

# Beata Skubiak

---

## Pomoc regionalna w Unii Europejskiej

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 33/2, 37-48

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Beata Skubiak\***

Uniwersytet Szczeciński

## POMOC REGIONALNA W UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Mechanizm wolnego rynku ma wiele ograniczeń związanych głównie z niedoskonałością konkurencji, a w konsekwencji – występowaniem tzw. zawodności rynku. Polityka regionalna jest powszechnie stosowaną formą ingerencji państwa w przebieg procesów ekonomiczno-społecznych zachodzących w przestrzeni. Polityka regionalna, zwłaszcza ta realizowana na obszarze państw członkowskich UE, posiada bezpośredni związek z dążeniem do zwiększania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

Celem artykułu jest omówienie problematyki pomocy regionalnej UE w kontekście teorii ekonomii, działań realnych i nowych wyzwań.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, pomoc publiczna

### Wprowadzenie

Mechanizm wolnego rynku ma wiele ograniczeń związanych głównie z niedoskonałością konkurencji, a w konsekwencji – występowaniem tzw. zawodności rynku. Nie oznacza to oczywiście braku zdolności rynku do pełnienia funkcji regulacyjnych, istnieją jednak takie obszary gospodarki, w których nie pojawiają się warunki niezbędne do osiągnięcia efektywnego rozwiązania. Jeśli nawet rynek działa sprawnie i maksymalizuje efektywność działania, to pojawiają się sytuacje uzasadniające interwencję państwa. Przykładem takiej zawodności

---

\* Adres e-mail: [bskubiak@wneiz.pl](mailto:bskubiak@wneiz.pl).

rynku może być znaczące zróżnicowanie regionalne uznawane za przesłankę dopuszczającą pewną ingerencję państwa w ramach polityki regionalnej.

Polityka regionalna jest powszechnie stosowaną formą ingerencji państwa w przebieg procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w przestrzeni i jest narzędziem realizacji pomocy regionalnej. Polityka regionalna, zwłaszcza ta realizowana na obszarze państw członkowskich UE, posiada bezpośredni związek z dążeniem do zwiększania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Poprawa poziomu spójności jest głównym celem unijnej polityki regionalnej. Zakłada się, że jej zwiększanie może prowadzić do wzrostu konkurencyjności regionów Zjednoczonej Europy<sup>1</sup>.

Cel rozwoju geograficznego odróżnia pomoc regionalną od innych form pomocy, takich jak pomoc w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, zatrudnienia, szkolenia lub środowiska, które dążą do osiągnięcia innych celów leżących we wspólnym interesie zgodnie z art 107(3) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Pomoc regionalna może być skuteczna jedynie wówczas, gdy jest stosowana oszczędnie i proporcjonalnie oraz skupia się na najmniej uprzywilejowanych regionach UE. W szczególności dopuszczalne pułapy pomocy winny odzwierciedlać wagę problemów mających wpływ na rozwój regionów. Ponadto, korzyści z pomocy w zakresie rozwoju mniej uprzywilejowanego regionu muszą przeważać nad kosztami wynikającymi z zakłóceń konkurencji<sup>2</sup>. Znaczenie przykładane do korzyści osiąganych dzięki pomocy może się różnić w zależności od stosowanego odstępstwa tak, że większe zakłócenie konkurencji jest uzasadnione i akceptowane w przypadku regionów słabo rozwiniętych. Natomiast wobec regionów, które cechują się wysokim poziomem rozwoju gospodarczego, udzielanie pomocy publicznej nie znajduje uzasadnienia. Może zostać przyjęte i zaakceptowane w przypadku najuboższych regionów objętych pomocą (tzw. obszary A<sup>3</sup>) szybciej niż w regionach o nieco lepszej sytuacji gospodarczej (tzw. obszary C<sup>4</sup>)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Zob. Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, Bruksela 2008.

<sup>2</sup> Więcej: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości 730/79, Philip Morris [1980], ECR 2671, pkt 17 oraz wyrok C-169/95 ECR I-148, pkt 20.

