

Joanna DZIAŁO*

FORMY I INSTRUMENTY POMOCY PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2006–2011

Słowa kluczowe: pomoc publiczna: regionalna, horyzontalna, sektorowa, instrumenty pomocy publicznej

1. Wstęp

Generalnie ekonomiści nie są zgodni co do tego, jaka powinna być rola państwa w gospodarce. Zakres interwencji państwa w procesy gospodarcze od lat pozostaje przedmiotem sporów. Trudno jednak kwestionować problem zawodności (niedoskonałości) rynku i wynikającą z tego konieczność wspierania przez państwo mechanizmu wolnorynkowego i wpływania na decyzje podmiotów gospodarczych. Ponadto, rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych powoduje konieczność aktywnej roli państwa jako inicjatora pożądanych zmian w gospodarce. Dużą rolę może tu odegrać odpowiednio adresowana pomoc publiczna. Jej zadaniem jest ułatwienie przewyciężania barier działalności podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji – stymulowanie wzrostu ich konkurencyjności na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (dawnego art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), **pomoc publiczna** to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa ona nega-

* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Funkcjonowania Gospodarki, Uniwersytet Łódzki, e-mail: jdzialo@uni.lodz.pl

tywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi¹. Pomoc publiczną można więc określić jako wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplanie danin publicznych w celu wspierania przedsiębiorstw lub produkcji określonych towarów, stanowiące korzyść ekonomiczną dla beneficjenta. Pomoc publiczna występuje wtedy, gdy jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawana przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- udzielana jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE,

Udzielanie pomocy publicznej w UE jest niezgodne z zasadami wspólnego rynku. Zasada niezgodności nie jest jednak równoznaczna z całkowitym zakazem. Istnieją przypadki (wyłączenia), w których pomoc państwa może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Wyjątki te zostały skatalogowane w przepisach art. 107 ust. 2 i 3 TFUE. Zgodnie z art. 108 TFUE, organem sprawującym kontrolę nad pomocą publiczną udzielaną w państwach członkowskich jest Komisja Europejska.

Celem artykułu jest analiza i ocena pomocy publicznej udzielanej w krajach członkowskich UE w latach 2006–2011. Przedmiotem analizy jest wielkość udzielonego wsparcia, przeznaczenie pomocy oraz stosowane instrumenty (formy) jej udzielania.

2. Rozmiary pomocy publicznej w krajach UE w latach 2006–2011

W analizowanych latach – co wynika z danych zawartych w tabeli 1 – wielkość udzielanej pomocy publicznej w 27 krajach członkowskich UE generalnie uległa ograniczeniu; kwota udzielonej pomocy wyniosła 92 627,1 mln euro w 2006 r., podczas gdy w 2011 r. wynosiła ona już tylko 64 295,0 mln euro².

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2008 r., C 115/47).

² Należy podkreślić, że dane zawarte w tab. 1 nie uwzględniają pomocy kryzysowej. I tak np. w 2008 r. łączna kwota pomocy, przy uwzględnieniu działań podjętych w związku z kryzysem finansowym, wyniosła 279,6 mld euro, co stanowiło 2,2% PKB UE. Dla porównania w 2007 r. wielkość pomocy publicznej odpowiadała 66,7 mld euro, czyli 0,52% PKB UE. Jeśli jednak pominie się pomoc państwa związaną z kryzysem, to łączna kwota wsparcia

Analizując dane dla poszczególnych krajów, wskazać należy, że w niektórych z nich rozmiary pomocy publicznej znacząco wzrosły w badanym okresie. Tak stało się np. Grecji, na Cyprze, na Litwie i w Słowenii. W Polsce wielkość pomocy publicznej znacząco wzrosła w 2008 r. (do poziomu 3097,3 mln euro), co po części wynika z powodów metodologicznych (od 2008 r. pomoc publiczna uwzględnia także środki pomocowe pochodzące z funduszy strukturalnych w ramach Perspektywy finansowej na lata 2007–2013). Wzrost ten wynika również z udzielenia w 2008 r. pomocy, która w poprzednich latach nie była udzielana (lub też nie była uwzględniona w statystykach). Dotyczy to pomocy w zakresie biopaliw, pomocy dla wytwórców energii w formie rekompensaty z tytułu dobrowolnego rozwiązania umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, oraz pomocy dla podmiotów działających w sektorze kinematografii³.

