

Pomoc publiczna we Wspólnocie Europejskiej i w Unii Europejskiej w latach 1985–2007

1. Wprowadzenie

W teoretycznym modelu konkurencji doskonałej alokacja rzadkich zasobów między alternatywne sposoby ich wykorzystania dokonuje się wyłącznie za pomocą mechanizmu rynkowego. W gospodarce rynkowej warunki takiej idealnej konkurencji nie są jednak spełnione i bez interwencji państwa ukształtowałyby się struktura produkcji nieodpowiadająca optymalnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów. Jest to skutek tzw. niedoskonałości rynku (*market imperfections*), przez którą rozumie się różne formy zawodności mechanizmu rynkowego: a) w alokacji zasobów, b) w podziale dochodu między członków społeczeństwa oraz c) w regulowaniu koniunktury. Z tego powodu konieczne jest, by państwo wspierało mechanizm wolnorynkowy, wpływając na decyzje uczestników obrotu gospodarczego¹. Niekiedy posługuje się ono w tym celu środkami pomocy publicznej.

W krajach o tradycyjnie rynkowej gospodarce, w tym także w krajach członkowskich Unii Europejskiej, pomoc publiczna dla przedsiębiorstw stanowi główny element interwencjonizmu państwa w procesy gospodarcze². Mimo istotnego

¹ Propozycje uzasadniające włączanie się państwa w procesy gospodarcze omawia szerzej A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 42.

² Problem interwencjonizmu jest przedmiotem licznych kontrowersji i ożywionych sporów naukowych odkąd ekonomia stała się samodzielną dyscypliną wiedzy, a stosunek do zakresu włączania się państwa w procesy gospodarcze podlega cyklicznym wahaniom, charakterystycznym dla rozwoju myśli ekonomicznej. Por. np. U. Zagóra-Jonszta, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu historycznym*, [w:] *Państwo w gospodarce rynkowej*, red. J. Żabińska, Katowice 1992, s. 9; M. Wellink, *Comment*, [w:] *The Economic Role of the State*, red. J.E. Stiglitz, Oxford 1989, s. 145; T. Kaczmarek, *Zasady porządku w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004, s. 87; J. Tobin, *Cycles in macroeconomic theory*, „Indian Economic Review” 1985, nr 1; P.F. Drucker, *Toward the next economics*, [w:] *The Crisis in Economic Theory*, „Public Interest” 1990, cyt. za: A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 353.

znaczenia tej formy działania państwa nie jest ona precyzyjnie zdefiniowana³. Jej opis oraz wartościowanie z punktu widzenia dopuszczalności lub zakazu stosowania opiera się na prawno-ekonomicznej analizie rozwiązań stosowanych w praktyce⁴.

Na podstawie art. 87 ust. 1 TWE w Unii Europejskiej obowiązuje generalny zakaz udzielania – przez państwa członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych – pomocy w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi⁵. Świadczenie pomocy publicznej jest traktowane w Unii Europejskiej jako odstępstwo od generalnie obowiązujących reguł konkurencji, określonych w art. 81 i 82 TWE⁶. Odstępstwa te wymagają uzasadnienia i poddane są kontroli Komisji Europejskiej według ściśle określonych kryteriów wynikających z art. 88 TWE.

³ Przepisy o pomocy publicznej zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) nie definiują samego pojęcia pomocy publicznej. Brakuje też definicji pomocy w ustawodawstwie wtórnym, stąd pojęcie to jest stale dookreślane przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości. Brak jednej wspólnotowej definicji pomocy publicznej jest zamierzony i celowy. Nieustanne zmiany warunków ekonomicznych i ogromna inwencja państw członkowskich w tworzeniu nowych form wspierania krajowych przedsiębiorców powodują, iż konieczne są ciągle modyfikacje zakresu pojęcia pomocy publicznej.