<sup>3</sup> Są to obszary kwalifikujące się do pomocy regionalnej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. C TFUE. Zwykle są to obszary, które znajdują się w bardziej niekorzystnym położeniu w ramach UE pod względem rozwoju gospodarczego.

<sup>4</sup> Są to obszary kwalifikujące się do pomocy regionalnej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. C TFUE, które także znajdują się w niekorzystnym położeniu, lecz w mniejszym stopniu.

<sup>5</sup> Zob. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-380/94 AIUFFASS i AKT przeciwko Komisji [1996], pkt 54, s. II-2169.

W wytycznych dotyczących pomocy publicznej Komisja Europejska określa warunki, w których pomoc regionalna może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, i kryteria identyfikacji obszarów, które spełniają warunki określone w art 107(3) (a) i (c) TFUE.

Pomoc regionalna może być skuteczna w promowaniu rozwoju gospodarczego obszarów o niekorzystnej sytuacji tylko wtedy, gdy jest ukierunkowana na wybrane obszary, które każde państwo członkowskie może określić na tzw. mapie pomocy regionalnej, i gdy jest przyznawana w celu „wywołania” dodatkowych inwestycji lub działalności gospodarczej w tych obszarach. W pewnych bardzo ograniczonych przypadkach dobrze zidentyfikowane utrudnienia w zakresie przyciągania lub utrzymania działalności gospodarczej mogą być na tyle poważne lub trwałe, że sama pomoc inwestycyjna może być niewystarczająca, aby umożliwić rozwój tego obszaru. W takich przypadkach regionalna pomoc inwestycyjna może zostać uzupełniona regionalną pomocą operacyjną, która nie wiąże się z inwestycjami.

Celem artykułu jest omówienie problematyki pomocy regionalnej UE w kontekście teorii ekonomii, działań realnych i nowych wyzwań.

## 1. Rola pomocy państwa – krótki przegląd

Pomoc publiczna stanowi narzędzie polityki gospodarczej państw, a także ich związków takich jak UE. Zadania państwa, w którym funkcjonuje gospodarka rynkowa, wykraczające poza obszar państwa minimalnego, zabezpieczającego ład gospodarczy i ogólne bezpieczeństwo, są w ekonomii przedmiotem licznych kontrowersji. W standardowych teoriach ekonomii pomoc publiczna jest rozpatrywana pod kątem oddziaływania na rynki i warunki konkurencji rynkowej. Zakłada się, że gospodarka rynkowa jest lepszą gwarancją podnoszenia dobrobytu niż ingerencja państwa. Pomoc publiczna stanowi natomiast „mniejsze zło” wymagające szczególnego uzasadnienia. W rzeczywistości gospodarczej i społecznej powstaje wiele sytuacji, w których rynki bez pomocy publicznej wykazują niedoskonałości przejawiające się w kryzysach ekonomicznych, niesprawnej alokacji zasobów, nieefektywnym ich wykorzystaniu. Ustalenie celów pomocy publicznej dla gospodarki rynkowej, jej form i zakresu wykracza poza możliwości analityczne ekonomii, nawet ekonomii normatywnej. Teoria ekonomii w tym zakresie nie daje jednoznacznego uzasadnienia dla tych działań. Na przykład teoria Keynesa podkreśla konieczność interwencji państwa w celu sta-

bilizacji cyklu koniunkturalnego lub wyrównywania różnic dochodów i bogactwa w wyniku działania wolnego rynku. Inni jak neoklasycyjni ekonomiści mają więcej zaufania do samoregulujących sił rynkowych. Jak pokazuje praktyka, niezależnie od szkoły myślenia współcześnie pomoc państwa w wielu różnych formach jest regularnie stosowana jako instrument polityki gospodarczej. Bardzo często pomoc państwa, zwłaszcza ta dla przedsiębiorstw, jest mierzona poprzez jej wpływ na innowacyjność, inwestycje i zatrudnienie. W przypadku interwencji rządowych w formie pomocy państwa sukces w sensie ekonomicznym ma miejsce wówczas, gdy całkowite koszty gospodarcze polityk pomocy państwa będą niższe niż całkowite korzyści ekonomiczne wynikające z tych polityk.