TABELA 1: *Niekryzysowa pomoc publiczna w państwach członkowskich UE (bez transportu) w mln euro w latach 2006–2011*

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	92 627,1	66 719,0	73 918,4	75 831,6	71 326,4	64 295,0
Belgia	1 388,0	1 555,2	1 630,6	2 267,5	2 305,5	1 594,4
Bułgaria	41,8	230,6	223,9	189,4	33,8	37,0
Czechy	1 060,9	1 145,9	1 439,4	1 032,3	1 236,6	1 424,4
Dania	1 839,2	1 932,3	1 921,6	2 296,9	1 006,3	1 093,4
Niemcy	18 878,3	15 262,9	16 581,0	15 985,2	15 201,5	13 621,4
Estonia	41,7	40,2	44,4	42,7	43,9	51,3
Irlandia	900,5	1 143,7	1 996,2	1 500,4	1 649,8	1 061,5
Grecja	1 016,9	1 224,3	1 825,1	2 226,8	1 988,2	2 593,2
Hiszpania	5 195,5	5 103,5	5 655,0	5 506,1	4 900,2	4 531,8
Francja	32 763,1	10 089,6	13 190,0	14 321,2	14 751,7	12 356,7
Włochy	7 255,8	5 941,0	6 049,5	5 817,4	4 235,4	3 806,6
Cypr	94,2	123,4	115,7	179,5	121,1	140,9
Łotwa	285,6	519,7	134,1	138,0	187,5	184,9
Litwa	155,5	198,5	147,2	179,2	167,3	209,8
Luksemburg	94,4	84,4	80,4	125,9	101,9	102,9
Węgry	1 565,7	1 376,4	2 197,3	1 630,4	1 948,2	1 120,5

w 2008 r. wynosiła 73,9 mld euro, co stanowiło 0,54% PKB UE. Zob. State Aid Scoreboard, *Report on State aid granted by the EU Member States*, Autumn 2009 update, Brussels, 7.12.2009, COM (2009) 661.

³ **B. Woźniak**, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, Zesz. Nauk. Polit. Europ. Fin. i Mark. 2010/4 (53), s. 152.

TABELA 1 (cd.)

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Malta	163,1	143,9	124,2	116,2	87,3	102,7
Holandia	2 187,7	2 283,8	2 431,2	2 653,6	2 744,2	2 673,2
Austria	2 210,3	1 296,6	1 644,8	2 373,7	2 022,2	1 707,3
Polska	2 517,1	1 918,5	3 097,3	3 216,0	3 324,9	2 823,0
Portugalia	1 534,8	2 245,9	1 631,0	1 671,4	1 531,4	1 765,7
Rumunia	851,1	1 607,3	907,7	885,6	308,5	546,0
Słowenia	251,2	207,0	252,3	365,0	367,0	396,3
Słowacja	351,2	319,2	387,0	326,0	307,8	170,7
Finlandia	2 354,7	2 230,7	2 170,9	2 180,8	2 134,9	2 343,7
Szwecja	3 555,4	3 490,3	3 320,2	3 151,1	3 069,2	3 023,3
Wielka Brytania	4 073,3	5 004,2	4 720,3	5 453,2	5 550,1	4 812,5

Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012 update*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

Podobne wnioski można wyciągnąć, analizując dane dotyczące wielkości pomocy publicznej w odniesieniu do rozmiarów PKB poszczególnych krajów (tabela 2). Średnio w krajach UE w całym badanym okresie pomoc ta zmniejszyła się z 0,75% PKB w 2006 r. do 0,51% PKB w 2011 r. Wyjątkiem od tej generalnej reguły w analizowanym okresie były: Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Cypr, Litwa, Holandia, Portugalia i Słowenia. Należy także wspomnieć, że w 2011 r. kilka krajów (Grecja, Węgry, Malta, Portugalia, Słowenia i Finlandia) przekroczyło dozwolony przez Komisję Europejską zakres pomocy publicznej w państwach członkowskich (1% PKB)⁴.

TABELA 2: *Niekryzysowa pomoc publiczna w przemyśle i usługach (z wyłączeniem transportu) w państwach członkowskich UE jako % PKB w latach 2006–2011*

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7
EU 27	0,75	0,53	0,58	0,52	0,57	0,51
Belgia	0,40	0,43	0,45	0,64	0,64	0,43
Bułgaria	0,12	0,61	0,56	0,50	0,09	0,10
Czechy	0,74	0,76	0,92	0,70	0,81	0,92
Dania	0,74	0,77	0,77	0,98	0,42	0,46

⁴ J. Piotrowski, *Strategia Lizbońska – przyczyny niepowodzenia*, Unia Europejska.pl, 2012/1 (212), s. 39–41.

