

Bożena Mikołajczyk

Pomoc publiczna w integrującej się Europie

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 9/1, 255-261

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Pomoc publiczna w integrującej się Europie

1. Pomoc publiczna w krajach Unii Europejskiej

Ustanowienie Wspólnoty Europejskiej, a więc obszaru o swobodnym przepływie towarów, osób, usług oraz kapitału spowodowało, że Komisja Europejska wprowadziła politykę ochrony konkurencji m.in. przez uregulowanie pomocy publicznej ze środków publicznych. Jego podstawę stanowią zasady ujęte w artykułach 87–89 TWE. W artykule 87 stwierdza się, że „nie do pogodzenia z regulami wspólnego rynku – w zakresie, w jakim narusza wymianę pomiędzy krajami Członkowskimi – jest wszelka pomoc udzielana przez Państwo lub ze źródeł państwowych, bez względu na formę, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji zakłóca lub grozi jej zakłóceniem¹”.

Jest to niezmiernie ważne uregulowanie, które trzyma w ryzach wydatki publiczne i sprzyja sprawiedliwości społecznej, a ponadto umożliwia start do nowej konkurencji, co jest bezpośrednio związane z etyką w biznesie.

Od zakazu udzielania pomocy publicznej wprowadzono pewne odstępstwa. Przepisy wspólnotowe stanowią, że projekty pomocy publicznej o wartości do 100 tys. euro, uzyskiwane przez beneficjentów w okresie trzech kolejnych lat, podlegają regule *de minimis*, więc jako pomoc „znikome są dozwolone”².

Pomoc publiczna dopuszczona warunkowo, a więc na podstawie decyzji Komisji Europejskiej została podzielona na trzy kategorie:

- pomoc horyzontalną,
- pomoc sektorową,
- pomoc regionalną,

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pomocy publicznej w Krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2002–2003.

Pomoc horyzontalna może być adresowana do wszystkich przedsiębiorstw bez względu na miejsce i rodzaj prowadzonej działalności. Dotyczy ona głównie ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw, badań i rozwoju ochrony środowiska, problematyki bezrobocia oraz wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Następny rodzaj pomocy – sektorowa, przeznaczony jest dla przedsiębiorstw należących do określonych sektorów gospodarki. Jej przeznaczenie może być zarówno regionalne, jak i horyzontalne, ale w przypadku, gdy jej adresatami są wszyscy przedsiębiorcy z danego sektora, to nosi miano sektorowej. W opinii Komisji Europejskiej pomoc ta winna

¹ Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tekst Skonsolidowany, OJ.C325, 24 December 2002.

² T. Sommer, *Kłopoty z informacją o de minimis*, „Eurodotacje” 2005, nr 3, s. 17.

być wykorzystana do rozwiązywania problemów długofalowych, a nie do utrzymania statusu q 40. Ten rodzaj pomocy może dotyczyć segmentów gospodarki znajdujących się, w kryzysie, rozwijających się, a również określonych jako wrażliwe (charakteryzujące się nadwyżką mocy produkcyjnych oraz kapitałochłonnością inwestycji)³.

Pomoc regionalna służy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów państw Unii Europejskiej. Podstawa udzielania tej pomocy jest opracowanie mapy regionów kwalifikujących się do otrzymania wsparcia finansowego. Rozkład pomocy publicznej na cele horyzontalne w krajach unijnych przedstawia tablica 1.

T a b l i c a 1. Pomoc poszczególnych państw Unii Europejskiej na cele horyzontalne w 2003 roku (w %)

Przeznaczenie pomocy	UE	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Pomoc horyzontalna	79	100	94	73	97	63	76	64	96	100	91	99	19	99	100	99
Badania i rozwój	14	30	4	10	1	5	21	12	16	21	45	37	2	32	7	24
Ochrona środowiska	23	1	49	38	4	4	5	2	6	0	27	24	0	38	75	22
Małe średnie przedsiębiorstwa	13	32	0	4	1	15	24	3	33	3	2	10	10	6	2	12
Handel	1	1	–	0	–	0	3	–	0	–	4	0	0	3	–	0
Kultura i ochrona dziedzictwa	2	4	4	1	1	2	5	6	–	–	–	–	0	4	11	0
Zatrudnienie	3	5	33	0	2	4	1	16	8	–	0	4	2	6	–	0
Szkolenia	3	3	4	0	–	14	1	4	7	–	–	6	3	0	–	5
Rozwój regionalny*	21	24	0	20	84	19	17	22	27	76	14	17	2	9	5	35

* Zawiera pomoc regionalną, gdzie indziej nie sklasyfikowaną.