⁴ Próba zdefiniowania pomocy znajdowała wyraz w decyzji Komisji nr 2064/86/EWWiS ustanawiającej wspólnotowe regulacje dotyczące pomocy publicznej w sektorze węgla (Dz.Urz. WE L 177, 1.7.1986, s. 1–9). Dotyczyła ona pomocy dla górnictwa węglowego. Wskazuje się w niej, że pomocą 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”. Zbliżone treścią definicje Komisji można także znaleźć w decyzji Komisji nr 3484/85/EWWiS dotyczącej sektora stalowego (Dz.Urz. WE L 340, 18.12.1985, s. 1–4), dyrektywy Rady nr 87/167/EWG z 28 stycznia 1987 r. dotyczącej pomocy dla przemysłu stocznioowego (Dz.Urz. WE L 69, 12.3.1987, s. 55–64). A. Fornalczyk, *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, pod red. A. Fornalczyka, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 13.

⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei), Dz.Urz. UE C 235 z 24 grudnia 2002, art. 87 ust. 1.

⁶ Art. 81 i 82 TWE koncentrują się na dwóch podstawowych obszarach działań polityki konkurencji, związanej z eliminacją porozumień ograniczających konkurencję i zwalczaniu praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku. Szerzej zob. m.in.: T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1962–1997*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004; B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.

Przyjmuje się, że pomoc publiczna (*state aid*) polega na podejmowaniu działań przez organy władzy państwowej lub przedsięwzięć finansowanych z zasobów państwowych i wspierających ekonomicznie działalność określonych przedsiębiorstw⁷, sektorów gospodarki, regionów lub wytwarzanie określonych produktów. Podmiotem pomocy państwa są przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych, niezależnie od formy ich własności. Decydującym wyróżnikiem takiej pomocy jest publiczny charakter udostępnianych środków finansowych. Dowolne natomiast mogą być formy⁸, w jakich korzyści te są otrzymywane. W przypadku przyznania pomocy niezgodnej z zasadami państwa Unii Europejskiej mają obowiązek egzekwowania jej zwrotu.

Mimo istnienia generalnej zasady niezgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem, zawartej w art. 87 ust. 1 TWE, nie jest ona jednak równoznaczna z całkowitym zakazem jej udzielania. W art. 87 ust. 2 i art. 87 ust. 3 TWE wyszczególniono przypadki, w których pomoc państwa może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie tzw. wyłączeń⁹. Istnienie tych wyłączeń uzasadnia także kontrolowanie przez Komisję planowanych środków pomocy państwa, co przewiduje art. 88 TWE¹⁰.

Z mocy prawa za zgodną ze wspólnym rynkiem i podlegającą „wyłączeniom automatycznym” na podstawie art. 87 ust. 2 TWE uznaje się pomoc: a) o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru; b) na naprawę szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe oraz c) udzielaną pewnym obszarom RFN szczególnie dotkniętym podziałem Niemiec.

W kontekście działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych, art. 87 ust. 3 TWE zalicza do najistotniejszych „wyłączeń warunkowych” pomoc przeznaczoną na: a) sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest bardzo niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedosta-

⁷ W prawie wspólnotowym zasoby przedsiębiorstw będących pod kontrolą państwa należy traktować jako środki państwowe. Wsparcie udzielane przez takiego przedsiębiorcę innemu przedsiębiorcy może stanowić pomoc publiczną, jeżeli państwo wywarło wpływ na decyzję o udzieleniu wsparcia (Wyrok w sprawie *Starduat C-482/99* [2002] ECR I-04397).

⁸ S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002, s. 34.

⁹ Wykonując swoje uprawnienia, Komisja wypracowała szczegółowe metody oceny zgłaszanych środków w zależności od wielkości firmy, jej lokalizacji, branży, celu pomocy itd. By zagwarantować przejrzystość, przewidywalność i pewność, Komisja upubliczniła kryteria kwalifikacji pomocy do objęcia wyłączeniem.