1	2	3	4	5	6	7
Niemcy	0,78	0,61	0,65	0,66	0,61	0,53
Estonia	0,26	0,23	0,26	0,29	0,30	0,32
Irlandia	0,55	0,66	1,19	0,96	1,06	0,68
Grecja	0,42	0,49	0,74	0,93	0,86	1,21
Hiszpania	0,49	0,46	0,51	0,52	0,46	0,42
Francja	1,69	0,51	0,66	0,74	0,75	0,62
Włochy	0,45	0,36	0,37	0,38	0,27	0,24
Cypr	0,59	0,72	0,65	1,03	0,69	0,79
Łotwa	1,31	2,17	0,58	0,72	0,99	0,92
Litwa	0,52	0,61	0,44	0,63	0,58	0,68
Luksemburg	0,23	0,20	0,19	0,31	0,24	0,24
Węgry	1,51	1,33	2,10	1,67	1,97	1,11
Malta	2,81	2,38	1,97	1,89	1,39	1,60
Holandia	0,38	0,38	0,40	0,45	0,46	0,44
Austria	0,78	0,44	0,55	0,83	0,69	0,57
Polska	0,84	0,60	0,92	0,94	0,94	0,76
Portugalia	0,89	1,27	0,92	0,98	0,88	1,03
Rumunia	0,67	1,19	0,63	0,65	0,23	0,40
Słowenia	0,73	0,56	0,66	1,04	1,03	1,11
Słowacja	0,49	0,45	0,55	0,51	0,46	0,25
Finlandia	1,28	1,15	1,11	1,22	1,16	1,24
Szwecja	0,99	0,94	0,90	0,90	0,82	0,78
Wielka Brytania	0,24	0,28	0,27	0,32	0,32	0,27

Źródło: oprac. własne na podstawie: State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012 update, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

3. Rodzaje (przeznaczenie) pomocy publicznej w krajach UE w latach 2006–2011

Jak już wspomniano, prawo wspólnotowe określa pewne obszary, cele i charakter pomocy, którą po spełnieniu określonych warunków uważa się za dopuszczalną. Wyróżnia się pomoc automatyczną, tzn. dopuszczalną z mocy prawa, oraz pomoc warunkową, która wymaga oceny dopuszczalności przez Komisję Europejską. Zwolnienia warunkowe od zakazu stosowania pomocy publicznej zakłócającej konkurencję i mającej wpływ na wymianę handlową

w UE zawiera art. 107 ust. 3 TFUE, który dzieli taką pomoc na trzy główne kategorie: pomoc horyzontalną, pomoc regionalną i pomoc sektorową⁵.

Pomoc horyzontalna o charakterze międzysektorowym i międzyregionalnym kierowana jest do wszystkich przedsiębiorców, bez względu na to, z jakiego sektora pochodzą lub gdzie prowadzą działalność gospodarczą. Wyróżnia się następujące rodzaje pomocy horyzontalnej:

- pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- pomoc na badania, rozwój oraz innowacje,
- pomoc na ochronę środowiska,
- pomoc na zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka,
- pomoc na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym,
- pomoc w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw,
- pomoc w zakresie zatrudnienia,
- pomoc na szkolenia.

Najważniejszym kryterium, według którego daną pomoc można uznać za **pomoc regionalną**, jest miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Pomoc taką mogą otrzymać wyłącznie te podmioty, które prowadzą swoją działalność na obszarze charakteryzującym się niskim poziomem rozwoju gospodarczego w stosunku do sytuacji występującej w całej UE, tj. posiadającym PKB *per capita* poniżej 75% średniego PKB *per capita* w UE. Do objęcia pomocą regionalną kwalifikują się także rejony znacząco oddalone i mające trudności w zakresie integracji z rynkiem wewnętrznym⁶.

Dopuszczalność **pomocy sektorowej** określana jest na podstawie przynależności danego przedsiębiorstwa do sektora, do którego pomoc ta jest adresowana. Dotyczy głównie tzw. sektorów wrażliwych, czyli takich, gdzie występują problemy z nadwyżkami mocy produkcyjnych oraz wymagających kapitałochłonnych inwestycji. Problemy te uzasadniają potrzebę kierowania do tych sektorów pomocy publicznej, jednak występuje tu duże ryzyko zagrożenia konkurencji. Z tego względu reguły dopuszczalności pomocy sektorowej

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2008 r., C 115/47).

⁶ W dniu 21 grudnia 2005 r. Komisja przyjęła „Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013”. W oparciu o te wytyczne, we wrześniu 2006 r. została przyjęta krajowa „Mapa pomocy regionalnej na lata 2007–2013”, określająca maksymalne pułapy pomocy dla poszczególnych regionów Polski w zależności od PKB na mieszkańca, przy uwzględnieniu wielkości przedsiębiorstwa.

dla przedsiębiorców z sektorów wrażliwych są bardziej restrykcyjne niż dla pozostałych przedsiębiorców. Do sektorów wrażliwych należą:

- sektor motoryzacyjny,
- sektor hutnictwa żelaza i stali,
- sektor węglowy,
- sektor włókien syntetycznych,
- sektor stoczniowy,
- sektor rolny, rybołówstwa i rybactwa,
- sektor transportowy.

