



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

**PERSPEKTYWY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

Wojciech BURZYŃSKI\*

Wanda KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA\*

Tadeusz SMUGA\*

**Wpływ pomocy publicznej  
na konkurencyjność przedsiębiorstwa<sup>1</sup>****Pomoc ze środków publicznych a idea wolności gospodarczej w UE**

Rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych oraz perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej stawiają przed polską gospodarką wyzwanie poprawy efektywności ekonomicznej i sprawności działania. Dużą rolę na tym polu ma do odegrania odpowiednio adresowana, ściśle kontrolowana i wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem pomoc publiczna. Może ona ułatwić przezwyciężenie barier występujących w działaniu podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji stymulować wzrost ich konkurencyjności na rynkach międzynarodowych.

W Unii Europejskiej udzielanie przedsiębiorcom pomocy ze środków publicznych traktowane jest jako niezgodne z ideą wolności gospodarczej i regułami wspólnego rynku, gdyż uprzywilejowuje jedne podmioty wobec innych<sup>2</sup>. W związku z tym prawo UE precyzyjnie reguluje warunki (ujednolicone w ramach Wspólnoty) udzielania takiej pomocy. Przepisy prawa szczegółowo okre-

\* Autorzy są pracownikami Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2003 r.

<sup>1</sup> Artykuł przygotowano na podstawie szerszych prac prowadzonych przez autorów w IKCHZ w Warszawie, w tym w ramach projektu badawczego KBN nr 2H 02C 041 23 pt. „Wpływ instrumentów pomocy publicznej na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Polska – Unia Europejska. Studium Porównawcze” oraz opracowania naukowego przygotowanego w grudniu 2002 r. dla Ministerstwa Gospodarki pt. „Wskazanie najbardziej efektywnych i skutecznych instrumentów pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w kontekście ich skutków dla sfery pomocy publicznej w oparciu o doświadczenia Unii Europejskiej i Polski”.

<sup>2</sup> Artykuł 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stwierdza, że każda pomoc udzielana przez państwo lub pochodząca ze źródeł państwowych (bez względu na formę), która zakłada konkurencję poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi gospodarki, jest nie do pogodzenia z regułami wspólnego rynku.

ślają zarówno kwestie jej dopuszczalności, zakresu, procedur przyznawania środków, a następnie monitorowania ich wykorzystania<sup>3</sup>.

Jako pomoc publiczna definiowana jest każda korzyść uzyskana przez przedsiębiorcę od władz publicznych (udzielona przez państwo, jak i z jego zasobów), nawet wtedy gdy jest ona otrzymywana za pośrednictwem innych (także prywatnych) podmiotów. Decydującym wyróżnikiem takiej pomocy jest publiczny charakter własności udostępnianych środków finansowych. Dowlone natomiast mogą być formy, w jakich korzyści te są otrzymywane. W przypadku przyznania pomocy niezgodnej z zasadami, państwa UE mają obowiązek egzekwowania jej zwrotu.

Obowiązujące w Wspólnocie rozwiązania dopuszczają udzielanie pomocy wyjątkowo, jedynie w ściśle określonych sytuacjach. Zakaz ten nie dotyczy tzw. pomocy znikomej [której wartość w okresie kolejnych trzech lat nie przekracza 100 000 euro (zasada *de minimis*)] oraz przeznaczonej dla przedsiębiorców działających wyłącznie na rynkach lokalnych, pod warunkiem jednak że pomoc ta nie dotyczy eksportu oraz nie faworyzuje produktów krajowych w stosunku do importowanych.

Za legalną uznaje się pomoc: socjalną dla indywidualnych konsumentów (o ile jest ona przyznawana bez dyskryminacji co do pochodzenia towaru); przeznaczaną na naprawienie szkód wyrządzonych przez klęski (np. żywiołowe) oraz udzielaną niektórym regionom RFN w celu wyrównywania strat gospodarczych spowodowanych przez podział Niemiec.

Dopuszczalna natomiast jest pomoc przeznaczana na: likwidację pojawiających się w gospodarce zakłóceń o charakterze ponadsektorowym, na realizację przedsięwzięć podejmowanych w interesie europejskim, na promowanie kultury, nauki i oświaty oraz na rekompensowanie przedsiębiorcom kosztów związanych z realizacją zadań publicznych. Za dopuszczalną uznaje się ponadto pomoc zaliczaną do następujących kategorii:

- horyzontalnej, której adresatami mogą być wszyscy przedsiębiorcy (niezależnie od miejsca prowadzenia działalności oraz sektora, w którym działają),
- regionalnej, przeznaczonej dla najuboższych regionów Wspólnoty,
- sektorowej, skierowanej na restrukturyzację sektorów gospodarki znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

Wymienione wyżej trzy rodzaje pomocy publicznej w praktyce unijnej przenikają się nawzajem, co wynika przede wszystkim z korzystania ze wspólnego zbioru instrumentów. W praktyce udzielania pomocy wykorzystywane są róż-

<sup>3</sup> Prawo UE w zakresie pomocy publicznej koresponduje z regułami dotyczącymi subsydiów ustanowionymi *Porozumieniem w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych*, przyjętymi przez Światową Organizację Handlu (WTO) i wiążącymi wszystkie kraje członkowskie. *Porozumienie* to wprowadziło dla krajów znajdujących się w okresie transformacji systemowej (w tym dla Polski) okres przejściowy (lata 1997-2001), w którym przewidziano możliwość odstępstw od jego reguł. Po jego zakończeniu Polskę obowiązują te same reguły co inne rozwinięte kraje członkowskie WTO.

ne instrumenty, z tym jednak że szczególne znaczenie, ze względu na przejrzystość, przywiązuje się do pomocy przyznawanej w formie dotacji<sup>4</sup>.

Polityka organów Wspólnoty, prowadzona na przestrzeni ostatnich lat, zmierza do zachęcania państw członkowskich do ograniczania skali pomocy publicznej i korzystania z innych środków interwencji w procesy gospodarcze, które w mniejszym stopniu zakłócają zasady konkurencji. W marcu 2000 r. Rada Europejska na szczycie w Lizbonie wezwała państwa członkowskie do zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy publicznej i odejścia od wspierania poszczególnych przedsiębiorstw i sektorów na rzecz celów horyzontalnych. Rok później (w Sztokholmie) zaapelowano do państw członkowskich o zmniejszenie do 2003 r. wielkości pomocy publicznej w relacji do PKB oraz o przeznaczanie pomocy na cele horyzontalne ważne dla całej Wspólnoty, jak np. polityka spójności.

W dokumentach Komisji Europejskiej szczególnie mocno podkreślane jest pozytywne znaczenie, jakie w pobudzaniu rozwoju i konkurencyjności przedsiębiorstw odgrywa pomoc publiczna horyzontalna<sup>5</sup>. Zasady jej przyznawania są stopniowo łagodzone. I tak np. z obowiązku wcześniejszej notyfikacji wyłączono dwa rodzaje pomocy horyzontalnej – pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz pomoc na cele szkoleniowe<sup>6</sup>. Pomoc horyzontalna, przeznaczana zwłaszcza na wsparcie: małych i średnich przedsiębiorstw, badań i prac rozwojowych, ochronę środowiska, szkoleń pracowników oraz celów związanych z zatrudnieniem, jest aprobowana przez Komisję Europejską. Z perspektywy pobudzania konkurencyjności gospodarki istotna jest zwłaszcza pomoc na badania i prace rozwojowe, która motywowana jest głównie koniecznością poprawy innowacyjności podmiotów gospodarczych. Dużą rolę na tym obszarze odgrywa także pomoc dla MSP, którą uzasadnia pozytywna rola tych przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy. Wsparcie ze środków publicznych pozwala również na łatwiejsze dostosowanie działania tych podmiotów do zmieniającej się sytuacji na rynku.

Większe kontrowersje w UE dotyczą natomiast udzielania pomocy (w trybie *ad hoc*) indywidualnym przedsiębiorcom z przeznaczeniem na ratowanie lub restrukturyzację. Wprawdzie pomoc ta ma charakter horyzontalny, to jed-

<sup>4</sup> W związku z wielością stosowanych instrumentów konieczne stało się opracowanie metodologii oceny wielkości pomocy w zależności od formy, w jakiej jest ona udzielana. Wprowadzono pojęcie ekwiwalentu dotacyjnego i opracowano metodę jego obliczania. Umożliwiło to stosowanie jednolitych zasad w zakresie szacowania wielkości pomocy publicznej, niezależnie od jej form.

<sup>5</sup> Pomoc horyzontalna obejmuje pomoc na: prace badawczo-rozwojowe, utrzymanie poziomu zatrudnienia lub utworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska i szkolenia, restrukturyzację przedsiębiorstw oraz pomoc doraźną.

<sup>6</sup> Rozporządzenia Komisji Europejskiej: nr 70/2001 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przy udzielaniu pomocy MSP (ważne do końca 2006 r.) oraz nr 68/2001 dotyczące zastosowania tych art. do pomocy na cele szkoleniowe (OJ L 10/2001).

nak Komisja Europejska ocenia, iż wywiera ona niekorzystny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku. Z tego względu od kwietnia 1999 r. wprowadzono bardziej restrykcyjne zasady jej przyznawania wykluczające możliwość ponownego korzystania z niej, jeśli nie minęło dziesięć lat od pierwszej restrukturyzacji przedsiębiorstwa (zasada „jeden raz, ostatni raz”) [zob. Wytyczne, Kaliszuk, 2002]. Jednocześnie ograniczono możliwość wykorzystania na inne cele środków przyznanych na restrukturyzację.

