

¹⁶ O. Kowalewski, M-J. Radło, 2011, *Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia”, Warszawa, nr 264, s. 9.

¹⁷ T. Korbutowicz, 2011, *Pomoc publiczna UE w warunkach kryzysu gospodarczego*, w: *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*, red. J. Kundera, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław, s. 410.

¹⁸ J. Almunia, *The impact of the crisis State aid regime for banks*, Brussels, 4 October 2011 (SPECH/11/632).

¹⁹ Mierzone wielkością spreadu EURIBOR 3M – OIS 3M, który to wskaźnik pokazuje poprawę lub pogorszenie w postrzeganiu sytuacji sektora bankowego przez uczestników rynku. Wzrost wielkości spreadu interpretowany jest jako spadek zaufania do banków i odwrotnie – spadek wielkości spreadu oznacza wzrost zaufania do sektora bankowego.

²⁰ Szerzej w: European Central Bank, 2010, *EU Banking sector stability*. September 2010, Frankfurt am Main oraz European Commission, 2011, *The effects...*, op.cit., s. 74-86.

²¹ Działania te obejmowały m.in.: zakup dłużnych papierów wartościowych, oferowanie bankom finansowania długoterminowego, a także – w przypadku niektórych banków centralnych - przeprowadzanie interwencji walutowych.

²² Zgodnie z ustaleniami szczytu krajów strefy euro z 26 października 2011 r., banki powinny do 30 czerwca 2012 r. osiągnąć minimalny poziom współczynnika wypłacalności obliczanego na bazie kapitałów najwyższej jakości (*Core Tier 1*) w wysokości 9%. Potrzeby banków w tym zakresie European Banking Authority (EBA) oszacowała na 106 mld euro.

²³ Narodowy Bank Polski, 2011, *Raport o stabilności systemu finansowego*. Grudzień 2011 r., Warszawa, s. 9.

²⁴ J. Almunia, *The impact of the crisis State...*, op.cit.

²⁵ O. Kowalewski, M-J. Radło, *Wpływ tymczasowej pomocy...*, op.cit., s. 51-55.

²⁶ *Bank State Aid in the Financial Crisis Fragmentation or Level Playing Field? A CEPS Task Force Report*. Chair: A. Sutton, Rapporteurs: K. Lannoo, Ch. Napoli, Centre for European Policy Studies, Brussels, October 2010.

²⁷ Od 1 stycznia 2011 r. funkcjonuje Europejski System Nadzoru Finansowego. Sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego w UE powierzono nowej instytucji - Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), natomiast za nadzór mikroostrożnościowy nad instytucjami finansowymi odpowiadają nowo powstałe Europejskie Urzędy Nadzoru (EUN).

POMOC PUBLICZNA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE W OKRESIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO W LATACH 2008-2010

Adam A. Ambroziak*

Kryzys finansowy i gospodarczy lat 2008-2010¹ sprowokował wiele rządów do podjęcia działań interwencyjnych. Ekonomiści różnych szkół i nurtów, poza twórcami

i reprezentantami koncepcji liberalizmu gospodarczego, wskazywali na rolę państwa jako ważnego czynnika stabilizującego rozwój gospodarczy. Uzasadnieniem interwencji państwa jest zawodność rynku, a więc sytuacje, kiedy rozwiązania rynkowe nie doprowadzają do oczekiwanych zachowań przedsiębiorców. W przypadku kryzysu gospodarczego w UE wskazywano przede wszystkim na brak pełnej informacji oraz utrudniony dostęp gospodarki realnej do środków finansowych.

W odpowiedzi na pojawiające się oznaki kryzysu gospodarczego na świecie w październiku 2008 r. Rada Europejska przyjęła, że w związku z wyjątkowymi okolicznościami zasady polityki konkurencji, zwłaszcza w odniesieniu do pomocy państwa, należy podporządkować szybkim i elastycznym działaniom, jednocześnie zapewniając dalsze przestrzeganie reguł jednolitego rynku².

Podstawą programową realizacji tych postanowień był komunikat Komisji Europejskiej (KE) z listopada 2008 r. pt. „*Europejski plan naprawy gospodarczej*”³, zakładający wykorzystanie instrumentów krótkoterminowych, mających na celu zwiększenie popytu, ochronę miejsc pracy i przywrócenie zaufania przedsiębiorców sfery realnej oraz sektora finansowego, a także długoterminowych, wspierających inwestycje, które w dłuższej perspektywie powinny zapewnić wyższą stopę wzrostu i trwałą dobrobyt.

Komisja, uznając możliwość występowania zawodności rynku, zdefiniowała dwa cele dopuszczalnego wsparcia:

- ☞ odblokowanie kredytowania sfery realnej przez banki,
- ☞ zachęcenie przedsiębiorców do inwestowania w ekologiczny i innowacyjny rozwój.

Działania te zakładały interwencję państwa w procesy wolnorynkowe, gdyż zarówno ułatwienie dostępu do kapitału, jak i wsparcie ukierunkowujące gospodarkę UE na działania innowacyjne czy proekologiczne mają znamiona pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁴.

Biorąc pod uwagę specyfikę beneficjentów oraz problemy, z jakimi musieli się oni zmierzyć w obliczu kryzysu gospodarczego, Komisja przygotowała wytyczne regulujące udzielanie pomocy instytucjom finansowym i przedsiębiorstwom ze sfery realnej gospodarki. Dopuszczono możliwość dokapitalizowania instytucji finansowych, likwidację niektórych z nich w sposób kontrolowany lub współfinansowanie programów naprawczych w celu odzyskania płynności⁵. Główną przesłanką pomocy była ochrona stabilności finansowej i podtrzymanie akcji kredytowej banków. W okresie kryzysu finansowego, wobec niepewnej wyceny aktywów o obniżonej wartości i ich lokalizacji, zmniejszyła się podaż kredytów, co spowodowało ograniczenie działalności produkcyjnej i usługowej.

Komisja Europejska przyjęła, że wsparcie sfery realnej nie powinno zniekształcać warunków konkurencji na rynku wewnętrznym UE, a państwa członkowskie nie powinny „prześcigać się” w przyznawaniu dotacji, gdyż byłoby to niekorzystne dla całej UE. Na początku 2009 r. Komisja nieznacznie zmodyfikowała reguły udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom sfery realnej w okresie do końca 2010 r. (por. „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego”⁶). Dotyczyło to przede wszystkim pomocy publicznej objętej rozporządzeniem wyłączeniowym spod obowiązku notyfikowania Komisji⁷. Na początku 2011 r., w związku z wysoką niestabilnością rynków finansowych oraz brakiem pewności, jak się będzie rozwijać sytuacja gospodarcza, Komisja przedłużyła stosowanie pomocy antykryzysowej dla gospodarki realnej do końca 2011 roku⁸.

Zmiany w wielkości udzielanej pomocy publicznej w państwach członkowskich UE⁹

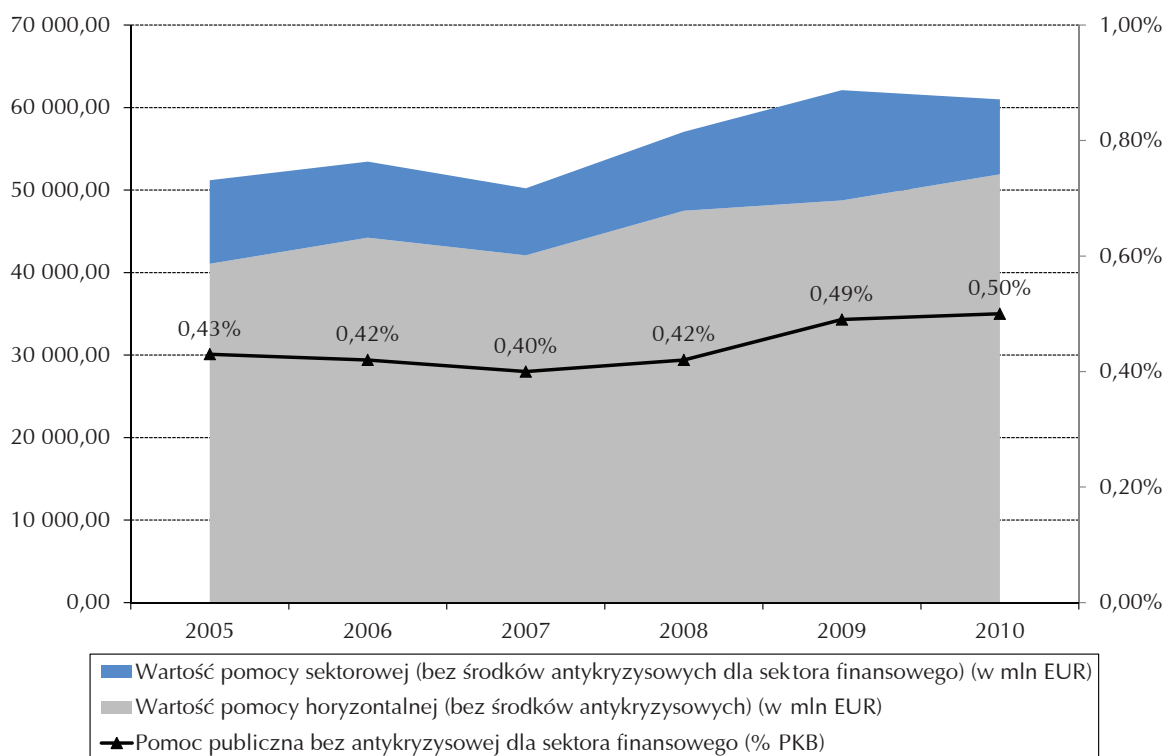
Okres kryzysu gospodarczego charakteryzował się wzrostem wartości pomocy publicznej udzielonej prze-

mysłowi przetwórczemu i sektorowi usług z poziomu 51,2 mld euro w 2005 r. do 61,0 mld euro w 2010 r. (wykres 1), przy czym wartość pomocy udzielonej na podstawie tymczasowych ram prawnych była niewielka¹⁰. Spadek wartości pomocy do poziomu 50,2 mld euro w 2007 r. (o 2,1 mld euro w porównaniu z rokiem poprzednim) wynikał przypuszczalnie z dwóch powodów. Po pierwsze, w 2007 r. przystąpiły do UE Bułgaria i Rumunia, które tuż przed akcesją, a więc w 2006 r., starały się zrealizować większość działań interwencyjnych wymagających środków publicznych. Po akcesji środki te mogłyby być zakwestionowane jako niezgodne z *acquis*. Po drugie, 2007 r. był pierwszym rokiem nowej perspektywy finansowej, w którym nowe państwa członkowskie przygotowywały programy operacyjne będące podstawą udzielania wsparcia przedsiębiorcom do 2013 r. W kolejnych latach wartość pomocy publicznej rosła, co wynikało zarówno z uruchomienia funduszy europejskich, jak i z działań interwencyjnych państw członkowskich w okresie kryzysu gospodarczego lat 2008-2010.

