

*Iwo Augustyński\**

## POMOC PUBLICZNA W POLSCE DOSTAWANIE DO STANDARDÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. WSTĘP

Aby zostać członkiem Unii Europejskiej Polska musi spełnić szereg warunków. Jednym z nich jest dostosowanie pomocy publicznej do reguł panujących w Unii. Wymaga to przede wszystkim dostosowań prawnych. Zmienić musi się także struktura i sposób świadczenia pomocy publicznej.

### 2. PROBLEMY DEFINICYJNE

Omawiając problem pomocy publicznej należy zacząć od jej definicji. Przede wszystkim należy stwierdzić, że to co zazwyczaj występuje w literaturze pod pojęciem pomocy publicznej odnosi się wyłącznie do przedsiębiorstw. Jednak mimo istotnego znaczenia tej formy działania państwa w prawie Unii Europejskiej nie jest ona precyzyjnie zdefiniowana. Jej opis oraz warunki dopuszczalności opiera się na prawno-ekonomicznej analizie rozwiązań stosowanych w praktyce.

W TWE<sup>1</sup> nie ma dokładnie określonej definicji pomocy publicznej. Artykuł 87 [92] TWE jest jedynie normą prawa materialnego regulującą pomoc publiczną. Jego ustęp pierwszy stanowi: „Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszym Traktacie jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem – w zakresie, w jakim narusza wymianę między Członkami Wspólnoty – wszelka pomoc udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych,

\* Mgr, Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Stosunków Regionalnych, AR we Wrocławiu.

<sup>1</sup> Cytaty z Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE) pochodzą z pracy A. Fornalczyk, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 1998.

która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji wypacza konkurencję lub grozi jej wypaczeniem”.

Trzeba w tym momencie podkreślić fakt, że postanowienia traktatu regulują sprawy wspólnego rynku Unii Europejskiej. Dlatego brak jest sformułowań, że pomoc publiczna jest całkowicie zabroniona. W dalszej części komunikatu wyjaśnię na czym polega naruszenie wymiany między krajami członkowskimi.

Dokładniejszą definicję pomocy publicznej można znaleźć w prawie wtórnym Unii Europejskiej, na przykład w Decyzji Komisji dotyczącej pomocy państwa dla górnictwa węglowego (Decyzja 2064/86/EWWiS): „Pomocą w rozumieniu Decyzji są wszelkie środki pośrednie lub bezpośrednie lub wsparcie ze strony władz państwowych w odniesieniu do produkcji, sprzedaży, lub eksportu, nawet jeśli nie odnosi to skutku dla budżetu państwa, jeżeli powoduje to przewagę ekonomiczną przedsiębiorstwa węglowego przez redukcję kosztów ponoszonych w normalnej jego działalności. Pomoc w rozumieniu Decyzji obejmuje również środki finansowe przyznawane przedsiębiorstwu węglowemu, których zaangażowanie przekracza normalne ryzyko kapitałowe określone standardami praktyki rynkowo-ekonomicznej”<sup>2</sup>.

Polska „Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców”<sup>3</sup> w odróżnieniu od postanowień Traktatu, zawiera w artykule 4 pkt. 1 otwartą definicję pomocy publicznej, którą jest „przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego, w szczególności w formie [...]”. Można uznać, że użyta w polskiej Ustawie definicja „pomocy publicznej” jest syntezą dotychczasowego dorobku organów Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Pomoc publiczna, która narusza zasady konkurencji wewnątrz Wspólnoty jest zabroniona na mocy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Komisja Europejska uważa, że uprzywilejowane traktowanie wybranych firm lub produktów kosztem innych firm i produktów w znacznym stopniu zakłóca prawidłowe funkcjonowanie konkurencji. Jednak w niektórych przypadkach Komisja może zastosować dopuszczone Traktatem wyłączenia, kierując się korzyściami, które przyznanie pomocy mogłoby przynieść dla całej Unii. W Traktacie uznano za dopuszczalną pomoc, jeżeli: ma ona charakter socjalny dla konsumentów indywidualnych i nie dyskryminuje produktów ze

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 60, poz. 704.

