

IWO AUGUSTYŃSKI

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**POMOC PUBLICZNA
W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE
ORAZ JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ REGIONÓW**

Abstract: State Aid is an instrument of national industrial policy. Although the influence of state aid funds on regional development is very big local authorities play very small role in managing of them. At present the main role in the Polish state aid system plays sectoral and horizontal aid. Naturally these kinds of state aid have a great influence on regions. Especially in Poland, they are focusing on restructuration of industry. Therefore most benefits regions are the most developed ones.

When Poland join the European Union there will appear two tendencies: from one side there will be better control and coordination of these huge funds and from the other side the role of regional aid will dramatically increase. This will enable local authorities to more independent and truly influence on their local economies.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw jest szczególnym narzędziem oddziaływania państwa na gospodarkę. Jest wyrazem mikroekonomicznej aktywności państwa, ponieważ jest adresowana do ściśle określonych przedsiębiorstw spełniających pewne kryteria, według których pomoc publiczną dzielimy na regionalną (jej udzielenie zależy od położenia geograficznego przedsiębiorstwa), sektorową (uzależnioną od przynależności beneficjenta do określonej branży lub gałęzi gospodarki) oraz horyzontalną (dostępną dla wszystkich firm pod pewnymi dodatkowymi warunkami, np. pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc na szkolenia, na inwestycje itp.).

Cechą charakterystyczną pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom jest jej wysoka selektywność i uznaniowość przyznawania. Przez państwo jest wykorzystywana głównie w celu kształtowania

struktury przemysłowej kraju. Na jej udzielanie mają też swój niewielki wpływ samorządy lokalne (marszałkowie województw, starostowie i gminy udzieliły łącznie w 2001 r. 4,2% całości pomocy). Niemniej jednak wpływ pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom na rozwój regionalny oraz lokalny może być dość znaczny, co postaram się wykazać w opracowaniu.

Prawne aspekty pomocy publicznej

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 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 również 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 znaczenia ani powody, dla których dany środek został zastosowany, ani cele, które ma realizować, ani forma, w jakiej został użyty, ale tylko skutki, jakie wywołuje dla konkurencji na rynku¹.

W Traktacie Wspólnoty Europejskiej (TWE)² nie ma dokładnie określonej definicji pomocy publicznej. Artykuł 87 [92] TWE jest tylko normą prawa materialnego regulującą pomoc publiczną. Jego ustęp 1 stanowi: „Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszym Traktacie jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem – w zakresie, w jakim narusza wymianę 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 wypaceniem”.

Dokładniejszą definicję pomocy publicznej można znaleźć w prawie wtórnym Unii Europejskiej, np. w Decyzji Komisji dotyczącej po-

¹ St. Dudzik: *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002, s. 34.

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

mocy 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.

Polska *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*⁴ w odróżnieniu od postanowień Traktatu, zawiera w art. 2 pkt. 1 otwartą definicję pomocy publicznej. Jest nią „przysporzenie korzyści finansowych określone 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”. Można uznać, że użyta w *Ustawie* definicja *pomocy publicznej* jest syntezą dotychczasowego dorobku organów Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Pomoc publiczna, która narusza zasady konkurencji wewnątrz Wspólnoty jest zabroniona na mocy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Uprzywilejowane traktowanie wybranych firm lub produktów kosztem innych firm i produktów w znacznym stopniu zakłóca prawidłowe funkcjonowanie konkurencji. Jednak w niektórych przypadkach Komisja Europejska może zastosować wyłączenia, dopuszczone Traktatem. Ich stosowanie uzasadnia dobrem Unii jako całości. W Traktacie uznano za dopuszczalną pomoc, jeżeli: ma ona charakter socjalny dla konsumentów indywidualnych i nie dyskryminuje produktów ze względu na pochodzenie, jest udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia, jest przyznawana gospodarkom pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec, dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie niezbędnym do skompensowania ujemnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (TWE art. 87.2 [92]). Komisja może wyra-

³ *Ibidem*, s. 13.

⁴ Dz.U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1177.

zić również zgodę na udzielenie pomocy publicznej, jeżeli jest ona przeznaczona na (TWE art. 87.3 [92]):

- rozwój regionów o wyjątkowo niskim poziomie życia, lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie;
- projekty ważne z punktu widzenia Unii jako całości lub jako środek przeciwdziałający poważnym zakłóceniom w gospodarce któregoś z krajów członkowskich;
- ułatwienie rozwoju działalności gospodarczej lub określonych regionów gospodarczych, jeżeli nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze Wspólnym Rynkiem;
- wspieranie kultury, ochronę dziedzictwa kulturowego, pod warunkiem, że nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze Wspólnym Rynkiem.

Pozostałe wyłączenia są określone w przepisach dotyczących rolnictwa, transportu oraz w zakresie pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub mającym charakter monopolu skarbowego w przypadku, gdy jest to niezbędne do „wykonywania przez nie przypisanych im szczególnych zadań” (art. 86 [90] TWE). Lista wyjątków nie jest zamknięta, ponieważ na podstawie artykułu 87.3 lit. e [92] możliwe są wyłączenia, które zostaną ustalone decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów.