Źródło: *State Aid Scoreboard 2005 – spring update – Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2005 COM 2005 147 final, s. 22.*

UE – Unia Europejska, BE – Belgia, DK – Dania, DE – Niemcy, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, NL – Holandia, AT – Austria, PT – Portugalia, FI – Finlandia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania

Przeciętna pomoc na cele horyzontalne w krajach unijnych w 2003 r. wynosiła 79%.

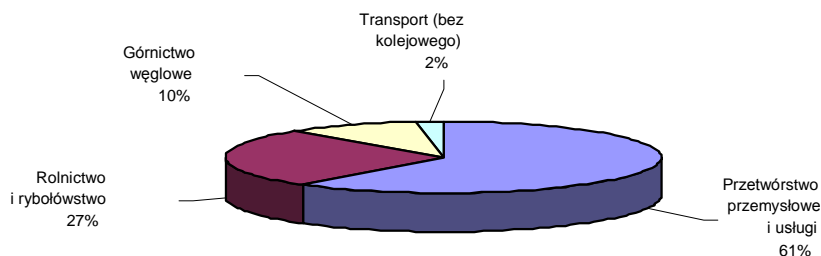
Z danych zawartych w tablicy 1 wynika że 10 spośród 15 krajów członkowskich przeznaczyło ponad 90% środków publicznych na pomoc horyzontalną. Udział był znacznie niższy od tego odsetka w Niemczech (73%), Hiszpanii (63%), Francji (76%), Irlandii (64%) i Portugalii (19%).

W ramach pomocy horyzontalnej na badania i rozwój największy odsetek dwukrotnie większy niż przeciętna dla Unii Europejskiej (14%) przeznaczyły: Belgia, Holandia, Austria i Finlandia. Udział pomocy na ochronę środowiska wynosił przeciętnie 23% dla krajów unijnych, a w Szwecji odsetek ten wynosił 75%, Danii 49%, Finlandia 38%, Niemczech

³ B. Jankowski, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, UKIE, Warszawa 2004, s. 30.

38%, Austrii 24% a w Wielkiej Brytanii 2% ogólnej pomocy horyzontalnej. Udział pomocy sektorowej w pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej obrazuje wykres 1.

Wykres 1: Struktura pomocy sektorowej w krajach Unii Europejskiej w 2003 r.



Źródło: *State Aid Scoreboard – spring 2005 update*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2005 COM 2005 147 final, s. 16.

Wyraźnie można zauważyć, że w ramach pomocy sektorowej preferowany był sektor przemysłowy i usług ok. 60%. W Danii, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii odsetek ten wahał się od 70% do 80%. Udział sektora rolnictwa i rybołówstwa był wyższy niż średnia dla krajów unijnych (26%), w sześciu krajach, przy czym powyżej 60 % wynosił on w Holandii i Finlandii a mniejszy był w Hiszpanii, Niemczech, Włoszech, Portugalii. Pomoc dla przedsiębiorstw sektora górnictwa węglowego w pomocy sektorowej stanowiła w Niemczech 20% a w Hiszpanii 28%⁴. Ten stosunkowo wysoki odsetek związany jest głównie z odprawami dla górnictwa i rekultywacją terenów górniczych.

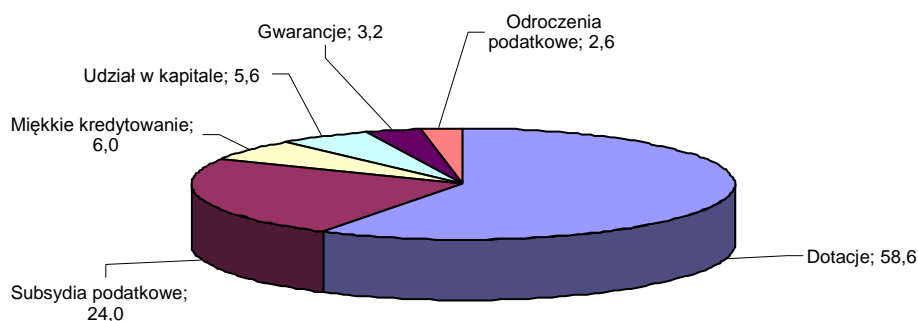
Pomoc regionalna w porównaniu z przeciętną dla krajów unijnych (ok. 20,4%) była wyższa tylko we Włoszech 37,6%, a najniższa a Austrii 0,6%, Grecji 4,4%⁵.

Pomoc publiczna może być przekazywana w różnej formie. Strukturę pomocy publicznej według różnych instrumentów dla przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych przedstawia wykres 2.

