

²⁵ See: Van Renterghem (2013), *Au chevet de la marque France* (At the bedside of the brand France), "Le Monde" 19-20 May 2013, p. 20-21.

²⁶ See: C. Matlack, *French CEOs: 'Help!'* – "Bloomberg Businessweek", November 14, 2012, reporting on the open letter signed by the CEOs of virtually every major French company.

²⁷ See: France's Gouvernement, *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* (National Pact for Growth, Competitiveness and Employment) – <http://www.economie.gouv.fr/ma-competitivite/pacte-national-croissance-competitivite-emploi>.

²⁸ Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance = Legal minimum wage in France.

²⁹ National Interprofessional Agreement on competitiveness and job security (See: France's Government, *Le point sur l'Accord sur la sécurisation de l'emploi* or CFDT, *Accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la*

sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés – http://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2013-01/ani_du_11_janvier.pdf.

³⁰ R. Thillaye, *François Hollande After One Year – The Silent Reformer or Lost in Reform?* – Policy Network, 1 May 2013, p. 11.

³¹ See: Y. Moreau, *Nos retraites demain: équilibre financier et justice* – Rapport au Premier ministre, gouvernement.fr, 2013, juin 2013.

³² CIA, *The World Factbook*, /Stock of direct foreign investment – at home/, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2198rank.html> ; /Stock of direct foreign investment – abroad/, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2199rank.html>, *Stock of direct foreign investment at home and abroad and WTO*, International Trade Statistics 2012, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_eits2012_e.pdf.

■

POLITYKA KONKURENCJI

KONCEPCJA KRAJOWEJ POMOCY REGIONALNEJ W LATACH 2014-2020

Adam. A. Ambroziak*

Kończąca się perspektywa finansowa 2007-2013 i rozpoczynające się wieloletnie ramy finansowe 2014-2020, konieczność wsparcia realizacji strategii „Europa 2020” oraz negatywne konsekwencje kryzysu gospodarczego ostatnich lat sprawiły, że Komisja Europejska musiała zmodyfikować dotychczasowe podstawy prawne udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na efekty tego procesu wpływają zarówno interwencjonistyczne działania państw członkowskich w związku z kryzysem gospodarczym, coraz większe środki przekazywane przez agendy rządowe za pośrednictwem funduszy europejskich do przedsiębiorców, a jednocześnie narastające problemy z utrzymaniem dyscypliny finansów publicznych w państwach Unii. Przepisy regulujące pomoc regionalną stanowią podstawę określania wtórnych, wobec regulacji regionalnych, zasad udzielania wsparcia na inne cele – najczęściej horyzontalne, takie jak ochrona środowiska przyrodniczego, zatrudnienie, szkolenia, badania, rozwój oraz innowacyjność.

W artykule, pierwszym w serii poświęconej tej tematyce, przedstawiono zmiany kryteriów oceny pomocy regionalnej w latach 2014-2020 w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W kolejnym artykule zostaną omówione szczegółowo zasady klasyfikacji regionów do objęcia tym rodzajem wsparcia oraz zróżnicowanie maksymalnych pułapów dozwolonej pomocy w regionach. Trzeci z artykułów zostanie poświęcony zmianie mapy krajowej pomocy regionalnej Polsce i konsekwencji dla polskich województw i podregionów.

Konieczność przyjęcia nowych wytycznych na lata 2014-2020

W wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013¹ Komisja Europejska zapowiedziała, że w każdej chwili może podjąć decyzję o przeglądzie lub zmianie przepisów, jeśli okaże się to konieczne z przyczyn związanych z polityką konkurencji bądź ze względu na potrzebę uwzględnienia innych dziedzin polityki wspólnotowej i zobowiązań międzynarodowych². W maju 2012 r., realizując te zamierzenia, Komisja przyjęła Komunikat w sprawie unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa³. Tytuł wskazuje, choć w języku polskim niejednoznacznie⁴, na konieczność dostosowania zasad udzielania pomocy publicznej do nowych warunków gospodarczych. Ponieważ większość środków z funduszy europejskich trafia do przedsiębiorców w formie pomocy publicznej, można domyślać się, że właśnie nowe wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 powinny być główną przesłanką zmian prawa UE w tym zakresie. Tak bowiem było siedem lat temu⁵, gdy w czerwcu 2005 r. Komisja Europejska przyjęła „Plan działań w zakresie pomocy państwa. Mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009”⁶. Zawierał on zasady, kryteria i główne propozycje zmian warunków udzielania pomocy publicznej, mających za cel zwiększenie spójności regionalnej i społecznej, poprawę konkurencyjności przemysłu UE, tworzenie stałych miejsc pracy i podwyższenie jakości usług publicznych. Mimo że pomoc nie powinna być głównym narzędziem wychodzenia z trudności gospodarczych, z jakimi Unia Europejska musiała się zmierzyć w latach 2008-2010, zaczęła być tak traktowana przez większość państw członkowskich UE w trakcie obecnej debaty nad wytycznymi na lata 2014-2020.

W dokumencie programowym na lata 2014-2020 Komisja wskazała, że kryzys gospodarczo-finansowy zagroził integralności jednolitego rynku i zwiększył prawdopodobieństwo zachowań antykonkurencyjnych. Okres kryzysu to wzrost liczby żądań przedsiębiorców i społeczeństwa, interwencji rządów państw członkowskich, a w konsekwencji zniekształcenie konkurencji na rynku wewnętrznym UE poprzez udzielanie znacznej pomocy publicznej sektorowi finansowemu oraz wspieranie nieefektywnych przedsiębiorców realnej sfery gospodarki. W konsekwencji, zamiast poszukiwać skutecznych sposobów wyjścia z kryzysu poprzez poprawę regulacji unijnych, ograniczanie obciążeń administracyjnych, środowiskowych i socjalnych, z którymi borykają się przedsiębiorcy⁸, wiele państw członkowskich aktywnie włączyło się w debatę nad reformą zasad pomocy publicznej mającą polegać na ich uelastycznieniu, a więc umożliwiającą większe wsparcie finansowe dla przedsiębiorców na mniej restrykcyjnych warunkach. Komisja przyznała, że w związku z kryzysem wzrosły oczekiwania, aby państwa bardziej się zaangażowały w ochronę najsłabszych grup społecznych i skuteczniej pobudzały ożywienie gospodarcze. Jednocześnie stwierdziła, że takie postępowanie wiąże się z wydatkami z budżetów państw członkowskich obciążonych koniecznością przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej i lepszego gospodarowania ograniczonymi zasobami⁹. Zatem Komisja, przygotowując nowe zasady dopuszczalności pomocy publicznej, chciała zarówno chronić konkurencję na rynku wewnętrznym, jak i wesprzeć państwa członkowskie we wprowadzaniu dyscypliny budżetowej. Jednakże, jak się później okazało, rządy państw członkowskich promujące podejście etatystyczne odrzuciły to rozwiązanie, dążąc do uelastycznienia zasad pomocowych, a jednocześnie ograniczając propozycje wzmacniające rolę Komisji.