W związku z treścią art. 63 Układu Europejskiego⁵ pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest zakazana. Trzeba podkreślić, że zakaz ma miejsce tylko w stosunku do pomocy, która może wpływać na wymianę handlową między Polską a Wspólnotą. Tak więc, podobnie jak w europejskim systemie prawa wskazuje się, że tylko pomoc publiczna mająca wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest zakazana. Nie oznacza to jednak, że towary beneficjenta pomocy muszą być eksportowane na inne rynki krajowe państw członkowskich. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, która stara się objąć swoją kontrolą wszelką pomoc publiczną, wystarczy, aby na danym rynku konkurowały ze sobą co najmniej dwa produkty, przy czym jeden z nich pochodził z innego państwa członkowskiego.

⁵ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi (Dz. U. z 1994 r., załącznik do Nr 11, poz. 38) z. Dz. U. z 1995 r., Nr 63, poz. 324; Dz. U. z 1997 r., Nr 104, poz. 662 oraz Dz. U. z 1999 r., poz. 288 i Nr 57, poz. 616).

Wyjątki opisane w art. 87.2 [92] TWE są bezpośrednio przeniesione do polskiej *Ustawy* oczywiście oprócz litery c dotyczącej pomocy dla pewnych regionów RFN.

Komisja Europejska na mocy swoich uprawnień zastosowała trzy rodzaje wyłączeń grupowych spod obowiązywania przepisów dotyczących pomocy publicznej. Są to: zasada *de minimis*⁶, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz pomoc na szkolenia.

Artykuł 3 *Ustawy* jest przeniesieniem zasady *de minimis* do prawa polskiego. Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw jest punktem, w którym rozwiązania zawarte w polskiej *Ustawie* w znacznym stopniu różnią się od uregulowań zawartych w prawie unijnym. Rozporządzenie⁷ o pomocy dla MSP dopuszcza dwa rodzaje pomocy i uznaje je za zgodne ze wspólnym rynkiem oraz jednocześnie nie nakłada obowiązku notyfikacji. Pierwszym rodzajem jest pomoc przeznaczona na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne wewnątrz i na zewnątrz Wspólnoty pod warunkiem, że natężenie wielkości pomocy nie przekroczy 15% w przypadku małych przedsiębiorstw oraz 7,5% w przypadku średnich przedsiębiorstw (progi te mogą ulec zwiększeniu, jeżeli kwalifikują się do pomocy regionalnej). Drugim rodzajem jest pomoc przeznaczona na doradztwo oraz inne usługi i działania, czyli na usługi świadczone przez doradców zewnętrznych oraz udział w targach i wystawach (w tym przypadku również rozporządzenie ustala progi pomocy oraz dodatkowe wymagania).

Pierwszy przypadek, dopuszczający udzielanie pomocy publicznej przeznaczonej na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne wewnątrz i na zewnątrz Wspólnoty dla MSP nie ma odpowiednika w polskiej *Ustawie*. W art. 14 *Ustawy* wskazuje się, że w ramach pomocy horyzontalnej, dopuszczalna jest pomoc wspierająca rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Jednak w dalszych przepisach nie wskazano przypadków, w których dopuszczalna byłaby pomoc przeznaczona na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne. Ze względu na ogólny charakter przepisów zawartych w art. 9 i 10 *Ustawy*, dopuszczalność udzielania pomocy dla MSP w tym celu jest dyskusyjna. Ostatnią rozbieżnością między polską *Ustawą o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw* a regulacjami unijnymi, jest problem pomocy przeznaczonej na szkolenia. W tym przypadku polska *Ustawa* jest dużo bar-

⁶ Commission Regulation (EC) No 69/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0030-0032); z obowiązku notyfikacji została zwolniona pomoc w wysokości do 100.000 euro; do 1996 r. obowiązywał próg 50.000 ECU.

⁷ Commission Regulation (EC) No. 70/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0033-0042).

dziej restrykcyjna. Przede wszystkim nie uwzględniono w niej specjalnego statusu osób niepełnosprawnych w zakresie szkoleń. W *Ustawie* nie zapisano też możliwości przyznania pomocy w branży transportu morskiego, choć w rozporządzeniu Komisji⁸, może ona osiągnąć nawet 100%. Należy również zwrócić uwagę, że rozporządzenie posługuje się pojęciem *natężenie wielkości pomocy*, które oznacza całkowitą kwotę pomocy wyrażoną jako procentowy udział głównych kosztów projektu, zaś polska *Ustawa* mówi ogólnie o kosztach szkolenia, które są pojęciem szerszym. Ponadto w rozporządzeniu wyłączono spod jego zastosowania pomoc przyznaną jednemu przedsiębiorstwu na pojedynczy projekt szkoleniowy, gdy przekracza 1 000 000 euro. W polskiej *Ustawie* nie ma takiego ograniczenia.

Podsumowując należy przede wszystkim stwierdzić, że polska *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* będzie obowiązywała tylko do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Później będą obowiązywać bezpośrednio przepisy prawa wspólnotowego, a obowiązki związane z kontrolą pomocy przejmie Komisja Europejska. Po drugie nie są to wszystkie różnice ani między polską *Ustawą* ani między polskimi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi pomocy publicznej dla przedsiębiorstw a *acquis communautaire*⁹ w tej materii. Można więc powiedzieć, że *Ustawa*, chociaż w pewnych punktach jest bardziej restrykcyjna od przepisów unijnych, to w innych jest bardziej liberalna. Na pewno jest niezbędna i umożliwia badania oraz ocenę pomocy publicznej w Polsce, co dotąd było możliwe w bardzo ograniczonym zakresie.