Obecnie wiele programów pomocy państwa ocenia się już na poziomie regionalnym. Na przykład ocen takich dokonali m.in. D. Diamond i N. Spence<sup>6</sup>, R. Faini i F. Schiantarelli<sup>7</sup> i M. Getzner<sup>8</sup>. Większość regionalnych programów pomocowych ma na celu tworzenie miejsc pracy dla miejscowej ludności, poprawę rządzenia i wzmocnienie konkurencyjności regionalnej, wzrost gospodarczy poprzez wspieranie procesów rynkowych i innowacyjność produktów, budowę klastrów, programów edukacyjnych, marketing i stworzenie lokalnych przepisów odnoszących się do towarów i usług.

Istnieje wiele badań empirycznych, z których wynika, że pomoc państwa może pozytywnie oddziaływać na rynek pracy i zatrudnienie<sup>9</sup>, a efekty tej pomocy zależą od konkretnych jej elementów (np. rodzaju wsparcia, mechanizmów kontroli, koncentracji środków na konkretne cele). Jeśli chodzi o wpływ pomocy publicznej na wzrost gospodarczy, to zależność tę badali m.in. G. Ballot i E. Taymaz<sup>10</sup>, dowodząc, że dotacje państwa przyczyniają się do zwiększenia wzrostu gospodarczego. Podobnie S. Sosvilla-Rivero i J.A. Herce<sup>11</sup> podkreślają

<sup>6</sup> D. Diamond, N. Spence, *Regional Policy Evaluation*, Gower, Aldershot 1983.

<sup>7</sup> R. Faini, F. Schiantarelli, *Incentives and Investment Decisions: the Effectiveness of Regional Policy*, „Oxford Economic Papers” 1987, No. 39(5), s. 516–533.

<sup>8</sup> M. Getzner, *Regionale Wirtschaftsförderung und ökologische Nachhaltigkeit*, LIT-Verlag, London–New York–Vienna–Münster 2004.

<sup>9</sup> Zob. C. Wren, *The Build-up and Duration of Subsidy-induced Employment: Evidence from U.K. Regional Policy*, „Journal of Regional Science” 1994, No. 34(3), s. 387–410; M. Cassidy, E. Strobl, *Subsidizing Industry: an Empirical Analysis of Irish Manufacturing*, „Journal of Industry” 2004, Competition and Trade (Bank Papers), s. 95–107.

<sup>10</sup> G. Ballot, E. Taymaz, *Training Policies and Economic Growth in an Evolutionary World*, „Structural Change and Economic Dynamics” 2001, No. 12(2), s. 311–329.

<sup>11</sup> S. Sosvilla-Rivero, J.A. Herce, *European Cohesion Policy and the Spanish Economy: A Policy Discussion Case*, „Journal of Policy Modeling” 2007.

pozytywny wpływ polityki strukturalnej UE na rozwój zwłaszcza regionów peryferyjnych. Natomiast badania przeprowadzone przez R. Bronzini i G. de Blasio<sup>12</sup> dowiodły, że adresowane do przedsiębiorstw dotacje inwestycyjne stosowane w formie zachęt przyczyniają się do skrócenia cyklu inwestycyjnego.

Z powyższego wynika, że pomoc państwa może wywierać pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, poziom bezrobocia i decyzje inwestycyjne.