Jednym z przykładów realizacji reformy i ścierania się podejścia liberalnego i keynesowskiego jest proces wypracowywania Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020, przyjętych ostatecznie przez Kolegium Komisarzy w czerwcu 2013 roku¹⁰. O skali nacisków na Komisję świadczy m.in., że w poprzedniej perspektywie finansowej udało się jej zakończyć prace nad wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 na rok przed początkiem perspektywy, tj. w grudniu 2005 r. Umożliwiło to terminowe przygotowanie zarówno kolejnych regulacji unijnych, jak też opracowanie mapy pomocy regionalnej oraz programów operacyjnych regulujących zasady dysponowania środkami unijnymi. Późne przyjęcie nowych wytycznych opóźnił wdrażanie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, a w konsekwencji realizację strategii „Europa 2020”.

Aby pokazać istotę zmian warunków udzielania krajowej pomocy regionalnej i potencjalnych ich konsekwencji w uzyskiwaniu wsparcia na poziomie regionów przez przedsiębiorców, w niniejszym opracowaniu zostaną przywołane:

☞ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (dalej „wytyczne 2007-2013”)¹¹;

☞ Projekt wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020 przekazany do konsultacji państwom członkowskim UE w styczniu 2013 r. (dalej „projekt wytycznych na lata 2014-2020”)¹²;

☞ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (dalej „wytyczne na lata 2014-2020”)¹³.

Istota i cele przepisów regulujących krajową pomoc regionalną

Pomoc regionalna, w przeciwieństwie do pozostałych rodzajów pomocy publicznej (horyzontalnej i sektorowej), przeznaczona jest tylko dla tych przedsiębiorców, którzy prowadzą lub zamierzają rozpocząć działalność gospodarczą w regionach określonych przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE (art. 107 ust. 3 lit. a¹⁴ i c¹⁵)¹⁶. Komisja Europejska podkreśliła w wytycznych 2014-2020, że „głównym celem kontroli pomocy państwa w obszarze pomocy regionalnej jest dopuszczenie pomocy dla celów rozwoju regionalnego przy jednoczesnym zapewnieniu równych warunków poszczególnym państwom członkowskim, aby uniknąć sytuacji, w której prześcigałyby się one w przyznawaniu dotacji, co może mieć miejsce, gdy państwa członkowskie próbują przyciągać przedsiębiorstwa do znajdujących się w niekorzystnym położeniu obszarów Unii lub je w nich zatrzymać”. Z drugiej zaś strony, Komisja stwierdziła, że pomoc regionalna powinna skutecznie wspierać rozwój gospodarczy regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu, ale tylko wówczas, gdy przyznaje się ją jako zachętę do dodatkowych inwestycji lub aktywności gospodarczej na tych obszarach.

Podejście to sprawia wrażenie wewnętrznie sprzecznego oraz powoduje, że trudno jednoznacznie uchwycić i zrozumieć stanowisko Komisji w tej sprawie. Po pierwsze, Komisja, wychodzi z założenia, że wszystkie instrumenty finansowe na poziomie lokalnym powinny być stosowane jedynie w związku z występowaniem tzw. zawodności rynku. Zawodność polega na tym, że słabo rozwinięta infrastruktura, niedostosowana do potrzeb rynku siła robocza, brak potencjalnych rynków zbytu i dostawców są czynnikami zniechęcającymi do inwestowania w tych obszarach. W konsekwencji pomoc regionalna powinna rekompensować przedsiębiorcom dodatkowe koszty wynikające z lokalizacji ich firm w słabszych regionach. Wydaje się zatem, że istotą pomocy regionalnej, a więc oferty wsparcia finansowego dostępnej w słabszych regionach, powinna być poprawa warunków lokowania inwestycji. Jednym z nich jest „prześciganie się w przyznawaniu dotacji”, o czym wspomina Komisja Europejska w swoim dokumencie. Po drugie, Komisja, sprzeciwiając się konkurencji między regionami poprzez oferowanie dotacji, przychyliła się do głosu bogatszych państw członkowskich UE, które mają mniejsze możliwości udzielania pomocy regionalnej niż państwa, w których

większość obszarów kwalifikuje się do objęcia pomocą regionalną. Natomiast właśnie zróżnicowanie ofert wsparcia w różnych regionach, co jest głównym celem wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej, stanowi podstawę do konkurowania o przedsiębiorców przy użyciu instrumentów finansowych.

Zakres przedmiotowy pomocy regionalnej

Wytyczne na lata 2014-2020, tak samo jak wytyczne na lata 2007-2013, nie dotyczą podlegającej innym rozwiązaniom prawnym pomocy dla rybołówstwa i akwakultury, rolnictwa i transportu. Ponadto pomoc regionalna na rzecz przemysłów stalowego oraz włókien syntetycznych, podobnie jak w wytycznych na lata 2007-2013, została uznana za sprzeczną z rynkiem wewnętrznym.

Pomoc publiczna przyznawana portom lotniczym lub branży energetycznej nie podlega ogólnym zasadom krajowej pomocy regionalnej określonym w wytycznych na lata 2014-2020. Przepis ten nie oznacza całkowitego zakazu udzielania pomocy na te cele, a jedynie odwołanie się do wytycznych wspólnotowych regulujących finansowanie portów lotniczych¹⁷, jak również do przyszłych wytycznych w sprawie pomocy sektorowi energetycznemu i współfinansującej ochronę środowiska przyrodniczego. Szczególnie istotna i wrażliwa może być kwestia wspomaganie ze środków pomocy regionalnej energetyki. W związku z realizacją założeń strategii „Europa 2020” zdecydowano się na odrębne zasady udzielania wsparcia tej gałęzi w celu umożliwienia państwu członkowskim ukierunkowania pomocy. Dopóki jednak nie ma projektu tych wytycznych, trudno jednoznacznie ocenić czy nowe rozwiązanie, potrzebne z punktu widzenia uporządkowania przepisów, będzie korzystne dla państw, w których wymagane są pilne inwestycje w energetykę.

W nowych wytycznych na lata 2014-2020 Komisja zastrzymała również warunki udzielania pomocy na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowych oraz infrastruktury naukowo-badawczej. Dotychczas sektory te były traktowane tak, jak inne, jednakże w nowych wytycznych pojawiły się dodatkowe warunki wymagające, aby inwestycje na rzecz sieci szerokopasmowych były realizowane wyłącznie w regionach ubogich w infrastrukturę internetową. Ponadto otrzymujący wsparcie będzie musiał oferować dostęp hurtowy do sieci, a pomoc będzie udzielana w oparciu o konkurencyjne zasady wyboru¹⁸. Podobnie rozwiązania zastosowano w odniesieniu do pomocy regionalnej wspierającej infrastrukturę naukowo-badawczą, wskazując na konieczność udostępnienia jej na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach¹⁹.