Wykres 2: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorstw produkcyjnych, usługowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2002 (w oparciu o wielkości przeciętne w %)

⁴ Jest to pomoc regionalna na podstawie art. 87.3(a) TWE.

⁵ *State Aid Scoreboard – spring 2005 update*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2005 COM 2005 147 final, s. 16–27.



Źródło: *State Aid Scoreboard. Spring 2004 update COM (2004) 256 final*, Brussels, 20.04.2004 final, s. 37.

W badanym okresie czasu najwyższy był udział dotacji dwukrotnie wyższy niż odroczeń podatkowych w pomocy publicznej dla badanego segmentu przedsiębiorstw.

Większość przypadków pomocy państwa winno być zatwierdzone przez Komisję Europejską, gdyż mają one wpływ na działanie wspólnego rynku i osłabiają pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw zagranicznych. Zdarza się, że państwo przekazuje pieniądze bez powiadomienia Komisji co oznacza, że może ona wszcząć dochodzenie i jeżeli uzna pomoc za nielegalną, zażądać jej wycofania.

2. Pomoc publiczna w Polsce

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej pomocy publicznej w Polsce (jak również i w innych krajach Wspólnoty Europejskich) dzieli się na cztery grupy: A, B, C, i D. Środki pomocowe mogą pochodzić z budżetu (1) lub kosztem uszczupleń wpływów budżetowych (2).

W ramach grup wyróżnia się następujące formy pomocy:

Grupa A – dotacje i ulgi podatkowe:

A1 – dotacje,

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców),
- inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych,
- refundacje,

A2 – zwolnienie z podatku,

- odliczenie od podatku,
- obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku,
- obniżenie wysokości opłaty,
- zwolnienie z opłaty,
- zaniechanie poboru podatku,
- zaniechanie poboru opłaty,
- umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami,

- umorzenie odsetek od zaległości podatkowej,
- umorzenie opłaty i odsetek z tytułu opłaty (składki, wypłaty),
- umorzenie kar,
- oddanie do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego ich związków na warunkach korzystniejszych dla przedsiębiorcy od oferowanych na rynku,
- zbycie mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne:

- B1 – wniesienie kapitału do spółki,
- B2 – konwersja wierzytelności na akcje lub udziały,

Grupa C – tzw. „miękkie kredytowanie”,

- C1 – pożyczki preferencyjne,
 - dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków),
 - pożyczki warunkowo umorzone,
- C2 – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej,
 - odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty),
 - odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary.

Grupa D

- D1 – poręczenia i gwarancje kredytowe⁶.

Wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r. wyniosła 28 627 mln zł i była trzykrotnie wyższa od udzielonej w 1999 r. Największą dynamikę wykazywała pomoc w grupie B, D i C. Ze szczegółowych badań wynika, że w grupie B największa dynamika dotyczyła konwersji wierzytelności na akcje, a w grupie C podgrupy C2.

Badając strukturę pomocy według grup należy stwierdzić, że największy był udział grupy A, czyli dotacji i ulg podatkowych mimo, że w 2003 r. zmniejszył się w stosunku do 1999 r. o 11 p.p. Niepokojący jest fakt spadku pomocy publicznej w postaci poręczeń i gwarancji kredytowych.

W latach 2002–2003 pomoc publiczna państwa na cele horyzontalne, sektorowe i regionalne wzrosła prawie trzykrotnie przy czym w 2003 r. spadł udział środków na pomoc horyzontalną o 23,9 p.p., a zwiększył się głównie na pomoc sektorową. Zanotowano również spadek odsetka środków na pomoc regionalną. Zmiany w wydatkowaniu środków na pomoc horyzontalną przedstawiają dane w tablicy 2.

T a b l i c a 2. Dynamika i struktura pomocy horyzontalnej w Polsce w latach 2002–2003 (w %)

Pomoc horyzontalna	Lata		
	2002	2003	Wskaźnik dynamiki w %
ogółem w tym:	100,00	100,0	82,3
prace badawczo – rozwojowe	4,0	3,7	77,2
ochrona środowiska	4,1	12,2	243,3

⁶ Raport z pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r., UOKiK, Warszawa 2004, s. 6.

Małe i średnie przedsiębiorstwa	4,0	4,7	107,3
inwestycje energooszczędne	0,2	–	–
Utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy	6,6	10,4	129,8
szkolenie specjalistyczne	–	0,4	–
szkolenie ogólne	10,7	1,9	14,9
restrukturyzacja	60,6	61,6	83,7
pomoc doraźna	8,7	5,1	48,2
infrastruktura techniczna	0,3	–	–
Inne	0,8	–	–

Źródło: Obliczenia własne w oparciu o *Raport o pomocy... op.cit.*, s. 10–12.