## 2. Wielkość i struktura pomocy regionalnej UE

Pomoc publiczną dzieli się na trzy rodzaje. Ze względu na cel przyznawanej pomocy wyróżniamy pomoc, której udzielenie wiąże się z przynależnością biorcy do konkretnego sektora i nazywa się ona pomocą sektorową. Przykładem może być sektor górnictwa węgla kamiennego, motoryzacyjny czy stoczniowy. Najczęściej pomoc sektorowa skierowana jest do tych gałęzi gospodarki, które przeżywają długotrwałe problemy strukturalne, takie jak nadmierne zatrudnienie czy nadwyżka mocy produkcyjnych. Pomoc taka ma ułatwić restrukturyzację czy też likwidację tych sektorów. Zupełnie inny charakter ma drugi rodzaj pomocy regionalnej, której udzielenie wiąże się z prowadzeniem działalności gospodarczej przez beneficjanta na określonym obszarze. Pomoc taka ma na celu zmniejszanie dysproporcji w rozwoju ekonomiczno-społecznym pomiędzy poszczególnymi regionami UE. Jest to pomoc o charakterze rozwojowym ukierunkowana na dofinansowanie działań inwestycyjnych oraz zwiększanie zatrudnienia. Trzeci rodzaj, czyli pomoc horyzontalną, najłatwiej zdefiniować jako pomoc niezwiązaną z działalnością beneficjanta w określonym sektorze lub regionie, ukierunkowaną na różne cele. Należą do nich: ochrona środowiska naturalnego, szkolenia, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw czy zatrudnienie. Do pomocy horyzontalnej zalicza się także pomoc ukierunkowaną na restrukturyzację. Oprócz wymienionych wyżej trzech celów istnieją inne, niesklasyfikowane gdzie indziej. Są to: wspieranie działań o charakterze europejskim (np. wsparcie rozwoju kolei transeuropejskiej) oraz ochrona dziedzictwa kulturowego (np. wsparcie nadawców publicznych przez przekazanie wpływów z abonamentu radiowo-telewizyjnego)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> R. Bronzini, G. de Blasio, *Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992*, „Journal of Urban Economics” 2006, No. 60(3), s. 327–349.

<sup>13</sup> <http://www.pomocpubliczna.com.pl/article.php?id=38> (20.03.2012).

Celem krajowej pomocy regionalnej jest wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy oraz zachęcanie firm do tworzenia nowych przedsiębiorstw w najuboższych regionach europejskich. Krajowa pomoc regionalna składa się z pomocy inwestycyjnej, która jest przyznawana dużym przedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP), oraz pomocy operacyjnej (w ściśle określonych okolicznościach, np. w celu wyrównywania różnic międzyregionalnych). Co do zasady pomoc powinna być przyznawana w ramach wielosektorowego programu pomocy stanowiącego integralną część regionalnej strategii rozwoju. Dopuszczalne pułapy pomocy różnią się w zależności od względnej wagi problemów mających wpływ na rozwój regionów.

Interwencje w ramach polityki regionalnej w celu zmniejszenia nierówności i promowania konwergencji gospodarczej są realizowane dzięki trzem funduszom: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) i Funduszowi Spójności.

Dotychczas sytuacja gospodarcza UE miała wpływ na wielkość udzielonej krajom członkowskim pomocy publicznej. W 2011 r. PKB UE wzrósł w bardzo umiarkowanym stopniu – wzrost kształtował się średnio na poziomie znacznie poniżej 1%. Ogólnie rzecz biorąc, wydatki prywatne i publiczne były wciąż na niskim poziomie i zaczęły się zwiększać bardzo powoli. Stopa bezrobocia w UE wynosiła powyżej 10%, a zaostrzający się kryzys zadłużeniowy w strefie euro również znacząco zaciążył na gospodarce Unii. Ponieważ nadal trwa kryzys w sektorze finansowym, państwa członkowskie musiały również przedłużyć wsparcie dla banków w celu utrzymania zaufania do tego sektora oraz w szczególności umożliwić bankom udzielanie kredytów gospodarce realnej. W ujęciu ogólnym kontrola pomocy państwa prowadzona przez Komisję Europejską stanowiła jeden z kluczowych elementów zapewniających, że bezprecedensowe wdrożenie środków naprawczych zostało dokonane w sposób skoordynowany, bez doprowadzenia do nadmiernych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

W porównaniu do lat poprzednich wydatki ogółem na pomoc państwa niezwiązaną z kryzysem w UE w 2011 r. w dalszym ciągu malały i wyniosły 64,3 mld euro, czyli 0,5% PKB UE. Państwa członkowskie kontynuowały starania na rzecz zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy, a spadek ten w znacznie mierze jest prawdopodobnie spowodowany trudniejszymi warunkami budżetowymi w wielu państwach członkowskich. Ten spadek wydatków w oczywisty sposób wpłynął na ogólną tendencję niższych wydatków z tytułu pomocy państwa w latach 2006–2011. W kolejnych latach okaże się, czy w perspektywie

długoterminowej tendencja spadkowa utrzyma się i czy poziom wydatków ustabilizuje się.