W latach 2000-2002 przyjęto w Polsce akty prawne dotyczące udzielania pomocy ze środków publicznych, dostosowujące polskie prawo do wspólnotowego<sup>7</sup>. Decydujące znaczenie wśród nich miała *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (z 2000 r., zmieniona w 2002 r.). Za dopuszczalną uznano w niej pomoc udzieloną zgodnie z warunkami określonymi w umowach międzynarodowych, przede wszystkim zaś w Układzie Europejskim<sup>8</sup>. Podkreślono (art. 23, pkt 5), że kontrola zgodności udzielanej pomocy z ustawą będzie dokonywana zgodnie z art. 63 ust. 2, stanowiącym, że „wszelkie postępowanie niezgodne z niniejszym artykułem [ustalającym, że niezgodna z właściwą realizacją Układu jest wszelka pomoc publiczna, która zniekształca (lub grozi zniekształceniem) konkurencję poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów] będzie oceniane na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania przepisów art. 85, 86 i 92 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Ustawa ta na wzór rozwiązań UE wprowadziła zasady o charakterze generalnym (art. 10), które powinny być uwzględniane przez organy udzielające pomocy w procesie decyzyjnym. Zaliczono do nich następujące zasady:

- państwo nie może zastępować przedsiębiorcy i z tego względu środki publiczne przeznaczone na wsparcie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy mogą jedynie uzupełniać środki angażowane przez przedsiębiorcę;
- udzielana pomoc musi być proporcjonalna do rangi rozwiązywanego problemu oraz służyć wspieraniu projektów w stopniu, zakresie oraz czasie niezbędnym do osiągnięcia założonego celu;
- korzyści społeczne z tytułu udzielonej pomocy powinny być większe niż korzyści możliwe do uzyskania bez jej udzielenia;
- pomoc musi być przejrzysta; powinna być przyznawana w taki sposób, aby możliwa była ocena jej zgodności z ustawą o pomocy publicznej.

Przybliżające się członkostwo w UE oznacza, że w niedługim czasie ustawodawstwo unijne w zakresie pomocy publicznej będzie w pełni obowiązywać

<sup>7</sup> Z Układu Europejskiego wynika zobowiązanie Polski do dostosowania polskiego prawa do wspólnotowego prawa konkurencji (art. 68 i 69 Układu). W prawodawstwie polskim do 2000 r. nie istniał jednolity akt prawny regulujący zasady pomocy publicznej. Była ona udzielana na podstawie licznych ustaw i rozporządzeń regulujących kwestie zobowiązań podmiotów gospodarczych wobec państwa oraz formy i rodzaje wsparcia finansowego państwa. System ten nie był przejrzysty, nie zawierał jednolitych zasad korzystania z pomocy ani też nie dostarczał zadowalającej informacji na temat jej rozmiarów.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. nr 141, poz. 1177, art. 2, ust. 1.

również Polskę. W związku z tym ocena najważniejszych zjawisk odnoszących się do rozmiarów pomocy, preferowanych kierunków jej alokacji i stosowanych instrumentów jest ogromnie istotna w praktyce. Należy pamiętać jednak o tym, iż polityka Unii Europejskiej na tym obszarze nieustannie zmienia się. Przy tendencji do ograniczania skali pomocy, na pierwszy plan wysuwa się zwiększenie skuteczności wykorzystywania dostępnych środków finansowych.

## **Rola pomocy publicznej we wspieraniu konkurencyjności przedsiębiorstw**

### **Rozumienie konkurencyjności**

W dokumentach programowych Wspólnoty formułowane jest oczekiwanie, że w okresie do 2010 r. Unia Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata [Presidency..., 2000]; [Leczenie..., 2000]; [Wspólna..., 2000] Konkurencyjność ta ma opierać się przede wszystkim na konkurencyjności przedsiębiorstw. W badaniach realizowanych na zlecenie Komisji Europejskiej stosuje się ogólną definicję konkurencyjności zaproponowaną przez Sekretariat OECD w połowie lat 90. [Industrial..., 1996]; [The Competitiveness..., 1998]. Zgodnie z nią konkurencyjność rozumiana jest jako zdolność przedsiębiorstw (sektorów, regionów, krajów i obszarów ponadnarodowych) do generowania relatywnie wysokich przychodów z wykorzystywanych czynników produkcji (produktywności) i relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach konkurencji międzynarodowej [zob. Zielińska-Głębocka (red.), 2000].

Na tle takiego podejścia do konkurencyjności warto sformułować dwie uwagi. Po pierwsze, większość badań empirycznych konkurencyjności podmiotów gospodarczych prowadzonych zarówno w Polsce, jak i za granicą dotyczy przedsiębiorstw przemysłowych<sup>9</sup>. Dopiero w ostatnich latach w raportach Komisji Europejskiej dotyczących pomocy publicznej uwzględniane są usługi. Po drugie, Komisja Europejska dostrzega potrzebę rozszerzenia analiz konkurencyjności na inne dziedziny działalności gospodarczej i rynki [The Competitiveness..., 1999]. Propozycje na tym obszarze uzasadniała zachodzącymi w gospodarce światowej procesami globalizacji i zacieraniem się granic geograficznych wskutek przepływu kapitału, zmianami miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, częstymi zmianami właścicieli i profilu działalności firm.

Konkurencyjność podmiotów gospodarczych determinuje wiele czynników. Za tworzenie i utrzymywanie pozycji konkurencyjnej w decydującym stopniu odpowiadają sami przedsiębiorcy. I tak np. elastyczność pracowników wobec zmiany stanowisk lub miejsc pracy, zdobywania nowych umiejętności czy też wprowadzania innowacji organizacyjnych, a więc zmiennych istotnych w kontekście konkurencyjności, mieści się w zakresie działań mikroekonomicznych.

<sup>9</sup> Nie obejmują podmiotów działających w rolnictwie, rybołówstwie oraz usługach. Warto o tym pamiętać, gdyż pomoc publiczna udzielana jest nie tylko przedsiębiorstwom przemysłu przetwórczego, ale także podmiotom z innych dziedzin działalności gospodarczej.

Czynniki (determinanty) konkurencyjności mają ponadto wymiar indywidualny i wiążą się nie tylko z cechami przedsiębiorstw, ale także osób fizycznych (pracowników i pracodawców)<sup>10</sup>.

Konkurencyjność podmiotów gospodarczych zależy również od polityki gospodarczej realizowanej w poszczególnych państwach oraz na poziomie Komisji Europejskiej. W związku z tym na konkurencyjność wpływ wywiera także pomoc publiczna (przede wszystkim horyzontalna), stanowiąca ważny instrument tej polityki. Zgodnie z regułami prawa obowiązującymi na obszarze pomocy publicznej polityka gospodarcza adresowana do przedsiębiorstw (zwłaszcza udzielane wsparcie finansowe) powinna być prowadzona w taki sposób, aby nie zakłócała swobodnej konkurencji na rynku. Tę płaszczyznę analizy konkurencyjności (konkurencyjność gospodarki) należy jednak oddzielić od konkurencyjności przedsiębiorstw i czynników ją determinujących, ze względu na inny kierunek oddziaływania pomocy publicznej. O ile z perspektywy konkretnego przedsiębiorstwa (zwłaszcza w krótkim czasie) każda otrzymana pomoc pozytywnie wpływa na jego pozycję na rynku, to jednak nie każde wsparcie ma pozytywne skutki dla konkurencji na poziomie całej gospodarki.

Udzielenie przedsiębiorstwu pomocy publicznej niesie ze sobą daleko idące skutki ekonomiczne. Uprzywilejowuje bowiem beneficjentów pomocy wobec ich konkurentów, a ekonomiczny sens pomocy publicznej sprowadza się do zmian parametrów rachunku ekonomicznego wspomaganego przedsiębiorcy, np. prowadzi do zwiększenia jego przychodów. W takim ujęciu każda pomoc publiczna odgrywałaby równie istotną rolę we wspieraniu konkurencyjności. Analiza efektów pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom wskazuje jednak, że nie zawsze tak jest, a wielokrotnie nawet udzielona pomoc nie przynosi pozytywnych skutków dla konkurencyjności. Dotyczy to zwłaszcza pomocy, którą otrzymują podmioty gospodarcze działające w tzw. sektorach schyłkowych (np. górnictwo i hutnictwo).

Zauważyć należy, że rola instrumentów pomocy publicznej we wspieraniu konkurencyjności przedsiębiorstw zależy: a) od przeznaczenia pomocy oraz b) od możliwości jej wykorzystania przez beneficjenta<sup>11</sup>. W ocenie wpływu pomocy publicznej na konkurencyjność przydatne również wydaje się wykorzystanie trzech kryteriów klasyfikacji jej instrumentów, tj. kierunku przepływów pieniężnych, przejrzystości oraz efektywności.

Pierwsze z nich umożliwia wyodrębnienie tych instrumentów, których zastosowanie powoduje transfer wartości majątkowych do beneficjenta (odnosi się to głównie do dotacji) lub zmniejszenie obciążeń finansowych (ulgi podatkowe). Klasyfikacja instrumentów pomocy publicznej według kryterium prze-

<sup>10</sup> Kulturowe aspekty konkurencyjności są najczęściej pomijane w rozważaniach ekonomicznych, z wyjątkiem problemów sektora audiowizualnego. Zob. *[The Competitiveness..., 1999, s. 13-14]*.

<sup>11</sup> Należy zaznaczyć, iż przedmiotem analizy w artykule są instrumenty pomocy publicznej występujące w praktyce notyfikacji programów pomocy krajów Unii Europejskiej i decyzji Komisji Europejskiej. Uwzględnione dane pochodzą z corocznych raportów Komisji Europejskiej, będących syntezą informacji o pomocy udzielonej przez poszczególne kraje UE.

rzystości jest natomiast zbliżona do podziału instrumentów na czynne i bierne. Instrumenty czynne stosowane są *ex ante*, wyprzedzają działania przedsiębiorcy, a te ostatnie mogą być względnie łatwo kontrolowane. Do grupy tej zalicza się: dotacje, dopłaty do oprocentowania kredytów, udzielone „z góry” ulgi podatkowe, wniesienie kapitału do spółki, pożyczki preferencyjne, pożyczki „z góry” warunkowo umarzane, przyspieszoną amortyzację, odroczenie „z góry” lub rozłożenie na raty spłaty podatku lub płatności na rzecz funduszy, wreszcie – poręczenia i gwarancje kredytowe. Instrumenty bierne z kolei stosowane są *ex post*, korygują skutki działań przedsiębiorcy, które już nie mogą być monitorowane, a nadzorowanie pomocy polega na jednorazowym (ewentualnie rozłożonym na raty) skonstatowaniu faktu uwolnienia przedsiębiorcy od zobowiązań finansowych. Takie narzędzia spełniają kryterium przejrzystości tylko w takim stopniu, w jakim możliwe jest ustalenie motywacji leżących u podstaw przyznawania pomocy, stosowane natomiast samodzielnie przynoszą przede wszystkim efekty doraźne. Do tej grupy instrumentów pomocy publicznej zalicza się w szczególności: zaniechanie ustalania i poboru podatków, umorzenie zadłużenia wobec budżetu i funduszy, konwersję zadłużenia na kapitał spółki, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych lub płatności wobec funduszy.