3.1. Pomoc horyzontalna w UE w latach 2006–2011

Rozmiary pomocy horyzontalnej udzielanej w państwach UE w odniesieniu do całkowitej pomocy publicznej udzielanej tym krajom przedstawia tabela 3. Średnio w UE pomoc horyzontalna stanowi 85% całkowitej pomocy niezwiązanej z kryzysem (udzielanej w latach 2009–2011). W większości krajów UE pomoc horyzontalna stanowi bardzo duży odsetek całkowitej pomocy publicznej, a w kilku z nich wynosi 100% całkowitej pomocy (np. w Holandii, Austrii, Finlandii – zob. tab. 3). W Polsce zakres pomocy horyzontalnej w całym analizowanym okresie wynosi 74% całkowitej pomocy, a więc jest również wysoki, choć o 11 pkt proc. niższy niż średnio w UE. Jedyne w dwóch krajach pomoc horyzontalna jest relatywnie niska: w Portugalii (7% i 15% całkowitej pomocy odpowiednio w latach 2006–2008 i 2009–2011) i na Malcie (odpowiednio 2% i 20%). Podkreślić należy, że wzrost udziału wydatków na pomoc horyzontalną w całkowitych wydatkach, obserwowany w krajach UE od 2007 r., jest tendencją korzystną, zgodną z Planem działania w zakresie pomocy państwa, według którego reguły pomocy publicznej mają być wykorzystane do wsparcia strategii lizbońskiej przez koncentrowanie pomocy na zwiększaniu konkurencyjności przemysłu, tworzeniu nowych miejsc pracy, zapewnieniu spójności regionalnej i społecznej oraz poprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁷.

⁷ Plan działań w zakresie pomocy państwa – gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009, COM(200) 107, wersja ostateczna z 7.06.2005 r.

TABELA 3: Pomoc horyzontalna jako % całkowitej pomocy publicznej w państwach członkowskich, średniorocznie w latach 2006–2008 i 2009–2011

Państwo	Średniorocznie w latach		Państwo	Średniorocznie w latach	
	2006–2008	2009–2011		2006–2008	2009–2011
Portugalia	7	15	Słowenia	87	95
Malta	2	20	Dania	95	95
Węgry	61	65	Grecja	98	95
Polska	74	74	Cypr	95	96
Rumunia	25	77	Szwecja	99	98
Hiszpania	76	79	Bułgaria	82	98
EU-27	81	85	Holandia	96	100
Francja	89	85	Austria	80	100
Niemcy	85	88	Finlandia	97	100
Czechy	97	89	Estonia	100	100
Irlandia	87	91	Łotwa	100	100
Włochy	80	91	Belgia	99	100
Wielka Brytania	93	93	Litwa	99	100
Słowacja	87	95	Luksemburg	100	100
Słowenia	87	95	Dania	95	95

Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

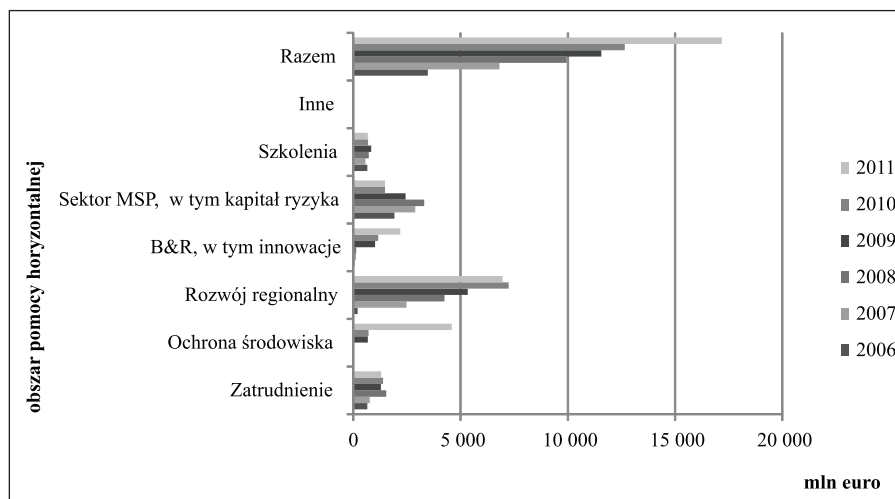
Niektóre rodzaje pomocy horyzontalnej mogą być udzielane na zasadzie tzw. wyłączeń grupowych (blokowych), bez obowiązku notyfikacji przez Komisję Europejską. Pomoc w ramach wyłączeń grupowych odnosi się do następujących kategorii wsparcia:

- pomocy regionalnej,
- pomocy inwestycyjnej i na zatrudnienie dla sektora MŚP,
- pomocy na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety,
- pomocy na ochronę środowiska,
- pomocy na usługi doradcze dla MŚP i udział MŚP w targach,
- pomocy w formie kapitału podwyższonego ryzyka,
- pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną,
- pomocy szkoleniowej,
- pomocy dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych⁸.

⁸ Rozporządzenie Komisji Europejskiej NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE (Dz.Urz. UE z 2008 r., L 214).

Rozmiary pomocy publicznej w ramach wyłączeń blokowych w 27 krajach UE w latach 2006–2011 przedstawia wykres 1.