Zakres podmiotowy pomocy regionalnej

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia wielkości firm otrzymujących pomoc regionalną. Komisja przyjęła

założenie, że problemy występujące w mniej rozwiniętych obszarach mają zwykle większy wpływ na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), niż dużych firm. Założenie to zostało oparte na wynikach wielu raportów i badań prowadzonych na jej zlecenie. W raporcie oceniającym krajową pomoc regionalną w latach 2007-2013²⁰ wskazano, że efekt zachęty w postaci pomocy publicznej na inwestycje jest niewielki, a znacznie ważniejsze dla przedsiębiorców od wsparcia finansowego są czynniki endogeniczne regionów. Również w raporcie oceniającym programy polityki spójności w latach 2000-2006²¹ zwrócono uwagę, że występuje uzasadnione ryzyko, iż publiczne środki finansowe mogą być przekazywane firmom, które ich nie potrzebują i bez nich mogłyby prowadzić działalność gospodarczą. Takie sytuacje najczęściej mogą występować w odniesieniu do pomocy dla dużych przedsiębiorstw, które mają łatwiejszy dostęp do źródeł finansowania oraz rozleglejsze niż MŚP, doświadczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej. W konsekwencji wskazano, aby rozważyć zaniechanie wspierania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dużych przedsiębiorstw. W innym badaniu Komisji²² jednoznacznie stwierdzono, że istnieją przekonujące dowody na większą efektywność udzielania pomocy MŚP niż dużym przedsiębiorcom, a nawet zidentyfikowano przypadki negatywnego wpływu pomocy dla dużych firm. Również i tutaj zwrócono uwagę na łatwiejszy dostęp większych przedsiębiorstw do kapitału, ale też na wyniki innych badań, w których ujawniono, że duże przedsiębiorstwa są w stanie „ograć” system (*game the system*) i uzyskać subsydia nie zmieniając wielkości planowanych inwestycji. „Ogranie” mogło również polegać na nie zwiększeniu ogólnej liczby miejsc pracy, a tylko na przesunięciu pracowników między zakładami otrzymującymi pomoc i jej nie otrzymującymi²³. W innych opracowaniach podkreślano, że duzi przedsiębiorcy łatwiej otrzymują pomoc regionalną, a po ich uzyskaniu wolniej się rozwijają niż ci, którzy nie otrzymali wsparcia finansowego. Jednocześnie przyznano, że bez pomocy regionalnej przedsiębiorstwa rozwijałyby się wolniej i prawdopodobnie zredukowałyby zatrudnienie²⁴. Inne analizy jednoznacznie uwypuklają pozytywne efekty wspierania dużych przedsiębiorstw, które – jako beneficjenci pomocy – rozwijają się szybciej niż pozostałe firmy²⁵.

Na podstawie wyników badań Komisja zaproponowała w projekcie wytycznych na lata 2014-2020, przekazanych do konsultacji państwu członkowskim w styczniu 2013 r., zakaz udzielania pomocy publicznej dużym przedsiębiorcom, pozostawiając taką możliwość jedynie w najbiedniejszych regionach objętych pomocą na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE (a zatem *de facto* uniemożliwiając udzielanie pomocy regionalnej dużym firmom zlokalizowanym na obszarach wymienionych w art. 107 ust. 3 lit. c). Zdaniem Komisji koszty regionalnej pomocy inwestycyjnej dla dużych przedsiębiorstw, szczególnie w regionach relatywnie lepiej rozwiniętych, prawdopodobnie nie zostaną zrównoważone żadnymi

pozytywnymi efektami. Takie podejście rodzi co najmniej kilka zastrzeżeń.

Komisja uzasadniła swoje stanowisko tym, że duże przedsiębiorstwa mogą łatwiej uzyskać kapitał i pożyczki na rynkach światowych i nie muszą korzystać z uboższej oferty finansowej dostępnej lokalnie. W najuboższych regionach brakuje bowiem zazwyczaj przedsiębiorców produkcyjnych, co nie zachęca do rozwoju działalności usługowej, a w konsekwencji MŚP mają utrudniony dostęp do kapitału na rynku lokalnym.

Dalsza argumentacja Komisji budzi co najmniej wątpliwości. Kolejne bowiem dwa argumenty Komisji, które przemawiają za udzielaniem pomocy regionalnej małym i średnim, a za jej nieudzielaniem dużym przedsiębiorstwom, wynikają z osiąganych przez duże firmy korzyści skali, które redukują koszty początkowe specyficzne dla danej lokalizacji, jak również z pozycji i siły przetargowej wobec władz, co może prowadzić do przyznawania im pomocy bez należytego uzasadnienia. W konsekwencji Komisja konkluduje, że pomoc dużym przedsiębiorstwom może zakłócić konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym. Trudno się nie zgodzić z tymi tezami, jednakże odnoszą się one do wszystkich dużych przedsiębiorców bez względu na lokalizację inwestycji. Miejsce prowadzenia inwestycji nie wpływa bowiem na pierwotny zasób kapitałowy przedsiębiorcy oraz jego pozycję w rozmowach z władzami. Natomiast potencjalny negatywny wpływ pomocy inwestycyjnej udzielonej dużemu przedsiębiorcy na konkurencję ma miejsce bez względu na lokalizację firmy w bogatszym czy biedniejszym regionie.

Wspomniane wcześniej badania pozwoliły Komisji na stwierdzenie w pierwotnej wersji wytycznych na lata 2014-2020, przedstawionej w styczniu 2013 r., że wsparcie dużych firm, ze względu na efekt zakłócenia konkurencji, nie może być przyznawane w regionach „c”. Stanowisko to jednak musiała zmienić pod naciskiem państw członkowskich i innych instytucji unijnych. Mimo że Komisja Europejska posiada wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki konkurencji, to przygotowując wytyczne konsultowała się z państwami członkowskimi, które wykorzystwały najróżniejsze metody lobbingu²⁶, aby rozluźnić pierwotne zapisy.

W proces ten włączył się również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), który w swojej opinii na temat projektu wytycznych na lata 2014-2020²⁷ uznał, że błędem jest wykluczanie dużych przedsiębiorstw z programu wsparcia projektów inwestycyjnych, gdyż grozi to utratą potencjału rozwojowego związanego z synergią i integracją horyzontalną całego systemu przedsiębiorczości. Ponadto EKES uznał, że wykluczenie pomocy dla dużych firm w obszarach wymienionych w art. 107 ust. 3 lit. c (dalej też regiony „c”) może doprowadzić do zakłócenia konkurencji przez przedsiębiorców funkcjonujących w regionach art. 107 ust. 3 lit. a (dalej też regiony „a”)²⁸. Stanowisko takie wynika z obawy o potencjalnie nadmierną poprawę atrakcyjno-

ści inwestycyjnej biedniejszych regionów Europy Środkowo-Wschodniej, w których dopuszczalny jest nie tylko wysoki poziom natężenia pomocy, ale też dostępne są znaczne środki unijne oraz tańsza siła robocza.

Komitet Regionów natomiast uzasadniał potrzebę udzielania pomocy dużym firmom kryzysem gospodarczym oraz ryzykiem delokalizacji zarówno wewnątrz, jak i poza UE. Duże firmy, zdaniem Komitetu Regionów, mogłyby opuścić obszary „c” i przenieść się na obszary „a” lub do państw poza UE, jeśli poziom otrzymywanej pomocy zmniejszyłby się²⁹. Argumentacja ta jest o tyle nietrafna, że pomoc regionalna nie ma poprawiać pozycji przedsiębiorców w związku z kryzysem gospodarczym, a tym bardziej nie jest udzielana, aby nie zmieniali lokalizacji. Jej celem jest pozyskiwanie nowych inwestorów.

W ostatecznej wersji wytycznych na lata 2014-2020 pojawiło się kompromisowe rozwiązanie potwierdzające funkcję Komisji jako „strażnika traktatów” oraz zapewniające rządowi możliwość wspierania dużych przedsiębiorców w regionach objętych pomocą na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Komisja stwierdziła, że tego rodzaju wsparcie prawdopodobnie nie wywołuje efektu zachęty, a zatem nie jest konieczne, aby zlokalizować inwestycję w regionie. Takie stwierdzenie oznacza, że wsparcie zostanie uznane za niezgodne z rynkiem wewnętrznym UE. Nie dotyczy to jednak pomocy przyznanej na inwestycję, która 1) zapoczątkuje nową działalność gospodarczą w regionie „c” lub doprowadzi do 2) zróżnicowania działalności istniejących zakładów poprzez nowe produkty lub innowacyjne procesy.