względu na pochodzenie, udzielana jest w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia, jest przyznawana gospodarkom pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec, dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie niezbędnym do skompensowania ujemnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (TWE art. 87.2 [92]). Komisja może wyrazić również zgodę na udzielenie pomocy publicznej, jeżeli jest ona przeznaczona na (TWE art. 87.3 [92]): rozwój regionów o wyjątkowo niskim poziomie życia lub w których występuje niedostateczne zatrudnienie, projekty ważne z punktu widzenia Unii jako całości lub jako środek przeciwdziałający poważnym zakłóceniom w gospodarce któregośkolwiek z krajów członkowskich, ułatwienie rozwoju działalności gospodarczej lub określonych regionów gospodarczych, jeżeli nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze Wspólnym Rynkiem, wspieranie kultury, ochronę dziedzictwa kulturowego, pod warunkiem, że nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze Wspólnym Rynkiem. Pozostałe wyłączenia są określone w przepisach dotyczących rolnictwa, transportu oraz w zakresie pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub mającym charakter monopolu skarbowego w przypadku, gdy jest to niezbędne do „wykonywania przez nie przypisanych im szczególnych zadań” (artykuł 86 [90] TWE)<sup>4</sup>. Lista wyjątków nie jest zamknięta, ponieważ na podstawie artykułu 87.3 lit. e [92] możliwe są wyłączenia, które zostaną ustalone decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów.

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

<sup>4</sup> A. Werner, *Przepisy Komisji Europejskiej dotyczące pomocy publicznej i ich transpozycja do regulacji polskich*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 5.

Niemniej istnieją rynki, na których konkurują tylko dobra producentów krajowych. W Polsce w porównaniu z Unią Europejską takich rynków jest jeszcze stosunkowo dużo, a wynika to w większości z powolnej liberalizacji. Przykładem takiego rynku w Polsce jest rynek krajowych przewozów pasażerskich, gdzie brak konkurencji zagranicznej wynika z uregulowań prawnych. Stąd na dzień dzisiejszy pomoc publiczna skierowana do przedsiębiorstw zajmujących się przewozem pasażerów w Polsce nie podlega ustaleniom Układu Europejskiego.

### 3. ASPEKTY PRAWNE POMOCY PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

Wyjątki opisane w artykule 87.2 [92] TWE są bezpośrednio przeniesione do polskiej Ustawy oczywiście oprócz litery c dotyczącej pomocy dla byłego NRD.

Artykuł 2 polskiej Ustawy nawiązuje do obowiązującej w Unii zasady *de minimis*. Zasada ta mówi, że pomoc publiczna o wartości poniżej 100 000 euro świadczonej w przeciągu trzech lat nie wymaga notyfikacji do Komisji Europejskiej. Komisja zakłada, że pomoc w tej wysokości jest na tyle niewielka, że w minimalnym stopniu narusza konkurencję. Zasada ta pozwala skupić się na pozostałych przypadkach udzielania pomocy w krajach członkowskich. Artykuł ten nie jest jednak całkowicie zgodny z odpowiednim rozporządzeniem Komisji<sup>5</sup>. Zawarto w nim postanowienie, iż zasady *de minimis* nie stosuje się w przypadku pomocy eksportowej i sektorowej. O ile ta pierwsza kategoria jest również przewidziana w rozporządzeniu, a więc w tym przypadku taki rodzaj pomocy podlega procedurze notyfikacyjnej, w wyniku której Komisja ocenia zgodność przyznawanej pomocy z artykułami 87 [92] i 88 [93] TWE, o tyle pomoc sektorowa przyznawana w Polsce niezależnie od jej wielkości podlega regulacjom ustawy, określonym w głównej mierze w art. 14 i 15 Ustawy. Z drugiej strony w polskim akcie prawnym brak odniesienia do pozostałych dwóch wyłączeń od zasady *de minimis* zawartych w rozporządzeniu Komisji. Chodzi tutaj o pomoc przyznawaną przedsiębiorstwom z branży transportowej i działalności, o których mowa w Załączniku I do Traktatu (wyłączenie dotyczy m.in. branży rolniczej, rybołówstwa, hydroponiki, transportu) oraz pomocy uwarunkowanej użyciem towarów produkcji rodzimej ponad towarami importowanymi. W tych wypadkach bowiem należy stosować ogólne zasady określone w Traktacie. Sprawa pomocy publicznej dla rolnictwa i rybołówstwa została całkowicie

<sup>5</sup> Commission Regulation (EC) No 69/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0030-0032); wcześniej do 1996 r. obowiązywał próg 50.000 ECU.

