



Horyzonty Polityki
2017, Vol. 8, N° 23



TERESA KORBUTOWICZ

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Instytut Nauk Ekonomicznych
teresa.korbutowicz@uwr.edu.pl

DOI: 10.17399/HP.2017.0823011

Regionalna pomoc publiczna w UE od 2014 roku

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie nowych reguł udzielania regionalnej pomocy publicznej w UE określonych w wytycznych i rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych oraz wskazanie możliwych efektów ich stosowania.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Problemem badawczych publikacji jest ustalenie, jak nowe zasady udzielania pomocy regionalnej w UE wpływają na kierunki, wielkość i możliwości przyznawania wsparcia przez państwa członkowskie. W artykule posłużono się metodą analizy i wnioskowania logicznego w odniesieniu do nowych zasad pomocy regionalnej zawartych w wytycznych na lata 2014-2020 i rozporządzeniu Komisji nr 651/2014, przeglądu raportów Komisji Europejskiej. Zastosowano metodę analizy ilościowej danych statystycznych Eurostatu, a także decyzji Komisji dotyczących programów pomocy regionalnej.

PROCES WYWODU: Wywód składa się z części stanowiącej analizę nowych zasad przyznawania pomocy wprowadzonych przez wytyczne dotyczące pomocy regionalnej, które uzupełnia analiza postanowień nowego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych. Ostatnia część pracy przedstawia analizę ilościową danych statystycznych Eurostatu i jakościową zgłoszonych przez państwa UE programów pomocy regionalnej.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Z przeprowadzonych analiz wynika, że nowe zasady dotyczące pomocy regionalnej, a zwłaszcza wymogi stawiane inwestycjom ograniczają możliwość przenoszenia działalności gospodarczej między państwami z uwagi na oferowane środki pomocy. Może to utrudnić regionom o niskim zaawansowaniu technologicznym pozyskanie inwestycji zagranicznych. Niejednoznaczność użytego w wytycznych terminu dywersyfikacja działalności przy inwestycjach dużych przedsiębiorstw daje Komisji możliwość szerokiej interpretacji i akceptacji wniosków o przyznanie pomocy.

Sugerowane cytowanie: Korbutowicz, T. (2017). Regionalna pomoc publiczna w UE od 2014 roku. *Horyzonty Polityki*, 8(23), 219-238. DOI: 10.17399/HP.2017.082311.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Należy starannie przygotowywać i wykonywać programy pomocy publicznej, aby osiągnąć zamierzone cele i nie narazić się na zarzut nielegalności udzielonego wsparcia w regionach.

SŁOWA KLUCZOWE:

pomoc regionalna, dywersyfikacja działalności, efekt zachęty, intensywność pomocy, inwestycje początkowe

REGIONAL STATE AID IN THE EU SINCE 2014

Summary

RESEARCH OBJECTIVE: This article aims to introduce new rules of regional aid in the EU as laid down in the Guidelines and the Regulation on block exemption and an indication of the possible effects of their use.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The problem of research is to determine how new rules for regional aid in the EU affect the direction, size and the possibility to grant aid by Member States. The article was used by analysis and logical reasoning in relation to the new rules contained in the regional aid guidelines for 2014-2020 and the Commission Regulation No. 651/2014, reports of the European Commission and the method of quantitative analysis of the Eurostat statistics, as well as Commission decisions on the regional aid schemes.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The line of reasoning consists of two parts constituting the analysis of new aid rules introduced by the Guidelines on regional aid, which complements the analysis of the provisions of the new Regulation on the block exemption. The last part of the work presents a quantitative analysis of the Eurostat statistics and qualitative reported by EU regional state aid schemes.

RESEARCH RESULTS: Analyses show that the new rules on regional aid, and especially the requirements for investments, limit the possibility of transfer of economic activity between the countries due to the offered state aid. This can make it difficult for regions with low-tech attracting foreign investment. The ambiguity in the Guidelines used the term diversification with investments of large enterprises gives the Commission the possibility of broad interpretation and acceptance of applications for state aid.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS: It should carefully prepare and execute programs of state aid to achieve its

objectives and does not expose the objection of illegality of the support in the regions.

KEYWORDS:

regional aid, the diversification of the activity, the incentive effect, aid intensity, initial investments

WSTĘP

Na lata 2014-2020 zmodyfikowane zostały zasady udzielania pomocy przez państwa członkowskie, w tym i przepisy regulujące dopuszczalną pomoc regionalną. Zmiany te podporządkowane zostały nowej strategii rozwoju w UE i działaniom zmierzającym do wyeliminowania negatywnych skutków kryzysu gospodarczego. Nowe wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej i przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dla pomocy publicznej ustanowiły lub zmieniły kryteria dopuszczalności pomocy (np. efekt zachęty, zachowanie proporcjonalności czy intensywności pomocy). Dla skuteczności i legalności przyjmowanych przez państwa środków wsparcia dla przedsiębiorstw ważne jest przestrzeganie obowiązujących w UE zasad i ich interpretacji. W artykule poddano analizie przyjęte nowe zasady przyznawania pomocy regionalnej zawarte w wytycznych na lata 2014-2020 i rozporządzeniu Komisji nr 651/2014, decyzje Komisji i dane statystyczne Eurostatu dotyczące udzielanego wsparcia przez państwa. Pozwala to ustalić, jakie mogą być konsekwencje przyjętych reguł i czy nie będą one przeszkodą w rozwoju regionów.