Podobnie jak w latach poprzednich w 2011 r. trzy główne cele, na realizację których państwa członkowskie udzieliły pomocy, były następujące: rozwój regionalny, ochrona środowiska, w tym wspieranie oszczędności energii oraz propagowanie korzystania z energii odnawialnej, jak również badania, rozwój i innowacje. Państwa członkowskie rzadziej korzystały z pomocy dla MSP i pomocy na tworzenie miejsc pracy oraz propagowanie szkoleń. Z całkowitej kwoty 52,9 mld euro, czyli 0,42% PKB UE, dla przemysłu i usług na cele horyzontalne przeznaczono 89,7%. Pomoc regionalna wyniosła 14 mld euro, czyli 0,11% PKB UE. Pomoc na ochronę środowiska, w tym na oszczędności energii, wyniosła 12,4 mld euro, tj. 0,09% PKB UE, a pomoc skierowana na badania, rozwój i innowacje opiewała na kwotę 10 mld euro, czyli 0,08% PKB UE. Te trzy cele stanowiły ok. 2/3 łącznej wartości pomocy dla przemysłu i usług. Przy wzroście pomocy horyzontalnej o ok. 0,2% PKB UE pomiędzy okresami 2006–2008 i 2009–2011 r. można odnotować tendencję, zgodnie z którą w ostatnich latach państwa członkowskie ewidentnie starały się przeznaczać pomoc na cele horyzontalne. W zaledwie kilku państwach członkowskich poziom pomocy horyzontalnej kształtował się na poziomie poniżej 50%. W 2011 r. nadal zmniejszała się pomoc sektorowa<sup>14</sup>, która stanowiła ok. 10,3% łącznej wartości pomocy dla przemysłu i usług wynoszącej 5,5 mld euro, tj. 0,04% PKB UE. Mniejsze kwoty pomocy przyznano dla sektora węgla oraz sektorów produkcyjnych i niezwiązanych z produkcją.

Pomoc przeznaczona na cele horyzontalne leżące we wspólnym interesie utrzymywała się na wysokim poziomie, przy czym 90% całkowitej pomocy przyznano przemysłowi i usługom. W porównaniu z poprzednimi latami pomoc objęta przepisami o wyłączeniach grupowych w dalszym ciągu zwiększała się, osiągając poziom 32,5% całkowitej pomocy przyznanej przemysłowi i usługom, co potwierdza utrzymującą się od 2006 r. tendencję zwyżkową. Ogólnie rzecz biorąc, poziom pomocy przyznanej w ramach wyłączeń grupowych i poprzez zgłoszone programy pozostawał wysoki (ok. 87,5%), natomiast pomoc indywidualna podlegająca kontroli Komisji pozostawała na niskim poziomie<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zawiera się w pomocy sektorowej.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE* – aktualizacja z 2012 r., *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa* – aktualizacja z 2012 r., Bruksela 2012.



### 3. Wytyczne w sprawie pomocy publicznej w UE po roku 2013

W komunikacie z 8 maja 2012 r.<sup>16</sup> dotyczącym unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa Komisja Europejska ogłosiła trzy cele unowocześnienia kontroli pomocy państwa:

- a) pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym;
- b) skupienie uwagi Komisji w działaniach kontrolnych prowadzonych *ex ante* na sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny przy jednoczesnym wzmocnieniu współpracy z państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania reguł pomocy państwa;
- c) optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji.