W pierwszym przypadku oznacza to nowy zakład lub dywersyfikację działalności, pod warunkiem, że nie jest ona taka sama lub podobna do prowadzonej (czyli działalności zaliczanej do tej samej klasy w statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev 2)³⁰. Tak nieostre sformułowanie jak „dywersyfikacja działalności” i odwołanie się do ogólnej klasyfikacji (nawet na czterocyfrowym poziomie klas NACE) powoduje, że Komisja pozostawiła sobie bardzo szerokie pole do interpretacji i możliwości zaakceptowania wielu wniosków pomocowych³¹.

W drugim przypadku pojęcie „nowego produktu” czy tym bardziej „innowacyjnego procesu”, który niekoniecznie musi być związany z produkcją, a może dotyczyć tylko wewnątrzzakładowego zarządzania, stwarza szerokie możliwości udowodnienia przez rządy państw członkowskich potrzeby wsparcia dużych firm zlokalizowanych w dobrze rozwiniętych regionach. Aby choć częściowo wyeliminować powyższe wątpliwości, Komisja wprowadziła obowiązek notyfikowania pomocy inwestycyjnej udzielanej dużym przedsiębiorcom na dywersyfikację działalności zakładu istniejącego na obszarze „c”.

Innym przykładem niejednoznaczności wytycznych na lata 2014-2020 są przepisy umożliwiające, na zasadzie odstępstwa od ogólnego zakazu, udzielanie **pomo-**

cy operacyjnej w celu przezwyciężenia pewnych, specyficznych trudności napotykanym przez MŚP w najuboższych obszarach objętych pomocą regionalną. Pomoc ma rekompensować dodatkowe koszty działalności gospodarczej w regionach najbardziej oddalonych lub zapobiegającej wyludnianiu.

Ocena pomocy regionalnej

Komisja Europejska określiła cele pomocy regionalnej na lata 2014-2020 oraz ogólne kryteria, które powinny być spełnione, aby interwencja państwa była dopuszczona w świetle prawa unijnego. Jako pierwszy warunek Komisja wskazała, że pomoc regionalna powinna przyczynić się do osiągnięcia **celu leżącego we wspólnym interesie**, tj. wzmocnienia spójności gospodarczej UE poprzez ograniczanie różnic poziomów rozwoju poszczególnych regionów. Wyznacznikiem działań akceptowanych przez Komisję powinno być przyczynianie się ich do realizacji strategii „Europa 2020”, a tym samym do osiągania trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ponadto wszelkie interwencje państwa powinny być zsynchronizowane z programami i strategiami ogólnokrajowymi i unijnymi, także w zakresie wykorzystania środków funduszy unijnych.

Drugim kryterium koniecznym, aby zaakceptować pomoc regionalną jest występowanie **zawodności rynku**. Zgodnie z koncepcjami teoretycznymi³² pomoc państwa powinna być udzielana, gdy może spowodować istotną poprawę, a działania rynku zawodzą. W procesie konsultacji państwa członkowskie wymusiły na Komisji, aby dopuszczalna była pomoc nie tylko z powodu zawodności rynku, ale również w celu osiągnięcia pożądanym, sprawiedliwych wyników rynkowych. Dla takiego podejścia trudno jest znaleźć argumenty związane z problemami rozwoju regionalnego czy też z poprawą konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Wprowadzenie tych przepisów oznacza uelastycznienie zasad udzielania krajowej pomocy regionalnej poprzez możliwość akceptowania pomocy dla projektu, realizującego trudno mierzalny cel zapewnienia bliżej nieokreślonej sprawiedliwości. Takie podejście oznacza rozmontowanie systemu pomocy regionalnej, gdyż Komisja będzie mogła akceptować projekt pomocowy, który nie wynika z zawodności rynku, ale z potrzeby politycznej rządu państwa członkowskiego dbania o „sprawiedliwe wyniki rynkowe”.

Trzecim kryterium oceny pomocy regionalnej jest zapewnienie aby zaproponowana pomoc regionalna była **najmniej zakłócającym konkurencję narzędziem umożliwiającym osiągnięcie określonego celu**. W wytycznych na lata 2014-2020 podkreślono, że regionalna pomoc inwestycyjna nie jest jedynym narzędziem, jakim dysponują państwa członkowskie na wsparcie inwestycji i tworzenie miejsc pracy w regionach. Komisja wskazała, że realizując programy pomocowe nieobjęte programami operacyjnymi polityki spójności rządu państw człon-

kowskich muszą określić, dlaczego pomoc regionalna na nowe inwestycje jest właściwym instrumentem osiągnięcia wspólnego celu, którym jest spójność i sprawiedliwość. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić pomoc w takiej formie, która jak najmniej zakłóca wymianę handlową i konkurencję. Te postanowienia w pewnym, choć zdecydowanie niewystarczającym, stopniu wzmacniają pozycję Komisji jako organu weryfikującego i oceniającego dopuszczalność pomocy.

W przypadku czwartego warunku Komisja Europejska zmieniła w nowych wytycznych na lata 2014-2020, w porównaniu z poprzednimi wytycznymi, interpretację **efektu zachęty** polegającego na zmianie zachowania przedsiębiorcy angażującego się w dodatkową działalność, której bez przyznanej pomocy nie podjąłby lub podjąłby jedynie w ograniczonym zakresie. W nowej interpretacji podkreślono, że pomoc nie może subsydiować kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło, oraz nie może rekompensować zwykłego ryzyka związanego z jego funkcjonowaniem.

Aby precyzyjnie określić efekt zachęty, Komisja przyjęła, że może on istnieć w dwóch sytuacjach:

- ☞ w przypadku decyzji inwestycyjnej – gdy bez pomocy inwestycja nie byłaby wystarczająco rentowna na danym obszarze,
- ☞ w przypadku decyzji lokalizacyjnej – gdy pomoc rekompensuje ograniczenia i koszty netto wynikające z lokalizacji na danym obszarze.

Komisja przyjęła, że jeśli pomoc nie skłania do otrzymania pomocy do dodatkowych inwestycji na danym obszarze, to taki program inwestycyjny zostałby zrealizowany w tym regionie również bez pomocy. Takie wsparcie, zdaniem Komisji, nie wywołuje efektu zachęty prowadzącego do rozwoju regionalnego i nie może zostać zatwierdzone jako zgodne z rynkiem wewnętrznym.