Odnosząc wartość pomocy publicznej do PKB, można określić stopień zaangażowania środków publicznych w gospodarkę, a także stopień zaangażowania finansowego interwencjonizmu państwa (wykres 1). W okresie kryzysu gospodarczego nastąpił istotny wzrost udzia-

Wykres 1

Wartość pomocy publicznej w UE w mln EUR oraz w % PKB w latach 2005-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KE: Sprawozdanie Komisji, Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy w związku z kryzysem dla sektora finansowego - Aktualizacja z wiosny 2010 r., Bruksela, 27.5.2010, KOM(2010)255, Commission Staff Working Paper - Autumn 2011 Update, Brussels, 1.12.2011, COM(2011) 848.

tu wartości pomocy publicznej w stosunku do PKB z 0,42% w 2000 r. do 2,35% w 2008 r. i 3,46% PKB w 2009 r. Wyłączając jednak wsparcie sektora finansowego, wskaźnik ten dla sfery realnej gospodarki osiągnął poziom 0,5% w 2010 r., co oznacza, że nastąpił, choć mniejszy niż można się było spodziewać, wzrost wartości pomocy w stosunku do PKB, tym bardziej, że nastąpił spadek wartości nominalnej PKB w 2009 r.

Pomoc sektorowa

Analizując tendencje zmian polityki pomocy publicznej w UE w okresie kryzysu gospodarczego, warto odnieść się do dwóch rodzajów pomocy: sektorowej i horyzontalnej. Pierwsza z nich to wsparcie przedsiębiorstw funkcjonujących w konkretnych, potrzebujących pomocy sektorach gospodarki. W latach 90. głównym jej celem było utrzymanie firm na rynku i poprawa ich funkcjonowania. Jednak w wyniku wprowadzonej w 2005 r. reformy polityki pomocy publicznej pomoc sektorowa jest ograniczana, a obowiązujące przepisy przewidują przede wszystkim pomoc o charakterze *de facto* horyzontalnym (wsparcie ochrony środowiska przyrodnicze-

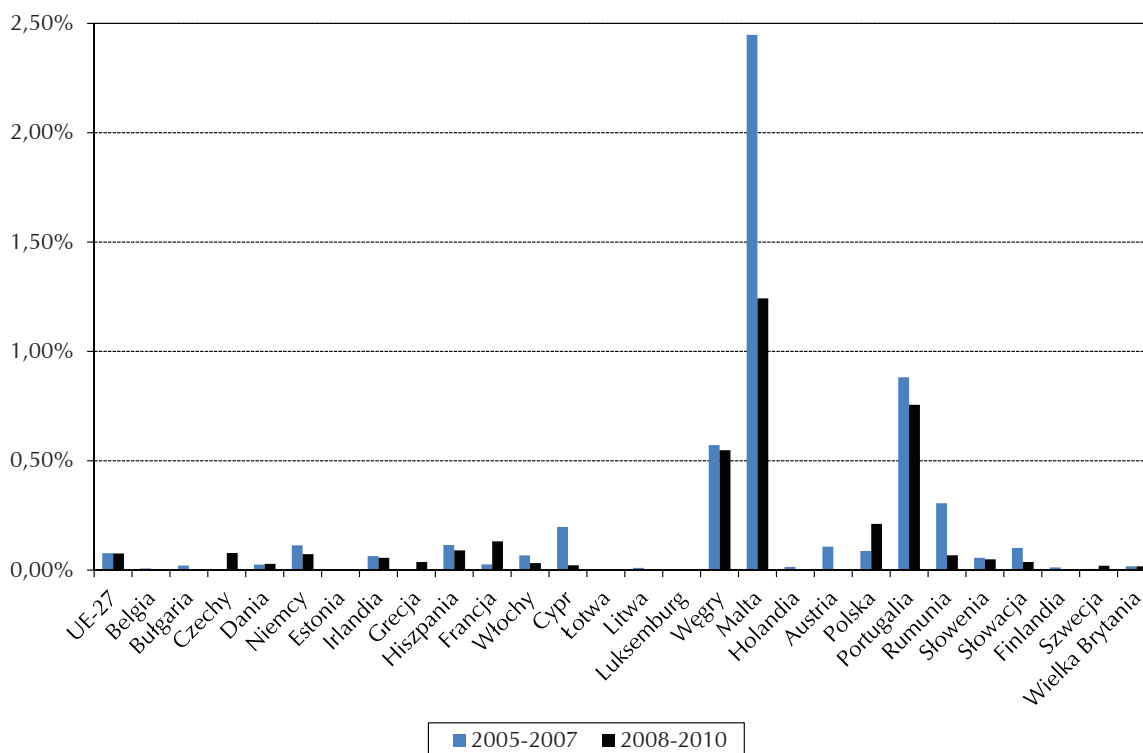
go, wzrostu zatrudnienia, szkoleń czy innowacyjnych rozwiązań). W trakcie kryzysu gospodarczego pojawiły się jednak oczekiwania wsparcia sektorowego.

Pomoc sektorową otrzymują przedsiębiorstwa działające w określonej branży, jednak nie może ona pokrywać bieżących kosztów działalności. Tak było również w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy nie zmieniono przepisów udzielania pomocy sektorowej, z wyjątkiem przepisów ułatwiających wsparcie instytucji finansowych.

Francja, Niemcy, Portugalia, Hiszpania, Węgry, Włochy i Wielka Brytania udzieliły w okresie kryzysu gospodarczego największej wartościowo pomocy sektorowej. Pozycję interwencyjną poszczególnych państw lepiej jednak analizować za pomocą wskaźników udziału wartości pomocy sektorowej w PKB. Duże państwa, mające rozbudowany przemysł, udzielały większego wsparcia w postaci programów dostosowawczych, ratujących lub restrukturyzujących poszczególne sektory. Analizując strumień pomocy sektorowej można stwierdzić, że w okresie kryzysu pomoc sektorowa w relacji do PKB wzrosła pięciokrotnie we Francji (z poziomu 0,03% PKB w latach 2005-2007 do średnio 0,13% PKB w latach 2008-2010),

Wykres 2

Pomoc sektorowa (bez środków antykryzysowych) w % PKB w latach 2005-2010 (średnia dla lat 2005-2007 i 2008-2010)



Źródło: Jak w wykresie 1.

dwukrotnie w Polsce (z 0,09% do 0,21%) i w Szwecji (0,01% do 0,02%) oraz została odnotowana w krajach, w których wcześniej jej nie udzielano, tj. w Czechach (0,08%) i Grecji (0,04%). W tym samym okresie w większości państw, mimo kryzysu, nastąpił spadek relacji udzielonej pomocy sektorowej do PKB, co przy ograniczonym wzroście gospodarczym może świadczyć o wprowadzeniu cięć i ograniczonej interwencji finansowej, m. in. w: Belgii, Bułgarii, Niemczech, Hiszpanii, Włoszech, a także na Malcie (z 2,45% do 1,24%).

Pomoc sektorowa ma inny charakter niż w latach 90. Obowiązujące przepisy nie zezwalają bowiem na operacyjne wspieranie bieżącego funkcjonowania przedsiębiorstw. Znaczna część wsparcia sektorowego była realizowana w postaci programów ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw¹¹. Niewątpliwie kryzys gospodarczy obnażył ułomności wielu firm, które w okresie prosperity dobrze funkcjonowały, jednak wobec ograniczonego dostępu do środków finansowych zmuszone były do podjęcia działań zmieniających ich strukturę zatrudnienia, organizacji czy produkcji. A zatem kryzys wymusił niezbędne dostosowania restrukturyzacyjne w przemyśle przetwórczym, których przeprowadzenie, ograniczające negatywne skutki społeczne, wiązało się z interwencją rządów państw członkowskich.

Ponadto, dopuszczalna pomoc sektorowa najczęściej ma na celu wspieranie działań środowiskowych, komercjalizację wyników badań rozwojowych, specjalistyczne szkolenie pracowników czy zamykanie zakładów. W konsekwencji, wsparcie przyznane w okresie kryzysu nie powinno znacząco zmniejszać konkurencji na rynku wewnętrznym UE.