Zastosowanie kryterium efektywności w analizie instrumentów pomocy publicznej prowadzi do bardzo niesymetrycznego ich podziału na dotacje oraz pozostałe narzędzia. Dotacje stosowane są we wspieraniu przedsięwzięć o podwyższonym stopniu ryzyka, jak prace badawczo-rozwojowe, szkolenia, działalność małych i średnich przedsiębiorstw i dominują w unijnej praktyce pomocy publicznej. Szczególna rola dotacji daje się uzasadnić zarówno teoretycznie, jak też empirycznie. Po pierwsze – z dotacji korzystać mogą przedsiębiorcy, którzy nie mają bieżących problemów finansowych, a więc potwierdzili swoje kompetencje (skuteczność) w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Po drugie – z zasady suplementarności – dodatkowości<sup>12</sup> wynika, że dotacja – choć jest wydatkiem budżetowym – uzupełnia własny wkład finansowy przedsiębiorcy. Po trzecie – próba skorzystania z dotacji wymaga od beneficjenta wariantowego zaplanowania działań i umożliwia ocenę ryzyka.

### **Pomoc publiczna a konkurencyjność przedsiębiorstwa**

Na podstawie analizy danych empirycznych (dotyczących drugiej połowy lat 90.) o przeznaczeniu pomocy publicznej w państwach Unii Europejskiej i efektach ekonomicznych jej udzielania można sformułować kilka obserwacji informujących o jej znaczeniu jako narzędzia wspierania konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Dzięki transferowi środków publicznych do przedsiębiorstw udało się m.in. osiągnąć następujące cele gospodarcze:

<sup>12</sup> Suplementarność oznacza wymóg uzupełniania środków stanowiących pomoc publiczną środkami z innych źródeł.

- wzrost elastyczności rynku pracy dzięki pomocy dla MSP oraz na zatrudnienie;
- podniesienie kwalifikacji pracowników uzyskane przede wszystkim dzięki dotacjom na szkolenia;
- rozwój prac badawczo-rozwojowych wspieranych dotacjami na B+R, ulgami i zwolnieniami (subsydiami) podatkowymi oraz pożyczkami preferencyjnymi;
- dyfuzję innowacji produktowych i technologicznych, wspomaganą przy wykorzystaniu instrumentów podobnych, jak w przypadku prac badawczo-rozwojowych oraz wsparcia dla MSP;
- pobudzenie działalności inwestycyjnej, przy wykorzystaniu instrumentów systemu podatkowego, w ramach pomocy dla MSP, ochrony środowiska i oszczędności energii.

Potencjalne oddziaływanie instrumentów pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstw możemy również oceniać analizując warunki uzyskania pomocy publicznej wynikające z obowiązującego w UE prawa<sup>13</sup>. Na podstawie zasad dotyczących wspierania poszczególnych grup projektów oszacować możemy stopień wpływu pomocy publicznej na rachunek ekonomiczny przedsiębiorstwa. Poniżej prezentujemy zestawienie charakteryzujące zakres możliwości do uzyskania przez przedsiębiorcę wsparcia finansowego, obejmujące te obszary pomocy publicznej horyzontalnej, które w stopniu największym oddziałują na konkurencyjność. Pomijamy natomiast zasady przyznawania pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w trudnej sytuacji ze względu na wątpliwości związane z oceną roli tej kategorii pomocy horyzontalnej.

**Pomoc na badania i rozwój (B+R)** może pokrywać w wysokości do 50% tzw. kwalifikowane koszty badań przemysłowych, a do 25% koszty badań w fazie prekonkurencyjności<sup>14</sup>. Wielkość tej pomocy może zostać podwyższona – w przypadku badań przemysłowych maksymalnie do 75%, a badań prekonkurencyjnych – do 50%, jeśli badania te prowadzone są przez: a) MSP, b) podmioty działające w regionach gospodarczo opóźnionych (art. 87.3a i c)<sup>15</sup>, albo c) badania są zgodne z kierunkami określonymi w ramowych programach badań i rozwoju technicznego lub też d) są realizowane we współpracy z innymi państwami UE (bądź krajami trzecimi).

<sup>13</sup> Prawne podstawy pomocy publicznej w Unii Europejskiej zostały szczegółowo opisane w opracowaniu: [Analiza doświadczeń..., 1999].

<sup>14</sup> Koszty kwalifikowane (*eligible costs*) obejmują koszty osobowe, zakupy aparatury, budynków, ziemi oraz koszty ogólne, a koszty prekonkurencyjne – koszty przekształcenia wyników badań przemysłowych na plany, założenia lub projekty nowych, zmodyfikowanych lub udoskonalonych produktów, razem z kosztami wykonania prototypu nieprzydatnego komercyjnie.

<sup>15</sup> Art. 87.3a dopuszcza pomoc dla regionów, w których poziom życia jest szczególnie niski lub w których istnieje duże bezrobocie, natomiast art. 87.3c dotyczy pomocy, która ma ułatwić rozwój pewnych form działalności lub pewnych regionów, jeśli nie zmienia ona warunków wymiany w zakresie naruszającym wspólny interes (tzw. pomoc rozwojowa).

**Pomoc na ochronę środowiska**<sup>16</sup> (najczęściej o charakterze inwestycyjnym) ma ułatwić przedsiębiorstwom dostosowanie się do nowych norm ochrony środowiska. Jest przyznawana w wysokości do 15% wartości brutto nakładów inwestycyjnych, natomiast w odniesieniu do MSP może zostać podwyższona o 10%. Dla przedsiębiorstw z regionów objętych postanowieniami art. 87.3c może wzrosnąć o kolejne 10%, a dla objętych art. 87.3a – o 15%. Pomoc inwestycyjna ma również służyć osiągnięciu wyższego niż obowiązkowe poziomu norm (w takim przypadku podstawowy poziom pomocy wynosi 30% nakładów brutto), zachęcaniu firm do podejmowania inwestycji proekologicznych w sytuacjach, gdy nie istnieją takie normy oraz podejmowaniu kolektywnych działań przynoszących korzyści Wspólnocie (np. utylizacja odpadów).

**Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)** może mieć charakter udziału w inwestycjach materialnych i niematerialnych (np. transfer technologii), przy czym dla przedsiębiorstw małych udział ten może wynosić do 15% nakładów brutto, a dla przedsiębiorstw średnich – do 7,5%. Na obszarach objętych postanowieniami art. 87.3a pomoc może wzrosnąć o 15%, a objętych art. 87.3c – o 10%. Jeśli inwestycje dotyczą ochrony środowiska, to limit pomocy dla MSP może wzrosnąć o dalsze 10%.

Maksymalny pułap łącznej pomocy ze źródeł krajowych i wspólnotowych wynosi w przypadku regionów objętych art. 87.3a – 75% nakładów netto, a objętych art. 87.3c – 30%. Pomoc dla MSP może mieć również charakter operacyjny. Wydatki na usługi doradcze, szkolenie w zakresie zarządzania, finansów, nowych technologii mogą być pokrywane do wysokości 50% (brutto) opłaty specjalistów spoza firmy.

**Pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy**<sup>17</sup> stanowi zachętę dla firm do tworzenia nowych miejsc pracy lub zatrudnienia osób stykających się z trudnościami na rynku pracy (jak np. niepełnosprawni). Pomoc taka ma zazwyczaj formę dotacji jednorazowych lub płatnych okresowo, a także zwalniania firm z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie lub podatków. Nie jest ona przeznaczona na inwestycje. O skali pomocy na zatrudnienie przesądzają przede wszystkim względy pragmatyczne. Jest ona przeznaczona na dwa cele:

- tworzenie nowych miejsc pracy netto (tj. w stosunku do przeciętnego stanu zatrudnienia w firmie i gdy pracownicy są zatrudniani na czas nieokreślony),

<sup>16</sup> Wytyczne w sprawie ochrony środowiska dotyczą wszystkich działalności objętych postanowieniami Traktatu Rzymskiego, w tym sektorów wrażliwych, transportu, rolnictwa i rybołówstwa. Jedynie pomoc na B+R w dziedzinie ochrony środowiska jest regulowana na podstawie wytycznych dotyczących B+R. Do kategorii pomocy na ochronę środowiska zaliczana jest także pomoc na oszczędzanie energii oraz energię odnawialną.

<sup>17</sup> Znaczna część działań podejmowanych dla zwalczania bezrobocia ma charakter środków ogólnych (*general measures*) i nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87.1. TWE. Pomoc na zatrudnienie przyznawana jest na podstawie art. 87.3b lub c. W regionach opóźnionych Komisja Europejska z reguły nie zgadza się na wsparcie dla sektorów wrażliwych, mających nadmiar mocy produkcyjnych, przychylnie natomiast ocenia projekty dotyczące dziedzin rozwojowych lub wykorkujących nisze rynkowe.

- utrzymanie istniejących miejsc pracy (np. po klęskach żywiołowych lub w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw).