1. ZMIANY REGUŁ DOTYCZĄCYCH POMOCY REGIONALNEJ

W UE pomoc publiczna jest co do zasady zakazana. Sprzeczną z prawem konkurencji jest pomoc państwa lub ze źródeł państwowych udzielana indywidualnemu przedsiębiorstwu tak prywatnemu, jak i publicznemu lub produkcji niektórych towarów, gdy ogranicza

lub grozi ograniczeniem konkurencji i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi (Traktat, 2010, s. 92). Taka pomoc jest nie do pogodzenia z jednolitym rynkiem wewnętrznym. Podkreślić należy, że zakazana pomoc publiczna, obok spełnienia warunku transferu środków publicznych, korzyści ekonomicznej dla danego przedsiębiorstwa, oddziaływania na konkurencję i handel na jednolitym rynku, odznacza się tym, że ma charakter selektywny. Selektywność pomocy przejawia się zarówno w jej wpływie na sytuację i relacje obdarowanych przedsiębiorstw z ich konkurentami, jak i wprowadzaniu programu pomocy, który odnosi się tylko do części terytorium państwa członkowskiego (Postuła i Werner, 2006, s. 25).

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymienione zostały przypadki dozwolonej, czy to z mocy prawa, czy na podstawie decyzji Komisji, pomocy publicznej. Jedną z kategorii wyjątków jest pomoc, którą Komisja może uznać za zgodną z jednolitym rynkiem. Należy do niej pomoc na realizację projektów o ogólnoeuropejskim znaczeniu lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, dwa przypadki pomocy regionalnej, pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, i inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc na wniosek Komisji. Traktatowe reguły odnoszące się do pomocy publicznej uzupełniają wydawane i zmieniane przepisy wykonawcze.

Pomoc regionalna finansowana przez państwa członkowskie jest przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego regionów w UE. Określona została w art. 107 ust. 3 (a) i (c) TfUE, przewidującym uznanie za zgodną z jednolitym rynkiem pomoc na rozwój gospodarczy regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, oraz pomoc ułatwiająca rozwój pewnych form działalności lub pewnych regionów. Taka pomoc jest nazywana krajową pomocą regionalną i zaliczona została do reguł horyzontalnych pomocy publicznej. Od innych form pomocy horyzontalnej – pomocy na badania, rozwój i innowacje, zatrudnienie, szkolenia, ochronę środowiska – odróżnia ją właśnie ta geograficzna specyfika.

Zmiana warunków udzielania krajowej pomocy regionalnej związana jest z tzw. unowocześnieniem polityki w dziedzinie pomocy publicznej (Komunikat Komisji, 2012), a zawarta została w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020 i rozporządzeniu Komisji nr 651/2014 w sprawie wyłączeń grupowych. Przyjęte cele unowocześnienia kontroli pomocy wywierają wpływ na ocenę i dopuszczalność udzielanej pomocy regionalnej. Są nimi: pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym; prowadzenie przez Komisję działań kontrolnych *ex ante* w sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny przy równoczesnym wzmocnieniu współpracy z państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania reguł pomocy państwa oraz optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji (Komunikat Komisji, 2012, s. 3-4). Stosownie do przyjętych zmian podkreśla się, że dopuszczalne jest przyznawanie „dobrej pomocy”, tj. pomocy zgodnej z jednolitym rynkiem, która popiera efektywność i jest tak ukierunkowana, aby eliminować niedoskonałości rynku i rozdzielać rzadkie zasoby publiczne we wspólnym interesie. Za taką uznawana jest pomoc na badania, rozwój i innowacje, ułatwiająca dostęp do finansowania małym i średnim przedsiębiorstwom, dostarczająca bodźców do rozwoju gospodarki cyfrowej, chroniąca środowisko i tworząca warunki do inwestowania w słabszych regionach. Państwa mogą zatem udzielać pomocy, gdy tworzy ona realną wartość, ma efekt zachęty i jest efektywna (Report, 2013, s. 3; Report, 2014, s. 5; Report 2015, s. 8).

Dla poprawy efektywności w odniesieniu do wydatków publicznych ważne jest opracowanie i realizacja inteligentnej specjalizacji regionalnej. Koncepcja takiej specjalizacji przewiduje dokonanie w regionach wyboru dziedziny działalności, która będzie przedmiotem specjalizacji, tak aby można było włączyć region do globalnego łańcucha wartości (Dziembała, 2015, s. 284). W regionach należy wykorzystać potencjalną synergię między istniejącą już działalnością a nową aktywnością, która będzie rozwijana. Nowością koncepcji inteligentnej specjalizacji regionalnej jest połączenie perspektywy sektorowej, czyli wyboru dziedziny specjalizacji i ustalenie przewagi technologicznej, z perspektywą regionalną. Ta ostatnia określa endogeniczność oraz koncentrację i komplementarność zasobów

regionalnych dla rozwoju specjalizacji (Nowakowska, 2015, s. 313). W koncepcji tej ma znaczenie naukowa, technologiczna i gospodarcza specjalizacja, a także zwiększenie powiązań między sektorem badań i rozwoju, regionalną strukturą gospodarczą oraz nauką i edukacją.

