



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

*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.

Wanda KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA*
Tadeusz SMUGA*

Pomoc publiczna w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej¹

Pomoc finansowa udzielana podmiotom gospodarczym (pomoc publiczna) stanowi ważny instrument polityki gospodarczej i formę interwencji państwa w celu ochrony pewnych dziedzin działalności gospodarczej. Jest ona wykorzystywana w realizacji zarówno długofalowych, jak bieżących celów tej polityki. Pozwala na wzmocnienie pozytywnych trendów w gospodarce i osiąganie dzięki temu istotnych celów gospodarczych. Jej skutkiem jest jednak uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych wobec innych, co może zakłócać zasadę swobody konkurencji na rynku.

Obowiązujące w Unii Europejskiej rozwiązania dopuszczają udzielanie pomocy jedynie wyjątkowo, w ściśle określonych sytuacjach. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) wprowadził ogólny zakaz pomocy publicznej w gospodarce (art. 87), stwierdzając, że każda pomoc udzielana przez państwo lub pochodząca ze źródeł państwowych (bez względu na formę), która zakłóca konkurencję jest nie do pogodzenia z regułami wspólnego rynku. Stosowane wyjątki są traktowane jako odstępstwo od generalnej zasady i interpretowane bardzo wąsko.

Politykę UE na obszarze pomocy publicznej, zgodną z założeniami *Strategii Lizbońskiej* określiła Rada Europejska na posiedzeniach w Sztokholmie (2001 r.) oraz Barcelonie (2002 r.). Zaleciła ona zredukowanie rozmiarów pomocy oraz wprowadzenie bardziej przejrzystego systemu jej przyznawania². W ocenie Komisji Europejskiej wsparcie o mniejszej wartości, ale precyzyjnie adresowa-

* Autorzy są pracownikami Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2005 r.

¹ Artykuł przygotowano na podstawie prac prowadzonych przez autorów w IKCHZ w Warszawie 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 dla Ministerstwa Gospodarki nt. *Priorytety polskiej polityki przemysłowej w świetle Strategii Lizbońskiej*, IKCHZ, Warszawa 2004 r.

² *Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady Europejskiej na temat postępów w redukcji wielkości oraz reorientacji kierunków przeznaczenia pomocy publicznej* (Bruksela 16.10.2002, COM (2002) 555 final.).

ne może być bardziej efektywne i – co ważniejsze – może nawet wspierać konkurencję³.

Przyjęto następujące kierunki działań w zakresie racjonalizacji pomocy publicznej:

- redukcję poziomu pomocy w relacji do PKB,
- ograniczenie (jako cel priorytetowy), a docelowo eliminację pomocy, która w największym stopniu zniekształca konkurencję (np. na ratowanie i restrukturyzację oraz dla tzw. sektorów wrażliwych),
- zmiany w kierunkach alokacji pomocy – z celów sektorowych na horyzontalne, przede wszystkim: rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, szkolenia, ochronę środowiska oraz sferę B+R,
- kontrolę środków wydatkowanych w ramach pomocy, koncentrację ocen na jakości pakietu pomocowego i jego efektach, a przede wszystkim jego wpływie na konkurencję na rynku.

Dane na temat wielkości i struktury pomocy publicznej w UE są prezentowane w publikowanych corocznie przeglądach (raportach) – *Scoreboard*. Raporty polskie opracowywane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pomimo występujących nadal różnic o charakterze metodologicznym, w znacznym stopniu uwzględniają podobne przekroje analizy, co pozwala na podjęcie próby przeprowadzenia analizy porównawczej rozmiarów i struktury pomocy publicznej w Polsce i w krajach UE – 15⁴. Porównywalność danych ograniczają wprowadzane corocznie zmiany metodologiczne, związane m.in. z trudnościami z oszacowaniem niektórych kategorii pomocy⁵.

Informacje zawarte w przeglądach UE obejmują zachodzące na siebie trzyletnie okresy, podczas gdy w raportach polskich są one dostępne wyłącznie dla okresów rocznych. Na ich podstawie możliwe było przeprowadzenie analizy porównawczej struktury pomocy publicznej w krajach UE – 15 na przestrzeni dwóch okresów – lat: 1998-2000 i 2000-2002. Na ich tle przedstawio-

³ Rada Europejska zaleciła Komisji Europejskiej wypracowanie takich narzędzi pomiaru pomocy publicznej, które umożliwią precyzyjniejsze mierzenie jej wielkości i zapewnią poprawę jakości i przejrzystości danych, a także pozwolą na zwiększenie kontroli nad procedurami udzielania pomocy. Drogę do osiągnięcia tych zamierzeń stanowić ma podjęcie prac nad wskaźnikami pozwalającymi na ocenę efektywności i skuteczności pomocy, zwłaszcza kontroli jej wpływu na konkurencję oraz zgodności z kryteriami zawartymi w art. 87.2 i 3 TWE.

⁴ W odróżnieniu od raportów Komisji Europejskiej w raportach polskich nie wyodrębnia się np. środków kierowanych do usług finansowych, turystyki czy też kultury i mediów. Odmienne również są analizowane okresy. Raport polski nie zawiera ponadto danych na temat całkowitej wielkości udzielonej pomocy. Sprawozdań na ten temat nie przekazały niektóre Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego – gminy i powiaty (ponad 50% takich jednostek). Zob. *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r.*, UOKiK, listopad 2004.

⁵ W 2003 r. w UE zrezygnowano np. z prezentowania pełnych danych na temat rozmiarów pomocy regionalnej, zwłaszcza udzielanej na podstawie art. 87.3c oraz włączono (klasyfikowane wcześniej odrębnie) górnictwo węgla kamiennego do pomocy sektorowej. Dane dla 2002 r. w odróżnieniu od prezentowanych rok wcześniej nie uwzględniają pomocy udzielanej dla transportu kolejowego. W Polsce natomiast do pomocy zalicza się kategorię – nie uwzględnianą w przeglądach w UE – wsparcia dla podmiotów realizujących zadania publiczne.

no dane na temat wielkości pomocy w Polsce, uwzględniając przede wszystkim lata 2002 i 2003. Charakteryzują one rozmiary i strukturę pomocy publicznej przed rozszerzeniem Unii Europejskiej i prezentują politykę na tym obszarze u progu członkostwa w UE.

W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej spodziewać się należy istotnych zmian w strukturze pomocy publicznej. Wynikać one będą między innymi z przejścia nadzoru nad jej udzielaniem przez Komisję Europejską oraz z realizowanej przez nią polityki. Dotyczyć one będą głównie obowiązujących zasad notyfikacji przypadków pomocy⁶. Zasady te obejmują nowe przypadki udzielania wsparcia podmiotom gospodarczym. Z takiego obowiązku wyłączona jest pomoc istniejąca w rozumieniu art. 88.1. TWE (załącznik IV Traktatu Akcesyjnego, rozdz. 3 pkt 1)⁷. Zasady te będą miały niewątpliwie wpływ na rozmiary pomocy publicznej udzielonej polskim przedsiębiorcom w najbliższych latach, a także określą granice wykorzystania takiego wsparcia, jako narzędzia polityki gospodarczej.

Rozmiary pomocy publicznej

Analiza rozmiarów i struktury pomocy publicznej w Polsce i w UE wymaga, ze względu na dostępność i porównywalność danych, ograniczenia się do informacji dotyczących 2002 r. W artykule uwzględnione zostały również dane o pomocy udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w 2003 r., należy jednak do nich podchodzić ostrożnie. W okresie tym miał miejsce bardzo wysoki wzrost wartości pomocy publicznej, co związane było m.in. z wprowadzeniem rozwiązań prawnych, mających na celu poprawę konkurencyjności polskich podmiotów gospodarczych w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej.

Wartość pomocy publicznej w UE udzielanej przedsiębiorstwom (zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej) ulega, pomimo pewnych wahań, stopniowemu zmniejszaniu. W 2002 r. w relacji do roku 2001 nastąpił spadek jej rozmiarów o 1,4 pkt proc. W dłuższym okresie spadek ten jest jeszcze bardziej widoczny – w stosunku do 1998 r. pomoc ta zmniejszyła się aż o 19 pkt proc. Wielkość pomocy udzielonej w UE w 2002 r., bez pomocy dla transportu ko-

⁶ Zgodnie z prawem wspólnotowym pomoc publiczna (zarówno programy pomocowe, jak i pomoc indywidualna) przed jej udzieleniem musi być zaakceptowana przez Komisję Europejską.