¹⁰ Artykuł ten stanowi, że państwo członkowskie jest zobowiązane poinformować Komisję o wszelkich planach przyznania pomocy przed przystąpieniem do ich realizacji. Uprawnia także Komisję do podejmowania decyzji o tym, czy proponowany środek pomocy kwalifikuje się do objęcia wyłączeniem lub decyzji „o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo”.

tecznego zatrudnienia; b) wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub zarządzenie poważnym zaburzeniem w gospodarce oraz c) ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych¹¹.

Celem niniejszej pracy jest wskazanie głównych kierunków udzielania pomocy publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Analiza obszarów wsparcia, uwzględniająca w szczególności dane dotyczące wielkości, form i przeznaczenia pomocy publicznej, pozwoli określić znaczenie pomocy publicznej dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski na tle Unii Europejskiej. Na tej podstawie zostaną sformułowane wnioski dotyczące lepszego ukierunkowania i wykorzystania pomocy publicznej w Polsce.

2. Znaczenie pomocy publicznej dla rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich Unii Europejskiej

Przyjęta przez Radę Europejską w marcu 2000 r. Strategia Lizbońska jako nadrzędny cel formułuje „zbudowanie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego rozwoju, tworzącej większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczno-ekonomiczną”¹². Osiągnięcie takiego celu wymaga podjęcia przez państwa członkowskie następujących priorytetowych działań w sferze społeczno-gospodarczej:

- a) budowy gospodarki opartej na wiedzy uwzględniającej rozwój społeczeństwa informacyjnego; upowszechniania procesów badawczych i innowacyjnych, a także edukacji i kształcenia;
- b) liberalizacji sektorów telekomunikacyjnego, energetycznego, transportu i poczty, a także sektora usług, w tym głównie finansowych;
- c) rozwoju przedsiębiorczości, likwidacji barier administracyjnych i deregulacji; łatwiejszego dostępu do kapitału i technologii; ograniczenia pomocy publicznej mającej negatywny wpływ na konkurencję oraz tworzenia jednolitych warunków konkurencji;

¹¹ Dodatkowo za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, oraz inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc większość kwalifikowaną na wniosek Komisji.

¹² *Lisbon European Council. Presidency Conclusions*, Lisbon 23–24 March 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom/newmain.asp?BID=103&LANG=1>. Szerokie omówienie Strategii Lizbońskiej zawiera praca M.J. Radło, *Strategia Lizbońska*, Warszawa 2002, s. 14 i n.

- d) wzrostu zatrudnienia, aktywności zawodowej i uelastycznienia rynku pracy; poprawy edukacji oraz modernizacji systemu ubezpieczeń społecznych,
- e) poszanowania środowiska naturalnego.

Strategia w odniesieniu do pomocy publicznej zakłada jej stopniowe ograniczanie i ściślejsze kontrolowanie. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do obniżania udziału pomocy publicznej w PKB danego kraju, a także jej przeorientowania, tj. odchodzenia od wspierania pojedynczych przedsiębiorstw lub sektorów w kierunku celów horyzontalnych¹³, ważnych z punktu widzenia interesu Wspólnoty, takich jak: zatrudnienie, rozwój regionalny czy ochrona środowiska. Znalazło to odzwierciedlenie w sformułowaniu hasła „mniej pomocy, ale lepiej ukierunkowanej” (*less and better targeted state aid*).

Rada Europejska na posiedzeniu 22–23 marca 2005 r. ponownie wezwała państwa członkowskie do kontynuowania prac zmierzających do ograniczenia ogólnej wartości pomocy, jednocześnie zwracając uwagę na wszelkie niedoskonałości rynku. Również w komunikacie Komisji¹⁴ w sprawie średniookresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej wskazano, że państwa członkowskie powinny zredukować i przekierować pomoc publiczną, skupiając się na niedoskonałościach rynku w sektorach¹⁵ o wysokim potencjale wzrostu oraz stymulować procesy innowacyjne.