2. NOWE WYTYCZNE DOTYCZĄCE POMOCY REGIONALNEJ

W nowych wytycznych utrzymano zasadę, że pomoc regionalną stosuje się we wszystkich dziedzinach działalności gospodarczej, z wyjątkiem rybołówstwa i akwakultury, rolnictwa i transportu oraz energetyki i portów lotniczych, do których mają zastosowanie specjalne zasady prawne. Nie mogą uzyskać takiej pomocy przedsiębiorstwa z sektora żelaza i stali oraz włókien syntetycznych, gdyż taka pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. W odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej na rzecz sieci szerokopasmowych i infrastruktury naukowo-badawczej zostały postawione dodatkowe wymagania obok warunków ogólnych. W przypadku sieci szerokopasmowych wymaga się, żeby (a) pomoc została przyznana wyłącznie obszarom, na których nie ma sieci tej samej kategorii i na których powstanie takich sieci w najbliższej przyszłości jest mało prawdopodobne; (b) dotowany operator sieci oferował aktywny i pasywny dostęp hurtowy na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunkach; (c) pomoc jest przyznawana na podstawie konkurencyjnych procedur wyboru. Przyznanie regionalnej pomocy na rzecz infrastruktury naukowo-badawczej jest uzależnione od udostępnienia takiej infrastruktury na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach (Wytyczne, 2013, s. 2).

Pomoc regionalna (inwestycyjna lub operacyjna) podlega zgłoszeniu Komisji poza przypadkami spełniającymi warunki określone w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych. Nowe wytyczne taką obowiązkową notyfikację przewidują też w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej przyznanej na podstawie art. 107 ust. 1 (c) TfUE dużemu przedsiębiorstwu na zróżnicowanie działalności istniejącego zakładu w celu wytworzenia nowych produktów. Nie obejmuje to pomocy na rozpoczęcie nowej działalności w takim regionie oraz dywersyfikacji produkcji zakładu na produkty dotąd niewytwarzane

przez ten zakład lub zasadniczej zmiany procesu produkcyjnego w istniejącym zakładzie. Warunek ten jest spełniony, gdy nowa lub różnicowana działalność nie jest zaliczana do tej samej klasy (czterocyfrowy kod numeryczny) w statystycznej klasyfikacji NACE Rev. 2 (Wytyczne, 2013, s. 3, 5). Stwarza to Komisji możliwość szerokiej interpretacji i oceny sytuacji przy rozpatrywaniu wniosków państw członkowskich (Ambroziak, 2013a, s. 18-19).

Ocena zgodności pomocy regionalnej z rynkiem wewnętrznym wymaga zbadania, czy pozytywny wpływ pomocy na osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie przeważa nad jego potencjalnym negatywnym oddziaływaniem na konkurencję i wymianę handlową. Pomoc dla uznania jej za legalną musi spełniać następujące warunki:

a) powinna przyczyniać się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie. Takim celem obok zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów UE jest realizacja strategii Europa 2020 i powiązanie ze strategiami rozwoju regionalnego przewidzianego w funduszach UE. Programy pomocy wprowadzane w tzw. obszarach „a” mogą wspierać inwestycje początkowe małych i średnich przedsiębiorstw oraz inwestycje początkowe na rzecz nowej działalności dużych przedsiębiorstw;

b) powinna istnieć potrzeba interwencji państwa. Wymaga się, żeby środki pomocy korygowały niedoskonałości rynku, przyczyniając się tym samym do usprawnienia rynków oraz zwiększenia konkurencyjności, oraz aby były wykorzystywane do uzyskania bardziej pożądaných, sprawiedliwych wyników rynkowych;

c) odpowiedniość środka pomocy: proponowany środek pomocy musi być właściwym narzędziem polityki do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. Państwo powinno zapewnić przyznanie pomocy w takiej formie, która ma szansę spowodować jak najmniejsze zakłócenia wymiany handlowej i konkurencji. Oznacza to, że kraj członkowski, gdy chce przyznać pomoc przynoszącą bezpośrednią korzyść majątkową (np. dotacje bezpośrednie, zwolnienia z podatków, składek na ubezpieczenie społeczne lub też udostępnienie gruntu, towarów lub usług po korzystnych cenach), musi wykazać, dlaczego nieodpowiednie są w tym przypadku inne formy pomocy, takie jak zaliczki zwrotne lub formy pomocy oparte na instrumentach dłużnych lub kapitałowych (np. niskooprocentowane pożyczki lub dotacje na spłatę odsetek, gwarancje państwowe, zakup pakietu udziałów);

d) efekt zachęty: pomoc musi zmienić zachowanie przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową działalność, której nie podjęłoby bez przyznanej pomocy lub którą podjęłoby w ograniczonym lub innym zakresie czy miejscu. Nowym obowiązkiem państw członkowskich jest wykazanie, dlaczego pomoc stanowi zachętę do podjęcia decyzji o inwestycji. Może to nastąpić według jednego ze scenariuszy, tj. decyzja dotycząca inwestycji została podjęta, gdyż dzięki przyznanej pomocy inwestycja może być wystarczająco rentowna dla beneficjenta i zostać zrealizowana w danym obszarze (decyzja inwestycyjna). Drugi przypadek odnosi się do decyzji lokalizacyjnej, czyli pomoc stanowi zachętę do zrealizowania planowanej inwestycji w danym regionie, ponieważ kompensuje ograniczenia i koszty netto wynikające z lokalizacji w tym regionie;

e) proporcjonalność pomocy: kwota pomocy musi być ograniczona do minimum niezbędnego do przyciągnięcia dodatkowych inwestycji lub działalności w danym obszarze. Oddzielnie określono wymagania dla decyzji inwestycyjnej i dla decyzji lokalizacyjnej. W pierwszym przypadku kwota pomocy nie powinna przekraczać minimum niezbędnego do uczynienia projektu wystarczająco rentownym, np. do podniesienia jego wewnętrznej stopy zwrotu powyżej zwykłej stopy zwrotu stosowanej przez przedsiębiorstwo w innych podobnych projektach inwestycyjnych. W drugim zaś przypadku kwota pomocy nie powinna przekraczać różnicy pomiędzy bieżącą wartością netto inwestycji na danym obszarze a bieżącą wartością netto inwestycji gdzie indziej zlokalizowanej. Należy uwzględnić wszystkie istotne koszty i korzyści, w tym m.in. koszty administracyjne, koszty transportu, koszty szkoleń niepokrytych przez pomoc szkoleniową, jak również różnice płac. W obu przypadkach określone zostały maksymalne poziomy intensywności pomocy;

f) uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków oddziaływania pomocy na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi: negatywne skutki pomocy muszą być wystarczająco ograniczone, aby ogólny wpływ środka był pozytywny. Przypadki pomocy odnoszące się do decyzji inwestycyjnej są oceniane przez Komisję przy uwzględnieniu skutków negatywnych związanych ze wzrostem nadwyżki produkcyjnej w upadających sektorach, zapobieganiem wycofywania się przedsiębiorstw z rynku oraz kwestią znacznej władzy rynkowej. Drugim znaczącym skutkiem pomocy

regionalnej jest zmiana lokalizacji działalności przedsiębiorstwa. Gdy beneficjent pomocy likwiduje taką samą lub podobną działalność w innym regionie EOG i przenosi ją do regionu objętego pomocą regionalną w związku z otrzymanym wsparciem, to taki negatywny skutek nie zostanie zrównoważony pozytywnymi efektami;

g) powinna być zapewniona przejrzystość pomocy, co wymaga od państw członkowskich publikacji na stronach internetowych informacji o zgłoszonych środkach pomocy publicznej, do których dostęp ma być powszechny i nieograniczony (Wytyczne, 2013, s. 6-38).

Wytyczne określają zasady kwalifikacji regionów do objęcia pomocą (odsetek ludności i wielkość PKB *per capita*), kryteria uznania obszarów za spełniające warunki z art. 107 ust. 3 (a), (c) TfUE, które są użyteczne przy budowaniu mapy pomocy regionalnej, oraz maksymalne poziomy intensywności pomocy. Ustalone pułapy pomocy, czyli maksymalna intensywność pomocy, zależy od sytuacji regionu i tego, czy jest to pomoc uzyskiwana na podstawie art. 107 ust. 3 (a), czy (c) TfUE. Pomoc przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego regionów o nienormalnie niskim poziomie życia lub regionów, gdzie istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, odnosi się wyłącznie do obszarów, na których sytuacja gospodarcza jest wyjątkowo niekorzystna na tle Unii jako całości (Zbiór Orzeczeń, 1987, s. 4013). Warunki te są spełnione, gdy region sklasyfikowany jako jednostka geograficzna poziomu NUTS 2 posiada PKB, mierzony według standardu siły nabywczej, równy lub mniejszy niż 75% średniej tak liczonego PKB UE-27, oraz gdy są to regiony oddalone, o charakterze wyspiarskim, niewielkich rozmiarach czy trudnej topografii (Azory, Madera, Wyspy Kanaryjskie, Gwadelupa, Saint-Martin, Majotta, Martynika, Reunion oraz Gujana Francuska). I tak w przypadku tych regionów intensywność pomocy regionalnej nie może przekroczyć:

a) 25% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów NUTS 2, w których PKB *per capita* jest powyżej 60% średniego PKB *per capita* dla UE-27;

b) 35% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów NUTS 2, w których PKB *per capita* wynosi od 45 do 60% średniego PKB *per capita* dla UE-27 włącznie;

c) 50% ekwiwalentu dotacji brutto dla regionów NUTS 2, w których PKB *per capita* wynosi 45% średniego PKB *per capita* dla UE-27 lub mniej.

Dla regionów najbardziej oddalonych, w których PKB na mieszkańca wynosi 75% średniego PKB na mieszkańca dla UE-27 lub mniej, poziom intensywności pomocy regionalnej może zwiększyć się o 20 punktów procentowych, a w pozostałych przypadkach o 10 punktów procentowych.

Pomoc regionalna dopuszczona na podstawie art. 107 ust. 3 (c) musi stanowić część szczegółowo zdefiniowanej polityki regionalnej państwa członkowskiego i przestrzegać zasady koncentracji geograficznej. Przepis ten uprawnia Komisję do zatwierdzenia pomocy mającej na celu dalszy rozwój gospodarczy obszarów państw członkowskich, które są mniej uprzywilejowane w stosunku do średniej krajowej i których sytuację porównuje się do innych regionów kraju. Kwalifikacja takiego regionu do udzielenia pomocy dokonuje się przy uwzględnieniu odsetka ludności objętego pomocą oraz charakteru i sytuacji takiego regionu. Mogą to być regiony rozwoju gospodarczego, regiony o niskiej gęstości zaludnienia, tj. regiony NUTS 2 o gęstości zaludnienia poniżej 8 osób na km², a regiony NUTS 3 o gęstości zaludnienia 12,5 osoby na km² (wstępnie określone obszary c). Dla oznaczenia tzw. nieokreślonych z góry obszarów c państwa członkowskie powinny kierować się wielkością PKB *per capita* i stopą bezrobocia regionu w porównaniu do średniej krajowej stopy bezrobocia (Wytyczne, 2013, s. 19-21; Ambroziak, 2013b, s. 18-28). W przypadku regionów objętych odstępstwem na podstawie art. 107 ust. 3 (c) pułap pomocy nie może przekroczyć 15% ekwiwalentu dotacji brutto na obszarach słabo zaludnionych (NUTS 3), które mają wspólną granicę lądową z krajem należącym do EOG lub EFTA, oraz 10% w nieokreślonych z góry obszarach. W odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw wymienione wyżej pułapy pomocy mogą zostać podniesione o 20 punktów procentowych dla małych przedsiębiorstw i o 10 punktów procentowych dla średnich przedsiębiorstw.