pominięta w polskiej ustawie. Natomiast fakt, że transportowi nie poświęcono szczególnej uwagi wynika stąd, że pomoc dla tego sektora nie stanowi tak dużej części całej pomocy jak w krajach członkowskich, a także dlatego że w Polsce uznano szczególny status całej pomocy sektorowej. Kolejną istotną różnicę stanowi ustęp 3 artykułu 2. Stwierdza on, że kwot pomocy uzyskanych na podstawie różnych tytułów nie sumuje się. Oznacza to w rzeczywistości możliwość uzyskania wielokrotnie wyższej pomocy bez potrzeby spełniania wymogów Ustawy. Takiego rozwiązania nie ma naturalnie w rozporządzeniu Komisji. Taki zapis stanowi szerokie pole do omijania zapisów ustawy, ponieważ nietrudno przewidzieć, że przedsiębiorcy będą się starali o przyznawanie pomocy na jeden lub kilka celów, ale z jak największej liczby tytułów.

Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw jest kolejnym punktem, w którym rozwiązania zawarte w polskiej Ustawie w znacznym stopniu różnią się od uregulowań zawartych w prawie unijnym. Rozporządzenie<sup>6</sup> o pomocy dla MSP dopuszcza dwa rodzaje pomocy i uznaje je za zgodne ze wspólnym rynkiem oraz jednocześnie nie nakłada obowiązku notyfikacji. Pierwszym rodzajem jest pomoc przeznaczona na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne wewnątrz i na zewnątrz Wspólnoty pod warunkiem, że natężenie wielkości pomocy nie przekroczy 15% w przypadku małych przedsiębiorstw oraz 7,5% w przypadku średnich przedsiębiorstw (progi te mogą być podwyższone, jeżeli kwalifikują się do pomocy regionalnej). Drugim rodzajem jest pomoc przeznaczona na doradztwo oraz inne usługi i działania, czyli przeznaczona na usługi świadczone przez doradców zewnętrznych oraz udział w targach i wystawach (w tym wypadku również rozporządzenie ustala progi pomocy oraz dodatkowe wymagania).

Pierwszy przypadek dopuszczający udzielanie pomocy publicznej przeznaczonej na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne wewnątrz i na zewnątrz Wspólnoty dla MSP nie ma odpowiednika w polskiej Ustawie. W artykule 16 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazuje się, że w ramach pomocy horyzontalnej, której warunki udzielania nie są związane z prowadzeniem działalności ani na oznaczonym obszarze, ani w oznaczonym sektorze (art. 4 pkt 6 ustawy), dopuszczalna jest pomoc wspierająca rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Jednak w dalszych przepisach nie wskazano przypadków, w których dopuszczalna byłaby pomoc przeznaczona na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne. Tak więc z uwagi na charakter ogólnych przepisów zawartych w art. 5, 7 i 8 ust. 4 ustawy, dopuszczalność udzielania pomocy dla MSP w tym celu jest dyskusyjna.

<sup>6</sup> Commission Regulation (EC) No 70/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0033-0042).

W szczególności ostatni przepis, dopuszczający przyznawanie pomocy nie związanej z nowymi inwestycjami lub tworzeniem nowych miejsc pracy dla MSP w formie poręczeń spłaty kredytów przeznaczonych na zakup materiałów i surowców do produkcji z uwagi na brak wskazania procentowych limitów przyznawanej pomocy może negatywnie wpłynąć na ocenę zgodności Ustawy w tym zakresie w świetle brzmienia artykułu 87 [92] TWE<sup>7</sup>.