¹³ W dokumentach Komisji Europejskiej szczególnie mocno podkreślane jest pozytywne znaczenie, jakie w rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw odgrywa horyzontalna pomoc publiczna. Zasady odnoszące się do różnych branż, znane też jako zasady horyzontalne, wyrażają stanowisko Komisji w sprawie szczególnych kategorii pomocy ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów występujących w określonej branży lub określonym regionie. Dotychczas Komisja przyjęła zasady ramowe, wytyczne lub rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, określające kryteria stosowane w odniesieniu do kategorii pomocy przeznaczonych na: a) badania, rozwój oraz innowacje; b) ochronę środowiska; c) zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka; d) usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym; e) ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw; f) zatrudnienie i szkolenia oraz g) pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wykaz wszelkich istotnych aktów prawnych jest dostępny na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/.

¹⁴ *Working together for growth and jobs*, COM (2005) 24, 2.2.2005, Section 3.2.2.

¹⁵ Z biegiem lat w UE przyjmowano stopniowo specjalne zasady odnoszące się do pewnych sektorów, w których występowały problemy lub panowały warunki wymagające zastosowania określonych zasad. Do tzw. sektorów wrażliwych zaliczono: produkcję audiowizualną, działalność nadawczą, górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, energetykę, usługi pocztowe, budownictwo okrętowe oraz branżę włókien syntetycznych. Ogólne zasady pomocy publicznej nie mają zastosowania lub mają zastosowanie tylko w ograniczonym zakresie dla sektorów rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i akwakultury. Zasady mające zastosowanie do tych sektorów są określone w *Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013* (Dz.U. L 319 z 27.12.2006, s. 1) oraz wspólnotowych *Wytycznych dla celów analizy pomocy państwa dla rybołówstwa i akwakultury* (Dz.U. C 229 z 14.09.2004). Sektorowe zasady pomocy państwa mają także zastosowanie w sektorze transportu (drogowego, kolejowego, lotniczego, śródlądowego i morskiego).

3. Wielkość i przeznaczenie pomocy publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Przeprowadzone w perspektywie długookresowej badania zmian stosunku całkowitej wartości udzielanej pomocy publicznej do poziomu PKB Wspólnoty dowiodły istnienie charakterystycznego trendu, wskazującego, że w ciągu ostatnich 30 lat całkowity udział pomocy publicznej w PKB Wspólnoty maleje. W latach 80. XX wieku udział pomocy publicznej w PKB Wspólnoty wynosił ok. 2%; następnie w latach 90. obniżył się do poziomu 1%, a obecnie oscyluje w przedziale 0,5–0,6%¹⁶. Ten pozytywny trend, polegający na ograniczaniu wydatków publicznych, wynika zwłaszcza z rozpoczętej w latach 80. XX wieku efektywnej polityki kontroli pomocy publicznej, jako istotnego komponentu programu budowy jednolitego rynku europejskiego. Jest on również rezultatem zasadniczej zmiany, wynikającej z konieczności uznania, że wysoka wartość udzielanej pomocy publicznej nie tylko przeszkadza w efektywnej alokacji zasobów, lecz także obniża konkurencyjność gospodarki Wspólnoty. Dzięki poszerzeniu i wzmocnieniu zakresu kontroli pomocy publicznej w kontekście realizacji Unii Ekonomiczno-Monetarnej oraz wskutek posiedzeń Rady Europejskiej w 2000 i 2005 r. wprowadzono pakiet reform dotyczących pomocy publicznej, zwracających szczególną uwagę na lepsze wykorzystanie pomocy, która w jak najmniejszym stopniu powinna zakłócać konkurencję, podtrzymując rozwój jednolitego rynku europejskiego.

Całkowita wartość pomocy publicznej w Unii Europejskiej przyznanej w 2007 r. dla wszystkich państw członkowskich wyniosła 65 mld euro¹⁷, co stanowi 0,53% PKB Wspólnoty. Do największych beneficjentów pomocy należą Niemcy (16,2 mld euro), Francja (9,8 mld euro), Wielka Brytania (6,2 mld euro), Hiszpania (5,4 mld euro) oraz Włochy (5,1 mld euro). W Polsce ogólna wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w 2007 r. wyniosła 6,5 mld zł¹⁸, co stanowi 1,7 mld euro (przyjmując średni kurs z 2007 r. 1 euro = 3,7829 zł) i 0,6% PKB polskiej gospodarki.