⁷ Do pomocy istniejącej zaliczono: a) wszystkie środki pomocowe wprowadzone w życie przed 10 grudnia 1994 r., b) wymienione w dodatku do załącznika IV, tj. notyfikowane Komisji przed zakończeniem prac nad Traktatem Akcesyjnym – w przypadku Polski 7 środków, c) środki pomocowe, które w ramach procedury przejściowej przeszły podwójny test – zostały uznane przez prezesa UOKiK za zgodne z *acquis*, a Komisja Europejska nie zgłosiła wobec nich sprzeciwu. Do 30 kwietnia 2004 r. prezes UOKiK pozytywnie zaopiniował 52 programy pomocowe i 12 przypadków pomocy indywidualnej. Wyjątek od tych zasad stanowią również przejściowe rozwiązania, pozwalające na stosowanie przez pewien okres po akcesji określonych typów pomocy. Dotyczy to pomocy finansowej dla małych i średnich przedsiębiorców (odpowiednio – do końca 2011 r. i do końca 2010 r.) oraz dla wybranych sektorów (transportu oraz działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem lub wprowadzaniem do obrotu produktów rolnych, z wyjątkiem rybołówstwa i produktów pochodnych).

lejewego oszacowano na 48,8 mld euro, natomiast bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu – na 34,0 mld euro. W latach 2000-2002 w porównaniu z okresem lat 1998-2000 w pierwszym przypadku pomoc spadła o 9%, a w drugim o 12%. W Polsce, w tym samym okresie, odnotowano taki sam kierunek zmian. W 2002 r. pomoc ta wyniosła 2665,6 mln euro i w stosunku do 2001 r. obniżyła się o 7,9 pkt proc. W 2003 r. odnotowano aż 2,6-krotny wzrost jej wartości⁸. Wynosiła ona 28627,5 mln zł (6509,5 mln euro)⁹. Wzrost ten stanowił przede wszystkim konsekwencję realizacji ustaw o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 oraz restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców¹⁰.

Analiza rozmiarów pomocy publicznej w UE wg krajów wskazuje na wysoki stopień jej koncentracji. Wsparcie udzielone podmiotom gospodarczym przez trzy kraje – Niemcy, Francję i Włochy – (a więc największe i o najwyższym PKB) obejmuje blisko 60% ogółu środków przeznaczanych w UE na pomoc publiczną. W ostatnich latach jednak właśnie w tych państwach odnotowano największy poziom redukcji wartości pomocy. Ograniczenie pomocy w Niemczech wiązało się z zakończeniem programów restrukturyzacji wschodnich landów, natomiast we Włoszech – z redukcją wsparcia dla regionów słabiej rozwiniętych. Jedynie we Francji poziom pomocy w stosunku do początku lat 90. oceniany jest jako stosunkowo wysoki. Wynika to z wysokich wydatków na ratowanie i restrukturyzację między innymi sektora bankowego. Redukcję wydatków na tym obszarze obserwujemy również w państwach słabiej rozwiniętych, przede wszystkim w Portugalii i Hiszpanii. Wzrost wartości pomocy publicznej w 2002 r. odnotowano tylko w czterech państwach: Irlandii, Danii, Luksemburgu i Holandii.

Mierniki pomocy publicznej zapewniające większą porównywalność danych pomiędzy krajami stanowią – wielkość pomocy w relacji do PKB oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Analiza rozmiarów pomocy według tych wskaźników ujawnia znaczne zróżnicowania wewnątrz Unii Europejskiej¹¹.

W latach 2000-2002 w przeliczeniu na mieszkańca przeciętna wartość wsparcia w UE (bez transportu kolejowego) wynosiła średniorocznie 132 euro, a bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu tylko 94 euro. Najwyższa była w Finlandii, Danii i Irlandii – ponad dwukrotnie przekraczała średnią UE (odpowiednio 303, 294 i 278 euro). Stosunkowo wysoki poziom pomocy na mieszkańca osiągnęły również Francja, Luksemburg, Austria, Portugalia i Niemcy. W Gre-

⁸ Podobne tendencje zaobserwowano również w innych krajach wstępujących w 2004 r. do UE, np. w Czechach, gdzie znaczną część środków pomocy publicznej przeznaczono na wsparcie restrukturyzowanego sektora bankowego. Por. *State Aid Scoreboard*, autumn 2004 update; Brussels, 16.11.2004 COM (2004) 750 final.

⁹ W 2002 r. 1 euro = 4,5 zł a w 2003 r. 1 euro = 4,4 zł.

¹⁰ *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006*, Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037 i *ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców*, Dz.U. 2002, nr 155, poz. 1287.

¹¹ *State Aid Scoreboard*, spring 2004 update, Commission of the European Communities, Brussels, 20.04.2004 COM (2004) 256 final.

cji natomiast była dwukrotnie, a w Wielkiej Brytanii – trzykrotnie niższa niż średnia w UE.

W Polsce w latach 2000-2002 pomoc publiczna ogółem na mieszkańca średniorocznie wynosiła zaledwie 56 euro. Na przestrzeni tego okresu wskaźnik ten ulegał wahaniom i wynosił: w 2000 r. – 44,4, w 2001 r. – 64,5, a w 2002 r. – 59,2 euro; w 2003 r. znacznie wzrósł – do około 170 euro. O ile w 2002 r. jego wartość była porównywalna z państwami UE o najniższych rozmiarach pomocy na mieszkańca (np. Wielka Brytania), to w 2003 r. był on zbliżony do poziomu tych krajów Wspólnoty, w których jego poziom był najwyższy (np. Francja, Luksemburg, Niemcy, Austria i Portugalia).

Wartość pomocy w UE w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2000-2002 w porównaniu z latami 1998-2000 spadła o 9,6% (bez transportu kolejowego) oraz o 12,2% (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu). Spadkowy trend obserwowano w większości krajów UE – 15. W przypadku pomocy bez transportu kolejowego wzrost odnotowano w czterech krajach: Danii (o 13,1%), Belgii (o 8,7%), Hiszpanii (o 4%) i Szwecji (o 2%). W części z tych państw znaczny udział w tym wzroście miało wsparcie dla transportu oraz rolnictwa. Po wyłączeniu pomocy dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu wzrost wartości pomocy na mieszkańca dotyczył tylko Danii (o 15,7%) i Hiszpanii (o 2%).

Tablica 1

Udział pomocy publicznej w PKB w Polsce i w Unii Europejskiej w 2002 r.

Kraj	Pomoc publiczna ogółem bez transportu kolejowego (w mld euro)	Pomoc publiczna ogółem bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu (w mld euro)	Pomoc publiczna ogółem bez transportu kolejowego w % PKB	Pomoc publiczna ogółem bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu w % PKB
UE	48,8	34,0	0,56	0,39
Belgia	1,3	0,9	0,53	0,37
Dania	1,6	1,3	0,92	0,72
Niemcy	13,3	11,4	0,65	0,56
Grecja	0,7	0,4	0,52	0,31
Hiszpania	4,3	3,5	0,68	0,55
Francja	9,7	6,2	0,66	0,42
Irlandia	1,0	0,5	0,85	0,45
Włochy	6,0	4,5	0,50	0,38
Luksemburg	0,1	0,06	0,41	0,26
Holandia	1,9	0,8	0,46	0,19
Austria	1,3	0,5	0,63	0,21
Portugalia	1,0	0,6	0,83	0,55
Finlandia	1,7	0,2	1,28	0,17
Szwecja	1,0	0,4	0,39	0,16
Wielka Brytania	3,9	2,6	0,25	0,17
Polska	2,3	1,9	1,3	1,1

Źródło: *State Aid Scoreboard spring 2004 update*, Commission of the European Communities, op. cit., *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, sierpień 2003 i obliczenia własne

Za szczególnie ważny miernik postępów realizacji *Strategii Lizbońskiej* Komisja Europejska uznaje zmniejszanie się udziału pomocy publicznej w PKB. W UE w 2002 r. wskaźnik ten w odniesieniu do pomocy bez transportu kolejowego wynosił zaledwie 0,56% (a bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu – 0,39%) i był silnie zróżnicowany w państwach członkowskich (tablica 1). Na jego wysokość oddziałuje przede wszystkim poziom rozwoju gospodarczego, którego wyrazem jest wysokość PKB. Spadkowy trend w tym względzie obserwujemy w latach 1998-2002 (w latach 2000-2002 w przypadku pomocy bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu wynosił on 0,41% wobec 0,49% w latach 1998-2000). Pomoc udzielona w Polsce w 2003 r. stanowiła 3,5% PKB wobec 1,3% w 2002 r. oraz 1,5% w 2001 r. Wysokość tego miernika była więc znacznie wyższa niż w UE.

