

Beata Ślusarczyk

Prace badawczo-rozwojowe w kontekście pomocy publicznej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 7, 615-623

2008

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.

Beata Ślusarczyk

PRACE BADAWCZO-ROZWOJOWE W KONTEKŚCIE POMOCY PUBLICZNEJ

Podstawową zasadę w gospodarce rynkowej stanowi swoboda działania sił rynkowych i wolnej konkurencji. Uznaje się, że te dwa aspekty funkcjonowania wolnego rynku sprzyjają optymalnej alokacji zasobów rzeczowych i ludzkich, co prowadzi do maksymalizacji wzrostu przedsiębiorstw i całej gospodarki¹. Dlatego też w jednym z fundamentalnych postanowień zawartych w Traktacie Rzymskim, na podstawie którego utworzone zostały Wspólnoty Europejskie, jest wyrażona dezaprobatą wobec udzielania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie. Równocześnie jednak, w pewnych wyjątkowych okolicznościach, pomoc państwa jest dozwolona². Traktat Rzymski reguluje problematykę pomocy państwa w trzech artykułach, tj. w art. 92, 93 i 94. Fundamentalne postanowienia dotyczące pomocy państwa sformułowano w artykule 92.1 Traktatu Rzymskiego w sposób następujący: „wszelka pomoc przyznana przez państwo członkowskie bądź przyznana z zasobów państwa w jakikolwiek sposób, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie pewnych przedsiębiorstw lub pewnych produkcji, będzie w zakresie, w którym oddziałuje niekorzystnie na handel między krajami członkowskimi, uważana za niezgodną ze Wspólnym Rynkiem”³.

¹ Por. S. Kot, P. Pachura, *Podjęcie integrujące – odpowiedzią na wyzwania współczesności?*, Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania PWr. nr 76, Studia i Materiały nr 18, Wrocław 2005, s. 193-198.

² *Analiza doświadczeń krajów Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej; wnioski dla Polski*, red. U. Płowiec, wyd. Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1999, s. 49.

³ Źródło tłumaczenia Traktatu Rzymskiego: http://www.cie.gov.pl/tem/akt/traktaty/traktat_wsp.htm

W polskich przepisach pomoc publiczna zdefiniowana została po raz pierwszy w art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców jako „przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, jeżeli w następstwie takiego działania uprzywilejowuje się tych przedsiębiorców 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”⁴. Użyta w polskiej ustawie definicja „pomocy publicznej” jest syntezą dotychczasowego dorobku organów Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Ustawa z 2000 roku była pierwszym w Polsce aktem prawnym regulującym kwestie pomocy publicznej. Zmieniona została przez ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁵. Natomiast obecnie obowiązującym dokumentem jest ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶. Nowa ustawa oparta jest już w całości na prawie pomocowym stosowanym w Unii Europejskiej.

Pomoc publiczną państwa wyróżnia przede wszystkim od innych państwowych działań regulacyjnych czy interwencyjnych, jej selektywny charakter w odniesieniu do poszczególnych podmiotów czy sektorów gospodarczych. Stwarza ona konsekwencje wybiórcze, a nie ogólne, co odróżnia ją od środków polityki gospodarczej o charakterze ogólnym. Środki polityki gospodarczej państwa oddziałują w równym stopniu na wszystkie podmioty gospodarcze, dlatego nie są traktowane jako pomoc państwa⁷.

Celem pomocy publicznej, będącej elementem gospodarczego interwencjonizmu państwa, jest stymulowanie pozytywnych procesów gospodarczych lub zapobieganie procesom negatywnym. Państwo, interweniując w gospodarce rynkowej, wykorzystuje przynależną mu władzę, kształtując politykę monetarną, walutową, decyduje o kształcie systemu podatkowego. Wpływa na kształtowa-

⁴ Dz. U. 2001.60.704; ze zmianą w Dz. U. 2001.125.1363 – zwana dalej: ustawą o pomocy publicznej).

⁵ Dz. U. 02.141.1177.

⁶ Dz. U 2004.123.1291.