Ostatnią rozbieżnością między polską ustawą o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw a regulacjami unijnymi o jakiej wspomnę stanowi problem pomocy przeznaczonej na szkolenia. W tym przypadku polska ustawa jest dużo bardziej restrykcyjna. Przede wszystkim nie uwzględniono w niej specjalnego statusu osób niepełnosprawnych w zakresie szkoleń. W ustawie nie zapisano też możliwości przyznania pomocy w branży transportu morskiego, choć w rozporządzeniu Komisji<sup>8</sup>, może ona osiągnąć natężenie 100-procentowe, bez względu na to, czy projekt szkoleniowy dotyczy szkolenia specjalistycznego, czy też ogólnego, pod warunkiem, że spełnione są następujące warunki: osoba szkolona nie jest aktywnym członkiem załogi lecz jest na pokładzie pracownikiem nietatowym, oraz szkolenie jest prowadzone na statkach pokładowych zarejestrowanych w rejestrze statków Wspólnoty. Należy również zwrócić uwagę, że rozporządzenie posługuje się pojęciem „natężenia wielkości pomocy”, które oznacza całkowitą kwotę pomocy wyrażoną jako procentowy udział pierwszorzędnych kosztów projektu, zaś polska Ustawa mówi ogólnie o kosztach szkolenia, które są pojęciem szerszym. Ponadto w rozporządzeniu wyłączono spod jego zastosowania pomoc przyznaną jednemu przedsiębiorstwu na pojedynczy projekt szkoleniowy, gdy przekracza 1000 000 euro. W polskiej Ustawie nie ma takiego ograniczenia.

Podsumowując tę część komunikatu należy przede wszystkim stwierdzić, że polska ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców będzie obowiązywała tylko do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Później obowiązywać będą bezpośrednio przepisy prawa wspólnotowego, a obowiązki związane z kontrolą pomocy przejmie Komisja Europejska. Po drugie przytoczane rozporządzenia zaczęły obowiązywać dopiero po wejściu w życie polskiej Ustawy. Należy jednak dodać, że projekty tychże rozporządzeń były już znane podczas tworzenia polskich przepisów w tym względzie. Po trzecie tak jak już wspominałem wyżej nie są to wszystkie różnice ani między polską ustawą ani między polskimi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi pomocy publicznej dla

<sup>7</sup> A. Werner, *op. cit.*, s. 9.

<sup>8</sup> Commission Regulation (EC) No 68/2001.

przedsiębiorstw *a acquis communautaire* w tej materii. Można więc powiedzieć, że Ustawa, chociaż w pewnych punktach jest bardziej restrykcyjna od przepisów unijnych, to w innych jest bardziej liberalna. Dopiero czas pokaże, czy ustawa ta jest bardziej korzystna dla polskich przedsiębiorstw niż przepisy unijne, czy też nie. W dużym stopniu zależy to od nich samych jak wykorzystają możliwości jakie daje im ustawa. Na pewno jest ona niezbędna i umożliwia badania oraz ocenę pomocy publicznej w Polsce co dotąd było możliwe w bardzo ograniczonym zakresie.

#### 4. ASPEKTY EKONOMICZNE POMOCY PUBLICZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

Układ Europejski w części piątej zawiera przepisy dotyczące przestrzegania zasad konkurencji. Artykuł 63.4 b zobowiązuje stronę polską do corocznego opracowywania raportu na temat wielkości i form pomocy udzielonej przedsiębiorstwom oraz jej podziału. Pomoc publiczną udzielaną polskim przedsiębiorcom można rozpatrywać w taki sam sposób jak ma to miejsce w opracowaniach Komisji Europejskiej. Niestety dostępne są tylko raporty opisujące pomoc publiczną w Polsce w latach 1996–1999. Dane w nich zawarte nie odpowiadają dokładnie tym z raportów unijnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ustawa regulująca pomoc publiczną w Polsce weszła w życie dopiero w 2000 r. Mając to na uwadze można jednak dokonywać na podstawie tych raportów porównań pomiędzy pomocą publiczną udzielaną w Polsce i w Unii Europejskiej.

Natężenie pomocy publicznej we Wspólnotach wykazuje tendencję malejącą. Całkowity poziom krajowej pomocy publicznej w Unii zmalał z poziomu 102 mld € średnio w latach 1995–1997 do 90 mld € w latach 1997–1999. Dla porównania średni poziom pomocy publicznej w Polsce w tym okresie wyniósł 2169,353 mln €. Spadek w UE zanotowano przede wszystkim w pomocy dla przemysłu, transportu oraz rolnictwa, zmniejszenie pomocy zaobserwowano również w przypadku sektora węglowego. W przeciwieństwie do tego malejącego trendu, wzrost pomocy publicznej stwierdzono w rybołówstwie i sektorze usług. Mimo że pełne dane za okres 1995–1999 dla pomocy na rzecz zatrudnienia i szkoleń nie są dostępne, porównanie ostatnich danych rocznych pokazuje, że pomoc przeznaczona na te dwa cele rośnie rokrocznie od 1997 r.