Pomoc horyzontalna

Realizując decyzję Rady Europejskiej, państwa członkowskie zaczęły stopniowo ograniczać pomoc sektorową na rzecz horyzontalnej. Cechą odróżniającą pomoc horyzontalną od sektorowej jest jej dopuszczalność, niezależna od sektora, do którego został zaliczony starający się o pomoc, a jej uzasadnieniem – „realizacja wspólnego interesu”. Konsekwencją tego podejścia jest dopuszczenie, pod pewnymi warunkami, określonych rodzajów pomocy, w tym wspierającej zatrudnienie, ochronę środowiska, szkolenia, badania i rozwój, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz przedsiębiorstwa zlokalizowane w określonych regionach (krajowa pomoc regionalna).

W okresie kryzysu gospodarczego udział pomocy horyzontalnej w ogólnej wartości pomocy publicznej udzielonej przemysłowi i usługom (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) wzrósł z 80,2% w 2005 r. do 85,1% w 2010 r. (wykres 3). Średni jej udział w latach 2008-2010 był o 2 punkty procentowe wyższy niż w latach 2005-2007 i wyniósł 84%.

Pomoc horyzontalna w Luksemburgu, Estonii, Finlandii, Szwecji i na Łotwie stanowi od 4-5 lat blisko 100% ogólnej pomocy. W niektórych innych państwach w okresie kryzysu udział pomocy horyzontalnej wzrósł do prawie 100%, na Litwie (z 93% do 100%), w Austrii (z 84% do 99%), Belgii (z 97% do 100%), Holandii (z 94% do 99%) oraz na Cyprze (z 79% do 95%).

Zdecydowanie niższe wskaźniki, a nawet ich obniżenie w okresie kryzysowym w porównaniu z latami 2005-2007, odnotowano w Grecji (z 99% do 95%), Francji (z 94% do 78%) i Polsce (z 79% do 70%). Zwiększyły się natomiast udziały pomocy horyzontalnej w pomocy publicznej ogółem w państwach o najniższym jej udziale: na Malcie z 3% do 17%, w Portugalii z 12% do 18%, na Węgrzech z 47% do 70%.

Wzrósł również wskaźnik udziału wartości pomocy horyzontalnej w relacji do PKB (wykres 4). Przyjmuje się, że wzrost tego wskaźnika oznacza wzrost interwencji prorozwojowych państwa. Niewątpliwym liderem są Węgry, gdzie udział ten wzrósł z 0,50% w latach 2005-2007 do 1,17% w latach 2008-2010. Wskaźnik wzrósł również w Austrii (z 0,38% do 0,65%), Danii (z 0,66% do 0,80%), ale także w niektórych nowych państwach członkowskich – w Polsce (z 0,35% do 0,51%), Słowenii (z 0,37% do 0,66%) i na Malcie (z 0,06% do 0,23%). Natomiast jego spadek nastąpił na Łotwie (z 0,58% do 0,24%), w Bułgarii (z 0,09% do 0,05%), Niemczech (z 0,54% do 0,52%) i Szwecji (z 0,86% do 0,78%).

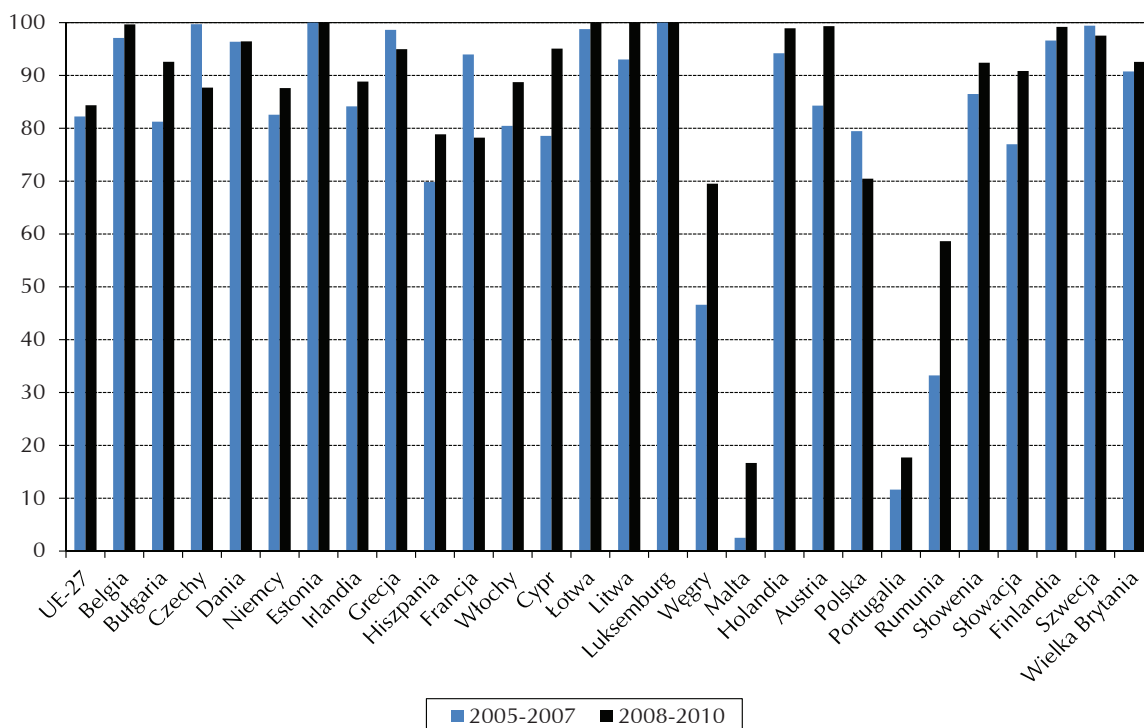
Wzrost udziału pomocy horyzontalnej zarówno w ogólnej wartości pomocy, jak i w relacji do PKB, świadczy o utrzymującej się tendencji wzrostu działań rozwiązujących wspólne problemy, a nie powodujących tylko wirtualną poprawę konkurencyjności niektórych branż przemysłu. Należy to wiązać z restrykcyjną kontrolą pomocy publicznej *ex ante* przez Komisję Europejską i świadomością państw członkowskich konieczności efektywnego gospodarowania środkami publicznymi i przeznaczania ich na pobudzenie długookresowego wzrostu, a nie osiągnięcie jedynie doraźnych celów.

Odpowiednie programowanie i wydatkowanie funduszy europejskich dla przedsiębiorstw w latach 2007-2013 wzmacnia horyzontalny charakter interwencji państwowych, ograniczając komponent sektorowy. Świadczyć o tym może zmiana struktury pomocy horyzontalnej w UE (wykres 5).

W okresie kryzysu gospodarczego największy udział w ogólnej pomocy horyzontalnej miała pomoc regionalna (wzrost z 23,7% w 2007 r. do ponad 28,6% w 2010 r.). Na drugim miejscu, pod względem wzrostu udziału, uplasowała się pomoc na badania, rozwój i innowacyjność – B+R+I (wzrost z 18,1% w 2007 r. do 21,1% w 2010 r.). Zmniejszył się natomiast udział pomocy na ochronę środowiska (z 29,3% w 2007 r. do 27,9% w 2010 r.), dla MŚP (z 11,6% do 5,0%) oraz wspierającej wzrost zatrudnienia (z 7,0% do 5,4%). Na mniej więcej porównywalnym poziomie, nieprzekraczającym 2%, pozostał udział pomocy na szkolenia.

Wykres 3

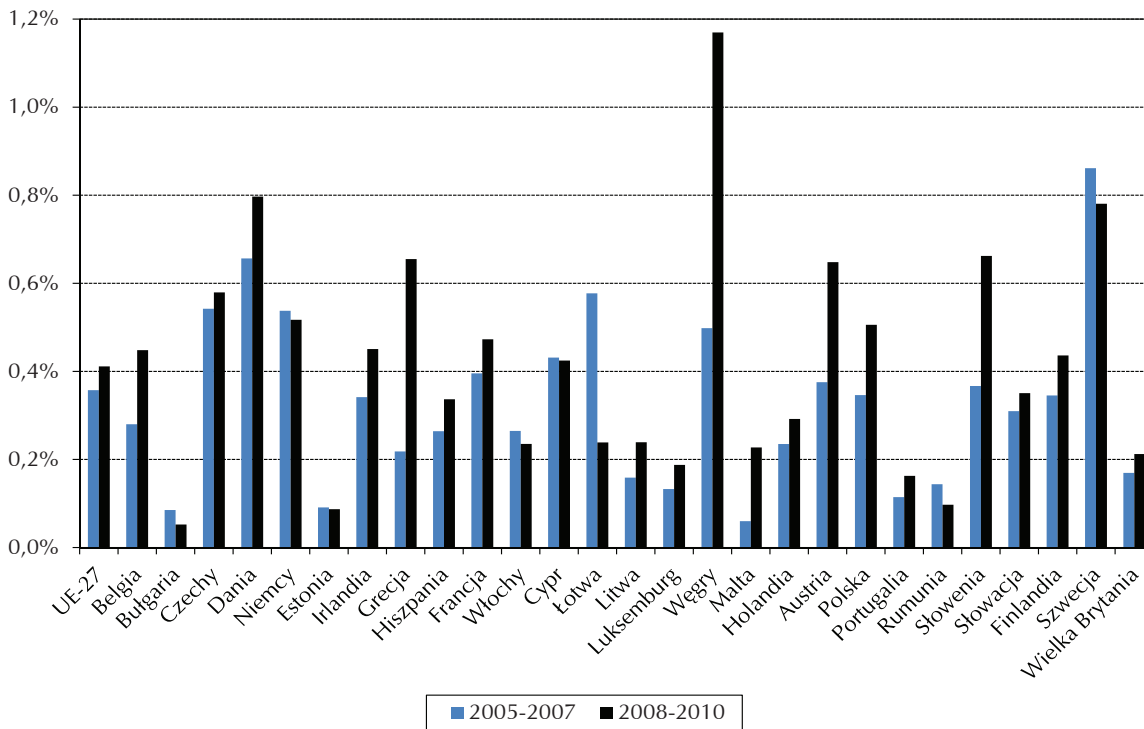
Udział pomocy horyzontalnej w ogólnej wartości pomocy publicznej w UE (bez pomocy antykrzysowej dla sektora finansowego) w % w latach 2005-2010 (średnia dla lat 2005-2007 i 2008-2010)



Źródło: Jak w wykresie 1.