⁷ J. Koćwin, L. Koćwin, *Konkurencja przedsiębiorstw a pomoc państwa w Unii Europejskiej i Polsce*, w: *Gospodarka wobec wyzwań globalnych*, red. J. Stankiewicz, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2003, s. 40.

nie się systemu gospodarczego, a jednocześnie oddziałuje na poziom zatrudnienia czy świadczeń socjalnych. Ustawowe określenie warunków, zasad, trybu oraz nadzoru w dziedzinie udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw stanowi z jednej strony ograniczenie wolności konkurencji w działalności gospodarczej, z drugiej strony natomiast jest ograniczeniem swobody decyzji państwa w sferze interwencji na rynku.

Pomoc dopuszczona warunkowo, tzn. na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, została podzielona przez Komisję na trzy podstawowe kategorie. Są to pomoc: regionalna, pomoc sektorowa i pomoc horyzontalna. Pomoc na badania i rozwój kwalifikowana jest do pomocy horyzontalnej.

Pomoc horyzontalna jest pomocą w największym stopniu uwzględniającą interes ogółu, natomiast korzyści płynące dla poszczególnych przedsiębiorców są odsunięte na plan dalszy. Dzieje się tak dlatego, że pomoc horyzontalna (nazywana także ogólną) abstrahuje od danego sektora i lokalizacji beneficjenta pomocy. Pomoc o tym charakterze jest bowiem skierowana na rozwiązanie danego problemu występującego często w skali całego kraju. Komisja Europejska wyodrębniła, m.in. następujące grupy zagadnień: badania i rozwój, małe i średnie przedsiębiorstwa, ochrona środowiska, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw, znajdujących się w trudnej sytuacji, zatrudnienie⁸.

Pomoc publiczna na prace badawczo-rozwojowe jest uzasadniona pozytywnym ich wpływem na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, który objawia się wzrostem wydajności pracy, efektywności produkcji, oszczędnością surowców, materiałów i paliw, powstawaniem nowych materiałów, poprawą funkcjonalności, trwałości i niezawodności produktów, wzrostem bezpieczeństwa pracy, zmniejszeniem bezrobocia oraz poprawą konkurencyjności gospodarki.

Zgodnie z artykułem 163 (dawny artykuł 130f) Traktatu WE jednym z głównych celów Wspólnoty jest wspieranie i umacnianie bazy naukowej i technologicznej przemysłu Wspólnoty i sprzyjanie zwiększaniu jego międzynarodowej konkurencyjności, przy jednoczesnym promowaniu działalności badawczej uznanej za niezbędną na mocy innych rozdziałów Traktatu. Osiągnięcie zamierzonego celu może nastąpić zwłaszcza poprzez udzielenie pomocy przedsiębiorstwom (w tym małym i średnim), ośrodkom badawczym i uniwersytetom w ich przedsięwzięciach badawczych i rozwoju technologicznym wysokiej jakości. Dlatego też duży nacisk położony jest na wspieranie wysiłków tych podmiotów w zakresie wza-

⁸ B. Jankowski, *Pomoc publiczna w prawie UE – implikacje dla Polski*, Wydawnictwo Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001. s. 30.

jemnej współpracy, zmierzając w szczególności do umożliwienia im pełnego wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego, zwłaszcza poprzez otwarcie krajowych rynków zamówień publicznych, określanie wspólnych norm i usuwanie przeszkód prawnych i fiskalnych tej współpracy⁹.

W przedmiotowym obszarze Wspólnota i państwa członkowskie koordynują swoje działania dla zapewnienia wzajemnej spójności polityk krajowych i polityki wspólnotowej. Osiągnięcie wyznaczonych w art. 163 Traktatu celów możliwe jest dzięki prowadzonym przez Wspólnotę działaniom, które stanowią uzupełnienie przedsięwzięć podejmowanych przez państwa członkowskie¹⁰:

- a) wykonywanie programów badań, rozwoju technologicznego i demonstracyjnych, wraz z promowaniem współpracy z przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczymi i uniwersytetami oraz między nimi;
- b) popieranie współpracy w dziedzinie wspólnotowych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi;
- c) upowszechnianie i optymalizacja wyników działań w dziedzinie wspólnotowych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji;
- d) popieranie kształcenia i mobilności naukowców we Wspólnocie.