Pomoc publiczna w Unii Europejskiej

Układ Europejski w części piątej zawiera przepisy dotyczące przestrzegania zasad konkurencji. Artykuł 63.4b zobowiązuje stronę polską do corocznego opracowywania raportu na temat wielkości i form pomocy udzielonej przedsiębiorstwom oraz jej podziału. Pomoc publiczną udzielaną polskim przedsiębiorcom można rozpatrywać w taki sam sposób, jak w opracowaniach Komisji Europejskiej. Niestety dostępne są tylko raporty opisujące pomoc publiczną w Polsce w latach 1996-2001. Dane w nich zawarte nie odpowiadają dokładnie tym z raportów unij-

⁸ Commission Regulation (EC) No 68/2001.

⁹ *Acquis communautaire* – wspólny dorobek prawny UE.

nych. Wynika to przede wszystkim z tego, że *Ustawa* regulująca pomoc publiczną w Polsce weszła w życie dopiero w 2000 r. Mając to na uwadze można jednak na podstawie tych raportów dokonywać porównań między pomocą publiczną udzielaną w Polsce i w Unii Europejskiej.

Natężenie pomocy publicznej we Wspólnotach wykazuje tendencję malejącą. Również różnice między krajami członkowskimi zmniejszają się. Wyniki pokazują także, że proces restrukturyzacji w przemyśle produkcyjnym, w latach 90. XX w. dobiega końca. Restrukturyzacja niektórych usług przemysłowych, takich jak lotnictwo czy finanse również się kończy ponieważ niedawno miała miejsce liberalizacja tych sektorów.

Całkowita wielkość krajowej pomocy publicznej w Unii zmalała z poziomu 102 mld euro średnio w latach 1995-1997 do 90 mld euro w latach 1997-1999. Spadek zanotowano przede wszystkim w pomocy dla przemysłu, transportu oraz rolnictwa. Warto zauważyć, że chociaż zmniejszenie pomocy zaobserwowano również w przypadku sektora węglowego, to nie uległy zmniejszeniu dotacje do bieżącej produkcji. W przeciwieństwie do tego ogólnego malejącego trendu, wzrost pomocy publicznej stwierdzono w rybołówstwie i sektorze usług. Mimo że pełne dane za lata 1995-1999 dla pomocy na rzecz zatrudnienia i szkoleń nie są dostępne, porównanie ostatnich danych rocznych pokazuje, że pomoc przeznaczona na te dwa cele również rośnie rokrocznie od 1997 r.

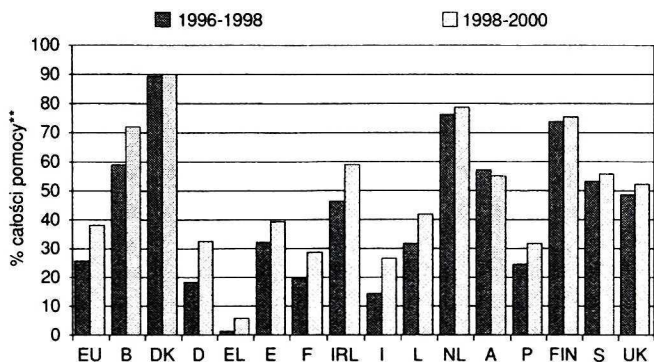
Wielkość pomocy publicznej spadła we wszystkich krajach członkowskich z wyjątkiem Danii, Irlandii, Luksemburga oraz Holandii. Minimalny wzrost w Danii jest spowodowany wzrostem pomocy przeznaczonej na zwalczanie bezrobocia oraz wspieranie szkoleń. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wzrost w Irlandii jest przede wszystkim spowodowany uznaniem od 1998 r. irlandzkiego podatku od spółek za pomoc publiczną w powiązaniu z niewielkim wzrostem pomocy dla rolnictwa oraz usług finansowych. Natomiast w Luksemburgu wzrost wynika całkowicie z ostatniego znacznego, ale tymczasowego, wzrostu subsydiów przeznaczonych na inwestycje w sieć kolejową. W Holandii wzrost dotyczący pomocy świadczonej rolnictwu i kolei znacznie przewyższył spadek w pozostałych dziedzinach. Dwoma krajami członkowskimi najbardziej odpowiedzialnymi za 12 miliardowy spadek wartości pomocy publicznej, są Niemcy i Włochy, z redukcjami odpowiednio 6 mld i 5 mld euro.

Nie tylko wielkość, ale i struktura pomocy publicznej wpływa na konkurencję na wspólnym rynku. W latach 1997-1999, pomoc sektora była największa w Belgii (koleje), Niemczech (węgiel i koleje, ale pomoc ta malała w wartościach absolutnych), Grecji (koleje), Hiszpanii

(koleje, węgiel i budowa statków) oraz Francji (koleje i usługi finansowe). Prawie połowa pomocy udzielonej w Portugalii miała charakter regionalny i była skierowana niemal wyłącznie do sektora usług w postaci ulg podatkowych¹⁰.