WYKRES 1: Wydatki na poszczególne obszary pomocy horyzontalnej w ramach wyłączeń grupowych w 27 krajach UE w mln euro w latach 2006–2011



Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

Analizując szczegółowe przeznaczenie pomocy horyzontalnej w ramach wyłączeń blokowych, można stwierdzić, że najwięcej środków finansowych w analizowanym okresie przeznaczanych jest na rozwój regionalny. Dynamika wzrostu nakładów w tym obszarze jest wysoka: w 2006 r. w 27 krajach UE wydano na ten cel 199,4 mln euro, podczas gdy w 2011 r. wydano 6957,93 mln euro. Na drugim miejscu (biorąc pod uwagę 2011 r.) pod względem wydatków znajduje się ochrona środowiska. Dynamika wydatków na ten cel jest bardzo wysoka: w 2006 r. nie udzielano pomocy publicznej na ten cel, podczas gdy w 2011 r. wydano już 4593,43 mln euro. Kolejne miejsca pod względem rozmiarów wydatków zajmują nakłady na B+R i innowacje (2184,47 mln euro w 2011 r.), pomoc dla sektora MŚP (1469,96 mln euro w 2011 r.) oraz pomoc publiczna w zakresie zatrudnienia (1296,42 mln euro w 2011 roku) i szkoleń (670,60 mln euro w 2011 r.).

3.2. Pomoc regionalna

Przyznanie pomocy regionalnej w poszczególnych krajach UE następuje w rezultacie spełnienia określonych warunków. I tak np. w przypadku Polski, zgodnie z Mapą pomocy regionalnej na lata 2007–2013 w Polsce, określone zostały maksymalne wartości dofinansowania inwestycji w zależności od województwa, w którym pomoc taka jest realizowana:

- 50% kosztów kwalifikujących się do udzielenia wsparcia na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego;
- 40% kosztów kwalifikujących się do udzielenia wsparcia na obszarach należących do województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego, a w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. – na obszarze należącym do województwa mazowieckiego, z wyłączeniem miasta stołecznego Warszawy;
- 30% kosztów kwalifikujących się do udzielenia wsparcia na obszarze należącym do miasta stołecznego Warszawy oraz w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. – na obszarze należącym do województwa mazowieckiego.

Ponadto, wspomniane wartości zwiększane są o 10 pkt proc. w przypadku inwestycji dokonywanych przez średnich przedsiębiorców oraz o 20 pkt proc. w przypadku mikro i małych przedsiębiorstw. Nie dotyczy to jednak mikro, małych i średnich firm działających w sektorze transportu. O tym, jaki będzie poziom intensywności pomocy, decyduje województwo, na terenie którego jest zarejestrowana firma bądź miejsce realizacji inwestycji⁹.

Analiza danych zawartych w tabeli 4 pozwala stwierdzić, że w krajach UE rozmiary pomocy regionalnej w analizowanym okresie wykazywały tendencję rosnącą. W latach 2006–2008 wydatki te wynosiły średniorocznie 11 627 mln euro, podczas gdy w latach 2009–2011 wzrosły do 14 538 mln euro średniorocznie (wzrost o 25%). Największy przyrost tej kategorii wydatków nastąpił na Malcie (z 0 mln euro do 18 mln euro), na Litwie (z 9 mln euro do 61 mln euro, a więc o 578%), w Grecji (o 159%), w Portugalii (o 114%) i w Słowenii (o 105%). W Polsce wydatki na pomoc regionalną w analizowanym czasie

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 190, poz. 1402).

wzrosły o 57%. W niektórych krajach natomiast nastąpił spadek wartości przyznawanej pomocy publicznej na cele regionalne; największy spadek odnotowano w Danii, Holandii, Bułgarii, na Łotwie, w Luksemburgu i w Szwecji.

TABELA 4: Regionalna pomoc publiczna w mln euro w latach 2006–2011

Państwo	Średniorocznie w latach		Państwo	Średniorocznie w latach	
	2006–2008	2009–2011		2006–2008	2009–2011
EU 27	11 627	14 538	Luksemburg	8	5
Belgia	122	114	Węgry	277	336
Bułgaria	19	12	Malta	0	18
Czechy	494	526	Holandia	36	12
Dania	2	0	Austria	76	151
Niemcy	2 955	3 663	Polska	404	634
Estonia	2	4	Portugalia	97	208
Irlandia	276	271	Rumunia	50	97
Grecja	645	1 672	Słowenia	58	119
Hiszpania	1 514	966	Słowacja	174	112
Francja	2 676	3 961	Finlandia	61	47
Włochy	1 005	1 065	Szwecja	183	111
Cypr	4	5	Wielka Brytania	456	354
Łotwa	24	12	Litwa	9	61

Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

3.3. Pomoc sektorowa w UE w latach 2006–2011

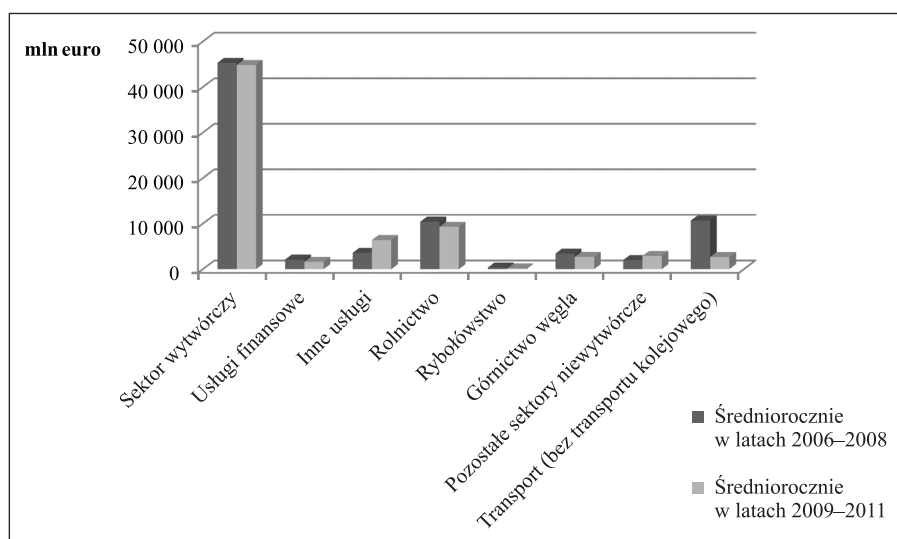
Analizując rozmiary pomocy sektorowej, należy przypomnieć, iż jej wyodrębnienie związane jest z obowiązywaniem pewnych szczególnych zasad udzielania pomocy w odniesieniu do konkretnego sektora gospodarki. Znaczy to, że pomoc sektorowa jest udzielana na szczególnych zasadach obowiązujących w określonych sektorach (wynikających ze specyfiki tych sektorów), a więc jest ona ograniczona jedynie do danego sektora i niedostępna dla przedsiębiorców działających w pozostałych sektorach¹⁰. Dlatego też, określając

¹⁰ Do pomocy sektorowej zaliczono również pomoc uznaną za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE (czyli pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych).

wielkość pomocy sektorowej udzielonej podmiotom działającym w tym sektorze, nie uwzględnia się pomocy udzielonej im na zasadach ogólnych (tj. na cele pomocy horyzontalnej czy regionalnej).

Wartość sektorowej pomocy publicznej w 27 państwach członkowskich UE w latach 2006–2011 przedstawia wykres 2.

WYKRES 2: Pomoc publiczna w poszczególnych sektorach gospodarki w krajach UE w mln euro w latach 2006–2011



Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

Największą pomoc otrzymał sektor wytwórczy (44 824,6 mln euro średniorocznie w latach 2009–2011), jednakże w porównaniu z okresem poprzednim (w latach 2006–2009 średniorocznie 45 295,8 mln euro) nastąpił nieznaczny spadek rozmiarów pomocy dla tego sektora. Relatywnie dużą pomoc otrzymały także sektory wrażliwe: rolnictwo (9 300,6 mln euro w latach 2009–2011), górnictwo węgla (2 686,4 mln euro w tym samym czasie) i transport (z wyłączeniem kolei: 2 652,5 mln euro). Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku zdecydowanej większości sektorów rozmiary pomocy publicznej w badanym okresie uległy ograniczeniu. Największy (czterokrotny) spadek odnotowano w sektorze transportu; ograniczenie pomocy wystąpiło także w usługach

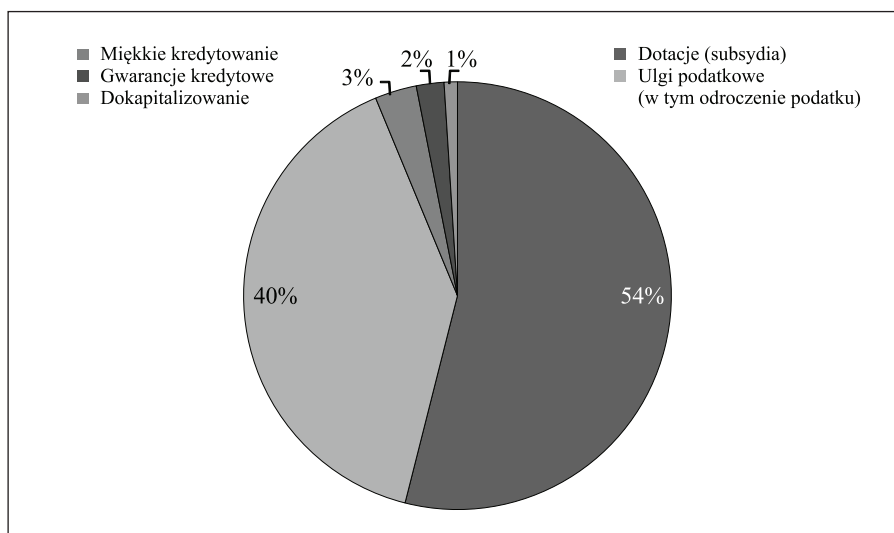
finansowych (o 24%), w górnictwie węgla (o 21%) i w rolnictwie (o 11%). Taki rozwój sytuacji wskazuje, że państwa członkowskie UE były w stanie w elastyczny sposób zareagować na ograniczenia ekonomiczne, jak również na zmieniające się potrzeby. Z poprzednich analiz wynika, że więcej środków pomocy przeznaczono na cele horyzontalne, w szczególności na wsparcie rozwoju regionalnego, propagowanie ochrony środowiska i dalsze inwestycje w badania i rozwój.