**Pomoc na szkolenia**<sup>18</sup> ma na celu ułatwienie wdrażania nowych technologii, pobudzanie innowacyjności oraz skłonności do inwestowania, a także oddziaływanie na rynek pracy przez zwiększanie mobilności pracowników. Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie pomocy na szkolenia dotyczą wszystkich sektorów przemysłowych i grup przedsiębiorstw. Komisja dzieli szkolenia na specyficzne, tj. służące potrzebom danego przedsiębiorstwa oraz szkolenia ogólne – umożliwiające podnoszenie kwalifikacji, tak aby były przydatne przy przechodzeniu do innych przedsiębiorstw lub rodzajów działalności, a więc zwiększających elastyczność podaży na rynku pracy. Dopuszczalny udział pomocy publicznej dla szkoleń specyficznych wynosi 50% kwalifikowanych kosztów, a dla szkoleń ogólnych – 20%. Udział ten może być zwiększony o 20% (szkolenia specyficzne) lub o 10% (szkolenia ogólne) w przypadku MSP<sup>19</sup>. Jeśli przedsiębiorstwa tego sektora działają w regionach objętych pomocą regionalną, to intensywność pomocy na szkolenia może osiągnąć poziom 80% kosztów kwalifikowanych, a w przypadku szkoleń pracowników mających problemy ze znalezieniem pracy – udział pomocy publicznej może nawet wzrosnąć o dalsze 10%.

Przegląd dopuszczalnej skali pomocy publicznej przeznaczanej na różne typy projektów w ramach pomocy horyzontalnej pozwala zauważyć, że istnieją bardzo duże możliwości (przy dobrym uzasadnianiu projektów) otrzymywania znacznej (sięgającej kilkudziesięciu procent wartości projektu) pomocy ze środków publicznych, a w konsekwencji poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa.

Rzeczywisty wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa jest w znacznym stopniu konsekwencją sposobu jej wykorzystania, który jest m.in. rezultatem strategii działania firmy. Z punktu widzenia przedsiębiorców np. decyzja o skorzystaniu ze środków publicznych na prace badawczo-rozwojowe oznacza wybór strategii trudniejszych i połączonych ze stosunkowo większym ryzykiem. W ostatecznym rachunku wpływa ona jednak bezpośrednio na wzrost innowacyjności, efektywności ekonomicznej, zwiększa również zdolności dostosowawcze przedsiębiorstwa do zmian zachodzących w warunkach działania na rynku. W analizach konkurencyjności Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę na kwestie jakości i umiejętności kadr kierowniczych, podkreśla również występowanie ścisłego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdolnością przedsiębiorstwa do intensywnego wzrostu a pomocą publiczną na prace badawczo-rozwojowe.

<sup>18</sup> Pomoc na szkolenia jest nowym tytułem pomocy publicznej, wprowadzonym do Traktatu Amsterdamskiego. Ma na celu skoordynowanie działań dotyczących zatrudnienia i promowania fachowej siły roboczej, elastycznie reagującej na zmiany zachodzące na rynku.

<sup>19</sup> Kwalifikowane koszty szkoleń obejmują koszty: zatrudnienia wykładowców, dojazdu wykładowców i słuchaczy, wydatków na materiały i wyposażenie, usług doradczych w zakresie szkoleń.

## Pomoc publiczna horyzontalna na tle pomocy publicznej ogółem w UE i w Polsce

### Rozmiary pomocy publicznej

Rada Europejska (na posiedzeniach w Sztokholmie oraz Barcelonie) określiła działania na obszarze pomocy publicznej na najbliższe lata. Zaleciła, aby rozmiary pomocy zostały zredukowane, a system jej przyznawania stał się bardziej przejrzysty<sup>20</sup>. Oczekuje ponadto przeprowadzenia zmian w kierunkach alokacji – z pomocy sektorowej na horyzontalną. Ograniczenie rozmiarów pomocy ma być związane z lepszym jej nakierowaniem na osiąganie konkretnych i wyraźnie zdefiniowanych celów. W ocenie Komisji Europejskiej wsparcie o mniejszej wartości, ale precyzyjnie adresowane, może być bardziej efektywne, a nawet wspierać konkurencję.

Zmniejszenie wielkości środków przeznaczanych na pomoc dla przedsiębiorstw oznacza konieczność bardziej efektywnego ich wykorzystania i dobór takich instrumentów pomocy, które zapewniałyby większą skuteczność realizacji zakładanych celów<sup>21</sup>.

Przyjęto następujące kierunki działań w zakresie pomocy publicznej:

- dalszą redukcję poziomu pomocy w relacji do PKB,
- redukcję (jako cel priorytetowy), a docelowo eliminację pomocy, która w największym stopniu zniekształca konkurencję, a więc przyznawaną głównie dla tzw. sektorów wrażliwych,
- reorientację alokacji pomocy w kierunku celów horyzontalnych, przede wszystkim spójności oraz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- kontrolę środków wydatkowanych w ramach pomocy publicznej – ocenianie projektów zarówno *ex ante* jak i *ex post*, koncentrację ocen na jakości pakietu pomocowego i jego efektach, a także jego wpływie na konkurencję na rynku.

W analizie porównawczej struktury pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce oraz w Unii Europejskiej musimy mieć na uwadze różnice o charakterze metodologicznym, ograniczające w znacznym stopniu porównywalność danych. Ze względu na niedostosowanie do standardów UE sprawozdawczości instytucji udzielających w Polsce pomocy i wynikający z tego brak danych, prezentowane w raportach o pomocy publicznej klasyfikacje mają wiele luk. Raporty polskie uwzględniają pomoc udzielaną podmiotom gospodarczym należącym do określonych sekcji EKD, wyodrębniają zarówno przemysł przetwórczy, górnictwo, transport, a od października 2002 r. również rolnic-

<sup>20</sup> Komunikat Komisji Europejskiej na temat postępów w redukcji wielkości oraz reorientacji kierunków przeznaczenia pomocy publicznej (Bruksela 16.10.2002, COM (2002) 555 final.).

<sup>21</sup> Zalecono Komisji Europejskiej wypracowanie takich narzędzi pomiaru pomocy publicznej, które umożliwią precyzyjniejsze mierzenie jej wielkości. Za konieczne uznano również podjęcie prac nad wskaźnikami ekonomicznymi pozwalającymi na ocenę efektywności i skuteczności pomocy, zwłaszcza na obszarze jej wpływu na konkurencję.

two<sup>22</sup>. W odróżnieniu od raportów Komisji Europejskiej nie wyodrębnia się w nich środków kierowanych do usług finansowych, turystyki czy też kultury i mediów. Odmienne również są analizowane okresy. O ile w UE dane ujmowane są w zachodzących na siebie trzyletnich okresach (np. lata 1996-98 oraz 1998-2000), to w Polsce odnoszą się one wyłącznie do poszczególnych lat.

Tablica 1

## Pomoc publiczna w krajach UE i w Polsce w latach 1996-2000

| Kraj                | Średnioroczna w latach 1996-1998 |                 | Średnioroczna w latach 1998-2000 |                 |
|---------------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|
|                     | w mln euro                       | euro per capita | w mln euro                       | euro per capita |
| UE                  | 99 471                           | 266             | 86 550                           | 230             |
| Belgia              | 3 312                            | 325             | 3 268                            | 320             |
| Dania               | 1 695                            | 321             | 2 041                            | 384             |
| Niemcy              | 29 892                           | 365             | 26 008                           | 317             |
| Grecja              | 1 520                            | 145             | 1 155                            | 110             |
| Hiszpania           | 6 604                            | 168             | 6 052                            | 153             |
| Francja             | 19 086                           | 328             | 16 885                           | 288             |
| Irlandia            | 730                              | 199             | 1 179                            | 314             |
| Włochy              | 16 364                           | 285             | 11 764                           | 204             |
| Luksemburg          | 194                              | 461             | 251                              | 579             |
| Holandia            | 2 974                            | 190             | 3 534                            | 223             |
| Austria             | 2 312                            | 286             | 2 088                            | 258             |
| Portugalia          | 1 725                            | 173             | 1 381                            | 137             |
| Finlandia           | 2 072                            | 403             | 1 927                            | 373             |
| Szwecja             | 1 942                            | 220             | 1 825                            | 206             |
| Wielka Brytania     | 9 048                            | 153             | 7 194                            | 121             |
| Polska <sup>a</sup> | 1 599                            | 41              | 1 925                            | 50              |
| Polska <sup>b</sup> | –                                | –               | 2 960                            | 77              |

<sup>a</sup> dane dotyczą 1998 r. oraz 2000 r. Wartość pomocy w 1998 r. wyniosła 6762,3 mln zł.

<sup>b</sup> dane dla 2001 r.

Uwaga: W obliczeniach przyjęto następujące średnie kursy euro: lata: 1998 – 4,229 zł, 2000 – 4,0069 zł, 2001 – 3,668 zł.

Źródło: *State Aid Scoreboard spring update, Commission of the European Communities*, Brussels, 22.05.2002 COM (2002) 242 final; *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r.* UOKiK, Warszawa październik 2002 i obliczenia własne.

Wartość pomocy ogółem udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r. w Polsce wyniosła 10 860,6 mln zł (7712,0 mln zł w 2000 r.), co stanowiło około 2960,5 mln euro (1924,7 mln euro rok wcześniej). W latach 1998-2000 średnioroczna wielkość pomocy w poszczególnych krajach członkowskich UE, co potwierdzają dane tablicy 1, była znacznie zróżnicowana, od 251 mln euro w Luksemburgu aż do 26 008 mln euro w Niemczech. W Polsce w 2000 r.

<sup>22</sup> Por. *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r.*, UOKiK, październik 2002. Raport ten nie zawiera danych na temat całkowitej wielkości udzielonej pomocy ze względu na niewywiązanie się przez niektóre organy z nałożonego na nie ustawą obowiązku przekazania sprawozdań. Dotyczyło to przede wszystkim organów jednostek samorządu terytorialnego.

wartość pomocy zbliżała się do 2000 mln euro, a więc poziomowi Finlandii. Znacznie mniej środków na pomoc publiczną przeznaczano w Luksemburgu, Grecji oraz Irlandii. Rozmiary wsparcia udzielonego polskim przedsiębiorcom były ponad 13-krotnie mniejsze niż w Niemczech i ponad 8,5-krotnie w porównaniu do Włoch. Pamiętać jednak musimy, że rzeczywista wielkość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w Polsce ze środków publicznych była, jak można przypuszczać, znacznie wyższa. Tezę tę potwierdzają dane z najnowszego raportu o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r. (UOKiK, październik 2002), w którym w szerszym stopniu niż w raportach poprzednich uwzględniono sprawozdawczość na temat pomocy. Wartość pomocy w 2001 r. wyniosła blisko 3000 mln euro, była więc wyższa niż w znacznej części państw UE. Rozmiary pomocy były jednak ponaddwukrotnie niższe niż w Hiszpanii, a więc kraju o podobnej co Polska wielkości.