Pomoc publiczna przeznaczona na cele horyzontalne jest dostępna dla firm w całym kraju po spełnieniu jednakowych dla wszystkich warunków i dlatego uznawana jest za najmniej szkodliwą konkurencji ze wszystkich rodzajów pomocy. Dlatego Komisja nalega na zmiany w strukturze pomocy udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie. Ryc. 1 pokazuje, że naciski Komisji przekładają się na zmianę polityki państw członkowskich. Nie zawsze odbywa się to jednak kosztem najbardziej szkodliwej dla konkurencji pomocy sektorowej, która, jak do tej pory dominuje w całości pomocy. Często również wzrost pomocy horyzontalnej odbywa się kosztem pomocy regionalnej. Najlepiej widać to na przykładzie Hiszpanii, gdzie kosztem pomocy regionalnej zwiększono w badanym okresie zarówno pomoc horyzontalną, jak i sektorową.

Trzeba jednak zauważyć, że zmiana struktury pomocy publicznej nie musi przekładać się w takim samym stopniu na zmianę w strukturze beneficjentów. Część z nich może po prostu otrzymywać dalej taką samą pomoc ale już z innego tytułu.



Ryc. 1. Udział pomocy publicznej skierowanej na cele horyzontalne w UE* (1996-2000)

* bez pomocy przeznaczonej na ratowanie i restrukturyzację

** całość pomocy bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu

Źródło: State Aid Scoreboard, Brussels, 22.5.2002, COM(2002) 242 final.

¹⁰ Ninth Survey on State Aid in the European Union. Brussels, 18.07.2001 COM (2001) 403 final, s. 16.

Pomoc dla przemysłu w Unii zmalała o 8 mld euro – z 36 mld euro średnio w okresie 1995-1997 do 28 mld euro w 2000 r. Spadek ten nastąpił przede wszystkim dzięki redukcjom o 3 mld euro w Niemczech oraz 4 mld euro we Włoszech, czyli te dwa kraje odpowiadają prawie za całe zmniejszenie pomocy w Unii! Mniejsze redukcje zaobserwowano w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Luksemburgu, Holandii oraz Wielkiej Brytanii.

Trzy nowe kraje członkowskie, Austria, Finlandia i Szwecja odpowiadają za 4% całej pomocy dla przemysłu, (wzrost z niecałych 3% w 1998 r.).

Również udział pomocy w czterech krajach kohezyjnych, Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii wzrósł, chociaż była to zmiana zaledwie o jeden procent – z 9% średnio w latach 1994-1996 do 10% w okresie 1997-1999. Ponadto przyczyną tego wzrostu jest przede wszystkim uznanie od 1998 r. irlandzkiego podatku od spółek za pomoc publiczną. Podatek ten odpowiada mniej więcej za 1% całej pomocy przeznaczanej dla przemysłu. Dla porównania udział czterech największych gospodarek, Niemiec, Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii w pomocy dla sektora przemysłowego zmalał z 82% do 79%. Udział Niemiec wyniósł 36%, Włoch 21%, Francji 17%, a Wielkiej Brytanii 5% całej pomocy. Należy jednak zauważyć, że mimo spadku – udział tych czterech krajów stanowi przeszło 3/4 pomocy udzielonej przez wszystkie kraje Unii Europejskiej.

Z raportu wynika, że w Unii nastąpiła niewielka zmiana struktury pomocy przeznaczanej na cele horyzontalne, sektorowe oraz regionalne. W większości krajów członkowskich zmiany pozostawały na poziomie mniejszym niż 9%. Większe zmiany zaobserwowano tylko w Belgii i Szwecji. W Belgii z powodu znacznego spadku pomocy sektorowej, a w Szwecji wskutek wzrostu pomocy horyzontalnej, który odpowiada spadkowi pomocy regionalnej. W Unii Europejskiej, pomoc horyzontalna przeznaczona na badania i rozwój, ochronę środowiska oraz dla małych i średnich przedsiębiorstw stanowi 37%. Udział pomocy sektorowej w całości pomocy przeznaczanej dla przemysłu spadł do 7%. Warto podkreślić, że w UE największą pomoc dla przemysłu – 56% świadczone w ramach pomocy regionalnej. Jeżeli pominie się pomoc skierowaną do nowych landów niemieckich udział ten spada do 53%¹¹. Świadczy to o tym, że regiony w Unii mają duże możliwości kształtowania swojego rozwoju.

¹¹ *Ninth Survey on State Aid in the European Union*, Brussels, 18.07.2001 COM (2001) 403 final, s. 17.

Można stwierdzić, że w Unii Europejskiej mimo znacznej roli Komisji, państwa członkowskie nadal mają decydujący głos w kwestii wielkości i struktury pomocy świadczonej przedsiębiorstwom.

Jeśli badamy formy świadczenia pomocy dla sektora przemysłowego na poziomie unijnym, to wydatki budżetowe są formą preferowaną z udziałem ok. 75%. Jednak preferencje dla tej formy pomocy nie rozkładają się równo wśród krajów członkowskich. Podczas gdy w niektórych krajach praktycznie cała pomoc dla przemysłu ma formę wydatków budżetowych, w innych, jak np. w Danii, Francji czy Irlandii, przeszło 35% pomocy ma postać ulg podatkowych.

Polityka pomocy publicznej jest ciągle modyfikowana, zgodnie z sugestiami Rady Europejskiej, ale i z potrzebami krajów członkowskich. W ostatnich latach Komisja, zobligowana postanowieniami Rady Europejskiej, podjęła działania zmierzające do zwiększenia przejrzystości i skuteczności pomocy publicznej, zwłaszcza wobec projektów o dużym znaczeniu. Działania te dotyczyły również zastąpienia dokumentów nienormatywnych aktami normatywnymi¹² oraz uproszczenia systemu nadzoru wobec spraw mniejszej wagi.