Strukturę pomocy publicznej w krajach UE–27 i w Polsce w 2007 r. według jej przeznaczenia przedstawiono w tab. 1.

Pomoc horyzontalna stanowi dominującą część ogólnej wartości pomocy udzielanej większości krajów unijnych. W 22 krajach członkowskich co najmniej 75% przyznanej pomocy przeznaczono na cele horyzontalne, a w 17 spośród nich

¹⁶ *State Aid Scoreboard – Autumn 2008 Update*, Commission of the European Communities, Brussels, 17.11.2008 COM (2008) 751 final, s. 5.

¹⁷ *Ibidem*, s. 29.

¹⁸ *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2007 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 9. Niniejszy raport zawiera informacje o pomocy publicznej spełniającej przesłanki art. 87 ust. 1 TWE. Stanowi on wypełnienie obowiązku określonego w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 z późn. zm.).

(m.in. w krajach skandynawskich) blisko 90% lub więcej. Największy (100%) udział pomocy o charakterze horyzontalnym w całości pomocy wykazują Belgia, Czechy, Estonia, Luksemburg i Łotwa, a najniższy Malta (4%) i Portugalia (10%).

Tabela 1. Struktura pomocy publicznej według przeznaczenia w krajach UE-27

| Rodzaj pomocy | Średni udział dla krajów UE [%] | Średni udział dla Polski [%] |
|---------------|---------------------------------|------------------------------|
| Horyzontalna | 70 | 66 |
| Regionalna | 20 | 25 |
| Sektorowa | 10 | 9 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *State Aid Scoreboard – Autumn 2008 Update*, Commission of the European Communities, Brussels, 17.11.2008 COM (2008) 751 final, s. 29 i n., oraz *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2007 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 12.

Ponad połowa ogólnej wartości pomocy w UE-27 jest kierowana do takich obszarów, jak: ochrona środowiska – 25% (zwłaszcza w Austrii, Danii, Finlandii, Holandii i Szwecji; w Polsce tylko 0,1%); prace badawczo-rozwojowe i innowacje – 15% (głównie Belgia, Bułgaria, Francja, Luksemburg – po ok. 30%; w Polsce – 2,5%); rozwój małych i średnich przedsiębiorstw – 9% (w Polsce – 10%); pomoc na zatrudnienie – 5% (w Polsce – 31,5%). Wartość pomocy horyzontalnej w Polsce w ostatnich latach wykazuje tendencję rosnącą głównie z powodu wzrostu wartości pomocy udzielanej na zatrudnienie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Udział pomocy regionalnej w strukturze pomocy publicznej ogółem w Polsce¹⁹ (25%) jest większy niż średnia dla krajów UE-27 (20%). Najwyższy udział pomocy regionalnej wykazują takie państwa, jak Grecja (86%), Bułgaria (60%), Łotwa (58%), Słowacja (52%), Hiszpania (41%), Czechy (39%) i Francja (36%), a najniższy Dania i Malta (bliski 0%). W Polsce pozytywny trend polegający na systematycznym wzroście wartości tej pomocy oraz jej udziału w ogólnej wartości pomocy notowany jest od 2001 r. Podstawowym źródłem rosnącej wartości pomocy regionalnej są zwolnienia z podatku dochodowego dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Specjalnych Stref Ekonomicznych, które w 2007 r. stanowiły 78% wartości pomocy regionalnej, przeznaczonej zwłaszcza na wspieranie nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. „Dźwignią” dla wydatków krajowych w tym zakresie stały się dotacje z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

¹⁹ Wśród województw największą pomoc udzielono przedsiębiorcom na terenie województwa śląskiego (20%), mazowieckiego (11%), wielkopolskiego oraz dolnośląskiego (po 10%).