Porównanie zmian zachodzących w rozmiarach pomocy na przestrzeni analizowanych okresów wskazuje, że jej wielkość ogółem zarówno w UE, jak i w większości państw członkowskich zmniejsza się (spadek w UE o około 13%), co jest zgodne ze wspomnianymi wyżej zaleceniami Komisji Europejskiej. Wzrost wielkości pomocy miał miejsce jedynie w Irlandii, Danii, Luksemburgu oraz Holandii<sup>23</sup>. Najpoważniejsze ograniczenie wartości pomocy dotyczyło przede wszystkim tych krajów, które w latach poprzednich korzystały z niej w stopniu największym, a więc: Francji (o 11,5%), Niemiec (o 13%), Włoch (o 18%) oraz Wielkiej Brytanii (o 20,5%).

Przegląd wielkości pomocy w przeliczeniu na mieszkańca wskazuje również na znaczne zróżnicowania istniejące wewnątrz UE. O ile w latach 1998-2000 dla całej Wspólnoty wynosiła ona średniorocznie 230 euro (spadek w stosunku do lat 1996-1998 o 13,5%), to np. w Luksemburgu ponaddwukrotnie przekraczała tę średnią, a w Grecji i Wielkiej Brytanii była prawie dwa razy niższa. Należy podkreślić, że w przypadku Polski wskaźnik ten znacznie odbiegał nawet od tych krajów UE, w których poziom pomocy w przeliczeniu na mieszkańca był najniższy – w 2000 r. wynosił zaledwie 50 euro, a w 2001 r. – 77 euro i był zdecydowanie niższy niż w Grecji, Wielkiej Brytanii, Portugalii oraz Hiszpanii.

Relatywnie duże rozmiary pomocy dostrzegamy analizując inne wskaźniki: wielkość pomocy w relacji do PKB oraz do wydatków publicznych ogółem.

Biorąc pod uwagę wielkość pomocy publicznej w stosunku do PKB należy zauważyć, iż w 2000 r. wskaźnik ten w Polsce i Unii Europejskiej kształtował się na podobnym poziomie (odpowiednio 1,1 i 1,08%). W 2001 r. w Polsce był on już jednak znacznie wyższy i wynosił 1,5%. Szczególnie niekorzystną sytuację obserwujemy natomiast w przypadku relacji wartości pomocy publicznej do wielkości wydatków rządowych. O ile w UE w latach 1998-2000 stanowiła ona średniorocznie 2,27% wydatków rządowych, to w Polsce w 2000 r. 5,11%, a w 2001 r. aż 6,28%. Oznacza to głównie, że wielkość środków prze-

<sup>23</sup> Państwa te uzyskały zgodę Komisji Europejskiej na przeznaczenie tej pomocy dla rolnictwa, usług finansowych oraz transportu kolejowego.

znaczanych na wsparcie dla przedsiębiorców jest w Polsce zbyt wysoka w relacji do dochodu narodowego, a w konsekwencji możliwości budżetu państwa. Taki stan rzeczy wyjaśnia skala procesów restrukturyzacji, jakie przeprowadzane są w polskiej gospodarce.

Analiza danych przedstawionych w tabelicy 1 potwierdza, że wielkość pomocy publicznej udzielonej polskim przedsiębiorcom była stosunkowo wysoka, nawet na tle innych (bogatszych) krajów członkowskich UE. Jej rozmiary mogą być jeszcze wyższe, jeśli zostaną wypełnione wspomniane wcześniej luki w sprawozdawczości stanowiącej podstawę polskiego raportu.

### Struktura pomocy publicznej według grup instrumentów

Na znaczne różnice między Polską a UE wskazuje także przegląd pomocy publicznej według wykorzystywanych na jej obszarze grup instrumentów<sup>24</sup>.

Tabela 2

Struktura pomocy publicznej w Polsce i UE według form pomocy (w %)

| Formy pomocy                              | Polska |       |       | UE średnioroczna<br>1998-2000 |
|-------------------------------------------|--------|-------|-------|-------------------------------|
|                                           | 1999   | 2000  | 2001  |                               |
| Grupa A.1 Dotacje                         | 32,8   | 46,0  | 26,3  | 63,1                          |
| Grupa A.2. Subsydia podatkowe             | 53,2   | 38,5  | 28,9  | 25,0                          |
| Grupa B. Subsydia kapitałowo-inwestycyjne | 2,6    | 1,5   | 0,2   | 0,6                           |
| Grupa C. Miękkie kredytowanie             | 8,2    | 11,4  | 20,9  | 8,4                           |
| Grupa D. Poręczenia i gwarancje           | 3,2    | 2,6   | 16,6  | 2,8                           |
| Razem                                     | 100,0  | 100,0 | 100,0 | 100,0                         |

Źródło: jak w tabelicy 1.

W kontekście analizy pomocy publicznej istotna jest ocena, jaką część pomocy przeznaczanej dla podmiotów gospodarczych stanowią bezpośrednie wydatki z budżetu (dotacje, subsydia kapitałowo-inwestycyjne, kredyty preferencyjne oraz gwarancje kredytowe), a jaką część stanowi pomoc bierna, polegająca na rezygnacji z należnych budżetowi wpływów. W UE preferowana jest pomoc aktywna – bezpośrednia, jej udział kształtuje się na poziomie około 3/4 wydatków na te cele. W Polsce mamy natomiast do czynienia z relacją odwrotną.

<sup>24</sup> W corocznych raportach (zarówno polskich, jak i unijnych) pomoc publiczna jest klasyfikowana według następujących grup instrumentów: A (A1 i A2) obejmująca dotacje oraz zwolnienia (ulgi) podatkowe; B (B1 i B2) – subsydia kapitałowo-inwestycyjne; C (C1 i C2) – tzw. miękkie kredytowanie, czyli kredyty preferencyjne oraz odroczenia podatkowe; oraz D (D1) – poręczenia i gwarancje kredytowe. Przyporządkowane literom cyfry oznaczają: 1 – źródłem pochodzenia środków pomocowych są wydatki budżetowe i 2 – uszczuplenie należnych wpływów budżetowych. Tylko w przypadku grupy A cała kwota stanowi bezpośrednie i bezzwrotne wsparcie dla podmiotów gospodarczych. W pozostałych grupach oszacowany jest tzw. element pomocy.

Najczęściej stosowanymi instrumentami pomocy publicznej w UE były dotacje i subsydia podatkowe (tabl. 2). W latach 1998-2000 ich udział średniorocznie wynosił 88,1% (w tym większość – 63,1% – stanowiły dotacje), podczas gdy w Polsce w 2001 r. tylko 55,2% (74,5% w 2000 r.). Bezpośrednie wydatki ze środków publicznych (dotacje) w 2001 r. wynosiły w Polsce tylko 26,3%, natomiast aż 73,6% – to uszczuplenia wpływów do budżetu (w tym np. ulgi podatkowe lub zaniechania poboru podatku).

Przedstawione w tablicy 2 dane wskazują na znaczne zmiany w strukturze pomocy w zależności od stosowanych grup instrumentów, które zaszły w Polsce w 2001 r. Wyrażały się one w wyraźnym zmniejszeniu znaczenia dotacji i subsydiów podatkowych (szczególnie duży spadek w przypadku dotacji – o blisko 20 pkt proc.), natomiast nastąpił wzrost roli miękkiego kredytowania (blisko dwukrotny) oraz poręczeń i gwarancji kredytowych. Zjawisko to należy oceniać negatywnie z perspektywy przejrzystości i efektywności pomocy publicznej. Część tych zmian mogła wynikać ze zmian w sprawozdawczości i klasyfikowaniu pomocy w związku z wejściem w życie *Ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*. Na zmiany zachodzące zarówno w rozmiarach pomocy publicznej, jak i jej strukturze wpływ miało również pogorszenie się sytuacji gospodarczej kraju, a w tym wyników ekonomicznych podmiotów gospodarczych.

### Kierunki alokacji pomocy publicznej

Znaczne różnice między Polską a UE obserwujemy również w przypadku analizy kierunków alokacji pomocy publicznej (tabl. 3). W Polsce np. w zasadzie nie istnieje pomoc regionalna, podczas gdy w wielu krajach UE jej udział w pomocy ogółem jest bardzo wysoki.

Tablica 3

Struktura pomocy publicznej w Polsce i UE według celu przeznaczenia (w%)

| Przeznaczenie pomocy | Polska |       |       |       | UE w 2000 r. |
|----------------------|--------|-------|-------|-------|--------------|
|                      | 1998   | 1999  | 2000  | 2001* |              |
| Pomoc horyzontalna   | 40,0   | 73,5  | 64,4  | 32,9  | 47           |
| Pomoc sektorowa      | 59,7   | 24,2  | 30,1  | 24,9  | 29           |
| Pomoc regionalna     | 0,3    | 1,3   | 3,7   | 0,4   | 22           |
| Brak informacji      | –      | 1,0   | 1,8   | 0,4   | 1            |
| Ogółem               | 100,0  | 100,0 | 100,0 | 58,6  | 100,0        |

Uwaga: do pomocy sektorowej w UE doliczono pomoc dla górnictwa, klasyfikowaną odrębnie. W 2000 r. pomoc ta stanowiła 19% ogólnej wartości pomocy bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

\* Dane dotyczące 2000 r. oraz lat poprzednich są nieporównywalne z danymi za 2001 r., ze względu na różnice w sprawozdawczości oraz w metodologii opracowywania. W 2001 r. znaczną część pomocy stanowiły środki przeznaczane na inne tytuły: 19,4% na rekompensaty z tytułu realizacji przez przedsiębiorcę zadań publicznych, a 21,9% pomocy otrzymało rolnictwo. W raporcie dotyczącym 2000 r. wielkości tych nie uwzględniano albo też nie dysponowano danymi na temat wielkości pomocy. Dotyczyło to w szczególności kategorii – inne tytuły.