3. POMOC REGIONALNA W NOWYM ROZPORZĄDZENIU W SPRAWIE WYŁĄCZEŃ GRUPOWYCH POMOCY

Nowe rozporządzenie ogólne rozszerza zakres i zmienia warunki udzielania dozwolonej pomocy. Szacuje się, że w przyszłości 90% przyznawanych środków pomocy publicznej skoncentruje się na

pomocy objętej wyłączeniem grupowym. Wprowadzone zostały nowe kategorie dozwolonej pomocy. I tak obok już istniejącej pomocy regionalnej, pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, na ochronę środowiska, na badania i rozwój, szkoleniowej, na rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji przepisom rozporządzenia Komisji nr 651/2014 podlegają nowe kategorie pomocy, tj. pomoc innowacyjna, dla dużych przedsiębiorstw, na infrastrukturę sieci szerokopasmowych, na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, na prace audiowizualne, sport i strukturę rekreacyjną, usunięcie skutków klęsk żywiołowych i socjalna pomoc dla transportu w odległych regionach. Dodatkowo przewiduje się nowe formy dopuszczanej pomocy, np. nowe rodzaje pomocy początkowej, pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą, rozszerzenie pomocy dla bezrobotnych na ludzi młodych lub pomoc dla obszarów miejskich.

Pomoc publiczna podlega zwolnieniu z obowiązku zgłoszenia Komisji, jeśli spełnia warunki ogólne i szczególne wymogi dotyczące danej kategorii pomocy. Wspólne zasady to: zapewnienie, że pomoc przeznaczona jest na osiągnięcie interesu wspólnego, ma wyraźny efekt zachęty, a poza tym jest właściwa, przejrzysta i proporcjonalna oraz uwzględnia mechanizm kontroli i regularnej oceny. Kolejne reguły to przestrzeganie dopuszczalnych poziomów intensywności pomocy i kosztów kwalifikowanych, a także nieprzekraczanie dopuszczalnych progów pomocy oraz brak niekorzystnego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Użyte przez państwa środki mają zapewniać spójność społeczną i gospodarczą oraz znosić niedoskonałości rynku. W UE wyraźne jest przeświadczenie, że pomoc państwa jest konieczna tam, gdzie prywatni przedsiębiorcy nie działają lub nie mogą działać w sposób efektywny z uwagi na niedoskonałości rynku. Przyznawane środki pomocy mają tak zmieniać zachowania obdarowanego przedsiębiorstwa, że będzie się ono angażowało w dodatkową działalność, której bez niej by się nie podjęło lub podjęłoby się w ograniczony sposób czy w innym miejscu.

W nowym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych w art. 13 zmieniono zakres pomocy regionalnej przez dodanie rodzajów działalności gospodarczej, do których nie mają zastosowania jego przepisy. Poza dziedzinami podanymi w wytycznych są to:

- programy pomocy rekompensujące koszty transportu towarów produkowanych w regionach najbardziej oddalonych lub obszarach słabo zaludnionych;
- indywidualna regionalna pomoc inwestycyjna na rzecz beneficjenta, który zamknął taką samą lub podobną działalność w EOG w ciągu dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiej pomocy lub który ma zamiar zakończyć taką działalność;
- regionalna pomoc operacyjna przyznawana przedsiębiorstwom, których główna działalność odpowiada sekcji K NACE Rev. 2 (Działalność finansowa i ubezpieczeniowa), lub przedsiębiorstwom funkcjonującym w grupie przedsiębiorstw, których działalność odpowiada klasie 70.10 (Działalność firm centralnych) lub 70.22 (Doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania, pozostałe) NACE Rev. 2 (Rozporządzenie Komisji, 2014, s. 27).

Pomoc regionalna może być udzielana na inwestycje (początkowe, na zasadniczą zmianę procesu produkcji, na infrastrukturę badawczą), na rzecz rozwoju obszarów miejskich oraz może to być pomoc operacyjna w regionach najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych obszarach. Intensywność pomocy regionalnej nie może przekroczyć maksymalnych progów intensywności określonych w mapie pomocy regionalnej zatwierdzonej przez Komisję dla każdego kraju UE. Projekty pomocy w zakresie rozwoju obszarów miejskich są: wdrażane poprzez fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich na obszarach objętych pomocą, współfinansowane przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz wspierają realizację strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Pomoc przyznawana z funduszy na ten cel może być w formie kapitału własnego, *quasi*-kapitału własnego, pożyczek, gwarancji lub połączenia tych rozwiązań. Wkłady mogą wnieść inwestorzy prywatni lub publiczni, są to wkłady pieniężne lub niepieniężne.