Wykres 4

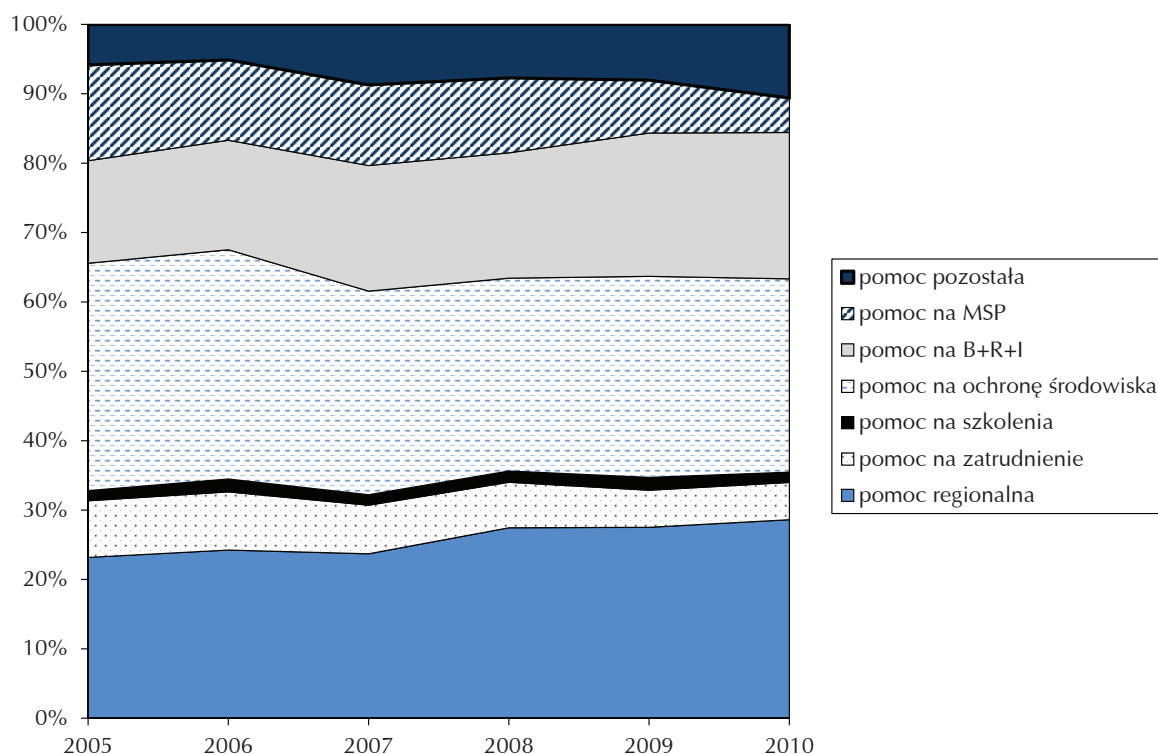
Pomoc horyzontalna w % PKB w latach 2005-2010 (średnia dla lat 2005-2007 i 2008-2010)



Źródło: Jak w wykresie 1.

Wykres 5

Udział różnych rodzajów pomocy horyzontalnej w latach 2005-2010



Źródło: Jak w wykresie 1.

Pomoc regionalna

Szeroka definicja zawodności rynku obejmuje również występowanie znacznych różnic w rozwoju regionalnym, które mogą być traktowane jako przesłanka udzielania pomocy publicznej. Zróżnicowanie poziomu i dynamiki rozwoju regionów oraz ich konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej są zjawiskami normalnymi, wpisanymi w istotę wzrostu gospodarczego, jednocześnie jednak mogą one stanowić bariery rozwoju regionalnego. Dlatego też Komisja Europejska dopuszcza udzielanie pomocy regionalnej i to nie tylko w okresie dekonjunktury¹².

Państwami, które udzieliły największej pomocy regionalnej w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008-2010 były: Francja (27,4% pomocy ogółem), Niemcy (25,2%), Grecja (9,6%), Hiszpania (9,3%) i Włochy (7,2%). Dwa pierwsze państwa udzieliły w latach 2008-2010 ponad połowę pomocy przeznaczonej dla przedsiębiorstw w regionach. Obraz ten jednak zmienia się, jeśli analizuje się znaczenie tej pomocy dla gospodarki, odnosząc kwoty nominalne do PKB. Zdecydowanym liderem jest w tym przypadku Grecja, w której w trzech latach poprzedzających kryzys relacja pomocy regionalnej do PKB kształtowała się na poziomie 0,16%, a w okresie kryzysu ponad 0,57%. W latach 2008-2010 wskaźnik ten wzrósł w nowych państwach członkow-

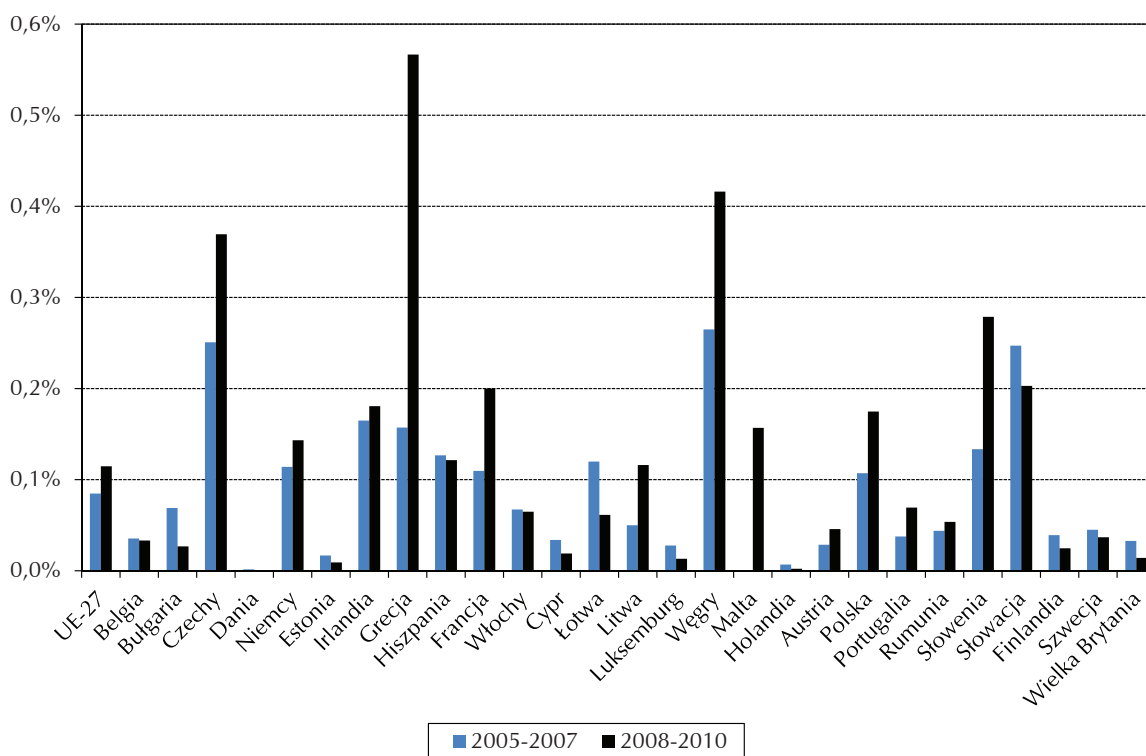
skich, na Węgrzech (z 0,26% średnio w latach 2005-2007 do 0,42% średnio w latach 2008-2010), w Czechach (z 0,25% do 0,37%), Słowenii (z 0,13% do 0,28%) i w Polsce (z 0,11% do 0,17%), a także w państwach starej Unii, we Francji (z 0,11% do 0,20%), Irlandii (z 0,16% do 0,18%) oraz w Niemczech (z 0,11% do 0,14%) (wykres 6).

Relatywnie wysoki udział pomocy regionalnej w stosunku do PKB w państwach Europy Środkowej wynika z dobrego wykorzystania funduszy europejskich. Znaczoną ich część w formie krajowej pomocy regionalnej otrzymują przedsiębiorstwa, zlokalizowane w najslabiej rozwiniętych regionach UE (w których PKB *per capita* wynosi mniej niż 75% średniej UE). Ponadto lata 2008-2010 były okresem, realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych przez UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

Oprócz tych państw wysoki wskaźnik udziału krajowej pomocy regionalnej w relacji do PKB odnotowano w Niemczech i Francji. W przeciwieństwie do nowych państw członkowskich, większość regionów tych dwóch państw nie kwalifikuje się do pomocy regionalnej (choć wschodnie landy Niemiec nadal mogły korzystać z takiego wsparcia). Relatywnie wysokie współczynniki udzielonej pomocy regionalnej w % PKB w okresie kryzysu wynikają z jednej strony ze spadku PKB, z drugiej zaś z umiejętności przygotowania takich programów pomo-

Wykres 6

Krajowa pomoc regionalna w % PKB w latach 2005-2007 i 2008-2010



Źródło: Jak w wykresie 1.

cowych dla przedsiębiorstw, które mogły stanowić wsparcie dla nowych inwestycji, rozumianych zarówno jako całkowicie nowe przedsięwzięcia, jak i mających na celu istotną zmianę wytwarzanych produktów lub procesów technologicznych.