W przypadku pomocy bez transportu kolejowego wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 0,25% w Wielkiej Brytanii do 1,28% w Finlandii, a w sytuacji pomocy bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu najwyższy był w Niemczech (0,72%), a najmniejszy w Szwecji – 0,16%. Spadek udziału pomocy w PKB zaobserwowano w 14 krajach UE. Największy wystąpił w Irlandii i Portugalii (w granicach 20-25%). Było to rezultatem redukcji podatków – w Irlandii podatku od przedsiębiorstw (*Irish Corporation Tax*), a w Portugalii stosowanych przy udzielaniu pomocy regionalnej (*regional aid tax*).

Struktura pomocy publicznej według dziedzin działalności gospodarczej (sektorów)

Dane na temat dystrybucji pomocy publicznej między poszczególne dziedziny działalności gospodarczej (sektory) są niepełne. Ich analiza daje jednak pogląd, jakie dziedziny gospodarowania są preferowane w polityce gospodarczej poszczególnych państw członkowskich UE. W 2002 r. 57% pomocy ogółem w UE przeznaczono dla przemysłu przetwórczego i usług, 28% – rolnictwa i rybołówstwa, 11% – górnictwa węgla kamiennego, a resztę dla transportu (bez transportu kolejowego) i pozostałe, niesklasyfikowane sektory.

Analiza dystrybucji pomocy publicznej w latach 1998-2002 według kryterium jej beneficjentów wykazała, że w UE spadkowi wartości pomocy ogółem towarzyszyło ograniczanie rozmiarów środków przeznaczanych dla większości sektorów (tablica 2).

W latach 2000-2002 (w stosunku do okresu 1998 – 2000) zmniejszeniu uległa pomoc publiczna w przemyśle, rolnictwie, górnictwie węglowym oraz w usługach. Największe ograniczenie jej rozmiarów w porównywanych okresach odnotowujemy w usługach – o 69%, a następnie w przetwórstwie przemysłowym – o około 10%. Wzrost natomiast miał miejsce w rybołówstwie i transporcie (odpowiednio o 60 i 70%).

Podobny kierunek zmian obserwujemy analizując udziały poszczególnych beneficjentów w pomocy ogółem. Przeważającą część środków otrzymywały podmioty z czterech sektorów: przetwórstwa przemysłowego, rolnictwa, rybo-

łówstwa oraz górnictwa. W porównywanym okresie spadło znaczenie usług, przetwórstwa przemysłowego i górnictwa węglowego, a wzrósł udział wsparcia dla transportu (bez transportu kolejowego) oraz rolnictwa i rybołówstwa¹².

Tablica 2

**Średnioroczna pomoc publiczna w UE w latach 1998-2002 i w Polsce w 2002 r.
wg dziedzin działalności gospodarczej**

Wyszczególnienie	1998-2000 w UE		2000-2002 w UE		2002 r. – Polska	
	w mld euro	%	w mld euro	%	w mld euro ^b	%
Pomoc publiczna ogółem	54,6	100,0	49,7	100,0	2,7	100,0
W tym:						
Rolnictwo i rybołówstwo	13,7	25,0	13,5	27,0	0,4	14,7
Przetwórstwo przemysłowe	27,3	50,0	24,8	49,8	0,3	9,6
Górnictwo węglowe	7,4	13,5	6,5	13,0	0,4	13,3
Transport bez transportu kolejowego	0,7	1,3	1,0	2,0	0,5	20,0
Usługi	5,5	10,0	3,8	7,6	0,2	8,0
Inne ^a	0,1	0,2	0,3	0,6	0,9	34,3

^a Do kategorii „inne” zaliczono pomoc udzieloną innym niż wyróżnione w tabeli sektorom nieprodukcyjnym oraz pomoc na zatrudnienie i szkolenia niesklasyfikowaną jako pomoc dla sektorów; ^b 1 euro = 4,5 zł.

Źródło: jak w tablicy 1

Analiza danych dotyczących dystrybucji środków publicznych pomiędzy sektory w Polsce w 2002 r. wskazuje na bardzo wysoki udział pomocy sklasyfikowanej w kategorii „inne”, obejmującej zarówno pomoc stanowiącą głównie rekompensatę kosztów poniesionych przez przedsiębiorców z tytułu realizacji zadań publicznych, jak i pomoc horyzontalną. Wyższy niż w UE był udział pomocy dla górnictwa węglowego, a niższy dla przetwórstwa przemysłowego oraz rolnictwa i rybołówstwa.

Tendencję do ograniczania rozmiarów pomocy publicznej w UE obserwujemy także analizując wielkość wydatków publicznych kierowanych do przetwórstwa przemysłowego¹³. Analiza ta ma szczególne znaczenie w kontekście oceny stopnia realizacji zasady swobody konkurencji na rynku. Większość tej pomocy ma charakter horyzontalny. Jej udział w PKB spadł z 0,58% w latach 1998-2000 do 0,43% w latach 2000-2002.

Analiza tej kategorii pomocy wskazuje, że na przestrzeni trzech lat 2000-2002 jej wartość ulegała wahaniom (tablica 3). W 2002 r. w stosunku do lat

¹² Na podstawie dostępnych informacji nie jest możliwe oszacowanie rozmiarów pomocy udzielonej w 2002 r. dla transportu kolejowego ze względu na brak danych dla wielu państw członkowskich UE.

¹³ W raporcie Komisji Europejskiej do niego włączono pomoc dla hutnictwa, budownictwa okrętowego, pomoc na ratowanie i restrukturyzację, przeznaczoną na rozwój, a także na cele horyzontalne, a w tym sferę B+R, MSP, ochronę środowiska i oszczędność energii, zatrudnienie i szkolenia. Zawiera ona również pomoc regionalną, dla której nie udało się zidentyfikować sektora. Analizując te dane musimy pamiętać o trudnościach o charakterze interpretacyjnym, np. Grecja całość pomocy przekazuje na rozwój regionalny, a Dania większość środków na cele horyzontalne.

2000 i 2001 jej wartość wzrosła, chociaż w relacji do okresu 1998-2000 spadła z 1,8% do 1,5% wartości dodanej tego przemysłu.

Tablica 3

Pomoc publiczna w UE i w Polsce dla przetwórstwa przemysłowego w latach 2000-2002 r.

Kraj	Wartość pomocy w mln euro			% wartości dodanej		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
UE	23.844	21287	24637	1,6	1,4	1,5
Belgia	590	604	887	1,5	1,4	2,0
Dania	1.035	604	1237	4,0	2,3	4,7
Niemcy	8.925	7577	7569	2,1	1,8	1,7
Grecja	404	462	403	3,0	3,7	2,7
Hiszpania	1.202	1041	2414	1,3	1,1	2,2
Francja	4.509	3305	3611	1,8	1,3	1,4
Irlandia	481	459	401	1,7	1,5	1,1
Włochy	3.249	3905	4355	1,6	1,7	1,9
Luksemburg	37	29	52	1,9	1,2	2,3
Holandia	710	595	728	1,2	1,0	1,2
Austria	401	497	392	1,0	1,2	0,9
Portugalia	213	203	253	1,0	1,1	1,3
Finlandia	411	335	207	1,5	1,1	0,7
Szwecja	429	360	289	1,0	0,7	0,7
Wielka Brytania	1.251	1290	1838	0,6	0,5	0,6
Polska	.	.	258 ^a	.	.	1,5

^a 1 euro = 4,4 zł. Pomoc publiczna dla przemysłu przetwórczego w 2002 r. wynosiła – 1160,3 mln zł, a w 2003 r. – 2720,1 mln zł.

Źródło: jak w tablicy 1

Wzrost wartości pomocy dla przetwórstwa przemysłowego obserwujemy głównie we Włoszech, Belgii, Wielkiej Brytanii oraz Danii. Największy wzrost, w związku ze znaczącym zwiększeniem pomocy na cele horyzontalne, odnotowała Dania – dwukrotny w stosunku do 2001 r. i o około 20% w relacji do roku 2000. Pomoc dla tego sektora obliczana jako procent wartości dodanej najpoważniej wzrosła w Hiszpanii, Belgii i Danii, natomiast jej spadek miał miejsce w Niemczech, Francji i Irlandii. W Polsce w 2002 r. wartość tej pomocy była niższa niż w większości krajów UE. Należy jednak zauważyć, że pomoc liczona w relacji do wartości dodanej osiągnęła w Polsce średnią Unii Europejskiej, a jej wartość była zbliżona do poziomu takich krajów, jak Szwecja, Portugalia i Finlandia. Sytuacja w 2003 r. uległa zmianie, a poziom tego wskaźnika wyniósł 4% i przekroczył poziom większości krajów UE. W 2002 r. jedynie w Danii był on wyższy niż w Polsce i wynosił 4,7%.