Ostateczna wersja wytycznych na lata 2014-2020 nie przewiduje preferencyjnych postanowień dla inwestorów w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. Jeszcze w projekcie wytycznych przedstawionym państwom członkowskim do konsultacji w styczniu 2013 r. zaproponowano, aby akceptować istnienie efektu zachęty w przypadku pomocy regionalnej przyznawanej inwestycjom niezbędnym do osiągnięcia standardów określonych prawem unijnym, jeśli bez niej nastąpiłoby zamknięcie istniejącego zakładu. Jednakże w ostatecznej wersji wytycznych na lata 2014-2020 ograniczono tę pomoc wyłącznie do obszarów „a” (a więc np. w Polsce bez województwa Mazowieckiego, a w Rumunii bez regionu Bukaresztu) oraz środków polityki spójności. Głównym problemem przedsiębiorców z państw EŚW jest przede wszystkim spełnienie wymogów środowiskowych, które pociągają za sobą bardzo kosztowne inwestycje. Ograniczenie możliwości wspierania inwestycji tylko środkami polityki spójności zmniejsza zarówno dostępne instrumenty pomocowe, jak również powoduje konieczność podporządkowania się kierunkom inter-

wencji przewidzianym w programach realizujących politykę spójności. W ten sposób wyeliminowano możliwość autonomicznych działań państw w dziedzinach, w których przedsiębiorcy mają poważne problemy z wypełnieniem wymogów unijnych. Gdyby idea pakietu klimatyczno-środowiskowego miała coś wspólnego z wolnym rynkiem, można by pozytywnie oceniać takie ograniczenia pomocy regionalnej. Wydaje się jednak, że przyczyną tej koncepcji jest realizacja partykularnych interesów gospodarczych silniejszych państw kosztem słabszych krajów UE i niewiele ma wspólnego z ogólnoeuropejskim rozwojem gospodarczym.

Pierwotnie Komisja, broniąc się przed znacznym wypaczeniem warunków konkurencji, przyjęła, że efekt zachęty występuje jeśli prace inwestycyjne rozpoczęto po wydaniu przez organy publiczne decyzji o przyznaniu pomocy. Udzielenie pomocy przed, a nie po rozpoczęciu inwestycji jest uzasadnione z punktu widzenia ekonomicznego i zasad dopuszczalności pomocy publicznej. Jednakże konsultacje z państwami członkowskimi doprowadziły do zmiany tych przepisów. Ostateczna wersja wytycznych na lata 2014-2020 stanowi, że prace nad indywidualnym projektem inwestycyjnym mogą rozpocząć się natychmiast po złożeniu wniosku o pomoc. Zatem inwestycja, która doprowadzi do zróżnicowania działalności istniejących zakładów poprzez nowe produkty lub innowacyjne procesy mogłaby być rozpoczęta po wyrażeniu chęci uzyskania wsparcia. Wydaje się, że główną przyczyną, przemawiającą za taką zmianą przepisów, jest opieszałość i nierzetelność zarówno administracji publicznej państw członkowskich, jak i samej Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie UE, które dysponują środkami unijnymi, zdeterminowane są do szybkiego ich wydawania, na co nie pozwalają struktury i procedury biurokratyczne zarówno krajowe, jak i unijne. To powoduje wielomiesięczne opóźnienia decyzji administracyjnych, których konsekwencji przedsiębiorcy nie powinni ponosić. W rezultacie wprowadzono rozwiązanie, które oddziela decyzje przedsiębiorców od efektów pracy administracji. Równocześnie jednak ztracany jest sens pomocy regionalnej, której celem miało być przyciąganie przedsiębiorców poprzez kompensowanie dodatkowych kosztów spowodowanych inwestowaniem w słabszym i gorzej przygotowanym regionie. W skrajnych sytuacjach można się spodziewać wydawania decyzji o udzieleniu wsparcia po rozpoczęciu przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w regionie. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, jako mające niewiele wspólnego z efektem zachęty i eliminujące presję przedsiębiorców na sprawne podejmowanie decyzji przez władze dysponujące środkami publicznymi.

W celu ograniczenia nieprawidłowości związanych z oceną efektu zachęty wytyczne na lata 2014-2020 wprowadziły obowiązek wyjaśnienia, jak wyglądałaby sytuacja alternatywna w przypadku nieotrzymania pomocy, wskazując czy chodzi o pomoc inwestycyjną, czy też „lokalizacyjną”. Wymóg ten obowiązuje wszystkich przedsiębiorców, jednakże jedynie duzi muszą

(a MŚP mogą) dostarczyć dodatkowo dokumenty uwiarygodniające ich wnioski. Obowiązek przedstawienia alternatywnych rozwiązań jest o tyle istotny, że pozwala z większym prawdopodobieństwem udzielać pomocy na projekty, które rzeczywiście jej wymagają. Stanowi to również weryfikację potrzeby pozyskania środków publicznych. Ten dodatkowy wymóg administracyjny mógłby być uznawany za zbyt obciążający firmy, szczególnie MŚP, jednakże należy podkreślić, że mowa jest tu o środkach publicznych, których wydatkowanie obciąża budżety państw członkowskich. Ponadto argument ten jest nietrafiony, gdyż do wytycznych na lata 2014-2020 dołączono przykładowy formularz wniosku o regionalną pomoc inwestycyjną, w którym oprócz danych adresowych i prostych oświadczeń wymagany jest m.in.:

- ☞ krótki opis projektu/działalności,
- ☞ krótki opis oczekiwanego pozytywnego wpływu na dany region (liczba nowych miejsc pracy, prowadzona działalność B+R+I czy szkoleniowa),
- ☞ krótkie wyjaśnienie konieczności udzielenia pomocy i jej wpływu na decyzję o realizacji nowej inwestycji lub rozbudowie istniejącego zakładu, wraz z informacją o innych rozwiązaniach.

Przygotowanie takich informacji powinno zmusić przedsiębiorców do rozważenia różnych formuł i miejsc inwestycji oraz podjęcia decyzji, czy uzyskanie wsparcia jest konieczne. Wydaje się, że takie rozwiązanie pozwoliłoby zdeterminowanym przedsiębiorcom, przekonanym do swoich możliwości, lepiej udowodnić potrzebę otrzymania pomocy regionalnej. W przypadku przedsiębiorców, przede wszystkim, dużych, dla których pomoc publiczna nie jest najważniejszym czynnikiem decydującym o rozbudowie czy też nowej lokalizacji zakładu, będzie to odpowiedni moment na weryfikację potrzeby wnioskowania o środki publiczne. Ponadto w przypadku pomocy indywidualnej państwo członkowskie, aby umożliwić Komisji kompleksową ocenę, musi dostarczyć nie tylko informacje o projekcie objętym pomocą, lecz również wyczerpujący opis scenariusza alternatywnego, w którym beneficjent nie otrzymałby pomocy od żadnego organu publicznego w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

Kolejnym warunkiem, który musi być spełniony przy udzielaniu krajowej pomocy regionalnej, jest **zachowanie proporcjonalności**, a więc ograniczenie jej kwoty do minimum niezbędnego dla przyciągania dodatkowych inwestycji na danym obszarze. Chodzi o to, aby kwota pomocy odpowiadała dodatkowym kosztom netto realizacji inwestycji w regionie, wynikającym z porównania projektu z alternatywnym scenariuszem braku pomocy. Komisja Europejska, aby zapewnić przewidywalność i równe szanse, wprowadziła maksymalne poziomy intensywności pomocy uzależnione od trzech kryteriów (1) sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru, (2) wielkości otrzymywanej pomocy oraz (3) kosztów projektu inwestycyjnego. W ten sposób analizowane są trzy zmienne: konieczność udzielenia pomocy, trudności w pozyskaniu środków finansowych oraz potencjalne

zakłócenia warunków konkurencji. W konsekwencji intensywność pomocy jest tym wyższa, im mniej rozwinięty jest dany region. Dodatkowo wspierani są beneficjenci mający status MŚP.