Należy podkreślić, że na pierwszy plan wysuwa się tendencja do zmniejszania wysokości udzielanej pomocy w skali Unii (jak wspomniano zmalała ona z 105 mld euro w 1995 r. do 80 mld euro w 1999 r.).

Tabela 1. pokazuje, że mimo spadku, przeciętna wielkość pomocy publicznej w Unii Europejskiej jest dość wysoka. Pozytywnym zjawiskiem jest redukcja pomocy prawie we wszystkich krajach UE. Wyjątkami są tylko Dania, Irlandia, Luksemburg oraz Holandia, czyli najmniejsze kraje Wspólnoty, jednak wzrost pomocy publicznej na 1 mieszkańca w tych krajach należy uznać za znaczny, chociaż jej udział w całości pomocy świadczonej w Unii jest nadal dość skromny i wynosi niewiele powyżej 8%. Świadczy to o tym, że m.in. w wyniku nacisków Komisji Europejskiej zmienia się przestrzenna struktura pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Można zauważyć powolne zmniejszanie zróżnicowania w wielkości świadczonej pomocy między krajami największymi i najmniejszymi.

Należy również stwierdzić, że mimo to, że w trzech krajach członkowskich Unii, Francji, Niemczech i Włoszech nastąpił spadek wielkości świadczonej pomocy, to wciąż przeznaczają one na pomoc przedsiębiorstwom największe kwoty, w rezultacie ich udział wynosi ponad 63%.

¹² Do dokumentów nienormatywnych zaliczamy zalecenia i opinie, a do aktów normatywnych rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, por. *Unia Europejska*, K. Michałowska-Gorywoda (red.), PWN, Warszawa 1999, s. 46.

Tabela 1

Pomoc publiczna w UE, wartości absolutne, jako % PKB, w euro
na zatrudnionego oraz jako % wydatków rządowych
wartości średnie w latach 1996-2000*

	mln euro		% PKB		euro na 1 zatrudnionego		% wydatków rządowych	
	1996– –1998	1998– –2000	1995– –1997	1997– –1999	1995– –1997	1997– –1999	1995– –1997	1997– –1999
Unia Europejska	99 471	86 550	1,43	1,18	656	563	2,82	2,44
Belgia	3 312	3 268	1,55	1,41	880	830	2,94	2,76
Dania	1 695	2 041	1,07	1,08	599	622	1,80	1,90
Niemcy	29 892	26 008	1,73	1,39	864	712	3,49	2,85
Grecja	1 520	1 155	1,55	1,21	416	338	3,37	2,70
Hiszpania	6 604	6 052	1,40	1,17	493	416	3,21	2,80
Francja	19 086	16 885	1,46	1,38	790	772	2,64	2,55
Irlandia	730	1 179	1,08	1,36	517	706	2,72	3,75
Włochy	16 364	11 764	1,80	1,28	838	607	3,41	2,56
Luksemburg	194	251	0,94	1,31	633	912	2,12	3,04
Holandia	2 974	3 534	0,84	0,90	373	406	1,69	1,90
Austria	2 312	2 088	1,32	1,16	610	550	2,37	2,15
Portugalia	1 725	1 381	1,68	1,56	342	326	3,73	3,50
Finlandia	2 072	1 927	2,22	1,74	1103	914	3,76	3,21
Szwecja	1 942	1 825	0,99	0,84	492	436	1,50	1,35
Wielka Brytania	9 048	7 194	0,72	0,60	324	280	1,63	1,47

* Wartości absolutne (dane za lata 1996-2000).

Źródło: „State Aid Scoreboard”, Brussels, 22.5.2002, COM (2002) 242 final.

Pomoc publiczna w Polsce

Pomoc publiczna w Polsce jest znacznie mniejsza niż w Unii (tabela 2). Wynosi ok. 1/3 pomocy w podobnej pod względem liczby ludności Hiszpanii. W wartościach bezwzględnych jej poziom jest porównywalny z poziomem pomocy publicznej w dużo mniejszej Irlandii, natomiast w przeliczeniu na osobę jest dwa razy mniejszy niż w Grecji, w której była ona najniższa spośród wszystkich krajów członkowskich.

Należy zauważyć, że rola pomocy publicznej w Polsce powinna być inna, niż w Unii Europejskiej. Polska jest krajem, w którym nie-

Tabela 2

Pomoc publiczna w Polsce, wartości absolutne oraz w relacji do liczby mieszkańców w latach 1997-2000 (bez pomocy dla rolnictwa)

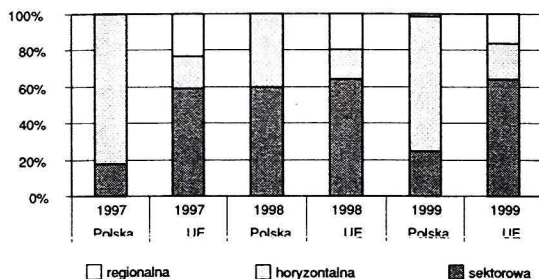
	1997	1998	1999	2000	2001
mln euro	2344,81	1649,70	2147,20	1924,70	2960,5
euro <i>per capita</i>	61,71	43,41	56,51	50,65	77,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997-2000.

zbędne są 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 większej roli pomocy publicznej niż w krajach członkowskich Unii. Można sądzić, że jej niewielka wartość wynika w dużym stopniu z braku spójnej polityki przemysłowej, dużego deficytu budżetowego i niewydolności obecnego systemu finansów publicznych.