W latach 2000-2002 w stosunku do lat 1998-2000 w UE wartość pomocy dla transportu (bez transportu kolejowego) wzrosła o 261 mln euro¹⁴. Wzrost ten odnotowano dla większości rodzajów transportu – drogowego, morskiego i lotniczego. Największy – ponad 5-krotny dotyczył tego ostatniego, co wiąże

¹⁴ W UE pomoc udzielaną dla transportu obok ogólnych zasad dotyczących pomocy publicznej regulują odrębne akty prawne bezpośrednio dotyczące tego sektora, w tym art. 73 TWE oraz Rozporządzenie Rady nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. i Rozporządzenie Rady nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r.

się ze złą sytuacją linii lotniczych po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. Spadek wartości pomocy odnosił się jedynie do żeglugi śródlądowej.

Transport kolejowy uznany został przez Komisję Europejską za sektor strategiczny (Biała Księga, 2001). Wynika z tego bardziej przychylne podejście do przypadków udzielania dla niego wsparcia ze środków publicznych. W większości krajów UE mamy więc do czynienia ze wzrostem wartości tej kategorii pomocy, zwłaszcza w Holandii, Włoszech, Szwecji, Finlandii i Belgii¹⁵.

Dane dotyczące dystrybucji środków publicznych pomiędzy sektory, ujawniają bardzo duże zróżnicowania wewnątrz UE (obserwujemy je m.in. badając rozpiętości występujące pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie udziałów poszczególnych beneficjentów w pomocy ogółem). Wskazują one na istnienie znacznych różnic w polityce gospodarczej poszczególnych państw i jej priorytetach (tablica 4). Potwierdza to przykład rolnictwa i rybołówstwa. O ile w Danii i Niemczech jego udział kształtował się w granicach 14-15%, to w Finlandii wynosił aż 84%. Podobne zjawisko obserwujemy również w polityce wobec transportu (bez transportu kolejowego) – od niespełna 0,5% w Irlandii i Portugalii do 18% w Szwecji. Środki kierowane do tego sektora odgrywały istotną rolę w pięciu państwach Wspólnoty (Danii, Włoszech, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii), gdzie ich udział znacznie przekraczał średnią UE.

Tablica 4

Dystrybucja pomocy publicznej w UE i w Polsce w 2002 r. wg działów gospodarki

Kraj	% pomocy ogółem						Ogółem w mln euro
	Przemysł	Usługi w tym: turystyka, media, kultura	Transport bez kolejowego	Rolnictwo i rybołówstwo	Górnictwo	Inne	
UE	51	6	2	28	11	2	48.753
Belgia	67	3	0	29	–	–	1.331
Dania	76	2	6	15	–	–	1.623
Niemcy	57	3	0	14	26	0	13.339
Grecja	59	1	–	40	–	–	686
Hiszpania	56	2	1	18	23	0	4.322
Francja	37	17	1	35	10	0	9.690
Irlandia	40	12	0	47	–	–	991
Włochy	73	3	5	19	–	0	5.960
Luksemburg	57	5	–	38	–	–	90
Holandia	39	3	9	50	–	–	1.870
Austria	30	5	–	66	–	0	1.324
Portugalia	26	40	0	33	–	–	978
Finlandia	12	1	2	84	–	–	1.726
Szwecja	30	11	18	40	–	1	969
Wielka Brytania	48	0	4	28	1	20	3.855
Polska	10	8	20 ^a	15	12	34	2.677

^a – transport ogółem

Źródło: jak w tablicy 1

¹⁵ Ze względu na brak obowiązku notyfikacji pomocy dla transportu kolejowego, dane za 2002 r. są niepełne. Wsparcie finansowe dla tego sektora nie jest traktowane jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 87.1 TWE, albo też stanowi rekompensatę za realizację zadań publicznych zgodnie z rozporządzeniem 1191/69.

Pomocy dla górnictwa węglowego z kolei udzielały jedynie cztery kraje. W dwóch z nich (Wielkiej Brytanii i Francji) wielkość tego wsparcia była niższa od średniej w UE, natomiast w Hiszpanii i Niemczech ponad 2-krotnie przewyższała tę średnią.

Struktura pomocy publicznej według instrumentów

W analizie pomocy publicznej i jej skuteczności szczególne znaczenie ma ocena form, w jakich jest ona udzielana. Sposób (forma) udzielania pomocy ma również wpływ na jej efektywność. Istotna w tym kontekście jest zwłaszcza odpowiedź na pytanie, jaką część pomocy dla podmiotów gospodarczych stanowią bezpośrednie wydatki z budżetu państwa (dotacje, subsydia kapitałowo-inwestycyjne, kredyty preferencyjne oraz gwarancje kredytowe), a jaką pomoc bierną, polegającą na rezygnacji z należnych budżetowi wpływów. Komisja Europejska preferuje pomoc w formie dotacji (indywidualnych grantów) jako najbardziej przejrzystą. Udział pomocy aktywnej (bezpośredniej) w pomocy ogółem w UE jest bardzo wysoki i kształtuje się na poziomie około 3/4 (w latach 2000-2002 – 73,4%).

W Unii Europejskiej najczęściej stosowano dotacje i subsydia podatkowe. W latach 2000-2002 stanowiły one średniorocznie 82,6% (w tym dotacje – 58,6%). Bardzo małą rolę odgrywały natomiast poręczenia i gwarancje (3,2%) oraz odroczenia podatkowe (2,6%) (tablica 5).

Tablica 5

**Pomoc publiczna w UE i w Polsce dla przetwórstwa przemysłowego i usług w latach 2000-2002
wg grup instrumentów (w %)**

Wyszczególnienie	Grupy instrumentów					
	Dotacje	Subsydia podatkowe	Subsydia kapitałowo-inwestycyjne	Miękkie kredytowanie	Odroczenia podatkowe	Poręczenia i gwarancje
Unia Europejska	58,3	24,0	5,6	6,0	2,6	3,2
Belgia	81,5	10,0	0,0	6,9	0,1	1,6
Dania	94,7	5,1	–	0,0	–	0,2
Niemcy	49,8	37,7	0,4	3,8	0,4	7,9
Grecja	74,4	24,9	–	0,7	–	0,1
Hiszpania	90,1	–	0,3	7,9	–	1,7
Francja	35,5	24,5	28,0	9,4	0,1	2,5
Irlandia	28,7	67,3	2,6	0,1	–	1,3
Włochy	70,0	12,4	0,9	2,9	13,7	0,1
Luksemburg	94,8	–	–	5,2	–	–
Holandia	68,4	13,3	0,0	5,4	9,8	3,0
Austria	85,9	–	–	9,8	–	4,3
Portugalia	20,3	73,7	–	4,7	1,0	0,2
Finlandia	73,3	19,4	–	7,1	–	0,2
Szwecja	82,6	8,4	1,0	7,9	–	0,2
Wielka Brytania	72,5	8,7	0,5	18,3	–	–
Polskaa	37,8	26,9	0,3	4,4	7,1	21,8
Polska, 2003 r.a	9,1	65,8	4,9	3,5	8,3	5,3

^a – dotyczy pomocy ogółem.

Źródło: jak w tablicy 1 oraz *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r.*, UOKiK, listopad 2004

Dotacje stosowały wszystkie państwa członkowskie UE. W większości z nich było to najczęściej wykorzystywane narzędzie wspierania podmiotów gospodarczych. Udział dotacji w pomocy ogółem był jednak zróżnicowany – od 20,3% w Portugalii i 28,7% w Irlandii do aż 98,4% w Luksemburgu. W Irlandii i Portugalii największy udział w alokacji pomocy miały subsydia podatkowe (odpowiednio 67,3 i 73,7%). Subsydia kapitałowo-inwestycyjne odgrywały główną rolę tylko w Irlandii, nie korzystano z nich natomiast w Hiszpanii, Austrii i Luksemburgu. Z kolei większą liczbą instrumentów posługiwano się w Niemczech i Francji. W krajach tych znaczenie dotacji i subsydiów podatkowych było zbliżone (z przewagą dotacji). W Niemczech większą rolę niż w innych państwach odgrywały poręczenia i gwarancje, a we Francji – subsydia kapitałowo-inwestycyjne i kredyty preferencyjne. Miękkie kredytowanie największe znaczenie miało w Wielkiej Brytanii. W niewielkim stopniu natomiast wykorzystywano odroczenia podatkowe (poważniejszą rolę odgrywały tylko w Holandii) oraz subsydia kapitałowo-inwestycyjne (istotne jedynie we Francji).