Źródło: jak w tablicy 1.

Zarówno w Polsce jak i UE udział pomocy horyzontalnej w pomocy publicznej ogółem był najwyższy w porównaniu z pozostałymi kategoriami pomocy dopuszczalnej. Jej rola w UE jest jednak zdecydowanie większa. Wprawdzie dane zaprezentowane w tablicy 3 wskazują, że w Polsce w latach 1999-2000 jej udział szacowano na znacznie wyższym poziomie niż w UE, to jednak do danych prezentowanych w tym okresie w raportach o pomocy publicznej powinniśmy podchodzić ze znaczną ostrożnością, przede wszystkim ze względu na zbyt poważne różnice w sprawozdawczości, a także w metodologii kwalifikowania określonego wsparcia udzielonego przedsiębiorstwu do wyodrębnionych kategorii pomocy. Różnice o charakterze metodologicznym odnosiły się również do raportu za 2001 r., chociaż były już znacznie mniejsze niż w raportach z lat poprzednich.

### **Kierunki przeznaczenia pomocy publicznej horyzontalnej**

W polityce UE na obszarze pomocy publicznej główną rolę odgrywa pomoc o charakterze horyzontalnym. Szczególną aprobatą Komisji Europejskiej cieszą się takie obszary jej przeznaczenia, jak: rozwój MSP, badania i rozwój oraz szkolenia.

Znaczenie pomocy na cele horyzontalne, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, systematycznie wzrasta: w 2000 r. stanowiła ona 47% pomocy publicznej ogółem (z wyjątkiem rolnictwa, rybołówstwa i transportu). W latach 1998-2000 udział ten w porównaniu do lat 1996-1998 wzrósł o około 13 pkt. proc. Trend ten obserwujemy w prawie wszystkich krajach UE, jedynie w Austrii miał miejsce spadek tego udziału (był jednak znacznie wyższy od średniej w UE). Pomiędzy państwami Wspólnoty obserwujemy znaczne zróżnicowanie w zakresie udziału pomocy horyzontalnej w ogólnej wartości pomocy – od 8% w Grecji do 83% w Danii. Znaczną część dostępnych środków na cele horyzontalne przeznaczają również takie kraje, jak: Belgia, Holandia i Finlandia. Zbliżony do Polski udział pomocy horyzontalnej miały Włochy oraz Portugalia.

W Polsce w 2001 r. na pomoc horyzontalną przeznaczono 3569,4 mln zł (32,9% ogólnej wartości pomocy). Udział wydatków na takie cele spadł w porównaniu do 2000 r. blisko dwukrotnie. Analiza kierunków alokacji tych środków wskazuje, że odbiegały one zasadniczo od sytuacji, z jaką mamy do czynienia w krajach członkowskich UE. W Polsce większość środków w 2001 r. przeznaczono na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw (59,5%). W tym samym okresie na zatrudnienie przeznaczono zaledwie 3% tej pomocy, podczas gdy w 2000 r. – 24% (spadek 8-krotny), co wiązało się przede wszystkim z procesami restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie i hutnictwie. Różnice te mogą również wynikać z innego sposobu klasyfikowania poszczególnych wydatków i włączenia części z nich do pomocy na restrukturyzację. Wśród państw UE jedynie w Belgii udział środków na cele związane z zatrudnieniem był wysoki i wynosił 18%. Najwyższy udział pomocy na ratowanie i restrukturyzację odnotowano we Francji (47%) oraz w Belgii i Austrii (po 14%). W struk-

turze wydatków na cele horyzontalne w państwach UE zwraca natomiast uwagę duże znaczenie wydatków na prace badawczo-rozwojowe; dotyczy to zwłaszcza Finlandii, Austrii, Holandii, Szwecji oraz Francji. Znaczną rolę odgrywa również pomoc adresowana do sektora małych i średnich przedsiębiorstw: dotyczy to przede wszystkim: Luksemburga, Belgii, Włoch oraz Holandii. W Danii, Szwecji i Niemczech natomiast dużą wagę przywiązuje się do wydatków na ochronę środowiska. W przypadku Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz Danii odnotowujemy z kolei wysoki udział szkoleń w ogólnej wartości pomocy publicznej horyzontalnej. Powyższe różnice pomiędzy państwami członkowskimi UE sygnalizują głównie odmienną realizowanych polityk gospodarczych, w tym zwłaszcza preferowanych celów rozwojowych.

Tablica 4

Pomoc publiczna horyzontalna w UE i w Polsce w zależności od kierunków jej przeznaczenia w 2000 r.

| Kraj                | % pomocy ogółem bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu |      |                    |     |        |                     |              |           |      |
|---------------------|---------------------------------------------------------|------|--------------------|-----|--------|---------------------|--------------|-----------|------|
|                     | ogółem                                                  | B+ R | ochrona środowiska | MSP | handel | oszczędność energii | zatrudnienie | szkolenia | inne |
| UE                  | 47                                                      | 11   | 13                 | 10  | 1      | 2                   | 3            | 6         | 2    |
| Belgia              | 77                                                      | 16   | 1                  | 23  | –      | 0                   | 18           | 5         | 14   |
| Dania               | 83                                                      | 7    | 38                 | 1   | 1      | 13                  | 6            | 18        | –    |
| Niemcy              | 46                                                      | 9    | 26                 | 8   | 0      | 1                   | 0            | 0         | –    |
| Grecja              | 8                                                       | 0    | 1                  | 5   | 0      | 0                   | –            | –         | 2    |
| Hiszpania           | 42                                                      | 9    | 0                  | 7   | 0      | 0                   | 6            | 19        | 0    |
| Francja             | 42                                                      | 21   | 2                  | 14  | 2      | 2                   | 0            | –         | 0    |
| Irlandia            | 55                                                      | 1    | –                  | 0   | 1      | 0                   | 4            | 2         | 47   |
| Włochy              | 33                                                      | 5    | 0                  | 20  | 0      | 0                   | 8            | –         | 0    |
| Luksemburg          | 47                                                      | 19   | 2                  | 25  | 1      | 0                   | –            | –         | –    |
| Holandia            | 75                                                      | 22   | 10                 | 15  | 4      | 8                   | 1            | –         | 14   |
| Austria             | 58                                                      | 29   | 14                 | 11  | –      | 0                   | 4            | –         | –    |
| Portugalia          | 38                                                      | 1    | –                  | 8   | 0      | 0                   | 9            | 12        | 7    |
| Finlandia           | 71                                                      | 32   | 1                  | 10  | 6      | 14                  | 7            | 0         | –    |
| Szwecja             | 61                                                      | 22   | 27                 | 4   | –      | 8                   | –            | 0         | –    |
| Wielka Bryt.        | 60                                                      | 4    | 3                  | 8   | –      | 0                   | –            | 45        | –    |
| Polska <sup>a</sup> | 64                                                      | 1    | 5                  | 0,1 | –      | 0                   | 24           | 0         | 29   |
| Polska <sup>b</sup> | 33                                                      | 3    | 2                  | 2   | –      | 0                   | 3            | 13        | 2    |

<sup>a</sup> dane dla 2000 r.

<sup>b</sup> dane dla 2001 r.

Uwaga: – zjawisko nie występuje; 0 – nie udzielono pomocy.

Źródło: jak w tablicy 1.

## Kierunki zmian w praktyce udzielania pomocy horyzontalnej w Polsce

Na sytuację na obszarze pomocy publicznej, w tym pomocy horyzontalnej (jej rozmiary, strukturę oraz instrumenty alokacji), wpływ mają zarówno procesy przygotowywania się Polski do członkostwa w UE (np. dostosowanie ustawodawstwa), jak i realia transformacji systemowej (konieczność restrukturyzacji wielu podmiotów gospodarczych). Istotną również jest polityka gospodarcza rządu, a w tym głównie działania podejmowane dla przewyższania

zjawisk kryzysowych w gospodarce (zwłaszcza w reakcji na pogorszenie się warunków działania i wyników ekonomicznych podmiotów gospodarczych). Z jednej strony mamy więc do czynienia z naciskami przedsiębiorstw na zwiększenie pomocy ze strony państwa (i to często w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami), a z drugiej – w ramach dostosowania naszego prawa do uregulowań wspólnotowych już obecnie musimy przestrzegać reguł dotyczących udostępniania przedsiębiorstwom środków publicznych. W praktyce podejmowania decyzji na tym obszarze stykamy się więc ze sprzecznymi działaniami, celami oraz konfliktami interesów.

Komisja Europejska, w toku negocjacji w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej, dostrzegała znaczący postęp, jaki dokonał się w Polsce w zakresie przestrzegania zasad konkurencji, poddawała jednak ostrej krytyce przypadki naruszania tych reguł. Dotyczyło to głównie utrzymywania preferencji dla inwestorów w specjalnych strefach ekonomicznych oraz pomocy udzielanej przedsiębiorstwom znajdującym się w złej sytuacji finansowej (często na krawędzi bankructwa). Specjalny status Polski i innych państw stowarzyszonych (dotyczył lat 1997-2001) oznaczał zgodę na mniej rygorystyczne przestrzeganie regulacji UE na obszarze pomocy udzielanej przedsiębiorcom, ze względu na fakt, iż kraje te stanowią regiony o wysokim bezrobociu i szczególnie niskim poziomie życia. Obecnie, po zakończeniu tego okresu, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ze względu na nadal ogromną skalę niezbędnych przekształceń w systemie gospodarczym będziemy zdolni do przestrzegania w pełni zasad w zakresie pomocy publicznej obowiązujących we Wspólnocie?