Jeden z warunków dopuszczalności pomocy publicznej na prace badawczo-rozwojowe dotyczy programów ustanawianych przez Wspólnoty Europejskie. Wieloletnie programy ramowe określające wszystkie działania Wspólnoty są uchwalane przez Radę Europejską po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym¹¹.

Program ramowy jest zbiorem tematów w dziedzinie działalności naukowo-badawczej i technicznej zebranych w kilku grupach tematycznych. Swoim zakresem program ten ustala naukowe i technologiczne cele, które mają być osiągnięte przez działania przewidziane w artykule 164 Traktatu oraz priorytety, które się z nimi wiążą. Ponadto dokument ten określa ogólną maksymalną kwotę oraz szczegółowe zasady współuczestnictwa finansowego Wspólnoty w programie ramowym, jak również odpowiednie udziały w każdym z przewidywanych działań. Uzupełnieniem programu ramowego są programy szczegółowe przygotowywane w ramach każdego działania. Ponadto, w celu wypełnienia wieloletniego pro-

⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), http://www.futurum.gov.pl/dokumenty/Traktat_ustanawiajacy_WE.pdf

¹⁰ Ibidem, art. 164 (dawny art. 130g).

¹¹ Ibidem, art. 166 (dawny art. 130i). Uregulowania odnoszące się do programów ramowych zostały zawarte w artykułach 166-172 Traktatu WE.

gramu ramowego, określane są zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów oraz wymogi dotyczące upowszechniania wyników badań. Obok programów szczegółowych, wypełniających założenia programu ramowego, mogą funkcjonować także programy uzupełniające, finansowane przez uczestniczące w nich państwa członkowskie, z zastrzeżeniem ewentualnego współuczestnictwa Wspólnoty.

Projekty realizowane w ramach programów ramowych muszą mieć wymiar europejski, co oznacza, że wnioski mogą składać jedynie partnerzy z różnych krajów (konsorcja). W programie ramowym nie są bowiem rozpatrywane problemy, które można rozwiązać z lepszym rezultatem na szczeblu krajowym państw członkowskich¹².

W tabeli 1 zaprezentowano główne cele i działania realizowane w poszczególnych programach ramowych.

Tabela 1. Programy ramowe Unii Europejskiej

PROGRAM RAMOWY	BUDŻET (MLN EURO)	CELE I DZIAŁANIA PROGRAMU
1	2	3
PIERWSZY (1984-1987)	3 750	Poprawa konkurencyjności w rolnictwie Poprawa konkurencyjności przemysłu Zarządzanie surowcami Zarządzanie energią Rozwój gospodarki Poprawa warunków życia i pracy Ochrona środowiska
DRUGI (1987-1991)	5 396	Rozwój technologii informacyjnych Modernizacja sektora przemysłu Poprawa jakości życia Kooperacja w sektorze nauki i techniki Rozwój źródeł biologicznych
TRZECI (1990-1994)	6 660	Kontynuacja drugiego programu Zapewnienie dostępu do technologii informatycznych i komunikacyjnych, technologii przemysłowych i nowych materiałów Zarządzanie zasobami naturalnymi, szczególnie energetycznymi i ochrona środowiska Zarządzanie zasobami intelektualnymi, rozwój kapitału ludzkiego i wzrost jego mobilności

¹² A. Wallis, *Innowacyjność polskich małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach integracji europejskiej*, w: *Strategie wzrostu wartości przedsiębiorstwa*, red. E. Urbańczyk, Wydawnictwo Kreos, Szczecin 2007, s. 653.