W Polsce w latach 2000-2003 stosowane instrumenty pomocy publicznej ulegały pewnym zmianom. Najpoważniejsze wahania dotyczyły dotacji, ich udział w strukturze pomocy w 2002 r. w stosunku do 2000 r. zmniejszył się o 7,6 pkt proc., a w 2003 r. wynosił tylko 9,1%. W latach 2000-2002 również rola subsydiów podatkowych i kapitałowo-inwestycyjnych oraz miękkiego kredytowania zmniejszyła się. W 2003 r. w stosunku do 2002 r. odnotowano blisko 2,5-krotny wzrost znaczenia subsydiów podatkowych oraz 16-krotny subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych. Spadło natomiast wyraźnie znaczenie poręczeń i gwarancji (4-krotnie). W 2003 r. dominowały (ponad 90%) instrumenty powodujące uszczuplenia wpływów do budżetu tj. ulgi, umorzenia (w stosunku do 2002 r. wzrost o 27,6 pkt proc.).

Struktura pomocy publicznej według kierunków jej przeznaczenia

W kierunkach alokacji pomocy publicznej obserwujemy znaczne różnice pomiędzy Polską a Unią Europejską (tablica 6). W latach 2000-2002 w Polsce w porównaniu do Unii Europejskiej wyższy był udział pomocy horyzontalnej i sektorowej w pomocy publicznej ogółem, a znacznie niższy udział pomocy regionalnej. Podobnie jak w UE największy udział w pomocy ogółem miała pomoc horyzontalna (przeciętnie w Polsce 58,7%, a w UE – 50,0%), następnie pomoc sektorowa (odpowiednio 34,0 i 28,3%). Średni udział pomocy regionalnej w pomocy ogółem w Polsce kształtował się na poziomie 6,0%, podczas gdy w UE był 3,5-krotnie wyższy i wynosił 21,0%.

W UE w 2002 r. w stosunku do 2000 r. spadkowi udziału pomocy sektorowej i horyzontalnej w pomocy ogółem odpowiadał wzrost udziału pomocy regionalnej; w Polsce natomiast spadek udziału pomocy sektorowej w pomocy ogółem łączył się ze wzrostem udziału pomocy horyzontalnej i regionalnej. Godny odnotowania w Polsce jest 2-krotny wzrost udziału pomocy regionalnej w pomocy publicznej ogółem (z 4,0 do 8,0%). W 2003 r. sytuacja na tym

obszarze uległa jednak zasadniczym zmianom. Istotnie wzrósł udział pomocy sektorowej kosztem pomocy horyzontalnej¹⁶.

Tablica 6

**Struktura pomocy publicznej w UE i w Polsce w latach 2000-2002
wg kierunków przeznaczenia (w %)**

Przeznaczenie pomocy	2000	2001	2002
UE:			
Pomoc sektorowa	29	29	27
Pomoc horyzontalna	47	53	50
Pomoc regionalna	22	18	23
Brak informacji	1	–	–
Ogółem	100	100	100
Polska:^a			
Pomoc sektorowa	30	40	32
Pomoc horyzontalna	64	53	59
Pomoc regionalna	4	6	8
Brak informacji	2	1	1
Ogółem	100	100	100

^a – w celu uzyskania porównywalności danych wyeliminowano pomoc dla rolnictwa i rybołówstwa oraz pomoc na inne tytuły, w tym pomoc z tytułu rekompensat dla przedsiębiorstw realizujących zadania publiczne. Pomoc bez rolnictwa i innych tytułów w 2000 r. wyniosła – 7712,0 mln zł, w 2001 r. – 6698,7 mln zł, a w 2002 r. – 5804,7 mln zł. Odnosi się to również do tablic 7, 8 i 10.

Źródło: jak w tablicy 1

Pomimo kierunkowo zgodnej struktury pomocy publicznej według celu przeznaczenia w Polsce i w UE, istotne różnice obserwujemy analizując podział środków pomiędzy poszczególne cele. Czynnikiem wyjaśniającym, na co już wcześniej zwracaliśmy uwagę, są tu różnice w polityce gospodarczej i priorytetowych celach w niej zawartych, stanowiących pochodną sytuacji gospodarczej i potrzeb analizowanych krajów, np. w zakresie restrukturyzacji gospodarki.

Pomoc horyzontalna

Wyraźne różnice pomiędzy Polską a UE ujawniają się w alokacji pomocy horyzontalnej na poszczególne cele. W latach 2000-2002 w porównaniu z latami 1998-2000 udział pomocy na cele horyzontalne w UE wzrósł o 7 pkt proc.; najsilniej na ochronę środowiska – o 7 pkt proc., a następnie na sferę B+R – o 4 pkt proc.

¹⁶ Wzrost udziału pomocy sektorowej wiązał się przede wszystkim ze znaczącym wzrostem pomocy dla górnictwa węgla, a następnie hutnictwa żelaza i stali. Przy wyeliminowaniu znaczenia tej pomocy i przyjęciu, że jej poziom był taki sam jak w 2002 r., udział pomocy horyzontalnej byłby również niższy niż w 2002 r. i wynosił ok. 22,1%.

Tablica 7

**Kierunki alokacji pomocy horyzontalnej w Polsce i w UE w 2002 r.
(w % pomocy publicznej ogółem)**

Kraje	Horyzontalna ogółem	B+R	Ochrona środowiska	MSP	Handel	Zatrudnienie	Szkolenie	Rozwój regionalny
UE	73	15	16	14	1	2	2	23
Belgia	97	15	0	20	0	7	2	52
Dania	100	5	53	1	–	34	3	3
Niemcy	66	14	30	6	0	0	0	16
Grecja	100	10	–	16	–	–	–	74
Hiszpania	67	12	4	20	0	3	8	19
Francja	60	18	3	17	2	0	0	18
Irlandia	49	8	0	2	–	8	4	26
Włochy	96	13	0	33	2	1	1	46
Luksemburg	92	9	0	21	1	–	–	61
Holandia	98	26	39	4	5	0	–	24
Austria	96	33	19	17	–	4	10	14
Portugalia	39	5	5	15	0	6	5	3
Finlandia	98	0	38	12	7	11	0	29
Wielka Brytania	70	27	5	15	0	0	2	21
Polska ^a	67	2	3	2	–	4	6	8
Polska ^b	15,5	0,4	1,4	0,6	–	1,2	0,3	2,4

^a – w Polsce środki pomocy horyzontalnej przeznaczono głównie na restrukturyzację (w 2002 r. 41,2%, a w 2003 r. 7,9% ogółu pomocy publicznej bez rolnictwa i rybołówstwa oraz pomocy na inne cele).

^b – dane dla 2003 r.

Źródło: jak w tablicy 1

W Polsce w 2002 r. udział pomocy horyzontalnej (łącznie z pomocą regionalną) w pomocy ogółem był nieznacznie niższy (o 6 pkt proc.) od udziału tej pomocy w UE (tablica 7). W dwóch krajach UE (Danii i Grecji) całość pomocy publicznej stanowiła pomoc horyzontalna. Wysoki udział pomocy horyzontalnej w pomocy ogółem zanotowano w Belgii, Holandii, Włoszech, Austrii, Finlandii oraz Luksemburgu (powyżej 90%), zaś najmniejszy – w Portugalii i Irlandii (odpowiednio 39,0 i 40,0%). W Polsce w ramach pomocy horyzontalnej największy udział miała pomoc na restrukturyzację (w 2003 r. ponad 60%), natomiast w UE – na rozwój regionalny, ochronę środowiska oraz na sferę B+R.

W poszczególnych krajach UE kierunki przeznaczenia środków w ramach pomocy horyzontalnej były głęboko zróżnicowane. Największy udział środków pomocy publicznej przeznaczono na:

- rozwój regionalny – w Grecji (74%), a następnie w Luksemburgu, Belgii i Włoszech (w granicach 61-46%);
- sferę B+R – w Austrii, Wielkiej Brytanii i Holandii (odpowiednio 33%, 27% i 26%),
- ochronę środowiska – w Danii (53%), a następnie w Holandii (39%), Finlandii (38%) i w Niemczech (30%),
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw – we Włoszech (33%), a w dalszej kolejności – Luksemburgu, Belgii i Hiszpanii (w granicach 20-21%),

- zatrudnienie – w Danii (34%),
- szkolenia – w Austrii (10%), Hiszpanii (8%).

Ważną cechą alokacji pomocy horyzontalnej w krajach UE jest jej koncentracja na ściśle określonych celach. I tak w Grecji cała pomoc publiczna przeznaczana jest na wsparcie rozwoju regionalnego, rozwój MSP oraz na sferę B+R. Podobną sytuację obserwujemy w Luksemburgu, Niemczech czy też Wielkiej Brytanii. W takich krajach, jak np. Portugalia, Austria, Hiszpania oraz Polska natomiast mieliśmy do czynienia z rozproszeniem pomocy horyzontalnej na wiele celów.

W kontekście realizacji *Strategii Lizbońskiej* szczególne znaczenie ma wzrost nakładów na badania i rozwój (tablica 8).