W związku z tym, w ramach polityki państwa prowadzonej na obszarze pomocy publicznej, konieczne jest jej ukierunkowanie na wzmacnianie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw (cel strategiczny), tak aby samodzielnie mogły konkurować na jednolitym rynku europejskim. Niezbędne w tej sytuacji jest przezwyciężenie wielu barier występujących obecnie w działaniu podmiotów gospodarczych i to w taki sposób, aby przyczyniało się to do budowania elementów trwałej przewagi konkurencyjnej. Szczególnie istotne w tym zakresie jest zarówno tworzenie stabilnego prawa, regulującego warunki działania podmiotów na rynku, jak i konsekwentna, ukierunkowana na osiągnięcie poprawy konkurencyjności pomoc rządowa.

Rola państwa na obszarze udzielania pomocy publicznej winna polegać przede wszystkim na wykorzystaniu jej do inicjowania pożądaných dla gospodarki zmian. Szczególnie istotne jest utrwalanie korzystnych trendów w gospodarce, w tym zwłaszcza poprzez tworzenie systemu prawnego sprzyjającego rozwojowi indywidualnej aktywności i przedsiębiorczości. Pomoc państwa jest niezbędna przede wszystkim w przygotowaniu i finansowaniu wysoko specjalistycznych programów (np. ułatwiających dostęp do nowych technologii), których koszty przekraczają możliwości poszczególnych podmiotów.

Analiza struktury pomocy publicznej horyzontalnej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wykazała, że kierunki przeznaczenia tych środków (przy respektowaniu ogólnych zasad w zakresie pomocy publicznej) zależą

przede wszystkim od celów, które dane państwo zamierza osiągnąć, oraz od zasobów środków finansowych, jakimi dysponuje. Dowodzą tego znaczne różnice pomiędzy krajami członkowskimi UE w zakresie kierunków przeznaczania tej pomocy. W przypadku Polski niedostatek środków finansowych narzuca konieczność racjonalnego ich wykorzystania, a zwłaszcza prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej, umożliwiającej przedsiębiorstwom nie tyle przewyżnianie bieżących problemów, z jakimi konfrontowane są na rynku, co takiej, która ułatwia ich restrukturyzację, a przede wszystkim uruchamia wewnętrzne mechanizmy dostosowawcze, prorozwojowe i proinnowacyjne. Alokacja środków w ramach pomocy winna być skoncentrowana na ściśle zdefiniowanych (a więc na najważniejszych, ale zgodnych z zasadami pomocy publicznej) celach.

Konieczne jest więc kształtowanie optymalnych kompozycji (wiązek) instrumentów pomocy publicznej w ramach programów wspierania przedsiębiorców oraz formułowanie strategii na tym obszarze. Powinna ona respektować zasadnicze zalecenia Komisji Europejskiej w zakresie pomocy publicznej, dotyczące zwłaszcza ograniczania jej rozmiarów oraz zmniejszania roli pomocy sektorowej na korzyść pomocy horyzontalnej.

Wykorzystywane w praktyce instrumenty pomocy publicznej powinny być dostosowane do celów, które przy ich pomocy zamierza się osiągnąć. Z ekonomicznego punktu widzenia poszczególne instrumenty i formy pomocy publicznej w zróżnicowany sposób wpływają na sytuację przedsiębiorców. Te same instrumenty mogą być efektywne w jednych sektorach, natomiast w innych wywoływać skutki niepożądane (np. pomoc inwestycyjna jest wskazana dla przedsiębiorstw działających na szybko rosnących rynkach, a szkodliwa w przypadku podmiotów funkcjonujących w warunkach kurczącego się rynku na ich produkty). Za szczególnie korzystne uznać należy stosowanie takich instrumentów pomocy, które przynoszą silne efekty mnożnikowe i w znaczącym stopniu zmieniają – utrwalone przez lata – *status quo*. W praktyce przyznawania pomocy oznacza to z jednej strony konieczność koncentracji środków na takich dziedzinach, jak prace badawczo-rozwojowe, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz funkcjonowanie rynku pracy, a z drugiej – wybór takich narzędzi pomocy publicznej, które pozwolą na mierzenie jej efektów.

Formułując rekomendacje dotyczące instrumentów pomocy publicznej powinniśmy mieć na uwadze, iż po wejściu do UE nadzór nad pomocą publiczną w Polsce przejmie Komisja Europejska. W tej sytuacji niezbędne jest uwzględnienie w realizowanej na tym polu polityce kierunków działań nakreślonych w ostatnich latach przez organy Unii Europejskiej. Wnioski z nich płynące mogą być użyteczne dla instytucji udzielających pomocy przedsiębiorcom, zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym, a także dla podmiotów gospodarczych budujących swoje strategie rozwoju oraz ubiegających się o zewnętrzne zasilenia finansowe. Należy spodziewać się również, że przekazanie funkcji kontrolnych Komisji Europejskiej będzie związane ze zwiększeniem wymagań wobec organów udzielających pomocy, szczególnie w zakresie oceny wniosków przedsiębiorstw i programów pomocowych.

Konkurencyjność i efektywność ekonomiczna podmiotów gospodarczych zależy zarówno od zachowań (decyzji) samych przedsiębiorców, jak i państwa wraz z jego polityką gospodarczą. Dotyczy to zwłaszcza MSP, które mają znacznie mniejsze – niż podmioty duże – możliwości oddziaływania na tę politykę. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują, że procesy integracji wiążą się (zwłaszcza na początku) z poniesieniem przez firmy znacznych nakładów (np. na modernizację), co w krótkim okresie może powodować osłabienie ich konkurencyjności. Badania empiryczne konkurencyjności przedsiębiorstw wskazują wprawdzie, że mają one obecnie pewne cechy, które traktować można jako przewagę konkurencyjną ale przewaga ta jest nietrwała i krótkookresowa, a więc może zniknąć m.in. w związku z konfrontacją z podmiotami na jednolitym rynku europejskim [Internationalisation..., 1998]. Opiera się ona głównie na niższych niż w UE kosztach pracy oraz surowców. Mniejsze znaczenie natomiast mają takie elementy w działaniu przedsiębiorstw, które tworzyłyby trwałą przewagę konkurencyjną w dłuższym okresie (np. unikalny charakter produktu, jego jakość i opakowanie oraz efektywna reklama).

Rozwiązanie problemów, które pojawią się w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, bez wątpienia będzie wymagało wsparcia ze strony organów państwa (a więc i ponoszenia wydatków publicznych). O pozycji przedsiębiorstw na jednolitym rynku UE decydować będą przede wszystkim ogólne kryteria konkurencyjności, jak np. wysokość kosztów produkcji wytwarzanych produktów, ich jakość i zgodność z wymogami bezpieczeństwa, walory ekologiczne, marketing, a także finansowe warunki sprzedaży. Niektóre z tych obszarów powinny stać się przedmiotem szczególnej uwagi polityki gospodarczej państwa, w taki jednak sposób, aby instytucje państwa nie zastępowały działań indywidualnych przedsiębiorców.

W perspektywie członkostwa w UE za najważniejszą barierę osłabiającą konkurencyjność przedsiębiorstw uznać należy zbyt niską ich innowacyjność związaną m.in. ze stanem technicznym majątku (dekapitalizacją), niewielkimi nakładami na B+R oraz wysokim poziomem niepewności (ryzyka) w zakresie wprowadzania nowych produktów na rynek [zob. Wpływ..., 2001]. Pomoc publiczna powinna być właśnie ukierunkowana na likwidację tych barier.

Przeprowadzenie głębokiej restrukturyzacji gospodarki i pokonanie przez Polskę dystansu do wysoko rozwiniętych krajów UE wymaga zwiększenia roli przemysłów naukochołnych w tworzeniu PKB. Oznacza to konieczność większej determinacji w dążeniu do zmian struktury pomocy publicznej niż występująca obecnie w krajach UE. W warunkach dominującego udziału przemysłów niskiej i średniej technologii konieczne będzie prawdopodobnie nadal utrzymanie znaczącego udziału pomocy sektorowej w wartości pomocy publicznej dla przemysłu przetwórczego. Powinny temu jednak towarzyszyć działania podejmowane w kierunku zwiększania udziału przemysłów naukochołnych – np. poprzez potraktowanie publicznych nakładów na prace badawczo-rozwojowe (pomoc horyzontalna) jako sztywnego wydatku budżetowego (nie tylko nie mogącego maleć, ale jako wydatku o gwarantowanym rosnącym udziale w PKB).

W relacji do skali niezbędnych zmian, które należy przeprowadzić w gospodarce, a w tym problemów związanych z pozyskiwaniem kapitału wspierającego procesy transformacji, wielkość pomocy publicznej udzielanej w Polsce przedsiębiorcom nie jest wysoka (choć jest ona wyższa niż w znacznej części państw UE). Trudno w tej sytuacji oczekiwać, że Komisja Europejska zaakceptuje zwiększenie jej rozmiarów, szczególnie w sytuacji gdy tendencje w UE zmierzają w odwrotnym kierunku. Zasadniczym mankamentem systemu pomocy publicznej w Polsce nie są jednak jej rozmiary, ale niedostateczna przejrzystość i zła struktura. Uwzględniając szczupłość środków przeznaczanych na ten cel, inaczej niż dotychczas powinny być określone priorytetowe kierunki polityki gospodarczej adresowanej do przedsiębiorstw. Polityka państwa powinna być przede wszystkim bardziej aktywna, a zarazem w coraz mniejszym stopniu mieć charakter interwencyjny. Powinna przede wszystkim być zorientowana na wspieranie projektów, które w dłuższym okresie dadzą trwałe efekty gospodarcze i społeczne.

W alokacji pomocy horyzontalnej w Polsce wykorzystuje się wiele różnych instrumentów, a zarządzaniem pomocą zajmuje się wiele struktur – ministerstw, agencji, funduszy. Obserwujemy zjawisko „mnożenia” (uruchomiania) nowych instrumentów bez gruntownej oceny skuteczności narzędzi już stosowanych, w tym ich wpływu na konkurencyjne zachowania przedsiębiorstw. Niezbędne zatem jest dokonanie przeglądu stosowanych instrumentów (regulacją tego problemu zajmuje się wiele ustaw, a *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* tworzy jedynie generalne zasady przyznawania takiego wsparcia) i wyeliminowanie tych, które dotychczas pozostawały „martwe” bądź ich działanie wywoływało sprzeczne z oczekiwaniami skutki.