1	2	3
CZWARTY (1994-1998)	12 300	Badania i rozwój technologii w celu wzrostu konkurencyjności europejskiego przemysłu Wzrost udziału nauki i technologii w zabezpieczaniu potrzeb społecznych Wspieranie polityk regionalnych w podnoszeniu innowacyjności Kooperacja z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi Wzrost aktywności badań – upowszechnianie i wykorzystanie rezultatów Stymulowanie szkoleń i mobilność badaczy
PIĄTY (1998-2002)	14 000	Rozwój jakości życia i zarządzanie zasobami ludzkimi Tworzenie przyjaznego Społeczeństwa Informacyjnego Promowanie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju gospodarczego Energia, środowisko i zrównoważony rozwój
SZÓSTY (2002-2006)	17 500	Koncentracja i integracja badań europejskich Tworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej Działania w ramach Euroatomu
SIÓDMY (2007-2013)	50 521	Wspieranie ponadnarodowej współpracy naukowo-badawczej w wybranych obszarach tematycznych Rozwijanie kreatywności, wspieranie badań na granicy wiedzy inicjowanych przez naukowców we wszystkich dziedzinach wiedzy Wzmocnienie potencjału ludzkiego w zakresie badań i rozwoju technologicznego w Europie, zachęcanie do mobilności międzynarodowej i międzysektorowej Wspieranie kluczowych aspektów europejskiego potencjału w zakresie badań, rozwoju technologicznego i innowacji Wspieranie działań naukowych i technologicznych prowadzonych przez IRC Centrum Badawcze Wspieranie działalności Euroatomu, tj. działań badawczo-szkoleniowych z zakresu energetyki jądrowej

Źródło: A. Wallis, *Innowacyjność polskich małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach integracji europejskiej*, w: *Strategie wzrostu wartości przedsiębiorstwa*, red. E. Urbańczyk, Wydawnictwo Kreos, Szczecin 2007, s. 653-654.

Piąty program ramowy był programem, w którym Polska uczestniczyła po raz pierwszy na zasadach równych z państwami Wspólnot. Przystąpienie Polski do 5PR oznaczało, że polskie placówki naukowo-badawcze i przedsiębiorcy mają prawo do udziału we wszystkich jego projektach, a co za tym idzie, do otrzymania pomocy finansowej na realizację projektów¹³.

Na początku każdego roku Komisja przedstawia sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Sprawozdanie to zawiera zwłaszcza informację o dzia-

¹³ *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie*, red. E. Modzelewska-Wąchal, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2001, s. 128.

laniach w zakresie badań, rozwoju technologicznego oraz upowszechniania wyników w roku poprzednim oraz program pracy na rok bieżący.

Rada Europejska w 2002 r. określiła przejrzysty cel dotyczący kształtowania się wydatków na badania w przyszłości. Ustalono wówczas, że całkowite wydatki na B+R oraz innowacje we Wspólnocie należy zwiększyć, by do roku 2010 zbliżyć się do wartości 3% produktu krajowego brutto. Dodatkowym założeniem jest zapis, że dwie trzecie nowych inwestycji powinno pochodzić z sektora prywatnego¹⁴.

Celem wprowadzenia motywacji finansowej dla przedsiębiorców jest zwiększenie ich nakładów na działalność badawczo-rozwojową, wzrost innowacyjności poprzez transfer nowych technologii ze sfery nauki do gospodarki oraz wzrost liczby przedsiębiorstw oferujących produkty lub usługi w oparciu o nowe rozwiązania technologiczne.

W Polsce, w latach 1998-2006 przyznano przedsiębiorcom ponad 90 miliardów PLN pomocy publicznej. Ponad jedna trzecia tej wartości przypadła na pomoc horyzontalną. Na badania i rozwój w analizowanym okresie przekazano blisko 992 mln PLN. Stanowi to zaledwie ok. 1,1% ogólnej wartości pomocy publicznej i 3% pomocy o charakterze horyzontalnym. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wartość pomocy publicznej ogółem, pomocy horyzontalnej oraz pomocy na badania i rozwój w Polsce w latach 1998-2006