Tablica 8

Pomoc publiczna w UE i w Polsce na sferę B+R w latach 2000-2002

Kraj	Pomoc na B+R (w mln euro) w 2002 r.	Udział pomocy na B+R w pomocy ogółem, średniorocznie w latach 2000-2002 (w %)	Udział B+R w pomocy ogółem – różnice pkt proc. pomiędzy latami 1998-2000 i 2000-2002 (w %)	Udział pomocy na B+R w PKB w 2002 r. (w %)
UE	5.179	13	3,6	0,06
Belgia	137	17	0,9	0,05
Dania	64	6	- 6,6	0,04
Niemcy	1.589	12	3,4	0,08
Grecja	41	3	3,2	0,03
Hiszpania	412	10	2,5	0,06
Francja	1.139	15	3,5	0,08
Irlandia	44	3	2,8	0,04
Włochy	593	15	7,2	0,05
Luksemburg	5	15	1,4	0,02
Holandia	199	26	1,1	0,05
Austria	149	35	4,7	0,07
Portugalia	31	2	1,2	0,03
Finlandia	0	0	-1,7	0,00
Szwecja	72	18	-0,8	0,03
Wielka Brytania	703	23	9,3	0,04
Polska	30	1,7	.	0,02

Źródło: jak w tablicy 1

Największe nakłady na B+R ponosiły kraje największe i najlepiej rozwinięte gospodarczo, przede wszystkim Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania. Francja i Niemcy miały również najwyższy w UE udział tej pomocy w PKB. Dużą wagę do pomocy na badania i rozwój przywiązywano także w Austrii i Holandii. Na przestrzeni porównywanych okresów (lat 1998-2000 i 2000-2002) wzrost nakładów na B+R odnotowano w 12 krajach – największy we Włoszech, a następnie w Austrii (odpowiednio 7,2 i 4,7 pkt proc.); spadek natomiast w Danii, Finlandii i Szwecji.

Na tle krajów UE – 15 Polska należy do państw o najniższym poziomie pomocy publicznej na sferę B+R. Większą wartość pomocy w 2002 r. mieliśmy tylko od Finlandii i Luksemburga. Średnioroczny jej udział w pomocy ogółem oraz w PKB w latach 2000-2002 należał również do najniższych (poza Finlandią). W 2003 r. wielkość nakładów na ten cel spadła o 31,1 mln zł, wynosiła 24 mln euro, co stanowiło zaledwie 0,4% pomocy ogółem.

Pomoc regionalna

W 2002 r. najmniejszy udział pomocy regionalnej (udzielanej na podstawie art. 87.3a TWE) w pomocy ogółem miał miejsce w Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii, chociaż w Austrii uległ on zwiększeniu z 2,0% w 2000 r. do 6,0% w 2002 r. (tablica 9)¹⁷. Całą pomoc udzieloną przedsiębiorcom w Portugalii i Grecji przeznaczano na cele regionalne.

Tablica 9

Pomoc regionalna na podstawie art. 87.3a w UE i w Polsce w latach 2000-2002

Wyszczególnienie	2000		2001		2002	
	mln euro	% ^a	mln euro	% ^a	mln euro	% ^a
UE	8070	21	8017	24	7966	23
Niemcy	2646	19	2536	21	1791	16
Grecja	610	100	465	100	410	100
Hiszpania	799	26	697	27	938	27
Francja	360	5	348	6	549	9
Irlandia	640	89	647	92	449	86
Włochy	1692	38	2116	51	2891	64
Austria	11	2	16	3	29	6
Portugalia	978	100	902	100	649	100
Wielka Brytania	334	11	288	11	260	10
Polska ^a	63	4	85	6	104	8

^a 1 euro = 4,5 zł.

Źródło: jak w tablicy 1

W porównaniu do krajów 15. Polska plasuje się niemal na samym końcu, pod względem wielkości pomocy regionalnej i jej udziału w pomocy publicznej ogółem. Wyprzedza ją tylko Austria. Należy jednak podkreślić, że w 2003 r. w Polsce miał miejsce istotny wzrost nakładów na cele regionalne – o 394,1 mln zł, ale udział tej pomocy w pomocy ogółem zmniejszył się o 1,6 pkt proc.

¹⁷ Pomoc regionalna przyznawana jest na podstawie art. 87.3a oraz 87.3c TWE. W pierwszym przypadku obejmuje regiony, w których poziom życia jest szczególnie niski lub w których istnieje wysokie bezrobocie, natomiast w drugim – udzielane wsparcie ma na celu ułatwianie rozwoju pewnych form działalności gospodarczej lub jednostek terytorialnych pod warunkiem, że nie będzie negatywnie wpływać na sytuację na rynku lub na interesy Wspólnoty. W raportach Komisji Europejskiej z 2003 i 2004 r. brak jest danych na temat pomocy udzielanej na podstawie art. 87.3c. ze względu na trudności metodologiczne związane z oszacowaniem wielkości tego wsparcia. Por. Wytyczne z 10.03.1998 r. w sprawie krajowej pomocy regionalnej (OJ 74/1998) z późniejszymi zmianami (OJ C 258/2000).

Pomoc sektorowa

Pomoc sektorowa jest przeznaczana dla tych gałęzi przemysłu, które przeżywają trudności i w ocenie Komisji Europejskiej powinna być ona wykorzystywana do rozwiązywania problemów długofalowych, a nie do utrzymywania *status quo*. Stosowane środki pomocy powinny mieć charakter degresywny, przejściowy i być powiązane z programami restrukturyzacji. Dla niektórych sektorów, podatnych na działania interwencyjne państwa, wprowadzono odrębne regulacje, umożliwiające ściślejszą kontrolę pomocy (np. górnictwo węglowe, hutnictwo żelaza i stali, przemysł motoryzacyjny, stoczniowy i włókien syntetycznych). Komisja Europejska dąży do podporządkowania takiej pomocy celom horyzontalnym. Realizacja tych zamierzeń nie udaje się jednak w pełni, co potwierdza wielokrotne przedłużanie obowiązywania dotychczasowych regulacji np. dla hutnictwa żelaza i stali. W ramach pomocy sektorowej Komisja Europejska szczególnie krytycznie ocenia, zgodnie z kierunkami nakreślonymi w *Strategii Lizbońskiej* pomoc dla hutnictwa oraz górnictwa węglowego¹⁸.

W 2002 r. udział pomocy sektorowej w pomocy publicznej ogółem był o 5 pkt proc. większy w Polsce niż przeciętnie w UE (tablica 10). W 2003 r. dysproporcje te były jeszcze większe, gdyż udział ten wzrósł aż do 70,6%. Najniższy udział (poniżej 0,5%) miały Dania i Grecja, mały (w granicach 2-8%) wystąpił w Holandii, Belgii, Finlandii, Włoszech, Austrii i Luksemburgu; największy zaś odnotowano w Portugalii i Irlandii (odpowiednio 61 i 51,0%). W Polsce w 2002 r. poziom tego wskaźnika korespondował z Niemcami, Hiszpanią i Wielką Brytanią (w granicach 30,0-34,0%).

Tablica 10

Pomoc sektorowa w UE i w Polsce w 2002 r. (w % ogółu pomocy publicznej)

Kraj	Ogółem	Przetwórstwo przemysłowe	Górnictwo węglowe	Inne nieprodukcyjne sektory	Usługi finansowe	Inne usługi
UE	27	3	16	2	5	0
Belgia	3	–	–	–	–	3
Dania	0	0	–	–	–	–
Niemcy	34	4	30	–	–	0
Grecja	0	0	–	–	–	–
Hiszpania	33	5	28	0	–	0
Francja	40	2	16	0	22	–
Irlandia	51	35	–	–	14	3
Włochy	4	3	–	0	–	–
Luksemburg	8	–	–	–	–	8
Holandia	2	2	–	–	–	–
Austria	4	4	–	0	–	–
Portugalia	61	4	–	–	57	0
Finlandia	2	0	–	–	–	2
Szwecja	16	–	–	–	–	16
Wielka Brytania	30	1	1	28	–	–
Polska	32	2	30	–	–	–

Źródło: jak w tablicy 1

¹⁸ Pomoc dla górnictwa w UE regulowana jest przez Rozporządzenie Rady nr 1407/2002, a także art. 88 TWE i Rozporządzenie Rady nr 659/1999.

Głównymi beneficjentami pomocy sektorowej były:

- górnictwo węglowe – w Polsce, Niemczech i Hiszpanii,
- przetwórstwo przemysłowe w Irlandii,
- usługi finansowe w Portugalii,
- sektory nieprodukcyjne w Wielkiej Brytanii,
- inne usługi w Szwecji.