Nowe wytyczne w sprawie pomocy regionalnej<sup>17</sup> będą obejmować istotne zmiany merytoryczne, w tym takie, które są ściśle związane z wykorzystaniem funduszy strukturalnych w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych. Mają one na celu pomóc państwom członkowskim poprawić efektywność i jakość wydatkowania środków publicznych. W następstwie kryzysu finansowego duże znaczenie będą mieć również subwencje publiczne promujące inwestycje w mniej rozwiniętych obszarach europejskich<sup>18</sup>.

Komisja Europejska stoi na stanowisku, że należy zmodernizować kontrolę dotacji rządowych i dostosować ją do wyzwań współczesności oraz bardziej niż kiedykolwiek minimalizować wypaczenia konkurencji, które mogą być spowodowane przez pomoc publiczną. Do skoncentrowania wsparcia rządu w regionach mniej rozwiniętych proponuje się koncentrację geograficzną w zakresie pomocy regionalnej, obniżenie dopuszczalnych poziomów pomocy i bardziej ukierunkowane podejście w odniesieniu do rodzaju inwestycji lub firm, które mogą otrzymać pomoc regionalną. Nowe wytyczne UE dostarczają lepszych wskazówek dla rządów państw członkowskich, w jaki sposób zaprojektować i monitorować środki pomocy publicznej.

Istnieje wiele czynników, które przyciągają firmy do danego regionu, zatem dotacje powinny być stosowane wyłącznie wówczas, gdy mogą i uruchamiają

<sup>16</sup> Komisja Europejska, COM (2012) 209, wersja ostateczna, Bruksela, 8 maja 2012 r.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, Dokument służb DG ds. Konkurencji zawierający projekt wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014–2020, Bruksela 2012.

<sup>18</sup> Wypowiedź Joaquína Almunia, wiceprezydenta European Commission responsible for Competition Policy, Speech: *State Aid Reform and the New Regional State Aid Guidelines* z 1 lutego 2013 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-92\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-92_en.htm) (2.03.2013).

nowe inwestycje oraz nowe miejsca pracy. Doświadczenia wskazują, że w większości przypadków możliwość uzyskania dotacji nie jest głównym powodem do inwestowania w regionie. Do innych ważnych czynników zachęcających do inwestowania zalicza się dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, infrastruktury i zasobów naturalnych. Decyzje inwestycyjne są również funkcją kosztów pracy, popytu i presji konkurencyjnej, która popycha przedsiębiorstwa do modernizacji istniejących zakładów produkcyjnych. Ponadto, mocne dowody wskazują, że regionalna pomoc inwestycyjna jest bardziej efektywna i skuteczna, gdy jest ukierunkowana na MSP, a nie na duże firmy. Nie oznacza to, że firmy te ostatnie nie przyczyniają się do rozwoju regionalnego, ale duże przedsiębiorstwa często dokonują inwestycji w regionach objętych pomocą nawet bez wsparcia finansowego. Przyznanie dotacji w takich okolicznościach oznacza rozdawanie „darmowych pieniędzy” dla firm. W wielu przypadkach prowadzi to do marnotrawstwa publicznych zasobów, na które, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, rządy nie mogą sobie pozwolić. Prowadzi to również do zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym ze szkodliwym wpływem na wzrost gospodarczy.

