenie udziału pomocy horyzontalnej kosztem pomocy sekto-

²⁸ „Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010”, MGiP, UOKiK, Warszawa, marzec 2005.

rowej. Będzie to możliwe głównie dzięki zakończeniu procesu restrukturyzacji sektora hutnictwa i górnictwa, które pochłaniały większość środków przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorstw. Środki będą kierowane głównie na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw przez dofinansowanie inwestycji oraz wsparcie badań i prac rozwojowych. Rozwijana będzie również pomoc regionalna, m.in. przez wsparcie dla przedsiębiorców inwestujących w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE). Istotnym elementem tych działań będzie realizacja programów operacyjnych finansowanych przez Unię Europejską przy wsparciu środków budżetu krajowego.

Zwiększenie skuteczności i efektywności udzielanej pomocy publicznej ma się odbyć przez zmiany instytucjonalne, legislacyjne i organizacyjne²⁹. W programie przewidziano następujące działania: uruchomienie systemu kompleksowego monitorowania pomocy publicznej, stworzenie systemu badania skuteczności i efektywności wybranych programów pomocowych na etapie *ex post*, obejmującego aspekty wpływu pomocy na konkurencję oraz kwestie kumulacji i transparentności pomocy. W ramach zmian legislacyjnych przewidziano stworzenie instrumentów prawnych dyscyplinujących organy udzielające pomocy publicznej w zakresie obowiązków sprawozdawczych oraz przegląd i uporządkowanie aktów prawnych będących podstawą udzielania pomocy publicznej pod kątem wyeliminowania instrumentów nieefektywnych, dublujących się lub pozostających w gestii różnych organów.

Działania organizacyjne mają polegać przede wszystkim na poprawie monitoringu przez stworzenie bazy danych o udzielonej pomocy. Dodatkowo planowane jest wyeliminowanie różnic o charakterze metodologicznym w zakresie sprawozdawczości. Ważną inicjatywą jest również uporządkowanie procedur tworzenia i wdrażania nowych programów pomocy oraz współpracy międzyresortowej w dziedzinie planowanych zmian w polityce pomocy publicznej.

7. Podsumowanie

Rola pomocy publicznej w krajach postkomunistycznych, takich jak Polska, których naczelnym zadaniem jest przekształcenie gospodarki i jej dostosowanie do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz konkurowania z przedsiębiorstwami zagranicznymi, jest inna niż w krajach o długiej historii wolnego rynku. Z tego powodu pomoc ta w Polsce ma inną postać niż w krajach UE 15. W Polsce różni się ona pod każdym względem: stanowi dużo większy udział w PKB, jest skierowana przede wszystkim do przestarzałych sektorów przemysłu ciężkiego, które najpilniej wymagają restrukturyzacji, ma głównie postać uszczupień budżetowych, co wynika z braków instytucjonalnych i finansowych.

²⁹ Tamże, s. 29.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej różnice te zaczynają się powoli zmniejszać. Zaakceptowany przez Radę Ministrów w marcu 2005 r. program odnosi się do wszystkich głównych założeń planu działań opracowanego przez Komisję. Brak w nim jednak nawiązania do niektórych priorytetów zawartych w planie. Polski dokument nie wspomina o potrzebie tworzenia nowoczesnej infrastruktury transportowej, energetycznej oraz technologii informacji i komunikacji, co jest bardzo niepokojące, jeśli się weźmie pod uwagę nasze znaczne zacofanie w tych dziedzinach. Program również nie traktuje priorytetowo ochrony środowiska i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym³⁰.

Biorąc jednak pod uwagę stosunkowo niewielkie środki, jakie mogą być przeznaczane na pomoc publiczną, ich ukierunkowanie przede wszystkim na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacji należy uznać za krok w dobrym kierunku. Należy również zwrócić uwagę na potencjalnie dużą rolę reformy organizacyjnej i instytucjonalnej systemu świadczenia pomocy publicznej, co powinno przyczynić się do znacznie efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych.

Literatura

1. *Bilans negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Sekretariat Europejski, Warszawa 2002.
2. *Broad Economic Policy Guidelines*, COM (2001) 224 final, Brussels, 25.4.2001.
3. Busom I., *An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, 2003.
4. Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 34.
5. DzU 1985 nr 9, poz. 54.
6. DzU 2002 nr 141, poz. 1177.
7. DzU 2004 nr 123, poz. 1291.
8. Fornalczyk A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.
9. „Official Journal” 2001/C 37/03.
10. *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009* (dokument konsultacyjny), http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_pl.pdf.
11. „Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010”, MGiP, UOKiK, Warszawa, marzec 2005.

³⁰ Przykładem jest zobowiązanie firm do utrzymywania mocy produkcyjnych na wypadek konfliktu zbrojnego. Pomoc państwa rekompensująca dodatkowe wydatki z tym związane spadła z 90 mln zł w 2000 r. do ok. 5 mln zł w 2004 r. Por. „Rzeczpospolita” 2005 nr 180.

12. Przemówienie Komisarza UE ds. Konkurencji p. Neelie Kroes, *The State Aid Action Plan – Delivering Less and Better Targeted Aid*, UK Presidency Seminar on State Aid, London, 14.07.2005.
13. „Rzeczpospolita” 2005 nr 180.
14. SN 100/01, p. 20 i 21.
15. SN 100/1/100, p. 17.
16. *State Aid Scoreboard, spring 2005 update*, 20.4.2005 COM(2005) 147 final.

STATE AID IN REALISATION OF HORIZONTAL COHESION POLICY GOALS OF EUROPEAN UNION

Summary

The process of the last EU enlargement was followed by evolution of state aid in Poland. Existing differences resulted from the need of restructurisation of Polish economy. But now sectoral restructurisation comes to an end. At the same time European Commission and Polish government have presented their new plans concerning state aid.

Propositions go in the direction of increasing of horizontal and regional aid and decreasing sectoral one. These changes should better adjust state aid in EU to goals designated by Lisbon Strategy and European cohesion policy.