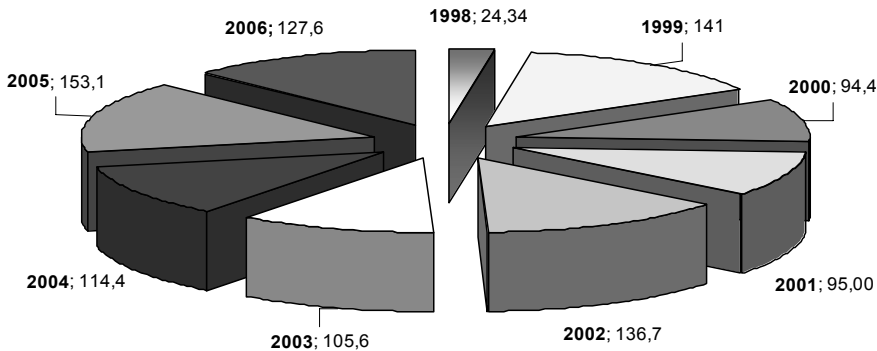
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	mln PLN	6 762,3	8 887,4	7 712,0	11 194,8	10 277,6	28 356	8 809,3	3 646,2	4 468,4
	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Horyzontalna	mln PLN	2 704,9	6 529,7	4 964,4	3 569,4	3 450,7	2 840,5	4 453,1	1 821,7	2 183,1
	%	40,0	73,47	64,4	31,9	33,6	10,0	50,5	49,9	48,9
Badania i rozwój	mln PLN	24,34	141,0	94,4	95,0	136,7	105,6	114,4	153,1	127,6
	%	0,9	1,6	1,9	2,7	4,0	3,7	2,6	8,4	5,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w: 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, www.uokik.gov.pl.

¹⁴ Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (20006/C 323/01).

Zdecydowanie największe wsparcie ze środków publicznych na badania i rozwój miało miejsce w latach 2002, 2005 i 2006 (rys. 1).

Rys. 1. Wartość pomocy publicznej na badania i rozwój w Polsce w latach 1998-2006 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w: 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, www.uokik.gov.pl.

W badanym okresie nie można jednak zauważyć tendencji rosnącej tego zjawiska. W opublikowanym *Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2010* szacowano, że w roku 2006 wsparcie państwa na B+R wyniesie 153,0 mln PLN. Faktycznie na ten cel wydatkowano ponad 25 mln PLN mniej. Jeśli jednak założenia programu zostałyby zrealizowane, to w latach 2008–2010 pomoc publiczna na prace badawczo-rozwojowe wyniesie 581,6 mln PLN (2008 r. – 179,5 mln; 2009 r. – 193,5 mln; 2010 r. – 208,6 mln)¹⁵.

Pomoc publiczna jest zjawiskiem powszechnym w gospodarkach rynkowych i jeżeli jest ona odpowiednio ukierunkowana, może sprzyjać rozwojowi aktywności podmiotów, a także konkurencyjnego otoczenia działalności gospodarczej i zmianom pożądanym z makroekonomicznego punktu widzenia¹⁶. Wsparcie instytucjonalne, podatkowe i kapitałowe, którego celem jest zwiększenie udziału sektora prywatnego w kosztach badań naukowych i prac rozwojowych, ma szczególnie istotne znaczenie dla realizacji priorytetów określonych w Strategii Lizbońskiej.

¹⁵ *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005 – 2010*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2005, s. 17

¹⁶ D. Małaszewicz, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 5, 2004, s. 27

RESEARCH AND DEVELOPMENT WORKS IN THE CONTEXT OF PUBLIC AID

Summary

Public aid for research and development works influence in a positive way on economical and social development of a country. According to Brussels Treaty one of the main aims of European Community creation is strengthening scientific and technological base for industry in the Community. At the same time different actions are undertaken to increase international competitiveness and promote scientific research regarded as necessary element of development on base of several chapters of the Treaty. Achievement of desired aim is possible through giving public aid to enterprises (including small and medium sized), universities and research units. It is necessary to support them in their scientific works as well as high quality technological development.

Translated by Beata Ślusarczyk