4. Formy (instrumenty) pomocy publicznej

Generalnie pomoc publiczna może przybierać formę: **pomocy czynnej (aktywnej)** – polegającej na przekazaniu przedsiębiorcom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz **pomocy biernej (pasywnej)** – dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru i pozostawienie środków z tego tytułu w dyspozycji podmiotów gospodarczych (uszczerpcenia wpływu środków publicznych do sektora finansów publicznych). Grupami form udzielania pomocy publicznej są:

- **grupa A** – pomoc udzielana bezpośrednio z budżetu lub poprzez uszczuplenie należności budżetu, np. dotacje, zwolnienie z podatku, umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie opłaty, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców) itp.;
- **grupa B** - obejmuje formy zaangażowania kapitałowego państwa w kapitale przedsiębiorstw, np. objęcie udziałów w spółce prawa handlowego;
- **grupa C** – są to np. kredyty preferencyjne oraz odroczenia terminu płatności i rozłożenia na raty należności stanowiących środki publiczne (np. odroczenie terminu płatności podatku, rozłożenie na raty opłaty);
- **grupa D** – obejmuje gwarancje i poręczenia¹¹.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 153, poz. 952).

WYKRES 3: *Formy pomocy publicznej w krajach UE w latach 2009–2011 (średniorocznie)*

Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

Wykres 3 przedstawia procentowy udział poszczególnych form pomocy publicznej w 27 krajach UE w latach 2009–2011 (średniorocznie). Największy udział w badanym okresie miały dotacje dla przedsiębiorstw (54%), następnie: ulgi podatkowe i odroczenia podatku (40%). Znacznie mniejsze wsparcie otrzymały podmioty gospodarcze w formie „miękkiego kredytowania” (3%), gwarancji kredytowych (2%) i dokapitalizowania (1%). W Unii Europejskiej preferowana jest pomoc aktywna, przede wszystkim w formie dotacji, ponieważ dotacja jest najbardziej przejrzystą formą wsparcia. Tak więc, powyższe dane wskazują, że aktualna struktura form pomocy publicznej stosowanych w UE jest stosunkowo korzystna, choć nadal zbyt duży jest udział form pasywnych (uszczerpień wpływów do budżetu).

Bardziej szczegółowe dane na temat zakresu różnych form pomocy publicznej w poszczególnych krajach UE przedstawia tabela 7. Analizując dane dotyczące Polski, należy stwierdzić, że struktura pomocy publicznej według różnych form jej udzielania jest w Polsce nawet korzystniejsza od tej, jaka występuje średnio w UE. Dotacje dla przedsiębiorstw stanowią 69% całkowitej pomocy, ulgi podatkowe wynoszą 29%, różne formy preferencyjnego kredytowania – tylko

1,5%, dokapitalizowanie stanowi 1,1% pomocy, podczas gdy gwarancje kredytowe praktycznie nie mają żadnego znaczenia. Bodźcem dla wzrostu wydatków w formie aktywnej (dotacji) stały się w Polsce fundusze strukturalne. Natomiast stosunkowo niski udział pasywnych form pomocy (uszczerplenia wpływów do budżetu) wynika głównie z istotnego ograniczenia pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, która w przypadku dużych przedsiębiorstw (a taka pomoc w Polsce dominowała) może być udzielona tylko pod warunkiem uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej.

TABELA 7: *Formy pomocy publicznej w krajach UE, średniorocznie w mln euro w latach 2009–2011*

Państwo	Dotacje (subsydia)	Ulgi podatkowe (w tym odroczenie podatku)	Miękkie kredyty	Gwarancje kredytowe	Dokapitalizowanie
EU 27	32 393	23 903	1 895	1 255	602
Belgia	981	625	61	1	9
Bułgaria	18	7	0	0	0
Czechy	753	113	6	100	0
Dania	1 139	60	9	1	6
Niemcy	8 245	5 289	201	76	29
Estonia	13	3	0	0	0
Irlandia	325	439	30	0	2
Grecja	825	117	0	1 013	0
Hiszpania	2 498	984	740	7	0
Francja	4 971	6 458	328	14	14
Włochy	3 147	383	226	11	20
Cypr	84	2	0	0	0
Łotwa	36	15	1	0	1
Litwa	95	13	0	0	1
Luksemburg	90	0	1	0	0
Węgry	803	488	24	5	1
Malta	38	98	0	0	0
Holandia	1 461	315	18	10	6
Austria	1 407	222	54	12	2
Polska	1 777	747	38	1	17
Portugalia	190	2 603	19	0	14
Rumunia	219	2	3	0	4
Słowenia	308	6	2	0	1
Słowacja	115	106	0	0	0
Finlandia	550	294	34	3	19
Szwecja	442	2 356	5	0	2
Wielka Brytania	1 863	2 157	96	1	452