Specyfika polskiej gospodarki uwidacznia się także w najczęściej stosowanych formach pomocy publicznej (ryc. 2).

W Unii Europejskiej jako całości, mimo opisanej tendencji malejącej, wciąż dominuje pomoc sektorowa. Natomiast pomoc hory-



Ryc. 2. Struktura pomocy w Unii Europejskiej i w Polsce (bez rolnictwa)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ninth Survey on State Aid in the European Union* oraz raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997-1999.

zontalna i regionalna stanowią prawie ten sam procent w całości pomocy z lekką przewagą pomocy regionalnej. Na pomoc sektorową składa się przede wszystkim wsparcie dla transportu oraz górnictwa węgla. Pomoc horyzontalna to w największym stopniu wsparcie na badania i rozwój szkolenia, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. W Polsce struktura wewnętrzna pomocy sektorowej wygląda podobnie. W przypadku pomocy horyzontalnej dominuje pomoc na inwestycje oraz rośnie znaczenie pomocy przeznaczonej na zatrudnienie. Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczna część pomocy horyzontalnej i tak trafia do sektora górniczego, czyli stanowi *de facto* pomoc sektorową. Efekt tego jest taki, że w porównaniu z krajami członkowskimi Unii w Polsce stwierdza się wysoki udział pomocy horyzontalnej w całości udzielanej pomocy. Niestety bardziej wnikliwa analiza wskazuje, że właściwa pomoc o charakterze horyzontalnym oraz regionalnym jest zdecydowanie za niska.

Mała pomoc regionalna w Polsce wynika przede wszystkim z tego, że środki publiczne kierowane są przede wszystkim do sektora hutnictwa żelaza i stali oraz górnictwa węgla. Ponieważ działalność ta skoncentrowana jest przede wszystkim w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym (najbogatszym poza Warszawą regionie Polski) oznacza to, że tylko jeden z regionów w Polsce objęty jest poważnym wsparciem publicznym. Analiza krajowej pomocy publicznej wyraźnie wskazuje, że powinna ona być również kierowana do pozostałych regionów, ich upośledzenie pod tym względem nie powinno się przedłużać, ponieważ ogranicza się w ten sposób szanse wzrostu PKB w skali regionów i kraju.

Efektywność wykorzystania pomocy publicznej w Polsce determinują również formy jej świadczenia. Ulga podatkowa w Polsce jako forma pomocy publicznej spełnia znacznie większą rolę niż w Unii Europejskiej. Średnio w latach 1997-2001 pomoc publiczna w formie uszczuplenia wpływów do budżetu (np. z tytułu ulg podatkowych i umorzeń) stanowiła 65,1% udzielanej pomocy. Wynika to najprawdopodobniej z tego, że pomoc świadczona w ten sposób jest najwygodniejsza z punktu widzenia beneficjenta, co nie oznacza, że najefektywniej wykorzystane są środki publiczne. Dotacje w takiej postaci, jak w krajach Unii Europejskiej¹³ niestety nie są preferowane. Niemniej jednak udział dotacji w całości pomocy systematycznie rósł do 2001 r. W 1997 r. bezpośrednie wydatki (np. dotacje) stanowiły 31,3% pomocy, a uszczuplenia budżetu 68,7%, natomiast w 2000 r. udziały te wynosiły

¹³ Zazwyczaj przedsiębiorstwa dostają pieniądze dopiero po dokonaniu inwestycji i przedstawieniu odpowiednich rachunków (patrz program SAPARD).

odpowiednio 47,3% i 52,7%, a w 2001 r. – 26,5% i 73,5%. W 2000 r. proporcje te niezbyt odbiegały od poziomu w niektórych krajach członkowskich, należy więc mieć nadzieję, że gwałtowna zmiana w kolejnym roku była aktem jednorazowym. Rosnący trend wydatków bezpośrednich najprawdopodobniej wynika z rosnącej pomocy Unii Europejskiej, postępującej restrukturyzacji gospodarki, a także dostosowywania prawa do wymagań Unii Europejskiej.

Struktura pomocy publicznej udzielonej w Polsce w 2001 r. ma niestety wyraźnie niekorzystną specyfikę w porównaniu z odpowiednią strukturą w krajach unijnych i całej Wspólnocie Gospodarczej. Pomoc udzielana w rolnictwie oraz pomoc horyzontalna mają zbliżone udziały w Polsce i w Unii. Pomoc dla sektora transportu jest w Polsce o ok. 50% niższa, dodatkowo jej faktyczne przeznaczenie różni się skrajnie. Nie są to wydatki związane z rozwojem i postępem technicznym w kolejnictwie, lecz są to koszty wynikające głównie ze zmniejszenia zatrudnienia i redukcji części kosztów bieżącej działalności PKP S.A. Największe różnice występują w:

- górnictwie węglowym, udział tego rodzaju pomocy jest w Polsce ponad 2-krotnie wyższy niż w Unii, a nawet wyższy niż w Niemczech lub w Hiszpanii, krajach o największych nakładach na pomoc dla górnictwa;
- pomocy sektorowej (bez górnictwa), która jest w Polsce ponad 13-krotnie mniejsza;
- pomocy regionalnej, która jest w Polsce minimalna, a jej udział stanowi mniej niż 1/10 udziału takiej pomocy w UE.