Intensywność pomocy regionalnej może być mierzona relacją **ekwiwalentu dotacyjnego brutto** do całkowitych kwalifikowanych kosztów inwestycji albo kosztów zatrudnienia zadeklarowanych przez otrzymującego pomoc gdy się o nią ubiega³³. W wytycznych na lata 2014-2020 potwierdzono również obowiązującą obecnie zasadę, że pomoc inwestycyjną można przyznawać równocześnie z kilku programów pomocy regionalnej lub połączyć z pomocą *ad hoc*, pod warunkiem, że całkowita pomoc ze wszystkich źródeł nie przekracza maksymalnej dopuszczalnej intensywności pomocy na projekt. Przedsiębiorcy, szczególnie w państwach objętych polityką spójności, mogą zatem pozyskiwać środki zarówno bezpośrednio z budżetu krajowego, jak też z funduszy europejskich, jednakże ostateczne wsparcie nie może przekroczyć ustalonych pułapów pomocowych.

Osobną kwestią jest **pomoc regionalna na duże inwestycje**. Realizacja tego rodzaju projektów może wpływać na rozwój regionu zarówno poprzez nowe miejsca

pracy, jak i popyt na usługi, rzadziej na towary. Wiąże się z tym jednak istotne ryzyko zniekształcenia konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Stąd też Komisja utrzymała pojęcie „dostosowanej kwoty pomocy”, którą można udzielić na dużą inwestycję. Dopuszczalna kwota pomocy dla projektu powyżej 50 mln euro jest obliczona według specjalnego wzoru (maksymalna kwota pomocy = $R \times (50 + 0,50B + 0,34 C)$, gdzie: R – to nieskorygowany pułap pomocy regionalnej, B – koszty kwalifikowane od 50 mln do 100 mln euro, C – koszty kwalifikowane powyżej 100 mln euro). W ten sposób obliczona wartość stanowi górny pułap indywidualnej pomocy inwestycyjnej. Jednocześnie, aby mieć kontrolę nad dużymi projektami inwestycyjnymi i móc reagować w przypadku wysokiego ryzyka zakłócenia konkurencji, Komisja utrzymała obowiązek zgłoszenia pomocy, jeżeli jej wartość ze wszystkich źródeł przekracza tzw. próg powodujący obowiązek zgłoszenia. Im wyższa jest dopuszczalna intensywność pomocy w danym regionie, tym wyższa jest wartość progu powodującego obowiązek zgłoszenia (patrz tabela 1). Co prawda wspomniane wartości progów w nowych wytycznych nie zostały podwyższone w porównaniu z obowiązującymi w latach 2007-2013, jednak po uwzględnieniu inflacji w ciągu ośmiu ostatnich lat są one względnie bardziej restrykcyjne.

Tabela 1

Wartość pomocy publicznej, w zależności od maksymalnych poziomów intensywności pomocy w regionach, powyżej której wymagana jest indywidualna notyfikacja do Komisji Europejskiej

| Wyszczególnienie | Intensywność pomocy w regionie a wartość pomocy publicznej | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|------|
| | 10% | 15% | 20% | 30% | 40% | 50% |
| Intensywność pomocy w regionie | 10% | 15% | 20% | 30% | 40% | 50% |
| Wartości pomocy publicznej, powyżej których wymagana jest notyfikacja do Komisji Europejskiej [mln EUR] | 7,5 | 11,25 | 15,0 | 22,5 | 30,0 | 37,5 |

Źródło: Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020.

Wartość inwestycji nadal ma być ustalana na podstawie jednolitego wykazu wydatków poniesionych w związku z nabyciem aktywów (w przypadku dużych przedsiębiorców odnosi się to tylko do nowych aktywów). Jeśli chodzi o małych i średnich przedsiębiorców, Komisja przewiduje możliwość zaliczenia do kosztów kwalifikowanych również połowy kosztów przygotowania analiz oraz konsultacji związanych z inwestycją, a także pełnych kosztów wartości niematerialnych i prawnych. Natomiast przyjęto, że te kategorie kosztów powinny być sfinansowane przez duże przedsiębiorstwa w całości lub co najmniej w połowie bez wsparcia środkami pomocy regionalnej.

Nadal również można udzielać wsparcia na tworzenie nowych miejsc pracy. W takim przypadku za podstawę obliczania kosztów kwalifikowanych przyjmuje się oczekiwane koszty wynagrodzeń wynikające z utworzenia nowych miejsc pracy jako efektu nowej inwestycji.

Wielkość pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy nie może przekraczać określonej procentowo³⁴ części wynagrodzenia zatrudnionej osoby w okresie dwóch lat. Taki sposób obliczania kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej może być szczególnie atrakcyjny w państwach i regionach, w których koszty pracy są stosunkowo wysokie. Jednak pomoc regionalna, ze swojej natury, udzielana powinna być przede wszystkim na terenach słabo rozwiniętych, gdzie najczęściej brakuje kapitału inwestycyjnego, a występuje relatywnie duże bezrobocie. Efektem tego są niskie wynagrodzenia, a co za tym idzie, mała atrakcyjność pomocy regionalnej dla przedsiębiorców z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy.

Na podstawie wytycznych obowiązujących zarówno w latach 2007-2013, jak i 2014-2020 udzielana jako pomoc regionalna pomoc operacyjna, mająca na celu zmniejszenie bieżących wydatków przedsiębiorstwa,

jest w zasadzie zabroniona. Komisja dopuszcza jednak wyjątkowe przypadki, kiedy państwo członkowskie wykáže, że poziom pomocy jest odpowiedni w stosunku do problemu, który należy rozwiązać. W wytycznych na lata 2007-2013 Komisja dopuszczała pomoc pod warunkiem, że była ona uzasadniona z punktu widzenia jej charakteru i wkładu w rozwój regionalny, a jej poziom był proporcjonalny do niedostatków, które powinna zniwelować. W wytycznych na lata 2014-2020 precyzyjniej i bardziej restrykcyjnie zdefiniowano, że pomoc musi zostać określona w stosunku do kosztów kwalifikowanych powiązanych z występującym problemem, nie może ich przekraczać oraz musi być odpowiednia do poziomu występujących problemów, tzn. ewentualne koszty związane ze zniekształceniem konkurencji nie mogą przewyższać oczekiwanych korzyści.

Wydaje się, że szczególnie istotnym kryterium oceny pomocy regionalnej zawartym w wytycznych na lata 2014-2020 jest wskazanie, że negatywny wpływ środków pomocowych na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi musi być ograniczony i zrównoważony pozytywnymi skutkami, polegającymi na osiągnięciu celu będącego wspólnym interesem. Komisja uznała, że jeśli skutki negatywne wyraźnie przewyższają efekty pozytywne, pomoc nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym UE. W tym kontekście Komisja rozważyła w zasadzie dwa negatywne przypadki: pomoc gałęzi mającej nadwyżki produkcyjnej oraz realokację firmy.