W latach 2000-2002 w UE w górnictwie węglowym zaznaczył się spadek pomocy na bieżącą produkcję (wydobycie węgla), a wzrost pomocy na inne cele, przeznaczane przede wszystkim na finansowanie odpraw dla górników odchodzących z pracy oraz na rekultywację terenów górniczych. Reorientacja kierunków tej pomocy była przede wszystkim widoczna w Niemczech, ale także w Hiszpanii. Tylko w Wielkiej Brytanii nastąpił wzrost pomocy przeznaczonej na bieżącą produkcję, chociaż podkreślić należy, że jej wartość była tam najniższa. W tym samym okresie w Polsce wartość pomocy dla górnictwa węglowego średniorocznie wynosiła 426 mln euro (w 2000 r. – 39,1, w 2001 – 588,7 i w 2002 r. – 380,6 mln euro). Była to przede wszystkim pomoc przeznaczona na restrukturyzację. Wartość tej pomocy na 1 zatrudnionego wyniosła 1895,9 euro i była znacznie niższa niż w tych państwach UE, które udzielały pomocy dla górnictwa. W 2003 r. pomoc ta znacznie wzrosła (10,5-krotnie) w stosunku do 2002 r. i wynosiła aż 3974,7 mln euro.

Tendencja redukcji wartości pomocy publicznej w UE wystąpiła również w przypadku hutnictwa żelaza i stali. Największy spadek miał miejsce w 1998 r. W relacji do 1997 r. jej wartość zmniejszyła się ponad 7-krotnie – z 386 do 52 mln euro. W kolejnych latach jej poziom utrzymywał się w miarę na stabilnym poziomie. W 2002 r. hutnictwo w UE otrzymało 78 mln euro i w większości środki te przeznaczono na ochronę środowiska naturalnego.

W Polsce natomiast w latach 2000-2002 wielkość pomocy dla hutnictwa wahała się, co stanowiło konsekwencję wątpliwości formułowanych przez Komisję Europejską pod adresem kolejnych programów restrukturyzacji tego sektora¹⁹. Wynosiła ona średniorocznie 3,9 mln euro (w 2000 r. – 4,7, w 2001 r. – 5,9, a w 2002 r. – 1,2 mln euro). Przeznaczono ją przede wszystkim na restrukturyzację zatrudnienia. W 2003 r. wartość tej pomocy, podobnie jak w przypadku górnictwa, znacznie wzrosła (427 razy w stosunku do 2002 r.) i wyniosła 512,4 mln euro.

Polskie dylematy polityki pomocy publicznej

Potrzeba kontynuacji i pogłębienia procesów restrukturyzacji gospodarki polskiej bez wątpienia wymaga skutecznego wykorzystania instrumentów pomocy publicznej. W praktyce podejmowania decyzji na tym obszarze rozstrzygnięcia wymagają jednak dylematy o charakterze strategicznym. W podejmo-

¹⁹ Zgodę Komisji Europejskiej na przedłużenie preferencyjnych warunków dla udzielania pomocy w sektorze hutnictwa żelaza i stali Polska uzyskała dopiero w 2002 r. (por. Decyzja Rady Stowarzyszenia UE – Polska nr 3/2002 z dnia 23.10.2002 r.

waniu decyzji o przyznaniu bądź nie pomocy finansowej podmiotom gospodarczym w wielu sytuacjach mieliśmy do czynienia z konfliktem celów. W dodatku odpowiedzi na te pytania były różne, gdy uwzględniano cele (interesy) długofalowe bądź bieżące potrzeby gospodarki. Szczególne znaczenie na tle polityki Komisji Europejskiej z jednej strony oraz potrzeb polskiej gospodarki z drugiej rozstrzygnięcia miały przede wszystkim dwa dylematy:

- czy wspierać małe i średnie czy też duże przedsiębiorstwa?
- czy środki pomocy publicznej kierować na cele sektorowe czy horyzontalne?

Swoboda wyboru na tym obszarze w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej będzie znacznie ograniczona ze względu na przejęcie nadzoru nad udzielaniem pomocy publicznej przez Komisję Europejską oraz rozwiązania przejściowe przyjęte w Traktacie Akcesyjnym.

W polityce pomocy publicznej wybór pomiędzy pomocą dla MSP czy też dla dużych podmiotów gospodarczych rozstrzygnięto jednoznacznie na korzyść tych pierwszych²⁰. Potwierdza to fakt, że pomocy publicznej przyznawanej małym i średnim przedsiębiorstwom w prawie UE nie traktuje się jako zagrożenia dla konkurencji, a Komisja Europejska podchodzi do niej mniej restrykcyjnie niż do pomocy przeznaczanej na inne cele²¹. Krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej odnosi się nie tylko do wsparcia przyznawanego dużym podmiotom w ramach pomocy sektorowej, ale także przyznawanego przedsiębiorstwom w ramach innych rodzajów pomocy. Dotyczy to przede wszystkim środków otrzymywanych w ramach polityki regionalnej na duże projekty inwestycyjne²².

Na tym polu w polskiej polityce pomocy publicznej jest szczególnie wiele do zrobienia. Jej cechą z jednej strony była dominacja wśród beneficjentów podmiotów dużych (w 2003 r. aż 80%), a z drugiej – koncentracja znacznej części środków pomocy na niewielkiej liczbie podmiotów gospodarczych (dużych). Taki stan wynikał przede wszystkim z konieczności restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw. W ich przypadku znaczna część decyzji o udzieleniu po-

²⁰ W ocenie UEAPME (Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw) realizacja celów *Strategii Lizbońskiej* wymaga prowadzenia nowej polityki przemysłowej. Stowarzyszenie to zwróciło uwagę, że pomimo deklaracji o preferencjach dla MSP w polityce przemysłowej realizowanej w większości państw członkowskich UE w praktyce faworyzowane są duże przedsiębiorstwa.

²¹ Pomoc publiczna dla MSP jest udzielana na podstawie art. 92.3c. Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Zasady pomocy horyzontalnej, bezpośrednio skierowanej do MSP, reguluje *Rozporządzenie Komisji z 12 stycznia 2001 r. o zastosowaniu artykułów 87 i 88 TWE do pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw*, OJ EC L 010, 13.01.2001. Zostało ono zmienione rozporządzeniem nr 364 z 25 lutego 2004 r., Dz.U. WE L 63 z 28.02.2004.

²² W ocenie Komisji Europejskiej pomoc ta niekorzystnie wpływa na konkurencję (faworyzuje regiony dysponujące większymi środkami finansowymi), w mniejszym stopniu natomiast pomaga rozwiązać ich specyficzne problemy. Celem przyjętych w 2002 r. nowych zasad ramowych dotyczących pomocy regionalnej (na lata 2004-2009) jest ograniczenie rozmiarów pomocy przeznaczonej na takie projekty. Pułapy pomocy regionalnej określone na mapach regionalnych, dla projektów powyżej 100 mln euro obniżono o 66%, a dla projektów o wartości 50-100 mln euro – o 50%. Por. *Wielosektorowe ramy prawne dotyczące pomocy regionalnej przeznaczonej na realizację dużych projektów inwestycyjnych*, Dz.U. WE C 70 z 19.03.2002 r.

mocy publicznej stanowi konsekwencję rozwiązań przyjętych przez Sejm (np. programy restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, PKP czy też hutnictwa żelaza i stali), co ograniczało swobodę w zakresie alokacji tych środków.

Pomimo dominacji wśród odbiorców pomocy publicznej podmiotów dużych, należy jednak zauważyć, że w miarę postępów transformacji systemowej również i w Polsce przywiązywano coraz większą wagę do pomocy adresowanej do małych i średnich przedsiębiorstw. Nie znajdowało to jednak wystarczającego odzwierciedlenia, pomimo przyjmowanych programów, w wielkości środków przeznaczanych na rozwój tych podmiotów (większość środków otrzymywały podmioty duże). W 2003 r. podmioty MSP stanowiły tylko 13% beneficjentów pomocy (wobec 26% w 2002 r.), w tym 6% stanowiły jednostki małe, a 7% – średnie. Na jeszcze mniejsze znaczenie pomocy dla MSP wskazuje analiza rozmiarów środków przeznaczanych na rozwój tych podmiotów w ramach pomocy horyzontalnej. Wyniosła ona tylko 146,6 mln zł (136,6 mln zł w 2002 r.) i stanowiła zaledwie 0,5% wartości pomocy ogółem (wobec 1,3% w 2002 r.)²³.