Obserwacja praktyki udzielania pomocy publicznej w Polsce wskazuje ponadto na stosunkowo niewielki poziom koordynacji tej polityki. Dotyczy to zarówno spójności stosowanych instrumentów, jak i koordynacji działań podejmowanych przez instytucje zarządzające środkami pomocy publicznej (różne agendy i struktury centralnej oraz regionalnej administracji państwowej). W tych warunkach należy zwrócić szczególną uwagę na stosowanie wobec przedsiębiorstw takiego zestawu instrumentów, których efekty działania będą się wzajemnie wzmacniały. Konieczne jest również wprowadzenie, w ślad za krajami UE, mechanizmów zapewniających kontrolowanie przebiegu realizacji programów pomocowych, ich ocenę przez konsekwentne stosowanie metody analizy nakładów i wyników, a także określenie okresu, w jakim może być przyznana pomoc konkretnemu przedsiębiorstwu, tak aby nie dopuszczać do trwałego uzależniania od takiego wsparcia.

Analiza porównawcza instrumentów pomocy publicznej w Polsce oraz w UE wskazuje na niedostateczną rolę narzędzi czynnych (aktywnych i sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw), a dominację biernych, uszczuplających wpływy do budżetu. O ile w UE przeważa pomoc w formie dotacji, co jest zgodne z preferencjami Komisji Europejskiej, to w Polsce udział dotacji jest znacznie niższy, a dużą rolę odgrywa nadal pomoc wymuszona przez podmioty gospo-

darcze, np. w formie odstąpienia od egzekwowania należności budżetowych (odroczenia, umorzenia płatności). Z takich form pomocy korzystają głównie przedsiębiorstwa duże; podmioty małe (zwłaszcza mikro) nie mając szans na taką pomoc często uciekają w szarą strefę (np. nie regulując należności wobec budżetu). Istotne jest więc systematyczne monitorowanie, jaką część pomocy przeznaczonej dla podmiotów gospodarczych stanowi pomoc czynna, a jaką część – pomoc bierna. Konieczne ponadto jest podjęcie działań zmierzających do odwrócenia tych niekorzystnych tendencji, co miałyby pozytywny wpływ na rozwój przedsiębiorstw, a także wysokość wpływów do budżetu. Istotne na tym obszarze ponadto jest zaostrożenie reguł umożliwiających korzystanie przez podmioty gospodarcze z instrumentów biernych.

Analiza praktyki przyznawania przedsiębiorstwom środków publicznych pokazała, iż w Polsce istotną rolę odgrywa pomoc, która podlega kontroli *ex post*, co oznacza że w wielu przypadkach jest ona wymuszana przez zainteresowanych przedsiębiorców. Jest to szczególnie widoczne w alokacji pomocy na ratowanie i restrukturyzację podmiotów gospodarczych. W tym przypadku przewyższa ona znacznie pomoc, która podlega kontroli *ex ante*. Na tym obszarze przejawia się paternalistyczny stosunek państwa do przedsiębiorstw. Mając na uwadze doskonalenie instrumentów alokacji pomocy publicznej, należy przede wszystkim dążyć do zmiany proporcji między tymi formami pomocy, na korzyść pomocy *ex ante*, a więc udzielanej na wcześniejszy wniosek przedsiębiorstwa i po zaakceptowaniu programu, na którego realizację jest przeznaczona.

W UE szczególne znaczenie przywiązuje się do pomocy przeznaczanej na cele badawczo-rozwojowe. Przyjęto (posiedzenie Rady w Barcelonie), że wydatki te powinny znacząco wzrosnąć, tak aby w 2010 r. osiągnęły poziom 3% PKB, a ponadto 2/3 inwestycji na tym polu powinno pochodzić z sektora prywatnego. Działania te mają zapewnić wzrost konkurencyjności gospodarki europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 87.3b) jednoznacznie aprobuje udzielanie pomocy publicznej na projekty o znaczeniu ogólnoeuropejskim. Wspomagają one procesy innowacyjne w przedsiębiorstwach, a ich efekty mnożnikowe są znaczne, co ma szczególne znaczenie dla polityki konkurencji. Porównanie wielkości wydatków na te cele w UE i w Polsce wskazuje na ogromną lukę. Konieczne jest więc szybkie i systematyczne przezwyciężenie występujących dysproporcji. Ich elementem powinien być systematyczny wzrost udziału wydatków na projekty B+R w pomocy ogółem oraz wspieranie inicjatyw na tym obszarze przez łączenie środków publicznych z prywatnymi.

Doświadczenie pokazuje, iż w Polsce brak jest sprawnych mechanizmów finansowych, które mogłyby zostać wykorzystane do finansowania badań i wdrażania nowych technologii, w tym funduszy inwestycyjnych o dużym poziomie ryzyka. Konieczna jest więc aktywna infrastruktura instytucjonalna wspierająca działalność innowacyjną podmiotów gospodarczych. Realizacja tych celów wymaga wsparcia państwa dla procesów tworzenia instytucji infrastruktury rynku, znanych z gospodarki rynkowej, jak np.: fundusze venture capital, centra transferu technologii, inkubatory nowych technologii oraz parki technolo-

giczne. Niezbędne również jest aktywne wspieranie przez państwo dostępu przedsiębiorstw, zwłaszcza sektora MSP, do nowych technologii, informacji i wiedzy za pomocą specjalnych programów, finansowych środków publicznych.

Ostatnie dokumenty Komisji Europejskiej na temat pomocy publicznej dopuszczają również pomoc w formie wsparcia kapitałowego z powodu niedoskonałości rynku. Wprowadzono je pod naciskiem państw członkowskich dążących do tego, aby rynek kapitału zwiększonego ryzyka osiągnął zbliżony do amerykańskiego poziom. Rozwiązania, które mają przezwyciężyć problem niedoboru *venture capital*, są szczególnie istotne dla podmiotów sektora MSP. Mają one przyczynić się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw w warunkach globalizacji. Ze względu na precedensowy charakter tego rozwiązania Komisja ma zamiar uważnie analizować przypadki takiej pomocy. Niedobór takiego kapitału stanowi również poważną barierę w rozwoju sektora MSP w Polsce. Konieczne jest więc podjęcie podobnych, jak w państwach UE, działań i korzystanie ze stosowanych (w innych państwach) na tym obszarze rozwiązań (wzorów).

Ważny obszar pożądanym na tym obszarze zmian stanowią również usprawnienie i koordynacja działań instytucji udzielających w Polsce pomocy przedsiębiorstwom ze środków publicznych. Koordynację tę utrudnia wielkość podmiotów dysponujących środkami publicznymi. Odbija się to niekorzystnie na sprawności systemu pomocy publicznej. Wyrazem tego jest m.in. niewywiązywanie się przez część tych organów z nałożonego ustawą obowiązku przedkładania sprawozdań dotyczących przyznanej pomocy.

Analiza unijnych regulacji na obszarze pomocy publicznej wskazuje na znaczną ich zmienność. Mamy do czynienia z permanentnym dostosowywaniem unijnego prawa dotyczącego konkurencji do nowych warunków funkcjonowania Wspólnoty oraz do sytuacji na globalnym rynku. Ciągłe doskonalenie tych regulacji, u podstaw których leży dążenie do maksymalnego ograniczenia negatywnego wpływu pomocy publicznej na konkurencję i pojawianie się bez przerwy nowych przepisów, wskazuje, że konieczne jest systematyczne śledzenie wprowadzanych zmian, a następnie przyjmowanie tych rozwiązań do prawa polskiego.

## Bibliografia

- Analiza doświadczeń krajów Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej. Wnioski dla Polski*, [1999], Kierownictwo naukowe i koordynacja U. Płowiec, IKCHZ, Warszawa.
- The Competitiveness of European Enterprises in the Face of Globalisation*, [1999], COM (1998) 718 final, Brussels, 20.01.1999.
- The Competitiveness of Transition Economies*, [1998], OECD Proceedings, Paris.
- Industrial Competitiveness*, [1996], OECD, Paris.
- Internationalisation, Inter-firm Linkages and SME Development in Central and Eastern Europe*, [1998], Raport ACE, London.
- Kaliszuk E., [2002], *Polityka Wspólnoty Europejskiej w zakresie pomocy publicznej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 2.
- Leczenie kompleksu Ameryki*, [2000], „Rzeczpospolita” 2000, nr 71.

- Presidency Conclusions*, [2000], Lisbon European Council, 23-24 March 2000.
- Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r.*, [2002], UOKiK, październik.
- State Aid Scoreboard spring update*, [2002], Commission of the European Communities, Brussels, 22.05.2002 COM (2002) 242 final.
- Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zmiany strukturalne w przedsiębiorstwie*, [2001], Raport z badań empirycznych przygotowany pod kierunkiem J. Kotowicz-Jawor nt., „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6.
- Wspólna polityka gospodarcza krajów Unii*, [2000], „Rzeczpospolita” 2000, nr 72.
- Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy na restrukturyzację i ratowanie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji*, OJC 288/99.
- Zielińska-Głębocka A., (red), [2000], *Konkurencyjność przemysłowa Polski w procesie integracji z Unią Europejską. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

## IMPACT OF STATE AID ON COMPETITIVENESS OF COMPANIES

### Summary

The article provides a comparative analysis of state aid granted to entrepreneurs in Poland and in the European Union. It is mostly focused on aid allocated for horizontal goals, being an effective instrument of stimulating business operators' competitiveness. An attempt has been made to evaluate the main issues relating to the amount of aid, its appropriation and instruments. An overview of conditions (principles) for receiving state aid allowed to analyze the impact of its particular instruments on companies' competitiveness. A thesis was formulated that low innovativeness was a major barrier to competitiveness. In view of the above, business operators' financial support schemes should be aimed at stimulating innovative approaches. Authors' recommendations concerning changes to be introduced to the Polish system of state aid have also been presented.