Ważna jest też zmiana w polityce kontroli pomocy publicznej, tj. zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich przy przyznawaniu pomocy, nasilenie współpracy między tymi krajami i Komisją. Kontrola *ex ante* pomocy zostaje zastąpiona kontrolą *ex post*. Kontrola *ex post* wymusza zachowanie przejrzystości pomocy na poziomie indywidualnym oraz systematyczne sprawdzanie jej

zgodności z formalnymi warunkami zwolnienia grupowego. Wprowadzono również obowiązek oceny programów pomocy mających potencjalnie większy wpływ na konkurencję i handel na jednolitym rynku. Cały proces oceny ma charakter nowatorski i ma służyć weryfikacji, czy przyjęte założenia i warunki zgodności zostały osiągnięte, oraz sprawdzeniu skuteczności środka pomocy z uwagi na jego cele ogólne i szczegółowe. Konieczne jest także wskazanie wpływu realizowanego programu na konkurencję i handel na jednolitym rynku. Taka ocena prowadzona jest na podstawie tzw. planu oceny – dokumentu zawierającego: cele programu pomocy podlegającego ocenie, pytania służące tej ocenie, wskaźniki rezultatów, przewidywaną metodykę przeprowadzania oceny, wymogi w zakresie gromadzenia danych, proponowany harmonogram oceny, w tym termin przedłożenia końcowego sprawozdania, opis niezależnego podmiotu prowadzącego ocenę lub opis kryteriów wyboru takiego podmiotu oraz procedury zapewniające promocję oceny (Rozporządzenie Komisji, 2014, s. 13). Plan taki podlega zatwierdzeniu przez Komisję i ma jej być zgłoszony w terminie 20 dni roboczych od dnia wejścia w życie programu.

Proces oceny jest uznawany za konieczną ochronę *ex post*, która obok wymogu przejrzystości pomocy i jej kontroli ma zapewnić efektywną politykę pomocy publicznej. Od lipca 2014 r. ocena jest wymagana dla programów pomocy podlegających wyłączeniu grupowemu, których roczny budżet pomocy przekracza 150 mln euro w takich dziedzinach jak: pomoc regionalna, pomoc dla małych średnich przedsiębiorstw, pomoc na badania, rozwój i innowacje, dla sektora energii i ochronę środowiska oraz na rzecz infrastruktury szerokopasmowej. Takim procesem objęte są również zgłoszone programy pomocy, gdy przewidywane są znaczące zmiany technologii, regulacyjne lub zmiany na rynku. Komisja w 2015 r. zatwierdziła plany oceny 17 dużych programów pomocy z Czech, Niemiec, Hiszpanii, Francji, Węgier, Austrii, Polski, Portugalii, Finlandii i Wielkiej Brytanii. Dotyczyły one pomocy regionalnej lub na badania, rozwój i innowacje, a budżet pomocy państwa odpowiada ok. 10 mld euro (Report, 2016, s. 6).

4. STOSOWANIE REGUŁ POMOCY PUBLICZNEJ

Zmiany polityki kontroli pomocy publicznej, w tym reguł przyznawania pomocy regionalnej, zostały wprowadzone w 2014 r. i z uwagi na krótki okres ich obowiązywania trudno jest określić efekty ich stosowania. Z dostępnych danych Eurostatu wynika, że pomoc publiczna UE 28 krajów po spadkach w latach 2011-2013 r. do 0,4318% PKB wzrosła w 2014 r. do 0,6702% PKB. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku pomocy regionalnej, na badania, rozwój i innowacje oraz ochronę środowiska i energię. Pomoc regionalna z 0,0913% PKB w 2012 r. wzrosła do 0,1106% PKB w 2014 r., a największy udział procentowy w PKB w 2014 r. miała pomoc na ochronę środowiska i energię (0,3123% PKB) (tab. 1).

W latach 2010-2014 systematycznie zwiększa się procentowy udział w PKB wydatków państwa na pomoc podlegającą wyłączeniu grupowemu z 0,099% w 2010 r. do 0,195% PKB w 2014 r. Podobną tendencję wykazuje pomoc na badania, rozwój i innowacje, której udział w PKB z 0,011% w 2010 r. wzrósł do 0,036% w 2014 r. Natomiast udział pomocy regionalnej po spadkach w latach 2011-2013 do 0,045% PKB w 2014 r. zaczął rosnąć do 0,07% PKB (tab. 2).

Tabela 1

Pomoc publiczna w UE jako procent PKB w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Pomoc ogółem dla UE-28 dla przemysłu i usług	0,4870	0,4333	0,4397	0,4318	0,6702
Rozwój regionalny	0,1096	0,0978	0,0913	0,0953	0,1106
Badania, rozwój, innowacje	0,0841	0,0758	0,0709	0,0678	0,0782
Ochrona środowiska i energia	0,189	0,0968	0,1053	0,1093	0,3123
Małe i średnie przedsiębiorstwa	0,063	0,0498	0,0514	0,0371	0,0377
Zatrudnienie	0,0216	0,0207	0,0209	0,0213	0,0195
Rozwój sektorowy	0,0762	0,0402	0,0448	0,03511	0,0291

Źródło: Eurostat, 2016a.

Tabela 2

Pomoc publiczna objęta wyłączeniem grupowym jako procent PKB w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem UE-28	0,099	0,132	0,154	0,157	0,195
Pomoc regionalna	0,051	0,047	0,045	0,045	0,07
Badania, rozwój, innowacje	0,011	0,015	0,021	0,024	0,036
Małe i średnie przedsiębiorstwa	0,016	0,014	0,014	0,012	0,012
Ochrona środowiska i energia	0,005	0,039	0,056	0,059	0,055
Zatrudnienie	0,01	0,01	0,011	0,012	0,012
Szkolenie	0,006	0,006	0,008	0,006	0,004
Kultura				0	0,0003
Socjalne wsparcie dla indywidualnych konsumentów					0,0003
Inne	0	0	0	0	0

Źródło: Block-exempted aid - % GDP http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_sa_02 (dostęp: 29.09.2016). Eurostat, 2016b.