Pomoc na rzecz środowiska przyrodniczego

Jednym z dopuszczalnych rodzajów pomocy horyzontalnej jest wsparcie ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę cele środowiskowe UE, szczególnie mocno zarysowane od początku lat 90., nie powinno dziwić zaakceptowanie przez Komisję Europejską tego rodzaju wsparcia. Uzasadnieniem jest jedna z zawodności rynku, tj. znaczny wzrost kosztów działalności gospodarczej w przypadku uwzględnienia ochrony środowiska. Zjawisko to nasila się szczególnie w okresie kryzysu, kiedy przedsiębiorcy mają utrudniony dostęp do źródeł finansowania i gdy nie tylko ich pozycja, ale wręcz ich istnienie jest zagrożone. Stąd Komisja uelastyczyła zasady, zwiększając możliwości udzielania antykryzysowej pomocy publicznej wspierającej działania chroniące środowisko.

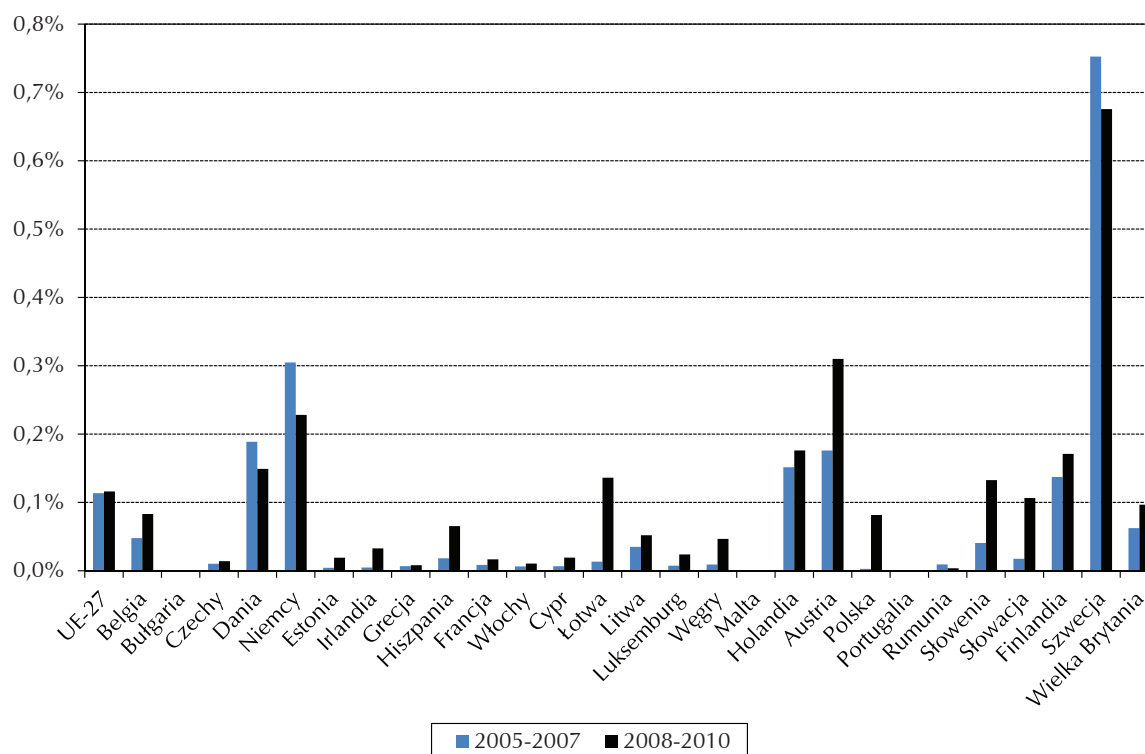
Pomoc publiczna na rzecz środowiska zaczęła mieć istotny udział we wsparciu horyzontalnym za sprawą Niemiec. Tuż przed kryzysem ponad połowa wartości

ogółem tego rodzaju pomocy w UE była udzielona przez ten kraj. W latach 2008-2010 udział Niemiec zmalał, chociaż nadal był wysoki (około 39,7%). Z możliwości wspierania przemysłu w sferze ekologicznej w okresie kryzysu gospodarczego skorzystała Hiszpania. Jej udział w pomocy ogółem na rzecz ochrony środowiska w UE wzrósł trzykrotnie - do 4,9%. Relatywnie wysokie udziały w czasie dekonjunktury utrzymały: Szwecja (16,1%), Wielka Brytania (11,6%), Holandia (7,3%) i Austria (6,2%).

Inaczej niż w przypadku innych rodzajów pomocy horyzontalnej, grupa państw udzielających największej pomocy w wartościach nominalnych jest tą samą grupą, w której pomoc na ochronę środowiska w % PKB jest też największa (wykres 7.). Należą do niej: Holandia (0,18%) i Finlandia (0,17%) - kraje z rosnącym udziałem w okresie kryzysu w porównaniu z latami sprzed dekonjunktury oraz Szwecja (0,68%) i Niemcy (0,23%) - kraje z malejącym udziałem. Inwestycje środowiskowe w tych państwach - współfinansowane ze środków publicznych, ale realizowane przez przedsiębiorców - nie mają na celu spełnienie ekologicznych wymogów unijnych, ale oferowanie wyrobów spełniających bardziej wyśrubowane normy ochrony środowiska, niż produkowane przez przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich.

Wykres 7

Pomoc publiczna na rzecz ochrony środowiska w % PKB w latach 2005-2007 i 2008-2010



Źródło: Jak w wykresie 1.

W ostatnich latach w Unii wymogi środowiskowe rosną. Wsparcie przedsiębiorców w okresie kryzysu gospodarczego, umożliwiające im spełnianie bardziej restrykcyjnych norm, zmniejsza jednak konkurencję. Prawdopodobnie w przyszłości, w związku z tendencją zaostrzania przepisów środowiskowych, wymogi, których spełnienie obecnie jest dofinansowywane ze środków unijnych, staną się obligatoryjne. Wówczas przedsiębiorcy unijni, którzy nie dostosowali się do nowych wymogów, będą musieli to zrobić bez wsparcia państwa.

Ponadto, kampanie reklamowe coraz częściej uświadamiają konsumentom, jak ostre normy ochrony środowiska muszą spełniać nabywane przez nich towary i usługi. W rezultacie rządy państw członkowskich, zwiększając w okresie kryzysu pomoc wspierającą ochronę środowiska, przyczyniały się do długookresowego rozwoju swoich przedsiębiorstw.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej również nastąpił relatywny wzrost pomocy na rzecz środowiska liczonej w % PKB, jednak najczęściej wynika to z dostępu do funduszy europejskich, które wymuszają określone zachowania proekologiczne przedsiębiorców. Trudno jednak jednoznacznie ocenić czy projekty współfinansowane ze środków unijnych w okresie kryzysu gospodarczego są nastawione na przyszłe działania przedsiębiorców, czy też mają na celu jedynie spełnienie unijnych wymogów środowiskowych.

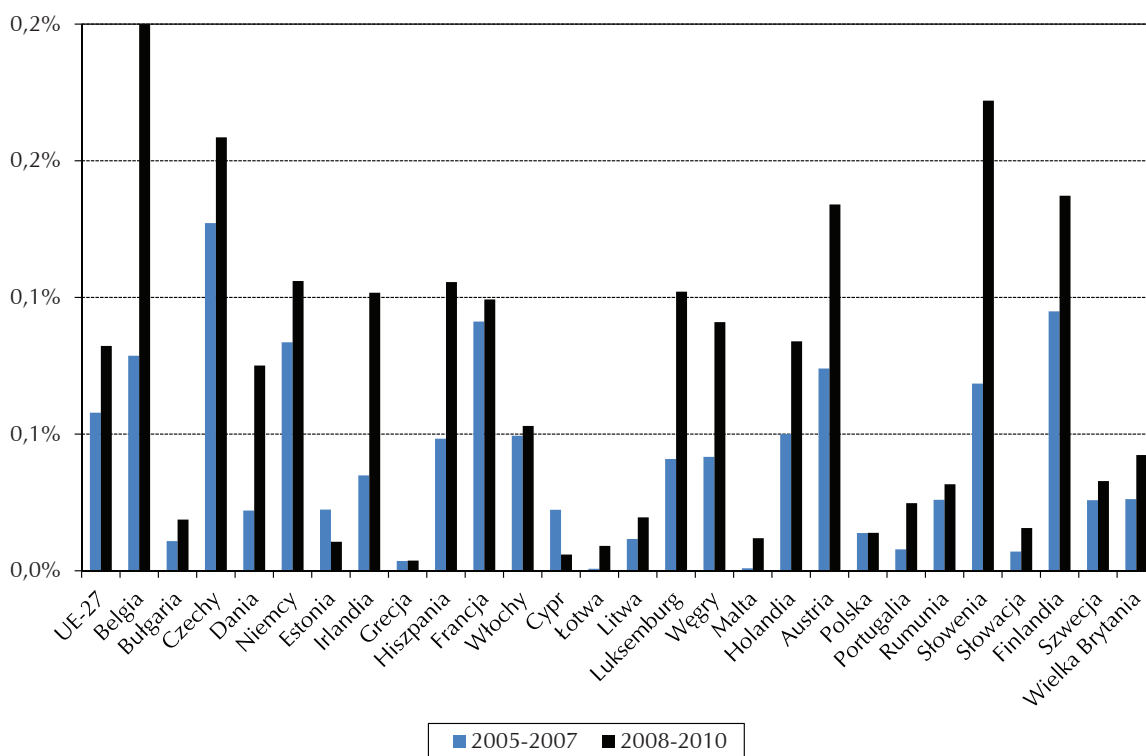
Pomoc na badania, rozwój i innowacyjność

Pomoc na badania, rozwój i innowacyjność jest specyficznym rodzajem wsparcia publicznego dla przedsiębiorców. Jest uzasadniana zawodnością rynku spowodowaną zbyt wysokim ryzykiem osiągnięcia korzyści z prowadzenia badań lub wprowadzania innowacyjnych produktów i usług.