Tabela 1

Pomoc publiczna w krajach członkowskich UE oraz w Polsce jako procent PKB  
(średnia za lata 1997–1999)

Kraj	% PKB	Kraj	% PKB
Austria	1,16	Włochy	1,28
Belgia	1,41	Luksemburg	1,31
Dania	1,08	Holandia	0,9
Niemcy	1,39	Portugalia	1,56
Grecja	1,21	Szwecja	0,84
Hiszpania	1,17	Wielka Brytania	0,6
Finlandia	1,74	EU-15	1,18
Francja	1,38	Polska	1,6
Irlandia	1,36		

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

Wielkość pomocy publicznej spadła we wszystkich krajach członkowskich z wyjątkiem Danii, Irlandii, Luksemburga oraz Holandii. Minimalny wzrost w Danii jest spowodowany znacznym wzrostem pomocy przeznaczonej na zwalczanie bezrobocia oraz wspieranie szkoleń. Wzrost w Irlandii jest przede wszystkim spowodowany poprzez uznanie od roku 1998 irlandzkiego podatku od spółek za pomoc publiczną w powiązaniu z mniejszym wzrostem pomocy dla rolnictwa oraz usług finansowych. W Luksemburgu wzrost wynika całkowicie z ostatniego ostrego, aczkolwiek tymczasowego, wzrostu subsydiów przeznaczonych na inwestycje w sieć kolejową. W Holandii wzrost dotyczący pomocy świadczonej rolnictwu i kolei znacznie przewyższył spadek w pozostałych dziedzinach. Dwoma krajami członkowskimi najbardziej odpowiedzialnymi za ten 12 miliardowy spadek, są Niemcy i Włochy z redukcjami odpowiednio 6 mld € i 5 mld €.

Publikowane raporty na temat pomocy publicznej w Polsce niestety nie uwzględniają pomocy udzielonej rolnictwu ani rybołówstwu. Pomoc na szkolenia pojawiła się dopiero w raporcie za rok 1999. Mimo to skala pomocy udzielanej w kraju jako procent PKB jest większa od średniej unijnej i jest niższa tylko od pomocy świadczonej przez Finlandię. Naturalnie w liczbach bezwzględnych natężenie pomocy publicznej w Polsce wypada dużo skromniej. Polska lokuje się dokładnie pośrodku stawki (tab. 2).



Tabela 2

Pomoc publiczna w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w mln € oraz w procentach w 1999 r. bez rolnictwa i rybołówstwa

Kraj	Pomoc		Kraj	Pomoc	
	(%)	mln €		(%)	mln €
Luksemburg	216,7	0,33	Holandia	2367,7	3,60
Finlandia	489,9	0,75	Belgia	2939,1	4,47
Grecja	931,3	1,42	Hiszpania	4366,3	6,65
Portugalia	932,4	1,42	Wielka Brytania	5171,3	7,87
Irlandia	985,5	1,50	Włochy	8862,1	13,49
Austria	1156,6	1,76	Francja	12209	18,59
Szwecja	1376,9	2,10	Niemcy	21956	33,43
Dania	1726,5	2,63	EU-15	65687	100,00
Polska	2147,2	3,27			

Źródło: Jak do tab. 1.

Nie tylko wielkość ale również struktura pomocy publicznej wpływa na konkurencję na wspólnym rynku. W latach 1997–1999, pomoc sektorowa była największa w Belgii (koleje), Niemczech (węgiel i koleje, ale pomoc ta malała w wartościach absolutnych), Grecji (koleje), Hiszpania (koleje, węgiel i budowa statków) oraz Francji (koleje i usługi finansowe). Około połowy pomocy udzielonej w Portugalii miało charakter regionalny i była prawie całkowicie skierowana do sektora usług w postaci ulg podatkowych.

W Polsce największą część pomocy stanowiła pomoc horyzontalna, następnie sektorowa przeznaczona przede wszystkim dla górnictwa węgla kamiennego i brunatnego oraz transport kolejowy. Pomoc regionalna stanowiła margines całości.