Pomoc sektorowa ma dominujący udział w strukturze pomocy udzielanej przez Malte (93%) i Portugalię (86%) oraz w takich krajach, jak Belgia, Czechy, Dania, Słowacja i Szwecja. Pomoc publiczna dla sektora rolnictwa i rybołówstwa, stanowiąca średnio ok. 40% całkowitej wartości pomocy w krajach UE-12²⁰, stanowi więcej niż dwukrotność średniego udziału tej pomocy w państwach UE-15. W ramach pomocy sektorowej największa jej część jest kierowana do sektora górnictwa węgla (średnia w UE-27 – 5% ogólnej wartości udzielonej pomocy publicznej), na co składa się głównie pomoc udzielana w Hiszpanii (15%) i w Niemczech (14%). W Polsce sektor górnictwa węgla otrzymał w 2007 r. pomoc restrukturyzacyjną w wysokości 89% ogólnej wartości pomocy sektorowej (6% ogólnej wartości pomocy publicznej w Polsce). Pozostałe 11% pomocy sektorowej zostało skierowane do sektora budownictwa okrętowego z przeznaczeniem na wsparcie kontraktów na budowę statków. W 2007 r. nie udzielono w Polsce pomocy ani dla sektora hutnictwa żelaza i stali, ani dla sektora motoryzacyjnego.

Największymi beneficjentami pomocy publicznej w Polsce są duże przedsiębiorstwa (44% udzielonej pomocy, w tym: Grupa PKP – 961 mln zł, Spółka Restrukturyzacji Kopalń – 198 mln zł). W dalszej kolejności pod względem wartości przyznanej pomocy znajdują się przedsiębiorstwa²¹ średnie (30%), małe (17%) i mikroprzedsiębiorstwa (9%).

W praktyce udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej są wykorzystywane różne instrumenty, z tym że szczególne znaczenie, ze względu na przejrzystość, przywiązuje się do pomocy przyznawanej w formie dotacji²² (tab. 2). W 2007 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, najczęściej stosowane instrumenty pomocy publicznej w Polsce należały do grupy dotacji²³ i ulg podatkowych²⁴ – łącznie 98%. W badanym roku podmioty udzielające pomocy nie korzystały z instrumentów z grupy poręczeń i gwarancji.

Do 2004 r. w Polsce dominowała pomoc bierna, polegająca na uszczupleniu należnych budżetowi wpływów. W 2005 r. sytuacja uległa zmianie. Zdecydowa-

²⁰ 10 państw, które wstąpiły do UE w 2004 r. oraz Bułgaria i Rumunia.

²¹ Biorąc pod uwagę formę prawną beneficjentów pomocy, największe wsparcie otrzymują przedsiębiorstwa prywatne (87%), następnie spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do których jednostki państwa są podmiotami dominującymi (7%), spółki Skarbu Państwa (5%) i pozostałe 1%.

²² W związku z wielością stosowanych instrumentów konieczne stało się opracowanie metodologii oceny wielkości pomocy w zależności od formy, w jakiej jest ona udzielana. Wprowadzono pojęcie ekwiwalentu dotacyjnego i opracowano metodę jego obliczania. Umożliwiło to stosowanie jednolitych zasad w zakresie szacowania wielkości pomocy publicznej, niezależnie od jej form.

²³ Do grupy dotacji zalicza się między innymi refundacje, które stanowiły 59% udziału w tej grupie w 2007 r.

²⁴ W strukturze subsydiów podatkowych największy udział ma pomoc udzielona w formie obniżki lub zmniejszenia powodującego obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku (54%) oraz w formie zwolnienia z podatku (42%).

nie więcej pomocy udzielono w formie bezpośrednich wydatków niż w formie uszczuplenia wpływów do budżetu (tab. 3).

Tabela 2. Struktura pomocy publicznej ze względu na formę w krajach UE-27

| Kraj | Formy pomocy publicznej [%] | | | | | |
|--------|-----------------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| | dotacje | subsydia podatkowe | subsydia kapitałowo-inwestycyjne | miękkie kredytowanie | odroczenia płatności | poręczenia i gwarancje |
| UE-25 | 50 | 42 | 1 | 3 | 1 | 3 |
| Polska | 75 | 23 | 0,2 | 1,4 | 0,4 | – |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *State Aid...*, s. 51, oraz *Raport o pomocy...*, s. 20–22.