Z powodu kryzysu skłonność przedsiębiorców do inwestowania w innowacyjne technologie była jeszcze bardziej ograniczona. W konsekwencji Komisja uelastyczniła przepisy regulujące pomoc wspierającą badania, rozwój i innowacyjność (dalej B+R+I). W latach 2008-2010 Niemcy znajdowały się na pierwszym miejscu wśród państw UE, udzielających pomocy wspierającej B+R+I (26,3% ogólnej pomocy na B+R+I w UE), wyprzedzając Francję (19,0%), co nie odbiegało od sytuacji z poprzednich lat. Istotne jest jednak odniesienie wartości udzielonej pomocy do PKB (wykres 8). Prawie we wszystkich państwach wskaźnik ten wzrósł w czasie kryzysu gospodarczego. Relatywnie najwięcej pomocy na B+R+I w % PKB w latach 2008-2010 udzielały: Belgia (0,20% PKB), Słowenia (0,17%), Czechy (0,16%), Finlandia (0,14%), Austria (0,13%) Hiszpania i Niemcy (po 0,11%) oraz Francja i Luksemburg (po 0,1%). Mimo kryzysu zarówno wielkości bezwzględne, jak i względne (w % PKB; co prawda malejące w wielu krajach) rosły.

Wykres 8

Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacyjność w % PKB w latach 2005-2007 i 2008-2010



Źródło: Jak w wykresie 1.

Wsparcie B+R+I przez rządy państw członkowskich stanowiło najczęściej realizację postulatów przedsiębiorców, spełnienie oczekiwań społecznych, zapewnienie zgodności działań rządów z regulacjami unijnymi, ale – co najważniejsze – było ukierunkowaniem rozwoju tych przedsiębiorstw w okresie pokryzysowym. Zakładano, że po okresie kryzysu przedsiębiorcy będą prowadzić działalność gospodarczą bez dalszego wsparcia. Ich dodatkowym atutem miało być wprowadzanie nowych, innowacyjnych towarów na rynek, zaprojektowanych dzięki wsparciu rządów państw członkowskich w okresie kryzysu.

Taką pomoc otrzymał w UE przemysł motoryzacyjny. W okresie kryzysu gospodarczego, kiedy popyt na samochody drastycznie zmalał, rządy: francuski, niemiecki, hiszpański, belgijski i szwedzki skierowały do tego sektora olbrzymie środki finansowe na B+R+I oraz na działania proekologiczne¹³. Stąd też wartości bezwzględne i względne udzielonej pomocy na B+R+I w tych państwach były relatywnie wysokie. W efekcie, już w 2010 r., poszczególne koncerny zaprezentowały innowacyjne rozwiązania w postaci samochodów o napędzie elektrycznym, których produkcja i sprzedaż jest wspierana w UE jako innowacyjna technologia, chroniąca środowisko oraz ograniczająca emisję gazów cieplarnianych.

Można zatem stwierdzić, że umiejętnie udzielane wsparcie, np. w formie pomocy na badania, rozwój i innowacje, przedsiębiorcom gotowym zaoferować nowe produkty, może prowadzić do ich rozwoju w okresie po kryzysie. W takiej sytuacji spadek koniunktury jest wykorzystywany przez przedsiębiorstwa na przygotowywanie się do wejścia na rynek z nowymi wyrobami i usługami. Wydaje się zatem, że tego rodzaju działania są optymalnymi, z punktu widzenia efektywności wykorzystywania środków publicznych i interwencji państwa w gospodarce, w tym w okresie dekoniunktury.

Jeśli chodzi o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, to na uwagę zasługuje fakt, że pomoc na B+R+I istotny udział liczonej w % PKB miała tylko w Czechach, na Węgrzech i w Słowenii. Mimo że programy operacyjne, określające warunki i priorytety rozdysponowania funduszy europejskich, przewidują wsparcie nowych technologii w przedsiębiorstwach we wszystkich krajach tej części UE, to jednak w większości tych państw wartość pomocy na B+R+I w odniesieniu do PKB nie była istotna w okresie kryzysu. Nie wykorzystano zatem lat 2008-2010 na wsparcie firm, które mogłyby konkurować nowymi towarami i usługami w okresie prosperity. Oznacza to powiększanie się dystansu w rozwoju nowych technologii między słabszą grupą państw Europy Środkowej i Wschodniej w porównaniu z lepiej rozwiniętymi z zachodniej części UE.

Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na zatrudnienie oraz szkolenie

Pomoc udzielana MŚP oraz wspierająca zatrudnienie i szkolenia wydaje się być jednym z najważniejszych rodzajów wsparcia publicznego w okresie kryzysu gospodarczego. Zarówno poprawa warunków funkcjonowania MŚP, jak i wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy oraz przekwalifikowania pracowników powinny stanowić jeden z głównych celów polityki gospodarczej państwa.

Z analizy wartości pomocy dla MŚP, wspierającej zatrudnienie oraz szkolenia, a także udziału wsparcia na te cele w PKB wynika, że obie wielkości malały w okresie kryzysu gospodarczego. Brak zainteresowania ze strony MŚP wsparciem rozwoju, usługami doradczymi, promowaniem towarów oraz usług, ogólna niechęć pracodawców do prowadzenia nowych inwestycji i zatrudniania nowych pracowników oraz szkolenia już zatrudnionych, a także czasami skomplikowane procedury administracyjne spowodowały, że rzadko udzielano pomocy na te cele. Specjalne przepisy umożliwiające preferencyjne traktowanie MŚP nie spotkały się z zainteresowaniem potencjalnych beneficjentów. W konsekwencji, próba ukierunkowania MŚP na inwestycje ekologiczne czy też podwyższonego ryzyka, wobec znacz-

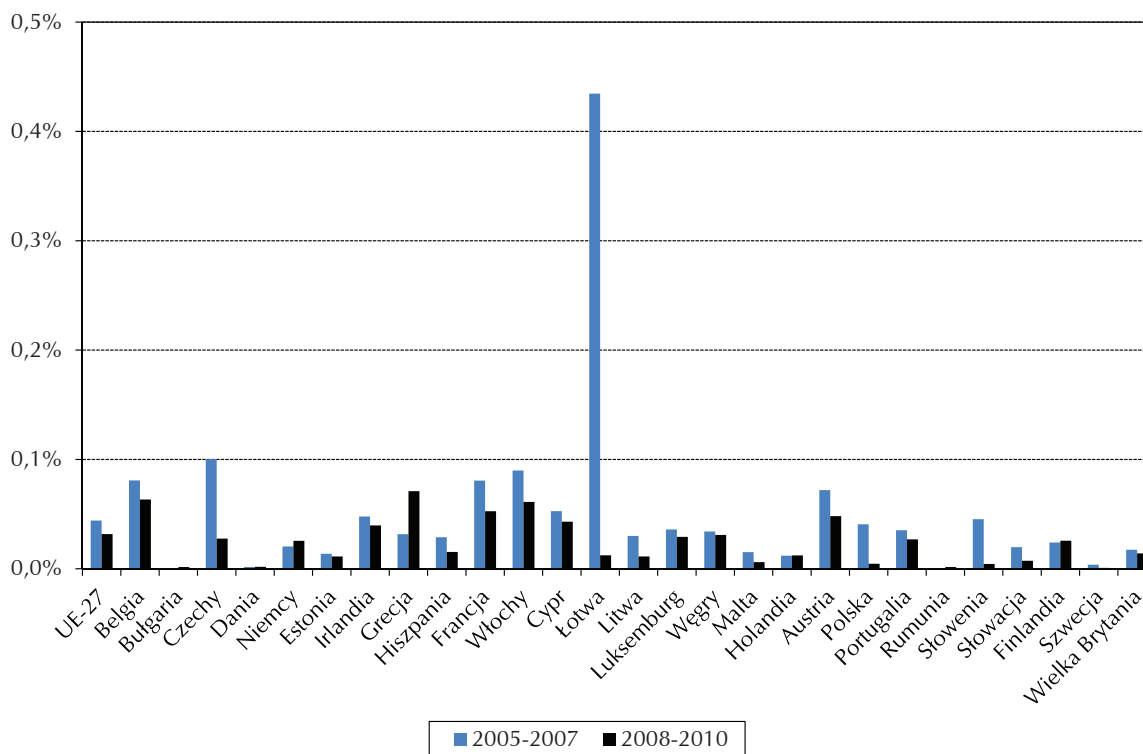
nego ograniczenia dostępu do kredytów obrotowych, nie zakończyła się sukcesem.

Efektom tego był ogólny spadek wskaźnika udziału pomocy dla MŚP liczonego w % PKB w prawie wszystkich państwach członkowskich UE w okresie kryzysu gospodarczego (wykres 9). Jest to ważne, ponieważ od wielu lat MŚP są uważane za jeden z głównych motorów rozwoju i wzrostu konkurencyjności gospodarki UE i są objęte wieloma programami i działaniami unijnymi. Uzasadnienia takiej tendencji należy szukać na dwóch płaszczyznach. MŚP nie są tak silnym partnerem, jak duże koncerny międzynarodowe i nie mogą wymusić na rządach wsparcia finansowego. Z kolei ich naturalne cechy: elastyczność, łatwość dostosowania się do nowych warunków oraz ograniczone zaangażowanie w ryzykowne przedsięwzięcia finansowe spowodowały, że znacznie lepiej poradziły sobie w kryzysie gospodarczym.