Udział pomocy w czterech krajach kohezyjnych, Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, jako całości wzrósł zaledwie o jeden procent z 9% średnio w latach 1994–1996 do 10% w okresie 1997–1999. Ponadto przyczyną tego wzrostu jest przede wszystkim wspomniane uznanie od 1998 irlandzkiego podatku od spółek za pomoc publiczną. Podatek ten odpowiada mniej więcej za 1% całej pomocy przeznaczonej dla przemysłu. Dla porównania udział czterech największych gospodarek, Niemiec, Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii w pomocy dla sektora przemysłowego zmalał z 82 do 79%. (Niemcy opowiadają za 36%, Włochy za 21%, Francja za 17% a Wielka Brytania za 5% całej pomocy). W tym momencie najbardziej uwidaczniają się różnice między Polską a krajami członkowskimi UE. Mimo że pomoc

w Niemczech stanowi zaledwie 1,39% PKB, to w liczbach bezwzględnych jest około dziesięciokrotnie większa niż w Polsce. W przypadku Wielkiej Brytanii pomoc publiczna w 1999 r. wyniosła 5171,3 mln euro czyli przeszło dwukrotnie więcej niż w Polsce. Trudno jednak mówić o przebiegającej obecnie znacznej restrukturyzacji gospodarki tego kraju.

Zmiana proporcji pomocy przeznaczanej na cele horyzontalne, niektóre sektory przemysłowe oraz dla regionów była bardzo mała. Zmiany pozostawały na poziomie mniejszym niż 9% w większości krajów członkowskich. Tylko w Belgii i Hiszpanii zaobserwowano większe przekształcenia z powodu znacznego spadku pomocy sektorowej oraz w Szwecji, gdzie wzrost pomocy horyzontalnej odpowiada spadkowi pomocy regionalnej. Na poziomie Unii Europejskiej, pomoc horyzontalna przeznaczona na badania i rozwój, ochronę środowiska oraz dla małych i średnich przedsiębiorstw stanowi 37%. Udział pomocy sektorowej w całości pomocy przeznaczanej dla przemysłu spadł do 7%. W UE największą pomoc dla przemysłu – 56% świadczone w ramach pomocy regionalnej, przeznaczonej dla najmniej rozwiniętych regionów. Udział ten spada do 53% jeśli nie bierze się udziału pomocy skierowanej do nowych Landów niemieckich.

Jakże inaczej wygląda sytuacja w Polsce. W ostatnim badanym 1999 r. pomoc regionalna osiągnęła swoje maksymalne natężenie 1,3%. Największą część pomocy stanowi pomoc horyzontalna, która w 1999 r. wyniosła 73,5%. Na pomoc sektorową przypadło 24,2%. Trzeba również zaznaczyć, że dwie trzecie pomocy sektorowej w kraju trafiło do górnictwa węgla. Stanowi to 16,1% całej pomocy udzielonej w 1999 r. Większy odsetek pomocy dla górnictwa zanotowała tylko Hiszpania – 18%, mimo że restrukturyzuje swoje górnictwo znacznie dłużej niż Polska.

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

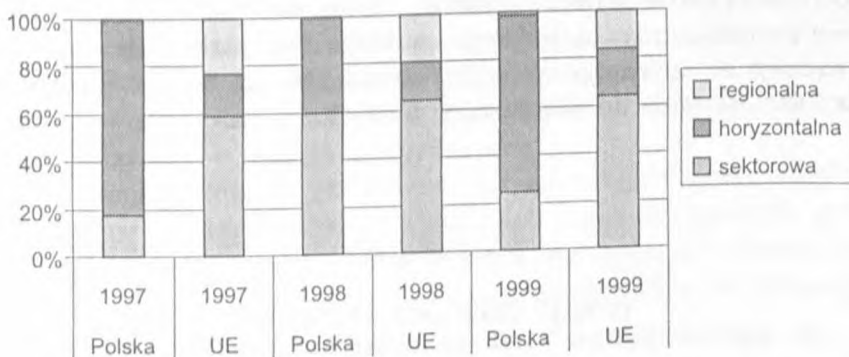
W tym punkcie Polska najbardziej odstaje od krajów członkowskich Unii Europejskiej. Średnio w latach 1997–1999 pomoc publiczna w formie ulg podatkowych, zaniechania ustalania i poboru podatku, umorzenia zadłużenia wobec budżetu, umorzenia zadłużenia wobec funduszy stanowiła średnio 54,3% udzielanej pomocy. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że pomoc świadczona w ten sposób jest najlepsza z punktu widzenia beneficjenta zgodnie z zasadą „dwa razy daje, kto szybko daje”. A można stwierdzić, że najszybciej daje ten kto nie zabiera. Dlatego mimo tego, że wdrażanie tych form pomocy publicznej trwa zazwyczaj najdłużej, to