Udział pomocy na badania, rozwój i innowacje w wydatkach państwa na cele objęte wyłączeniem grupowym ogółem od 2009 r. zwiększa się z 8,34% do 13,39% w 2012 r. i do 18,46% w 2014 r. Rośnie również udział pomocy na ochronę środowiska i oszczędność energii od 2009 r. (4,59%) i w 2013 r. równał się 37,62% ogółu pomocy podlegającej wyłączeniu grupowemu, a zmniejszył się w 2014 r. (28,43%). Maleje natomiast udział pomocy regionalnej, który jeszcze w 2009 r. stanowił 50,95% ogółu wydatków państwa objętych wyłączeniem, a od 2011 r. zmniejszał się do 28,53% w 2013 r., by w 2014 r. wzrosnąć do 36% (tab. 3).

Tabela 3

Wybrane rodzaje pomocy podlegającej wyłączeniu grupowemu jako procent całkowitej pomocy objętej wyłączeniem w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pomoc na badania i rozwój	8,34	10,62	11,35	13,39	15,03	18,46
Pomoc na rozwój regionalny	50,95	51,53	35,85	29,31	28,53	36
Pomoc na ochronę środowiska i oszczędność energii	4,59	5,42	29,63	36,76	37,62	28,43
Pomoc dla małych i średnich Przedsiębiorstw	21,30	16,56	10,97	8,99	7,58	5,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Exempted aid – million EUR. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/printable.do?tab=table&plugin1&language=en&pcode=comp_sa_02 (dostęp: 29.09.2016). Eurostat, 2016c.

Państwa członkowskie, korzystając z wyłączenia grupowego pomocy regionalnej, zawiadamiają Komisję o przyjętych środkach pomocy. Komisja nie wniosła sprzeciwu do tak zgłoszonej pomocy regionalnej przeznaczonej na rozwój regionalny i zatrudnienie w przypadku:

- Niemiec – pomoc na rzecz Hamburger Rieger GmbH produkującej papier i tekturę w formie dotacji w wysokości 32,89 mln euro (Dz. Urz. C 323/1, 2.09.2016);
- Czech – pomoc dla Nexen Fire Corp. na produkcję opon, dętek z gumy i regenerowanie opon z gumy w formie dotacji i odliczeń od podatków o łącznym budżecie 3545,79 mln czk. Pomoc przeznaczona jest na budowę nowego zakładu w regionie o wysokim bezrobociu i niskim standardzie życia, a inwestycja ma się przyczynić do powstania co najmniej 1000 nowych miejsc pracy (Dz. Urz. C 9/1, 12.01.2016);
- Wielkiej Brytanii – pomoc dla linii lotniczych działających w tym kraju w formie dotacji o budżecie 60 mln gbp (Dz. Urz. C 292/1, 4.09.2015);
- Włoch – pomoc na rzecz pasażerskiego transportu lotniczego w formie dotacji w wysokości 0,675 mln euro (Dz. Urz. C 220/1, 17.06.2016);
- Polski – pomoc dla Parker Hannifin ESSC sp. z o.o., zajmującej się doradztwem w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, w formie dotacji w kwocie 1,3 mln zł (SA.38532);

- Litwy – pomoc na działalność polegającą na przetwarzaniu danych, zarządzaniu stronami internetowymi w formie obniżenia stawki podatkowej o łącznym budżecie 220,51 mln euro (Dz. Urz. C 142/1, 22.04.2016).

Nie budziły zastrzeżeń Komisji programy pomocy przeznaczonej na rozwój regionalny na podstawie art. 107 ust. 3 (c) zgłoszone przez Belgię (SA.38577), Finlandię dla regionu Keski-Suomi w formie dotacji (Dz. Urz. C 325/1, 2.10.2015), jak i pomoc Niemiec na wytwarzanie części i akcesoriów do pojazdów mechanicznych w Bawarii (SA.43014). Podobnie było z programem pomocy Wielkiej Brytanii na rzecz Przemysłowego Funduszu Wzrostu z przeznaczeniem na rozwój regionów z art. 107 ust. 3(a) i (c) o rocznym budżecie 5333,333,333 mln gbp (SA. 39273). Ten ostatni program pomocy obejmuje niemal wszystkie dopuszczone w rozporządzeniu w sprawie wyłączenia grupowego rodzaje pomocy, np. inwestycyjną, na finansowanie ryzyka, na badania podstawowe, na badanie i ochronę środowiska, na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych, pomoc inwestycyjną na projekty wspierające efektywność energetyczną w budynkach czy na infrastrukturę energetyczną.

Pomoc regionalna łączona jest z pomocą na rozwój sektorowy, jak w przypadku środków w kwocie 15 mln euro przyznanych przez Austrię dla Kärnter Flughafen Betriebsgesellschaft mbH. na pasażerski transport lotniczy (Dz. Urz. C 9/1, 12.01.2016), wsparcia Hiszpanii dla Fred Olsen SA. (pasażerski transport morski i wodny przybrzeżny) w formie korzyści podatkowych (Dz. Urz. C 25/1, 22.01.2016), dotacji rządu Czech o całkowitym budżecie 500 mln czk na rozwój towarowego transportu kolejowego, śródlądowego i przeładunek towarów (Dz. Urz. C 325/1, 2.10.2015), dotacji rządu Portugalii o całkowitym budżecie 19,545 mln euro dla administracji portów Duoro Leixoes i Viana do Castelo na działalność usługową wspomagającą transport wodny (Dz. Urz. C 66/1, 19.02.2016) czy dotacji w wysokości 239400 mln hrk rządu Chorwacji na rzecz telekomunikacji (Dz. Urz. C 104/1, 18.03.2016). Łączenie pomocy regionalnej z pomocą dla sektora odpowiada koncepcji inteligentnej specjalizacji regionalnej. Wybór sektora wspieranego w regionie przez państwo członkowskie ma prowadzić do zdobycia przewagi technologicznej.