Źródło: oprac. własne na podstawie: *State Aid Scoreboard. Report on State aid granted by the EU Member States, Autumn 2012*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure

5. Zakończenie

Prowadzone w niniejszym artykule rozważania prowadzą do następujących wniosków:

1. Zakres niezwiązanej z kryzysem pomocy publicznej udzielonej w 27 krajach UE w analizowanym okresie (2006–2011) uległ ograniczeniu zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w odniesieniu do średniego PKB Unii Europejskiej. Należy to uznać za właściwą tendencję, zważywszy na fakt, że pomoc publiczna nie pozostaje bez wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstw – powoduje jej zakłócenie. Jednocześnie wskazać trzeba, że UE przeznacza znaczne środki finansowe na kryzysową pomoc publiczną, co w niektórych latach badanego okresu oznaczało nawet czterokrotne zwiększenie rozmiarów tej pomocy (w porównaniu do pomocy niezwiązanej z kryzysem) w relacji do unijnego PKB.
2. Uległa zmianie także struktura pomocy publicznej pod względem jej przeznaczenia. Nastąpił wzrost wydatków na pomoc horyzontalną: średnio w UE pomoc horyzontalna stanowi 85% całkowitej pomocy niezwiązanej z kryzysem. Wzrosły również wydatki na pomoc regionalną. Należy to uznać za korzystną tendencję, gdyż priorytetem w UE jest właśnie koncentrowanie pomocy na zwiększaniu konkurencyjności przemysłu, tworzeniu nowych miejsc pracy i zapewnianiu spójności regionalnej i społecznej.
3. Jednocześnie w analizowanym okresie średnio w UE odnotowano spadek nakładów na pomoc sektorową. W szczególności dotyczy to sektora transportu, usług finansowych, górnictwa węgla i rolnictwa. Spowodowane to było sygnalizowaną wcześniej zmianą struktury pomocy publicznej w kierunku zwiększania wydatków na cele horyzontalne, w szczególności na wsparcie rozwoju regionalnego, ochrony środowiska i inwestycje w badania i rozwój.
4. Analiza stosowanych w UE instrumentów pomocy publicznej pod względem ich struktury wskazuje na wysoki udział instrumentów czynnych (dotacje dla przedsiębiorstw). Jednocześnie relatywnie duży udział mają także instrumenty bierne (ulgi podatkowe i odroczenia podatku). Znacznie mniejsze wsparcie otrzymały podmioty gospodarcze w formie „miękkiego kredytowania”, gwarancji kredytowych i dokapitalizowania. Aktualna struktura form pomocy stosowanych w UE jest więc stosunkowo korzystna, choć nadal obserwuje się zbyt duży udział biernych form pomocy.

Bibliografia

- Plan działań w zakresie pomocy państwa – gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009*, COM (2005) 107, wersja ostateczna z 7.06.2005 r.
- Piotrowski J.**, *Strategia Lizbońska – przyczyny, niepowodzenia*, Unia Europejska.pl, 2012/1 (212).
- State Aid Scoreboard, *Report on State aid granted by the EU Member States*, Autumn 2009 update, Brussels 7.12.2009, COM (2009) 661.
- Woźniak B.**, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, Zesz. Nauk. Polit. Europ. Fin. i Mark. 2010/4 (53).

Akty prawne

- Rozporządzenie Komisji Europejskiej NR 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE (Dz.Urz. UE z 2008 r., L 214).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 190, poz. 1402).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 153, poz. 952).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2008 r., C 115/47).

Strony internetowe

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure; stan na dzień 2.09.2013 r.

Joanna DZIAŁO

FORMS AND INSTRUMENTS OF STATE AID IN THE EUROPEAN UNION IN THE YEARS 2006-2011

(Summary)

The paper aims to analyze and evaluate the state aid granted in the Member States of the European Union in the years 2006–2011. The analysis concerns the amount of aid provided, as well as forms and instruments used. The author analyzes the trends of changes in the volume of the aid, as well as changes in the structure of its types and forms. The main conclusion is that the scope of non-crisis state aid granted in the 27 EU countries in the analysed period was reduced

both in absolute terms and in relation to the average GDP of the European Union. Structure of state aid has also changed. There was an increase in spending on horizontal and regional aid and a decrease in spending on regional aid. One can also observe the change in structure of state aid instruments; there was an increase in the share of active instruments (subsidies for companies). At the same time a relatively large share as passive instruments (tax and deferred tax) has been observed.

Keywords: state aid: regional, horizontal, sectoral, state aid instruments