obowiązują one dość długo. Dotacje takie jakie mają miejsce w krajach Unii Europejskiej czyli zazwyczaj przedsiębiorstwa dostają pieniądze po dokonaniu inwestycji i przedstawieniu odpowiednich rachunków (patrz program SAPARD) w warunkach polskich nie sprawdzają się dobrze. Wynika to z braku kapitału w firmach. Niemniej udział dotacji systematycznie rośnie. W 1996 r. dotacje stanowiły 19,3% pomocy, a subsydia podatkowe 61,7%, natomiast w roku 2000 udziały te wynosiły odpowiednio 46% i 38,5%, czyli proporcje te niezbyt odbiegają od poziomu w niektórych krajach członkowskich. Najprawdopodobniej wynika to z postępującej restrukturyzacji gospodarki i dostosowywania prawa do wymagań Unii Europejskiej.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując należy stwierdzić, że pomoc publiczna udzielana dotychczas w Polsce w dużym stopniu odbiega jeszcze od tej udzielanej w Unii Europejskiej. Największa różnica tkwi w formach i strukturze pomocy.

Wykres 1. Struktura pomocy w Unii Europejskiej i w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podst. „Ninth Survey on State Aid in the European Union” oraz raportów o pomocy publicznej w Polsce za lata 1997–1999.

W Unii Europejskiej jako całości dominuje pomoc sektorowa. Natomiast pomoc horyzontalna i regionalna stanowią mniej więcej ten sam procent w całości pomocy z lekką przewagą pomocy regionalnej. Na pomoc sektorową składa się przede wszystkim wsparcie dla transportu oraz górnictwa węgla. Na pomoc horyzontalną w największym stopniu składa się wsparcie na badania i rozwój, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcie dla szkoleń. W Polsce struktura wewnętrzna pomocy sektorowej

wygląda podobnie. W przypadku pomocy horyzontalnej dominuje pomoc na inwestycje oraz rośnie znaczenie pomocy przeznaczonej na zatrudnienie. Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczna część pomocy horyzontalnej i tak trafia do sektora górniczego.

Nikła pomoc regionalna w Polsce wynika przede wszystkim z faktu, że w kraju dokonywana jest na szeroką skalę restrukturyzacja całej gospodarki, zwłaszcza przemysłu ciężkiego i górnictwa węgla. Do nich zatem jest również kierowana w większości pomoc publiczna. Ponieważ działalność ta rozmieszczona jest przede wszystkim w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym i w największych aglomeracjach kraju, pomoc regionalna na pewno by do nich nie trafiała. Dlatego uważam, że wraz z zakończeniem restrukturyzacji przemysłu ciężkiego i górnictwa węgla rola pomocy regionalnej będzie rosła.

Jak już powiedziałem, w Polsce ulgi podatkowe jako forma pomocy publicznej odgrywają znacznie większą rolę niż w krajach Unii Europejskiej. Komisja Europejska uznaje tę formę pomocy za mało przejrzystą oraz czasochłonną we wprowadzaniu. Preferowane są przede wszystkim dotacje bezpośrednie jako najłatwiejsze do kontrolowania i pozwalające na największą władzę dyskrecyjną. Jednak stosowanie którejs z powyższych form zależy w dużym stopniu od specyfiki krajowej.

Na zakończenie należy dodać, iż mimo wielu niedostatków polska ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców stanowi znaczący krok naprzód w kontrolowaniu i administrowaniu pomocą publiczną w kraju. Narzędzia jakie ona oferuje dają nadzieję na uporządkowanie działalności państwa w tej dziedzinie oraz szybsze dostosowanie do standardów unijnych.

*Iwo Augustyński*

#### PUBLIC ASSISTANCE IN POLAND ITS HARMONISATION WITH THE EUROPEAN UNION STANDARDS

The article is focussed on public assistance problems in the light of harmonisation of the Polish standards with those followed in the European Union. According to the author, Poland has to fulfil a number of conditions in order to become a EU member. One of them is harmonisation of public assistance with rules observed in the EU. It calls primarily for legal adjustments. The structure and way of providing public assistance have to change as well.