Tabela 3. Sposób finansowania pomocy publicznej w Polsce w latach 1998–2007

| Sposób finansowania | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bezpośrednie wydatki (np. dotacje) [%] | 34,5 | 34,9 | 47,3 | 25,8 | 38,0 | 9,7 | 37,7 | 77,1 | 78,5 | 75,4 |
| Uszczuplenia wpływów do budżetu (np. ulgi podatkowe, umorzenia) [%] | 65,5 | 65,1 | 52,7 | 74,2 | 62,0 | 90,3 | 62,3 | 22,9 | 21,5 | 24,6 |

Źródło: *Raport o pomocy...*, s. 10.

Rosnący udział pomocy udzielanej w formie dotacji w ogólnej wartości udzielanej pomocy jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ dotacje należą do najlepszych instrumentów spośród wszystkich form udzielania pomocy publicznej²⁵. Bodźcem do wydatków krajowych w tej formie stały się fundusze strukturalne. Niski zaś udział pasywnych form pomocy (uszczuplenia wpływów do budżetu) wynika głównie z istotnego ograniczenia pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację, która w wypadku dużych przedsiębiorstw (a taka pomoc dominowała) może być udzielana tylko pod warunkiem uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej²⁶.

²⁵ Dotacje są stosowane we wspieraniu przedsięwzięć o podwyższonym stopniu ryzyka (jak np. prace badawczo-rozwojowe lub działalność MSP) dla przedsiębiorców, którzy potwierdzili swoją skuteczność w zarządzaniu firmą.

²⁶ Do 2004 r. pomoc publiczna w Polsce koncentrowała się głównie na pomocy sektorowej (górnictwo, hutnictwo, przemysł stoczniowy), ukierunkowanej na ratowanie i restrukturyzację, co wynikało ze złej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw w tych sektorach i miało duże znaczenie dla sytuacji społeczno-gospodarczej regionów, gdzie skoncentrowane są zdolności produkcyjne z nimi związane.

4. Podsumowanie i wnioski

Na podstawie analizy danych empirycznych o przeznaczeniu pomocy publicznej w państwach Unii Europejskiej i efektach ekonomicznych jej udzielania można sformułować kilka obserwacji informujących o jej znaczeniu jako instrumentu wspierania konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Dzięki transferowi środków publicznych do przedsiębiorstw udało się osiągnąć m.in. następujące cele społeczno-gospodarcze:

- wzrost elastyczności rynku pracy dzięki pomocy dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw;
- podniesienie kwalifikacji pracowników uzyskane przede wszystkim dzięki dotacjom na szkolenia;
- rozwój prac badawczo-rozwojowych wspieranych dotacjami na badania i rozwój, ulgami i zwolnieniami podatkowymi oraz preferencyjnymi pożyczkami;
- dyfuzję innowacji produktowych i technologicznych, wspomaganą przy wykorzystaniu instrumentów podobnych jak w wypadku prac badawczo-rozwojowych, oraz wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- pobudzenie działalności inwestycyjnej przy wykorzystaniu instrumentów systemu podatkowego w ramach pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomocy regionalnej, ochrony środowiska i oszczędności energii.

Kierunki udzielania pomocy publicznej w Polsce podlegają ewolucji wynikającej z dostosowania się do nowych warunków funkcjonowania Wspólnoty i sytuacji na rynku światowym. Wprowadzane zmiany mają przede wszystkim na celu maksymalne ograniczenie negatywnego wpływu pomocy publicznej na konkurencję. Zmiany w udzielaniu pomocy publicznej powinny w efekcie przyczynić się do lepszego ukierunkowania tej pomocy na cele horyzontalne.