Taka struktura pomocy nie występuje w żadnym kraju członkowskim Unii. Najmniejszy udział pomocy sektorowej w całości pomocy jest w Finlandii – 3% w 1999 r., ale nie ma ona sektora węglowego. W Danii i Holandii udział pomocy regionalnej jest najbardziej zbliżony do polskiego – wynosi odpowiednio 1% i 2%, ale kraje te są dużo mniejsze od Polski, a niski poziom pomocy skierowanej do regionów wynika przede wszystkim z polityki regionalnej Unii. Te dwa kraje nie mają bowiem regionów kwalifikujących się do pomocy regionalnej zgodnie z regułami Unii Europejskiej, a świadczenie pomocy regionalnej wbrew tym regułom jest niemożliwe.

To, że pomoc publiczna dla przedsiębiorstw służy w Polsce głównie restrukturyzacji przemysłu ma odbicie także w wielkości przedsiębiorstw-beneficjentów. W 2001 r. duże przedsiębiorstwa otrzymały 59% pomocy państwa. Na przedsiębiorstwa małe i średnie przypadło zaledwie 17% pomocy. Brak jest danych o wielkości przedsiębiorstw, które

otrzymały 24% pomocy. Uzupełnieniem tych wielkości jest podział beneficjentów ze względu na formę prawną. W 2001 r. największą grupę stanowiły spółki, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadały 100% udziałów (42%). Kolejne grupy stanowili prywatni przedsiębiorcy (16%), przedsiębiorstwa państwowe (15%) oraz jednoosobowe spółki skarbu państwa (3%). Z powyższych danych wynika, że pomoc państwa otrzymują przede wszystkim firmy duże, w większości kontrolowane przez państwo, w celu restrukturyzacji bądź jako rekompensatę z tytułu realizacji zadań publicznych. Dane świadczą o tym, w jak niewielkim stopniu pomoc jest kierowana na stymulowanie wzrostu w regionach. To, że najliczniejszą grupę beneficjentów stanowiły przedsiębiorstwa komunalne, zapewniające podstawowe usługi, a prywatne małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiły tylko ok. 16% odbiorców pomocy pokazuje, jak niewielki jest wpływ pomocy publicznej na przedsiębiorstwa w kraju. Jej wielkość pozwala praktycznie na utrzymywanie *status quo* w większości regionów. Z braku danych nie jest niestety możliwe porównanie pomocy publicznej w Polsce i w Unii Europejskiej z punktu widzenia wielkości beneficjentów i ich form prawnych.

Wpływ pomocy publicznej na regiony w Polsce

Kolejnym interesującym zagadnieniem jest przestrzenne rozmieszczenie pomocy publicznej w Polsce.

Udział poszczególnych województw w całości pomocy w latach 1999-2001 mieścił się w wąskim przedziale 5,1%-0,3%. Wyjątek stanowiły województwa śląskie i mazowieckie, gdzie te wartości w 2001 r. wynosiły odpowiednio 24,9% i 26,1%. Tabela 3. wyraźnie pokazuje polaryzację pomocy publicznej w Polsce. Na dwa województwa, które otrzymały największą pomoc ze strony państwa przypadało w 1999 r. 30,9% całości pomocy, a w 2001 r. już 51%. Analiza danych za 2000 r. jest trudna, ponieważ aż 61,4% pomocy nie zostało zidentyfikowane. O ile poziom pomocy dla Górnego Śląska w świetle powyższych rozważań nie budzi większego zdziwienia, o tyle wielkość pomocy publicznej dla beneficjentów w woj. mazowieckim jest dość zaskakujący. Wyjaśnienia dostarczają dwa przedsiębiorstwa: Polskie Koleje Państwowe S.A. oraz Poczta Polska S.A., których siedziby mieszczą się w Warszawie. Pierwsze z nich otrzymało w 2001 r. największą jednostkową pomoc w wysokości 2118,5 mln zł, drugie w wysokości 10,9 mln zł. Analizując z punktu widzenia regionu, wpływ pomocy na rozwój woj. mazowiec-

Tabela 3

Wartość pomocy udzielonej w latach 1999-2001 w podziale na województwa
według siedziby beneficjenta pomocy

Województwo	1999		2000		2001	
	Wartość pomocy (w mln PLN)	Udział (w %)	Wartość pomocy (w mln PLN)	Udział (w %)	Wartość pomocy (w mln PLN)	Udział (w %)
Ogółem:	9 076,10	100,0	7 712,0	100,0	10 860,6	100,0
Dolnośląskie	462,4	5,1	224,7	2,9	134,8	1,2
Kujawsko-pomorskie	263,4	2,9	69,2	0,9	75,2	0,7
Lubelskie	110,3	1,2	66,7	0,9	54,6	0,5
Lubuskie	64,5	0,7	30,4	0,4	33,9	0,3
Łódzkie	266,9	2,9	126,5	1,6	141,3	1,3
Małopolskie	244,9	2,7	133,9	1,7	239,9	2,2
Mazowieckie	903,9	10,0	193,3	2,5	2 830,8	26,1
Opolskie	57,8	0,6	50,6	0,7	41,3	0,4
Podkarpackie	259,5	2,9	190,3	2,5	100,1	0,9
Podlaskie	61,3	0,7	26,6	0,3	45,1	0,4
Pomorskie	126,5	1,4	59,3	0,8	143,3	1,3
Śląskie	1 894,7	20,9	1 575,6	20,4	2 709,1	24,9
Świętokrzyskie	101,5	1,1	40,4	0,5	71,3	0,7
Warmińsko-mazurskie	122,1	1,3	36,0	0,5	72,5	0,7
Wielkopolskie	653,3	7,2	108,0	1,4	221,9	2,0
Zachodniopomorskie	82,6	0,9	48,4	0,6	86,2	0,8
Niezidentyfikowane	3 400,5	37,5	4 732,2	61,4	3 859,3	35,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997-2001, www.uokik.gov.pl