W kontekście rozwoju regionalnego w rejonach o niskim poziomie życia i wysokim bezrobociu Bułgaria przedstawiła program pomocy w formie odliczenia od podatków dla wszystkich sektorów gospodarki o całkowitym budżecie 210 mln bgn, a Słowacja przyznała pomoc indywidualną dla Duslo a.s. w formie obniżonej stawki podatkowej na produkcję nawozów i związków azotowych na całkowitą kwotę 51,9656 mln euro (Dz. Urz. C 369/1, 6.11.2015).

Wymienione przypadki pomocy regionalnej będą podlegały przeglądowi i ocenie Komisji w trakcie ich realizacji. Badanie dotyczyć będzie spełnienia wymogów ogólnych i specjalnych udzielenia pomocy, a gdy dojdzie do naruszenia tych reguł i uznania wykonywanych planów pomocy za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, to państwo członkowskie zostanie zobowiązane do odzyskania takiej pomocy od beneficjenta.

PODSUMOWANIE

Nowe zasady udzielania pomocy regionalnej mają wymusić na państwach członkowskich zwiększenie efektywności pomocy, zminimalizować negatywny wpływ na konkurencję i handel wewnętrzny. Dla wzrostu gospodarczego i wzrostu dochodów w regionach ważne jest przyciągnięcie nowych inwestorów. Napływ inwestycji zagranicznych sprzyja tworzeniu konkurencyjnego środowiska dla przedsiębiorstw w regionie. Regiony o niskim poziomie zaawansowania technologicznego same mogą nie sprostać konkurencji. Nowe wymagania stawiane pomocy państwa przyznawanej na inwestycje początkowe, związane z wytworzeniem nowego produktu lub usługi, wskazują na ograniczenie możliwości przenoszenia działalności gospodarczej między krajami z uwagi na oferowane środki pomocy. Ma to zapobiegać „przenoszeniu” miejsc pracy i „konkurowaniu” w przyznawaniu środków pomocy między regionami.

Niejednoznaczność użytego w wytycznych określenia dywersyfikacja działalności przy inwestycjach dużych przedsiębiorstw daje możliwość stosowania przez Komisję dogodnej interpretacji i aprobowania wniosków o udzielenie pomocy. Podobnie jest z przyjęciem wyjątku od zakazu udzielania pomocy operacyjnej ustanowionego na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność w regionach

najbardziej oddalonych lub słabo zaludnionych. Ocena realizacji regionalnej pomocy publicznej i praktyka egzekwowania przyjętych zasad może określić rzeczywiste kierunki polityki kontroli pomocy w UE. Zgłaszane przez państwa środki pomocy regionalnej łączone są ze wzrostem zatrudnienia, rozwojem wybranych sektorów gospodarki w danym regionie czy ochroną środowiska.

Dopuszczenie możliwości udzielania pomocy przez państwa członkowskie na określonych warunkach jest zalegalizowaniem dyskryminacji, która z kolei wpływa na konkurencję. Dyskryminacja ma dwojaki charakter, a mianowicie gdy jest zorganizowana i systematycznie stosowana, to utrwała zastane struktury i utrudnia konkurencję. Jeśli jest sporadyczna, to staje się bodźcem do konkurowania, wywołuje reakcje przedsiębiorców, aktywizuje ich i sprzyja podnoszeniu efektywności ich działalności gospodarczej. Stosowanie dyskryminacji pobudzającej konkurencję przedsiębiorstw może ułatwić osiągnięcie założonych celów.

BIBLIOGRAFIA

- Ambroziak, A. (2013a). Koncepcja krajowej pomocy regionalnej w latach 2014-2020. *Unia Europejska.pl*, 3, 16-25.
- Ambroziak, A. (2013b). Wpływ wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na warunki udzielania wsparcia przedsiębiorcom w Polsce w latach 2014-2020. *Unia Europejska.pl*, 5, 17-28.
- Dziembała, M. (2015). Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 380, 279-289.
- Eurostat. (2016a). Aid by main objectives – % of GDP. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_sa_02 (dostęp: 29.09.2016).
- Eurostat. (2016b). Block-exempted aid – % GDP. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_sa_02 (dostęp: 29.09.2016).
- Eurostat. (2016c). Block-exempted aid – million EUR. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/printable.do?tab=table&plugin1&language=en&pcode=comp_sa_02 (dostęp: 29.09.2016).
- Jankowska, M. i Marek, M. (2009). *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Komunikat Komisji. (2012). *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*. COM/2012/0209 final.
- Nowakowska, A. (2015). Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwania dla polityki regionalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 380, 311-319.
- Postuła, J. i Werner, A. (2006). *Pomoc publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Report. (2013). Report on Competition Policy 2012, COM(2013)159 final.
- Report. (2014). Report on Competition Policy 2013, COM(2014)249 final.
- Report. (2015). Report on Competition Policy 2014, COM (2015)247 final.
- Report. (2016). Report on Competition Policy 2015, COM(2016)393 final.
- Rozporządzenie Komisji. (2014). Rozporządzenie nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art.107 i 108 Traktatu. Dz. Urz. L 187, 26.06.2014.
- Traktat. (2010). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: *Prawo Unii Europejskiej*, E. Skibińska (wprowadzenie) Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wytyczne. (2013). *Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020*. Dz. Urz. C 209, 23.07.2013, 1.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>