W pierwszym przypadku Komisja zauważyła, że znaczny wzrost mocy produkcyjnych wywołany przez pomoc państwa na nierentownym rynku może nadmiernie zniekształcić konkurencję, gdyż stworzenie albo utrzymanie nadwyżki produkcyjnej może doprowadzić do obniżenia zysku oraz ograniczenia inwestycji konkurentów lub nawet ich wycofania się z rynku. Efektem tych zachowań mogą być niewydajne struktury rynkowe, które w dłuższej perspektywie są niekorzystne dla konsumentów. W konsekwencji państwa UE powinny mieć prawo udzielania pomocy regionalnej tylko w tych gałęziach, które nie są dostatecznie rozwinięte w Europie, gdyż większość przemysłu europejskiego przeżywa obecnie trudny okres nadmiernej produkcji oraz niedostosowania cen zbytu do oczekiwań producentów. Nie wydaje się, aby rozwiązanie zaproponowane przez Komisję było słuszne, gdyż przyjęcie restrykcyjnego podejścia do rozbudowy zakładów oznaczałoby brak możliwości wspierania na poziomie regionalnym innowacyjnych rozwiązań w tradycyjnych gałęziach, które przejściowo przeżywają trudności.

Podobne negatywne skutki zostały zidentyfikowane przez Komisję jako wynik pomocy regionalnej przyczyniającej się do zmiany lokalizacji działalności gospodarczej. Ponadto Komisja zadeklarowała w wytycznych na lata 2014-2020, że jeśli otrzymujący pomoc likwiduje taką samą lub podobną działalność w innym regionie EOG i przenosi swoją działalność do regionu objętego pomocą regionalną oraz jeśli istnieje związek przyczyn

nowo-skutkowy między wsparciem a przeniesieniem, to sytuacja ta zostanie uznana za negatywny skutek pomocy, który najprawdopodobniej nie zostanie zrównoważony pozytywnym efektem. Przesłanką znacznie przybliżającą Komisję do wydania negatywnej decyzji o możliwości udzielenia pomocy regionalnej będzie znaczne zmniejszenie liczby miejsc pracy na terenie EOG w istniejących zakładach przedsiębiorcy.

Obecnie producenci europejscy poszukują tańszych, efektywniejszych ekonomicznie regionów (*efficiency seeking investment*) przede wszystkim, aby przenieść do nich swoje zakłady a nie, aby realizować nowe inwestycje (*greenfield investment*) zwiększające ogólną produkcję. W takim przypadku pomoc regionalna jest tylko jednym z wielu, i to zazwyczaj nie najważniejszym czynnikiem (*pull factor*) decydującym o lokalizacji inwestycji. Nie wydaje się zatem, aby oferta pomocy regionalnej była warunkiem wystarczającym do przeniesienia produkcji wewnątrz UE. Natomiast brak możliwości udzielenia wsparcia regionalnego, rekompensującego koszty inwestycji w regionach słabiej rozwiniętych, może spowodować przenoszenie inwestycji poza UE, gdzie nie ma ani restrykcyjnych przepisów socjalnych i środowiskowych, a pomoc publiczna nie jest obwarowana tyłoma warunkami.

Z proceduralnego punktu widzenia, Komisja Europejska zapewniła sobie, że pomoc indywidualna przyznana w ramach zgłoszonego programu podlega obowiązkowi zgłoszenia, jeżeli w ciągu ostatnich dwóch lat otrzymujący pomoc zlikwidował taką samą lub podobną działalność na terenie EOG. W konsekwencji Komisja uzyska jeszcze szczegółowsze dane o inwestycjach regionalnych w państwach UE i może wyłapać przypadki pomocy regionalnej najbardziej zniekształcające konkurencję. Przepis ten może być pewnego rodzaju zabezpieczeniem dla państw, które przystąpiły do UE w ostatnich latach. Ze względu na niższe koszty produkcji były one często celem projektów inwestycyjnych firm z bogatszych państw, w tym z UE. Kraje Europy Zachodniej, wciąż odczuwające skutki kryzysu, doprowadziły w wielu punktach do uelastycznienia zasad udzielania pomocy regionalnej, co umożliwi im oferowanie bardziej atrakcyjnych zachęt inwestycyjnych. Jednakże omawiany przepis powinien w pewnym stopniu ograniczyć ewentualne przenoszenie zakładów z EŚW do innych państw UE.

Ostatnim warunkiem oceny krajowej pomocy regionalnej jest konieczność zapewnienia przejrzystości, tj. publikowanie informacji o udzielonej pomocy i otrzymujących wsparcie finansowe.

Komisja Europejska ma zamiar wprowadzić system ewaluacji interwencji publicznych na kształt tego, jaki wdrożono w odniesieniu do funduszy europejskich. W konsekwencji w wytycznych na lata 2014-2020 znajduje się postanowienie, że Komisja może skrócić okres obowiązywania niektórych programów pomocowych do czterech lat oraz przeprowadzać ewaluację ich działa-

nia. Działania te miałyby na celu ograniczenie potencjalnych możliwości zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej. Jednakże, ponieważ państwa członkowskie wyraziły obawę co do możliwości wykonywania takich ocen w odniesieniu do wielu programów, Komisja zgodziła się, aby postanowienia te dotyczyły jedynie programów o dużym budżecie, zawierających nowatorskie elementy bądź przewidujących istotne zmiany rynkowe, technologiczne i regulacyjne.

* Dr hab. Adam A. Ambroziak, prof. SGH, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: adam.ambroziak@sgh.waw.pl.

¹ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, DzUrz UE C 54 z 4.3.2006 r.

² Por. A.A. Ambroziak, *Warunki dopuszczalności krajowej pomocy regionalnej w latach 2007-2013*, „Wspólnoty Europejskie”, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, nr 2(171) 2006.

³ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, KOM(2012) 209 wersja ostateczna, Bruksela, 8 maja 2012 r.

⁴ W języku angielskim tytuł brzmi: „EU State Aid Modernization”, po francusku: „Modernisation de la politique de l’UE en matière d’aides d’État”.

⁵ A.A. Ambroziak, *State Aid as an Instrument for Reinforcing Competitiveness of Polish Undertakings. Necessity for Retargeting of the Granted Aid?*, w ramach projektu: Changes in Industrial Competitiveness as a Factor of Integration: Identifying Challenges of the Enlarged Single European Market, Research, CASE - Center for Social and Economic Research, funded by the 5th Framework Programme of the European Union, Brussels 2005 [http://www.adamambroziak.eu/text/State_Aid_Competitiveness_AAmbroziak_2005-11-25-final.pdf].

⁶ State Aid Action Plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009 – COM (2005) 107 final.

⁷ Komunikat Komisji pt. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, op. cit., s. 2.

⁸ Por. A.A. Ambroziak, *Strategy for the Re-launching of the EU Internal Market in Response to the Economic Crisis*, 2008-2010, „Yearbook of Polish European Studies”, Vol. 14/2011, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2011.

⁹ Komunikat Komisji pt. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, op. cit., s. 2.

¹⁰ Press-release IP-13-569.

¹¹ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, DzUrz UE C 54 z 4.3.2006 r.

¹² Dokument służb DG ds. Konkurencji zawierający projekt wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014-2020.

¹³ Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020, 2013/C, DzUrz UE C 209, 23.7.2013 r., s. 1.

¹⁴ Art. 107 ust. 3 lit a TFUE: Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest

nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia(...).

¹⁵ Art. 107 ust. 3 lit c TFUE: Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

¹⁶ Por. R. Zenc, *Zasady udzielania pomocy publicznej przez gminy*, Wydawnictwo TaxPress, Warszawa 2012.

¹⁷ Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych, DzUrz UE C, nr 312, 9.12.2005, s. 1.