Z powyższych względów Komisja Europejska proponuje, aby umożliwić korzystanie z regionalnej pomocy inwestycyjnej dla dużych przedsiębiorstw tylko w najslabiej rozwiniętych regionach (tzw. obszary A), gdzie równowaga pomiędzy wkładem do rozwoju i zakłóceniem konkurencji jest bardziej korzystna. W dalszym ciągu będzie zatwierdzana pomoc dla dużych firm w obszarach C i innych regionach pod warunkiem, że pomoc ta spełnia cele określone w strategii *Europa 2020*, takie jak: badania, rozwój, innowacje i ochrona środowiska naturalnego w ramach odpowiednich wytycznych sektorowych pomocy państwa. Kolejnym ważnym elementem jest proporcjonalność i intensywność pomocy publicznej. Z jednej strony najbardziej potrzebujące regiony mogą przyciągnąć inwestycje, których potrzebują do wzrostu, z drugiej natomiast pomoc musi być ograniczona do tego, co jest konieczne, w celu przyciągnięcia tych inwestycji. Ponadto, zgodnie z ogólnymi celami strategii modernizacji pomocy państwa należy uprościć proces udzielania wsparcia – w szczególności MSP – i dlatego proponuje się mniejsze kategorie pomocy, które muszą zostać zgłoszone Komisji Europejskiej. Zakres wyłączeń grupowych pomocy ma zostać poszerzony, a zasady uproszczone tak, aby umożliwić lepsze skupienie się na najbardziej zakłócających konkurencję środkach i decyzjach na szczeblu krajowym. Przepisy dotyczące wyłączeń grupowych pomocy zostaną określone w nowym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, nad którym obecnie trwają prace. Aby polityka pomocy państwa była bardziej przejrzysta i bardziej

skuteczna, zobowiązuje się państwa członkowskie do opublikowania w internecie najważniejszych informacji dotyczących pomocy publicznej. Również – jak to już ma miejsce w niektórych państwach członkowskich – Komisja Europejska ocze-kiwać będzie oceny *ex post* dla wybranych dużych systemów pomocy. Celem jest sprawdzenie, czy pomoc osiągnęła zamierzone efekty, które były sformułowane, kiedy projekt został zatwierdzony. Oceny te powinny służyć poprawie projektowa-nia przyszłych działań. Pomogą one także lepiej wykorzystywać środki publiczne.

## Podsumowanie

Głównym celem pomocy regionalnej w UE od początku lat 90. jest wspiera-nie konkurencyjności regionów. Skuteczność wspólnotowej i narodowej pomocy można oceniać z dwójakiego punktu widzenia, tj. ich redystrybucyjnego efektu (czyli wpływu wsparcia na zmniejszenie różnic w rozwoju społecznym i go-spodarczym między państwami członkowskimi i ich regionami) oraz wpływu pomocy na zdolność do generowania relatywnie wysokich dochodów i poziomu zatrudnienia (przez to stymulowanie potencjału gospodarczego i rozwoju regio-nów w warunkach międzynarodowej konkurencji).

Z ogólnogospodarczego punktu widzenia stosowanie pomocy publicznej może być odpowiednim narzędziem stymulującym rozwój regionalny pod warun-kiem, że wykorzystywane narzędzia są niedyskryminujące (tj. oferują podobne zachęty zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych). Ponadto, jeżeli władze lokalne mają na celu szybkie uruchomienie działalności gospodarczej w danym sektorze, to zachęty inwestycyjne mogą odegrać istotną rolę w przy-ciągnięciu „masy krytycznej”, czyli niezbędnych przedsiębiorstw<sup>19</sup>.

Obecnie rola instytucjonalna polityki pomocy państwa musi się zmienić, aby odpowiedzieć na współczesne uwarunkowania rozwojowe. Jest to trudny czas dla rządów do podejmowania decyzji w zakresie wydatków. Skutkiem recesji jest m.in. to, że społeczności zwracają się coraz częściej do swoich władz krajowych i UE o wsparcie. Dzieje się to w czasie, gdy niemal wszystkie rządy powinny ograniczyć poziom zadłużenia i dążyć do konsolidacji swoich finansów. Najlepszą odpowiedzią na te wyzwania jest zapewnienie wzrostu gospodarcze-

---

<sup>19</sup> Szczegółowo zostało to omówione w: C. Oman, *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition Among Governments to Attract FDI*, OECD Development Centre, Paris 2000.