Analiza porównawcza pomocy publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej wykazuje pewne różnice, ale jednocześnie w strukturze tych wydatków w Polsce zachodzą korzystne zmiany. Malejąca ogólna wartość udzielanej pomocy publicznej przy równoczesnym wzroście wartości pomocy przeznaczanej na poszczególne cele horyzontalne wskazuje, że Polska wypełnia zalecenia Rady Europejskiej wzywające do ograniczania wielkości pomocy oraz jej przekierowywania na cele horyzontalne. Świadczą o tym rosnące wartości pomocy udzielanej na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw, na szkolenia, pomoc na zatrudnienie oraz prace badawczo-rozwojowe. Tendencja taka wskazuje, że pomoc publiczna udzielana w Polsce stopniowo zaczyna nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy, który jest jednym z podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Bibliografia

- Bain J., *Barriers to New Competition*, Cambridge 1956.
- Chamberlin E., *Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge 1933.
- Decyzja Komisji nr 3484/85/EWWiS dotycząca sektora stalowego, Dz.Urz. WE L 340, 18.12.1985.
- Decyzja Komisji nr 2064/86/EWWiS ustanawiająca wspólnotowe regulacje dotyczące pomocy publicznej w sektorze węgla, Dz.Urz. WE L 177, 1.07.1986.
- Drucker P.F., *Toward the next economics*, [w:] *The Crisis in Economic Theory*, J.H. Wilson, „Library Journal” 1982, vol. 107, nr 1.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002.
- Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/.
- Dyrektywa Rady nr 87/167/EWG z dnia 28 stycznia 1987 r. dotycząca pomocy dla przemysłu stoczniowego, Dz.Urz. WE L 69, 12.3.1987.
- Fornalczyk A., *Rodzaje, formy i instrumenty pomocy publicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, red. A. Fornalczyk, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.
- Kaczmarek T., *Zasady porządku w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004.
- Korbutowicz T., *Polityka konkurencji Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1962–1997*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Lisbon European Council. *Presidency Conclusions*, Lisbon 23–24 March 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom/newmain.asp?BID=103&LANG=1>.
- Majewska-Jurczyk B., *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Radło M.J., *Strategia Lizbońska*, Warszawa 2002.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008.
- State Aid Scoreboard – Autumn 2008 Update*, Commission of the European Communities, Brussels, 17.11.2008 COM (2008) 751 final.
- Stigler G.J., *A theory of oligopoly*, „Journal of Political Economy” 1964, vol. 72, nr 1.
- Stigler G.J., *The Organization of Industry*, Homewood 1968.
- Strategia dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006–2010*, Rada Ministrów, 31.08.2006.
- Tobin J., *Cycles in macroeconomic theory*, „Indian Economic Review” 1985, nr 1.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 235, 24.12.2002.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 z późn. zm.
- Wellink M., *Comment*, [w:] *The Economic Role of the State*, red. J.E. Stiglitz, Oxford 1989.
- Wojtyła A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- Wojtyła A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Working together for growth and jobs*, COM (2005) 24, 2.02.2005.
- Wspólnotowe wytyczne dla celów analizy pomocy państwa dla rybołówstwa i akwakultury*, Dz.U. C 229 z 14.09.2004.
- Wyrok w sprawie Starduat C–482/99 [2002] ECR I-04397.

Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013,
Dz.U. L 319 z 27.12.2006.

Zagóra-Jonszta U., *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu historycznym*, [w:] *Państwo w gospodarce rynkowej*, red. J. Żabińska, Katowice 1992.

State aid in the European Community and European Union in the years 1985–2007

Summary

The main purpose of this article is to identify and evaluate major diversion of state aid in the European Community and European Union. On this ground there have been formulated proposals for better targeting and using the state aid in Poland in the future. The article includes: comparative analysis of state aid between European Union and Poland, profile of the area's support with an indication of the importance of state aid for social and economic development of the European Union. It especially took into consideration the size, forms and allocations of state aid. There have been also evaluated the effectiveness of the actions and effects of state aid established for horizontal, regional and sector aims.