Pewnym wytłumaczeniem stosunkowo niewielkiego udziału pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw w całkowitej pomocy horyzontalnej w latach 2008-2010 jest konstrukcja programów pomocowych. Z wielu działań interwencyjnych podejmowanych na szczeblu krajowym skorzystały również małe i średnie przedsiębiorstwa. Świadczą o tym badania Komisji, z których wynika, że większość środków pomocy publicznej, urucho-

Wykres 9

Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw w % PKB w latach 2005-2007 i 2008-2010



Źródło: Jak w wykresie 1.

mionych na podstawie tymczasowych ram prawnych, trafiła do małych i średnich przedsiębiorców (w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Estonii, na Węgrzech i w Irlandii - ponad 90%, w Czechach, Francji i Polsce - ponad 75%, a w Holandii i Austrii - ponad 60%¹⁴).

W sytuacji kryzysu i rosnącego bezrobocia zaskakuje spadek kwoty pomocy oraz malejący udział w pomocy horyzontalnej wsparcia zatrudniania nowych pracowników. Jedynie w Danii, na Węgrzech i w Polsce pomoc na rzecz nowych miejsc pracy w % PKB wzrosła znacznie w latach 2008-2010 w porównaniu z latami 2005-2007 (odpowiednio 0,53%, 0,32% i 0,2%). W Danii wynikało to z polityki gospodarczej rządu wspierającej przedsiębiorców zatrudniających pracowników. Na pozycje Polski i Węgier wywarły wpływ środki funduszy europejskich, przeznaczone przede wszystkim na wspieranie samozatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych. Należy również pamiętać o relatywnie dużych zasobach niewykorzystanej siły roboczej w Polsce, co również zwiększało konieczność interwencji rządowych w tej sferze. W innych krajach UE udział tego rodzaju pomocy w % PKB nie przekroczył 0,03%.

Francja, Niemcy, Dania i Hiszpania wspierają szkolenia największymi kwotami. Sytuacja jest odmienna, gdy analizuje się wysokość pomocy liczoną w % PKB. Średnią unijną przekroczyły przede wszystkim Cypr i Malta oraz kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Nie wynika to jednak, jak się wydaje, z dalekowzroczności przedsiębiorców, ale raczej z szerokiej oferty szkoleń współfinansowanych ze środków unijnych. Wobec zarzutów o niedopasowaniu programów szkoleń do potrzeb rynku pracy można mieć poważne wątpliwości czy inwestycje w kapitał ludzki, prowadzone m.in. w okresie kryzysu, zostaną zdyskontowane w okresie prosperity. Równocześnie szkolenia uświadamiają pracownikom konieczność podnoszenia kwalifikacji przez całe życie, a czasem również zmiany zawodu.

Podsumowanie

Teoria interwencjonizmu państwowego pojawiła się w okresie kryzysu światowego lat trzydziestych XX wieku. Bez wątpienia kryzys lat 2008-2010, nie oceniając jego skali i zakresu, również przyczynił się do presji na rządy, w tym w UE, aby udzieliły wsparcia przedsiębiorcom. Pomocy udzielono głównie dlatego, by uniknąć kosztów społecznych i gospodarczych.

Niektórzy ekonomiści argumentowali, że interwencja państwa była konieczna ze względu na irracjonalne zachowania inwestorów na rynku, uniemożliwiające normalne zachowania podmiotów rynkowych. Powoływano się przy tym na J.M. Keynesa, który uważał za bardzo złą sytuację, gdy rynki, na których spekulanci „podstawiają sobie nawzajem nogę” przesądzały o ważnych decyzjach biznesowych: „*Kiedy rozwój kapitałowy kraju staje się efektem ubocznym działalności kasyna, można się spodziewać nie najlepszych efektów*”¹⁵.

Należy jednak zacytować także wypowiedzi, że nie ma możliwości określenia optymalnych działań rządów, gdyż „*nikt nie jest w stanie powiedzieć w jakim kierunku zmierza rynek - ani dobroczynni rządowi biurokraci, ani przebiegłi menedżerowie funduszy hedgingowych, ani akademicy w wieżach z kości słoniowej. To prawdopodobnie najlepiej sprawdzone twierdzenie we wszystkich naukach społecznych*”¹⁶. Głos ten wzmacniają wypowiedzi innych ekonomistów, stwierdzających, że kryzys finansowy i gospodarczy lat 2008-2010 wynikał właśnie z prowadzenia neokeynesowskiej polityki gospodarczej w USA¹⁷.

Nie próbując rozstrzygnąć dyskusji zwolenników i przeciwników interwencjonizmu należy podkreślić, że w UE obowiązują bardziej restrykcyjne zasady udzielania pomocy publicznej niż w innych krajach wysoko rozwiniętych, a każdy przypadek (z wyjątkiem objętych wyłączeniami) musi być najpierw oceniony przez Komisję. W okresie kryzysu gospodarczego jednak nieco uelastyczniono zasady umożliwiające udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorstwom.

Analiza danych statystycznych o pomocy publicznej udzielonej w okresie kryzysu przedsiębiorstwom działającym w sferze gospodarki realnej umożliwia sformułowanie kilku uogólnień. Niewątpliwie prawdą jest, że kryzys zmusił wiele firm do żądania pomocy publicznej, co pobudziło nastroje etatystyczne i zagroziło rozrostem biurokracji.

Wzrost pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom gospodarki realnej nie był tak duży jak mogłoby się wydawać, a udział pomocy horyzontalnej w stosunku do sektorowej nawet się nieco zwiększył. Struktura pomocy horyzontalnej nie zmieniła się radykalnie. Wzrósł udział pomocy regionalnej, w dużym stopniu dzięki funduszom europejskim wspierającym rozwój gospodarczy państw Europy Środkowej i Wschodniej. Był to więc raczej wynik realizacji programów operacyjnych niż nagła, nieplanowana wcześniej, interwencja antykryzysowa.

Znacznie wzrosły udziały pomocy na badania, rozwój i innowacyjność oraz ochronę środowiska we wsparciu horyzontalnym ogółem. Również w tym przypadku jest to zasługa funduszy europejskich zaprogramowanych, aby wspierać te działania w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Jednakże istotną część środków na B+R+I wyasygnowały w okresie kryzysu gospodarczego takie państwa, jak: Niemcy, Francja, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania i Hiszpania. Wsparcie to stanowiło z pewnością realizację oczekiwań unijnych przedsiębiorców i społeczeństw.

Wsparcie produkcji ekologicznej i innowacyjnej stanowi pomoc, której efekty zaczęły być zauważalne już po kryzysie gospodarczym. Wówczas wspierane w trakcie dekoniunktury przedsiębiorstwa zaczęły stawać się liderami w oferowaniu nowoczesnych i ekologicznych produktów, na które popyt prawdopodobnie będzie rósł. Można zatem stwierdzić, że spadek koniunktury został

wykorzystywany przez przedsiębiorstwa do zmiany produkcji oraz do wejścia na rynek z nowymi wyrobami i usługami. Wydaje się, że tego rodzaju działania są optymalne z punktu widzenia efektywności wykorzystywania środków publicznych i interwencji państwa w gospodarkę w okresie dekonunktury.

Jednakże każda interwencja państwa, również w formie pomocy publicznej zgodnej z zasadami unijnymi i zaakceptowana przez Komisję Europejską, zazwyczaj zakłada warunki konkurencji na zintegrowanym rynku UE. Ponadto, wielomilionowe (w euro) interwencje na rynku finansowym stanowiły niewątpliwie dodatkowe obciążenie budżetów państw członkowskich, czego konsekwencje będą odczuwalne jeszcze w następnych latach. To powoduje ograniczanie środków zarówno na finansowanie publicznych działań państw na rzecz obywateli w sferach edukacji, nauki czy opieki zdrowotnej, jak i działań podejmowanych na zasadach rynkowych (np. spadek liczby i wartości zamówień publicznych). W konsekwencji mogą wzrosnąć obciążenia podatkowe, choć nie zawsze muszą one wynikać bezpośrednio z udzielonej wcześniej pomocy publicznej.

Ponadto, należy podkreślić, że nie wszystkie państwa członkowskie podjęły działania interwencyjne, a w tych, w których udzielono pomocy publicznej, jej intensywność i kierunki były zróżnicowane. Efektem jest zniekształcenie konkurencji między unijnymi przedsiębiorcami z jednej branży zlokalizowanymi w różnych państwach członkowskich. Chociaż znaczna część udzielonego wsparcia miała charakter horyzontalny (ochrona środowiska, B+R+I), to zdecydowanie wzmacniała pozycję otrzymujących pomoc względem przedsiębiorstw ulokowanych w państwach, których rządy nie zdecydowały się na udzielanie tego rodzaju pomocy. W efekcie, pozycja subwencjonowanych przedsiębiorstw po okresie kryzysu może być lepsza niż tych, które same musiały radzić sobie z problemami typowymi dla dekonunktury. Konsekwencje mogą również dotknąć państwa członkowskie, których rządy nie zdecydowały się na interwencje. Przedsiębiorcy, którzy uznają, że w ten sposób zignorowano ich ważne interesy, mogą bowiem zrezygnować z działalności gospodarczej w tych państwach lub co najmniej ją ograniczyć, lub zdecydować o niepodejmowaniu nowych inwestycji.