¹⁸ Por. Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych, DzUrz UE C 25, 26.1.2013, s. 1.

¹⁹ Por. Rozporządzenie Rady (WE) nr 723/2009 z 25 czerwca 2009 r. w sprawie wspólnotowych ram prawnych konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), DzUrz UE L 206, 8.08.2009, s. 1.

²⁰ Ex-Post Evaluation of the Regional Aid Guidelines 2007-2013, Final Report, European Commission, December 2012.

²¹ Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund In Objective 1 and 2 Regions, Synthesis Report, European Union, Cohesion Policy, April 2010, s. 66, 166.

²² D. Mouqué, *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprises and innovation support?*, European Commission, Regional Focus, 02/2012, December 2012, s. 10.

²³ C. Criscuolo, R. Martin, H.G. Overman, J. Van Reenen, *The Causal Effects of an Industrial Policy*, “SERC Discussion Paper 98”, Spatial Economics Research Centre, January 2012, s. 2, 6-7.

²⁴ M. Hart, N. Driffield, S. Roper, K. Mole, *Evaluation of Regional Selective Assistance (RSA) in Scotland 2000-2004*, Business and Industry, Scottish Executive Social Research, The Scottish Government, 2008, s. 9, 48.

²⁵ F.-J. Bade, *The importance and effectiveness of the funding of large companies by means of commercial investment subsidies*, in the Framework of the joint task „Improvement of Regional Economic Structure” (GRW), *Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspolitik*, Technische Universität, Dortmund, January 2013, s. 12-13; P. Kouassivi, J.C. Bontron, B. Roudier, A.C. Reinstadler, *Evaluation du zonage AFR pour la période 2006-2013*, Résumé de l'évaluation. Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, Edatec, Segesa, Juillet 2011, s. 5 i 9.

²⁶ Między innymi przy okazji 3242 posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Konkurencyjności w formie debaty jawnej na temat punktów porządku obrad dotyczących zmian zasad udzielania pomocy publicznej (w tym przyjęcia ogólnego podejścia do projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE oraz projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z 7 maja 1998 r. dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu WE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa) oraz polityki przemysłowej, PRE 28/13, Bruksela, 24.5.2013.

²⁷ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rynek wewnętrzny a pomoc regionalna”, INT/653, Bruksela, 21.3.2013, s. 1.12.

²⁸ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rynek

wewnętrzny a pomoc regionalna”, INT/653, Bruksela, 21 marca 2013, s. 6.3.

²⁹ Opinia Komitetu Regionów „Wytyczne dotyczące regionalnej pomocy państwa na lata 2014-2020”, DzUrz UE C 62, 2.3.2013, s. 45 i 57.

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev. 2 i zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3037/90 oraz niektóre rozporządzenia WE w sprawie określonych dziedzin statystycznych, DzUrz UE L 393, 30.12.2006, s. 1.

³¹ Przykłady pokrewnych grup NACE Rev. 2, które umożliwiają na podstawie wytycznych 2014-2020 uznanie działalności za inną: produkcja pojazdów samochodowych – 2910 i produkcja nadwozi do pojazdów silnikowych; produkcja przyczep i naczep – 2920, produkcja wyrobów z drutu, łańcuchów i sprężyn – 2599

i produkcja narzędzi – 2593, a także produkcja wyrobów kosmetycznych i toaletowych – 2023 i produkcja olejków eterycznych – 2029.

³² Por. F.M. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 72, No. 8, 1958; C. Ch. Wolf, Jr., *Markets or governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, „MIT Press”, Cambridge 1988.

³³ Sposób mierzenia intensywności, tj. jej wielkość w poszczególnych regionach, będzie przedmiotem kolejnego artykułu.

³⁴ We wzorze na wysokość pomocy z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy procent jest równy intensywności pomocy inwestycyjnej w regionie.

JEDNOLITY RYNEK EUROPEJSKI

TRANSGRANICZNE KORZYSTANIE ZE ŚWIADCZEŃ OPIEKI POZASZPITALNEJ W PRAWIE UNIJNYM

*Marcin Kiełbasa**

Prawo pacjenta do uzyskania opieki medycznej w innym państwie członkowskim stanowi zagadnienie, które od co najmniej kilku lat jest przedmiotem ożywionej dyskusji na forum europejskim. Mimo iż sfera ochrony zdrowia stanowi jedną z nowszych dziedzin polityki Unii Europejskiej, to odgrywa ona coraz większą rolę w prawie UE¹. Najszybciej rozwija się ochrona zdrowia w aspekcie ponadgranicznym², tzn. obejmującym skorzystanie przez pacjenta z jednego państwa członkowskiego (tzw. państwa członkowskiego ubezpieczenia) ze świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim (państwa członkowskiego leczenia).

Istotne znaczenie w zagwarantowaniu praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej miało zastosowanie swobody świadczenia usług w obszarze świadczeń medycznych. Z uwagi na działanie tej zasady, państwa członkowskie UE nie mają całkowitej swobody w definiowaniu i organizacji swoich systemów opieki zdrowotnej. Mówiąc wprost – powinny one brać pod uwagę okoliczność, iż pacjenci mogą, teoretycznie w sposób co do zasady swobodny, udać się do innego państwa członkowskiego w celu uzyskania tam świadczenia opieki zdrowotnej. Państwa członkowskie jednakże mogą, pod pewnymi warunkami, wprowadzać środki, stanowiące swoisty „hamulec” dla powyższych zasad. Najistotniejszym z nich jest obecnie możliwość wprowadzenia tzw. uprzedniej zgody na zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych za granicą.

Przedstawienie zasad ponadgranicznego korzystania z pozaszpitalnych świadczeń opieki zdrowotnej podzielono na dwie części. Niniejszy artykuł poświęcony jest dostępowi pacjenta do ponadgranicznych świadczeń opieki pozaszpitalnej (świadczeń ambulatoryjnych) na podstawie tzw. rozporządzeń koordynacyjnych Unii Europejskiej oraz na podstawie traktatowych przepisów o swobodzie świadczenia usług, a także dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej również „TSUE”³ lub „Trybunałem”).

W kolejnym artykule zostanie zbadany dostęp do ponadgranicznych świadczeń medycznych, zgodnie z dyrektywą 2011/24/UE⁴, która powinna być wdrożona do krajowego porządku prawnego do 25 października 2013 r.

Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim UE na podstawie tzw. rozporządzeń koordynacyjnych

Tradycje współdziałania w świadczeniu opieki medycznej pacjentowi z jednego państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich na terenie innego państwa sięgają pierwszej połowy lat pięćdziesiątych. W 1953 roku podpisano Europejską Konwencję o pomocy społecznej i medycznej⁵, zapewniającą obywatelom państwa-sygnatariusza Konwencji przebywającym na terenie innego państwa prawo do skorzystania z bezpłatnej opieki zdrowotnej i pomocy społecznej⁶. W 1958 roku Rada EWG wydała dwa rozporządzenia⁷ o zabezpieczeniu społecznym pracowników migrujących i pracowników przygranicznych. Jednakże, dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku Wspólnota Europejska zaangażowała się w zdecydowanie w uregulowanie zagadnień zabezpieczenia społecznego i prawa do opieki zdrowotnej dla migrujących pracowników. Przyczyną było przekonanie, iż swobodne przemieszczanie się pracowników (a więc realizacja ekono-