go, a strategie publiczne mogą odegrać w tym względzie ważną rolę. Wydatki publiczne oraz polityka podatkowa muszą być ukierunkowane na stworzenie jak najlepszych warunków dla trwałego/zrównoważonego rozwoju w okresie ekspansji. Wiarygodne strategie wzrostu będą musiały zawierać również inne elementy, takie jak reformy strukturalne i działania prowadzące do zwiększenia konkurencyjności na jednolitym rynku, które w rzeczywistości stanowią także element reformy strukturalnej, która nic nie kosztuje, a pozwala szybko osiągnąć pożądane rezultaty. Inteligentne inwestycje, które przyczyniają się do wzrostu kapitału fizycznego i ludzkiego, są potrzebne, aby ponownie uruchomić proces wzrostu społeczno-gospodarczego. W sumie w czasach kurczących się budżetów krajów UE inteligentne inwestycje muszą zrobić więcej za mniej. Dlatego polityka pomocy państwa musi być nastawiona na działania strategiczne.

Reforma proponowana przez Komisję Europejską będzie promować to, co nazywa się „dobrą pomocą”, tj. dobrze zaprojektowaną i ukierunkowaną pomoc, która ogranicza zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym, poprawia niedoskonałości rynku i dąży do osiągnięcia wspólnych europejskich celów. Przykłady tego rodzaju pomocy obejmują wsparcie, które promuje innowacyjność, zielone technologie oraz rozwój kapitału ludzkiego. Dobra pomoc powinna uzupełniać prywatne wydatki, a nie zastępować je.

## Literatura

- Ballot G., Taymaz E., *Training Policies and Economic Growth in an Evolutionary World*, „Structural Change and Economic Dynamics” 2001, No. 12(2).
- Bronzini R., Blasio G. de, *Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992*, „Journal of Urban Economics” 2006, No. 60(3).
- Cassidy M., Strobl E., *Subsidizing Industry: an Empirical Analysis of Irish Manufacturing*, „Journal of Industry” 2004, Competition and Trade (Bank Papers).
- Diamond D., Spence N., *Regional Policy Evaluation*, Gower, Aldershot 1983.
- Faini R., Schiantarelli F., *Incentives and Investment Decisions: the Effectiveness of Regional Policy*, „Oxford Economic Papers” 1987, No. 39(5).
- Getzner M., *Regionale Wirtschaftsförderung und ökologische Nachhaltigkeit*, LIT-Verlag, London–New York–Vienna–Münster 2004.
- <http://www.pomocpubliczna.com.pl/article.php?id=38>.
- Komisja Europejska, COM (2012) 209 wersja ostateczna, Bruksela, 8 maja 2012 r.
- Komisja Europejska, Dokument służb DG ds. Konkurencji zawierający projekt wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014–2020, Bruksela 2012.

- Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE – aktualizacja z 2012 r.*, Bruksela 2012.
- Komisja Europejska, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa – aktualizacja z 2012 r.*, Bruksela 2012.
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, Bruksela 2008.
- Markusen A., Nesse K., *Institutional and Political Determinants of Incentive Completion*, w: *Reining in the Competition for Capital*, red. A. Markusen, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo 2007.
- Oman C., *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition Among Governments to Attract FDI*, OECD Development Centre, Paris 2000.
- Sosvilla-Rivero S., Herce J.A., *European Cohesion Policy and the Spanish Economy: A Policy Discussion Case*, „Journal of Policy Modeling” 2007.
- Wren C., *The Build-up and Duration of Subsidy-induced Employment: Evidence from U.K. Regional Policy*, „Journal of Regional Science” 1994, No. 34(3).
- Wyrok C-169/95 ECR I-148.
- Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-380/94 AIUFFASS i AKT przeciwko Komisji [1996].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości 730/79, Philip Morris [1980], ECR 2671.

## THE ROLE OF REGIONAL SUPPORT IN THE EUROPEAN UNION

### Abstract

The free market mechanism has many limitations that mainly related to No. ideal competition and as a consequence so-called market weakness is observed. The regional policy is a form of a state intervention that widely used in the course of socioeconomic processes. Regional policy is closely connected to the determination to increase the economic, social and territorial cohesion, especially that is realized on the territory of the Member States of the European Union. The purpose of this paper is to discuss the issue of EU regional support in the context of economic theory, taken actions and new challenges.

**Keywords:** regional policy, state support

*Translated by Beata Skubiak*