Zbyt krótki okres badania nie pozwala jednoznacznie przewidzieć przyszłego trendu kształtowania się struktury pomocy publicznej, tym bardziej, że decyzje w tej sprawie podejmowane są najczęściej na podstawie przesłanek politycznych, a nie ekonomicznych. Nie ma jednak solidnych podstaw do twierdzenia, że w najbliższej przyszłości niezbędne będą interwencje rządów państw członkowskich UE w sferze realnej. Nie można też jednoznacznie ocenić wpływu pomocy publicznej na gospodarkę, funkcjonowanie przedsiębiorców oraz pozycję konsumentów i stan finansów publicznych, gdyż trudno przewidzieć konsekwencje dla gospodarek, w których nie udzielono pomocy publicznej. Kwestia interwencjonizmu państwowego w gospodarce rynko-

wej pozostaje zatem otwarta, podobnie jak pytanie – aktualne również w okresie kryzysu gospodarczego – „ile państwa w rynku i ile rynku w państwie”.

Wydaje się jednak bezdyskusyjnym wskazanie, że po wygaśnięciu kryzysu rola państwa powinna zdecydowanie maleć na rzecz gry rynkowej, gdyż system wolnorynkowy (podobnie jak demokracja) być może nie jest najlepszy, ale póki co nie znamy lepszego.

* Dr hab. Adam A. Ambroziak, profesor nadzwyczajny SGH, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ W niniejszym opracowaniu przyjęto definicję kryzysu gospodarczego jako minimum dwuletnie załamanie gospodarcze mierzone spadkiem dynamiki PKB lub PKB *per capita* poniżej zera. W latach 2008-2010 w większości państw UE odnotowano spadek PKB, podczas gdy od 2011 r. tylko w jednym kraju – Grecji, której udział w tworzeniu PKB UE wynosi zaledwie 2% - por. K. Piech, *Kryzysy gospodarcze świata i polityka gospodarcza w latach 1945-1975*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”, nr 15/2000, s. 160 oraz *Statistical Annex of European Economy, Spring 2012*, European Commission, Directorate General ECFIN – Economic and Financial Affairs.

² Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15-16 października 2008 r., ST14368/08.

³ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski plan naprawy gospodarczej*, KOM(2008)800 wersja ostateczna, Bruksela, 26.11.2008.

⁴ Szerzej na ten temat: E. Kaliszuk, *Pomoc publiczna w Unii Europejskiej w kontekście kryzysu finansowego i gospodarczego oraz po wejściu w życie Traktatu z Lizbony* [w:], *Raport roczny. Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2009-2010*, J. Kotyński (red.), IBRKK, Warszawa 2010, s. 72-83.

⁵ Komunikat Komisji – *Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego*, DzUrz C 270 z 25.10.2008, Komunikat Komisji – *Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji*, DzUrz C 10 z 15.1.2009, *Komunikat Komisji w sprawie postępowania w aktywności o obniżonej wartości we wspólnym sektorze bankowym*, DzUrz UE C 72 z 26.3.2009.

⁶ Komunikat Komisji – *Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*, DzUrz UE C 16/1, 22.1.2009, ze zm.

⁷ Por. A.A. Ambroziak, *Wyłączenia ogólne spod obowiązku notyfikowania pomocy publicznej w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, IBRKK, Warszawa 2008, nr 6(193).

⁸ Komunikat Komisji – *Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*, DzUrz UE C 2011 6/05, 11.1.2011.

⁹ Aby ocenić politykę pomocy publicznej w UE w okresie kryzysu gospodarczego dokonano analizy udzielonego wsparcia w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE na podstawie danych KE opublikowanych w Tabelach wyników (*Scorebord*) w 2009 i 2011 r. W celu uchwycenia ewentualnych zmian we wspomnianej polityce i ich przyczyn, a także potencjalnych kierunków efektów gospodarczo-społecznych, przeprowadzono analizę porównawczą

danych za lata 2005-2007 oraz z okresu kryzysu gospodarczego w UE, tj. lat 2008-2010. Początek pierwszego okresu, czyli rok 2005, to pierwsze pełne 12 miesięcy członkostwa nowych państw w UE i korzystania z funduszy europejskich. W 2008 r. pojawiły się w gospodarce przesłanki zmuszające Komisję do podjęcia działań prawnych określających warunki udzielania pomocy publicznej.

W niniejszym artykule nie są omawiane środki antykryzysowe dla sektora finansowego w UE – por. Sprawozdanie Komisji, Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. *Sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy w związku z kryzysem dla sektora finansowego - Aktualizacja z wiosny 2010 r.*, Bruksela, 27.5.2010, KOM(2010)255 wersja ostateczna, Commission Staff Working Paper - Autumn 2011 Update, Brussels, 1.12.2011, COM(2011) 848 final. [Od redakcji: Kwestie te omówiono w artykule A. Brewki w tym numerze „Unii Europejskiej.pl” pt. *Pomoc publiczna dla sektora bankowego - działania podjęte przez UE w okresie kryzysu i próba ich oceny*].

¹⁰ W latach 2009-2010 KE zaakceptowała z tego tytułu pomoc o wartości 82,3 mld euro, jednak efektywnie w 2009 r. udzielono zaledwie około 3,9 mld euro, a w 2010 r. około 11,8 mld euro wsparcia, z czego około 34% wydatkowano w Niemczech, 15,2% we Francji, 13,1% w Grecji, 9,0% w Austrii, 4,2% w Wielkiej Brytanii i 3,8% w Finlandii. Z powodu braku danych o pomocy udzielonej na podstawie tymczasowych ram prawnych, w podziale na rodzaje i cele, dalsza analiza nie obejmuje tego rodzaju wsparcia. Nie wpływa to jednak na jej wiarygodność oraz na trafność wniosków, gdyż wartość tej pomocy w UE-27 w 2010 r. nie przekroczyła 0,1% PKB – por.: *Sprawozdanie Komisji, Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat aktualnej sytuacji w dziedzinie pomocy w związku z kryzysem dla sektora finansowego...*, op.cit., Commission Staff Working Paper - Autumn 2011 Update..., op.cit. – szczegółowe dane dla państw członkowskich.

¹¹ Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, DzUrz UE C 244, 1.10.2004.

¹² A.A. Ambroziak, *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

¹³ W analizie tej nie wzięto pod uwagę specjalnych programów wspierających złomowanie starych i zakup nowych samochodów przez konsumentów. Instrument ten zdecydowanie zwiększający popyt na samochody nie stanowił pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż wsparcie to otrzymywali konsumenci. Mogli oni nabyć pojazdy wyprodukowane w kraju lub w innym państwie członkowskim bądź importowane spoza UE (por. www.ukcarsscrappagescheme.co.uk lub http://www.acea.be/news/news_detail/fleet_renewal_schemes_soften_the_impact_of_the_recession/). Oczywiście takie inicjatywy w pewnym stopniu wzmacniały pozycję krajowych producentów, jednak trudno jednoznacznie ocenić ich znaczenie dla producentów. Np. w Polsce nie zdecydowano się na stosowanie takiego mechanizmu, podczas gdy Niemcy i Hiszpania były jednymi z pierwszych państw wdrażających tego rodzaju program. Jednak to właśnie zakłady motoryzacyjne zlokalizowane w Polsce w relatywnie mniejszym stopniu odczuły wówczas skutki kryzysu, gdyż 98% ich produkcji sprzedawanych było na rynkach niemieckim i hiszpańskim, gdzie były dostępne wspomniane bonusy dla konsumentów.

¹⁴ European Commission, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1126 final, Brussels, 5.10.2011, s. 103-104.

¹⁵ P. Krugman, *How Did Economists Get It So Wrong?* „The New York Times Magazine”, 2 September 2009, w wersji polskiej: P. Krugman, *Dlaczego ekonomiści nieczego nie zrozumieli?*, „Gazeta Wyborcza”, 30.10.-1.11.2009.

¹⁶ J. Cochrane, *Response to Paul Krugman*, „Economist”, 11.9.2008 (polska wersja: J. Cochrane, *Sięgnął dna*, „Gazeta Wyborcza”, 9.11.2009).

¹⁷ D. Altig, *Ekonomiści się mylili, ale dlaczego?*, „Gazeta Wyborcza”, 9.11.2009.



WSPÓLNA POLITYKA HANDLOWA

ZMIANY W UNIJNYM SYSTEMIE PREFERENCJI HANDLOWYCH DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Jan Piotrowski*

Unia Europejska od 1971 r. udziela krajom rozwijającym się jednostronnych preferencji handlowych umożliwiających im eksport na rynek europejski po obniżonych stawkach celnych¹. U podstaw tej decyzji leżało dążenie do pobudzenia poprzez eksport trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, a zwłaszcza eliminacji ubóstwa. Powszechnym systemem preferencji celnych (*Generalised System of Preferences* – GSP) objętych jest obecnie w Unii 176 krajów i terytoriów rozwijających się.

Unijny system GSP składa się z trzech poziomów liberalizacji cel: systemu podstawowego oraz dwóch dodatkowych – systemu motywującego do zrównoważonego rozwoju i dobrego rządzenia (GSP+), przeznaczanego dla krajów stosujących zasady 27 konwencji międzynarodowych oraz specjalnego systemu dla krajów najmniej rozwiniętych, obejmującego wszystkie towary z wyjątkiem broni (*Everything But Arms*, EBA).

Zasady preferencji celnych UE dla krajów rozwijających się ustala się na okresy dziesięcioletnie. Obecnie obowiązują wytyczne na lata 2006-2015². Zasady ogólne są następnie objęte szczegółowymi programami określonymi na trzy lata. W 2008 r. Rada przyjęła powszechny system preferencji celnych na lata 2009-2011³. W 2010 r. Komisja, aby zyskać czas na przygotowanie głębszej reformy systemu preferencji celnych, zaproponowała wydłużenie okresu obowiązywania tego schematu do końca 2013 r. na podstawie tzw. rozporządze-