kiego był dużo mniejszy niż wynika to z liczb. Inaczej sytuacja wyglądała w woj. śląskim. Pomoc skierowana na restrukturyzację górnictwa i hutnictwa została wykorzystana bezpośrednio w regionie i nie uległa rozproszeniu w takim stopniu, jak pomoc dla PKP czy Poczty Polskiej.

Największa część pomocy publicznej została udzielona przedsiębiorcom działającym w sektorze górnictwa węgla – 2 649,2 mln PLN (24,4% ogółu pomocy). Do beneficjentów należały spółki węglowe (w skład każdej z nich wchodzi kilka kopani oraz przedsiębiorstwa wspomagające), kopalnie oraz inne jednostki górnictwa węgla; w sumie 28 firm. Należy zauważyć, że pomoc dla sektora górnictwa węgla to

głównie pomoc restrukturyzacyjna (99,6%) przeznaczona na redukcję mocy produkcyjnych oraz likwidację niektórych kopalni¹⁴.

Można stwierdzić, że woj. śląskie najbardziej odczuwa zalety i wady sposobu świadczenia pomocy publicznej w Polsce. Restrukturyzacja do niedawna głównego przemysłu działającego w tym regionie powoduje wzrost bezrobocia i problemów społecznych, z którymi musi się borykać samorząd, jednak celem pomocy publicznej jest przede wszystkim łagodzenie skutków niezbędnych przemian.

Z punktu widzenia regionu ma znaczenie, czy pomoc publiczna pochodzi z pieniędzy rozdzielanych centralnie, czy też powoduje uszczuplenie budżetów lokalnych. Specyfika pomocy publicznej w Polsce – czyli jej defensywny, skierowany głównie na łagodzenie zmian charakter – powoduje, że dla społeczności lokalnych odczuwalny jest raczej jej brak niż obecność. Odnosi się to przede wszystkim do pomocy zarządzanej centralnie, ponieważ musi ona być traktowana jako oddziaływanie egzogeniczne. Dlatego dla stymulowania wzrostu gospodarczego w regionach dużo większe znaczenie ma pomoc świadczona bezpośrednio przez regiony, chociaż stanowi ona, jak wspomniano niewielki udział w całości pomocy (4,2%).

Tabela 4

Pomoc publiczna udzielona przez samorządy regionalne i lokalne w 2001 r.

Rodzaj pomocy	Marszałkowie województw	Starostowie	Gminy	Razem w mln zł
Dotacje	40,0	100,6	22,2	162,8
Subsydia podatkowe	0,1	0,8	149,7	150,6
Wniesienie kapitału do spółki	–	–	13,9	13,9
Kredyty preferencyjne i warunkowo umorzone	1,6	9,6	1,7	12,9
Odroczenie i rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej	0,0	2,2	65,3	67,5
Poręczenia i gwarancje kredytowe	–	–	0,2	0,2
Inne	0,3	31,7	20,7	52,7
Razem w mln zł	42,0	144,9	273,7	460,6

„–” – nie dotyczy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raportu o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r.*, UOKiK, Warszawa 10.2002

¹⁴ *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r.*, UOKiK, Warszawa 10.2002, s. 49.

Na pomoc świadczoną przez samorządy składają się przede wszystkim dotacje i subsydia podatkowe (tab. 4). Dotacje były przeznaczone przede wszystkim na szkolenia, następnie jako rekompensata dla przedsiębiorcy z tytułu realizacji zadań publicznych oraz na rehabilitację i zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Na te trzy zadania przypadło przeszło 100 mln zł. W przypadku subsydiów 106 mln zł stanowiło umorzenie zaległości i odsetek od zaległości podatkowej stosowanej przede wszystkim jako pomoc doraźna oraz pomoc regionalna w celu wspierania nowych inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy. Powyższe dane pokazują ważne zjawisko. W przypadku dotacji można mówić z dużym prawdopodobieństwem o świadomym działaniu samorządów w celu podnoszenia atrakcyjności gospodarczej regionu. Pomoc w postaci subsydiów często ukrywa sytuacje, w których władze zostały poniekąd „zmuszone” do udzielenia pomocy, ponieważ nie było możliwości otrzymania od firm obowiązujących je opłat i podatków.

Podsumowując, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasiliły się procesy zapoczątkowane przez obowiązujące już przepisy dotyczące pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Będzie to miało dwójaki wpływ na pomoc udzielaną w Polsce. Zmiany te pozwolą na koordynację i kontrolę niemałych przecież wydatków na ten cel. Prawdopodobnie zmieni się także struktura pomocy. Ponieważ cały obszar kraju zostanie uznany jako kwalifikujący się do otrzymywania pomocy regionalnej jej rola wzrośnie, co pozwoli samorządom regionalnym i lokalnym na bardziej niezależne i realne kształtowanie swojego otoczenia gospodarczego.