Pomoc horyzontalna w 2003 r. zmniejszyła się w porównaniu z 2002 r. o 17,7%. Największy spadek dynamiki zanotowano w szkoleniu ogólnym, pomocy doraźnej, natomiast wzrost nastąpił w pomocy udzielonej na ochronę środowiska o ok. 140% oraz walce z bezrobociem o ok. 30%. Jeśli chodzi o strukturę pomocy horyzontalnej, to nastąpił znaczny wzrost odsetka środków na ochronę środowiska. Niepokojący jest spadek udziału pomocy na prace badawczo – rozwojowe.

Zmiany w pomocy sektorowej obrazują dane zawarte w tablicy 3. Ten rodzaj wsparcia zwiększył się w 2003 r. o 18379,5 mln zł.

Tablica 3. Struktura pomocy sektorowej w Polsce w latach 2002–2003

Pomoc sektorowa	Lata	
	2002	2003
Ogółem w tym sektorze	100,0	100,0
Hutnictwa, żelaza i stali	0,3	11,2
Budownictwa okrętowego	5,5	2,3
Górnictwa węgla	93,3	86,5
Włókien syntetycznych	0,0	0,0
Motoryzacji	0,8	0,0
Żegluga morskiej	0,0	0,0

Źródło: Obliczenia własne w oparciu o *Raport o pomocy..., op.cit.*, s. 10–11.

W 2002 r. przedsiębiorstwa otrzymały w ramach pomocy sektorowej 1835,4 mln zł, natomiast w 2003 r. 20214,9 mln zł. Największy był udział środków przeznaczonych na restrukturyzację sektora górnictwa węgla w obu badanych latach. Odsetek środków przeznaczonych dla sektora hutnictwa żelaza i stali zwiększył się w badanych latach o 10,9 p.p., przy czym prawie w całości w 2003 r. został przeznaczony na restrukturyzację. Udział budownictwa okrętowego w pomocy publicznej w badanym przedziale zmniejszył się w 2003 r., przy czym w 80% związany był również z restrukturyzacją. Z powyższego wy-

nika, że państwo pomaga przede wszystkim wielkim nierentownym zakładom⁷, a nie idzie to zawsze w parze z efektami restrukturyzacji.

Na pomoc regionalną państwo przeznaczyło w 2002 r. 496,6 mln zł natomiast w 2003 r. 863,7 mln zł. Największy udział w badanych latach związany był ze wspieraniem nowych inwestycji ok. 87% w 2002 r. i ok. 85% w 2003 r.

3. Zakończenie

Mimo, że zaprezentowano badania dla Polski i krajów Unii Europejskiej (2002–2003 r.), to nie możemy wyciągać wspólnych wniosków, gdyż Polska nie była jeszcze członkiem Unii Europejskiej. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej w Polsce pomoc publiczną regulują nowe ustawy zbieżne z przepisami obowiązującymi w krajach unijnych. Wszelkie rekomendacje komisji Europejskiej zachęcają państwa członkowskie do ograniczania skali pomocy publicznej. W 2000 r. Rada Europejska w Lizbonie wezwała państwa członkowskie do zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy publicznej i preferowania jej na rzecz celów horyzontalnych i ponowiła swój apel w Brukseli w 2003 r. Oznacza to, że państwo nie daje pieniędzy na ratowanie konkretnych firm, ale ogłasza, że wspiera np. nowoczesne technologie ekologiczne. Firmy, które spełnią te kryteria mogą liczyć na transfer pieniędzy z budżetu państwa.

Należy więc obserwować skutki zaleceń unijnych we wszystkich krajach będących członkami Unii Europejskiej, a szczególnie w Polsce i obserwować zmiany w przepisach prawnych regulujących kierunki wydatkowania środków publicznych. Są to środki podatków i państwo oraz Unia Europejska winna stać na straży racjonalnego wydatkowania wyżej wymienionych środków. Bardzo dobrze się stało, że istnieje szczegółowa kontrola wydatkowania środków we wszystkich krajach unijnych, co stawia wszystkie przedsiębiorstwa małe i duże, a również poszczególne branże w tym samym otoczeniu prawnym. Sprzyja to budowaniu standardów w zakresie etyki w biznesie.

Public Aid in Integrating Europe

Summary

The article aims to present the public aid system with special attention paid to horizontal, sectoral and regional aid in the EU member states and Poland between 2002 and 2003.

Today the European Commission's documents put special emphasis on the importance of mainly horizontal public aid. The rules for granting this type of aid are gradually being relaxed.

⁷ Niemcy dotują najwięcej, „Rzeczpospolita” 22.04.2005, s. 2.