Obowiązujące na obszarze pomocy publicznej zasady weryfikowane są w praktyce w wyniku zachowań poszczególnych podmiotów gospodarczych. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2003 r. w IKCHZ w małych i średnich przedsiębiorstwach wykazały, że ze wsparcia udzielanego ze środków publicznych korzystały głównie przedsiębiorstwa średnie i eksporterzy, a więc z reguły podmioty bardziej ekspansywne, aktywniejsze i potrafiące lepiej wykorzystać istniejące w systemie gospodarczym możliwości²⁴. Towarzystwo temu zjawisko ogromnego rozproszenia dostępnych środków (duża liczba odbiorców pomocy) i niewielkie kwoty przyznawane poszczególnym podmiotom. Dostęp firm małych, działających w większości na rynku lokalnym do tych środków był niewielki²⁵.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych dylematów podkreślić należy, że założenia *Strategii Lizbońskiej* zdecydowanie preferują pomoc horyzontalną. Pomoc przeznaczana na te cele jest przede wszystkim bardziej efektywna

²³ Na podstawie danych o pomocy publicznej trudno jest oszacować rzeczywistą wielkość pomocy, jaką otrzymują MSP, gdyż informacje dla pozostałych typów pomocy (sektorowej, regionalnej, a także pomocy dla rolnictwa) nie uwzględniają kryterium wielkości przedsiębiorstwa. Por. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 r.*, op. cit., oraz *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r.*, op. cit.

²⁴ Do barier w dostępie do pomocy publicznej przedsiębiorcy zaliczyli przede wszystkim: skomplikowane procedury, biurokrację i postawy urzędników, brak własnych środków finansowych, brak informacji o takiej pomocy oraz układy i znajomości. Badania prowadzono w ramach projektu KBN nr 2H 02C 041 23 pt. „Wpływ instrumentów pomocy publicznej na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Polska-Unia Europejska. Studium Porównawcze”. W jego realizacji uczestniczyli: W. Burzyński, J. Grabowski, W. Karpińska-Mizielińska, A. Marzec, J. Niemczyk, K. Marczewski, D. Sielski, T. Smuga (kierownictwo badań) i P. Ważniowski.

²⁵ Kwestie kierunków przeznaczania środków w ramach pomocy publicznej horyzontalnej omówiono szerzej w artykule: W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Wpływ pomocy publicznej na konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa” 2003 r., nr 3 oraz W. Karpińska-Mizielińska, *Wiosenny przegląd pomocy publicznej w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 6 (141).

ekonomicznie, zwłaszcza w długim okresie. Wynikające z tych założeń ograniczenie pomocy sektorowej łączyć się winno ze wspieraniem tych celów pomocy horyzontalnej, które decydują o wzroście konkurencyjności gospodarki (rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, sfera B+R, szkolenia). W Polsce realizacja tych zamierzeń będzie w pełni możliwa dopiero w długim okresie, a więc po zakończeniu restrukturyzacji sektorów będących dotychczas głównymi konsumentami pomocy publicznej. W krótkim okresie nie należy oczekiwać, że udział pomocy dla tych sektorów (np. górnictwo, hutnictwo) w strukturze pomocy publicznej istotnie zmniejszy się.

W strukturze pomocy publicznej w Polsce dużą rolę odgrywa pomoc *ad hoc*, przeznaczana na ratowanie konkretnych podmiotów. Taka pomoc wzbudza ogromne kontrowersje w UE, dotyczy to zwłaszcza pomocy udzielanej indywidualnym przedsiębiorcom na ratowanie lub restrukturyzację. Pomimo iż pomoc ta ma charakter horyzontalny, to jednak Komisja Europejska ocenia, iż wywiera ona niekorzystny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku (konkurencję)²⁶. Obowiązujące obecnie bardziej restrykcyjne zasady jej przyznawania precyzują definicję przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji i wykluczają możliwość ponownego korzystania z takiej pomocy²⁷. Wprowadzają również ograniczenia dla wykorzystania tych środków na inne cele, a zwłaszcza do finansowania nowych inwestycji, które nie są niezbędne dla przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa. Istotny udział takiej pomocy w Polsce (w 2002 r. 23,3%, a w 2003 r. 6,6% pomocy ogółem) oznacza potrzebę analizy jej zawartości, a także dotychczasowej praktyki w zakresie jej przyznawania. Niezbędne wydaje się stopniowe ograniczanie jej rozmiarów.

Presja czasu w zakresie restrukturyzacji gospodarki i pokonania dystansu dzielącego Polskę od wysoko rozwiniętych krajów UE wymaga także zwiększenia udziału przemysłów naukochołlnych w tworzeniu PKB²⁸. Porównanie wielkości wydatków na te cele w UE i w Polsce wskazuje na ogromny dystans, jaki Polska ma do pokonania. Elementem tych działań powinien być systematyczny wzrost udziału wydatków na projekty B+R w pomocy ogółem oraz

²⁶ Por. XXXIIIrd *Report on Competition Policy*, Brussels, 4.06.2004, SEC (2004) 658 final.

²⁷ Z takiej pomocy nie mogą korzystać firmy nowe lub utworzone na bazie firm istniejących wcześniej. Wprowadzono wymóg jej udzielania dopiero po zbadaniu szans rozwojowych przedsiębiorstwa lub po zaakceptowaniu programu jego restrukturyzacji. Kwotę i intensywność pomocy ograniczono do ścisłego minimum kosztów restrukturyzacji, a restrukturyzowane przedsiębiorstwa muszą pokryć część jej kosztów (duże – co najmniej 50%, średnie – 40%, a małe – 25%). Niższy wkład jest możliwy tylko w wyjątkowych okolicznościach i w przypadku szczególnych trudności wskazanych przez państwo członkowskie. Program restrukturyzacji musi być wdrożony w pełni, a każde zaniechanie w tym zakresie może zostać uznane przez Komisję za złe wykorzystanie pomocy. Por. *Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*, Dz.U. UE z dnia 01.10.2004 r. (2004/C 244/02). Wytyczne te są stosowane w okresie od 10 października 2004 r. do 9 października 2009 r.

²⁸ Wymaga to np. traktowania publicznych nakładów na prace badawczo-rozwojowe jako sztywnego wydatku budżetu państwa, nie tylko nie mogącego maleć, ale wydatku o gwarantowanym rosnącym udziale w PKB.

wspieranie inicjatyw podejmowanych na tym obszarze m.in. poprzez łączenie środków publicznych z prywatnymi.

Oznacza to również konieczność większej determinacji w dążeniu do zmian struktury pomocy publicznej niż występująca w krajach UE – 15. W warunkach dominującego udziału przemysłów niskiej i średniej technologii oraz potrzeb restrukturyzacyjnych możemy oczekiwać, że zarówno rozmiary pomocy publicznej, jak i udział pomocy sektorowej w wartości pomocy ogółem będą w Polsce nadal stosunkowo wysokie. W związku z członkostwem w UE i dążeniem do realizacji priorytetów jej polityki możemy przypuszczać, że wzrastać będzie udział pomocy horyzontalnej oraz pomocy przeznaczanej na rozwój regionalny, a w konsekwencji następować będzie spadek udziału pomocy sektorowej w ogólnej wartości pomocy publicznej.

* * *

Przyjęte w ostatnich latach wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej, nakierowane na realizację celów *Strategii Lizbońskiej*, z jednej strony zmierzają do ograniczenia jej rozmiarów, zwłaszcza pomocy, która niekorzystnie wpływa na konkurencję na rynku, a z drugiej strony – kładą większy nacisk na wsparcie o charakterze horyzontalnym (głównie na badania i rozwój, ochronę środowiska, sektor MSP, szkolenia, a także dla regionów opóźnionych w rozwoju gospodarczym). Będą one odgrywały, jak można przypuszczać, istotną rolę również w warunkach funkcjonowania rozszerzonej Unii Europejskiej.

Analiza pomocy publicznej przyznawanej w ostatnich latach w UE i w Polsce wskazuje na występowanie następujących zjawisk w jej rozmiarach i strukturze, ważnych również w kontekście formułowania oczekiwań na przyszłość i postulowania zmian na tym obszarze.

- Wielkość pomocy publicznej w UE oraz w większości państw członkowskich systematycznie zmniejsza się. Dotyczy to zarówno wielkości absolutnych, jak i wartości pomocy w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz mierzonej w relacji do PKB. Podobny kierunek zmian do 2002 r. obserwowaliśmy również w Polsce. W 2003 r. nastąpił jednak poważny wzrost wartości pomocy, co było związane z dążeniem do poprawy pozycji konkurencyjnej polskich podmiotów gospodarczych w przededniu funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim.
- Kierunki alokacji środków w ramach pomocy publicznej w UE zależą przede wszystkim od celów, które dane państwo zamierza osiągnąć oraz od zasobów finansowych, jakimi dysponuje. Dowodzą tego znaczne różnice pomiędzy krajami członkowskimi UE w zakresie kierunków przeznaczania tej pomocy²⁹.

²⁹ Warto również w związku z tym podkreślić nie tylko istniejące w dalszym ciągu bardzo duże rozbieżności w strukturze i rozmiarach pomocy świadczonej w poszczególnych państwach członkowskich UE, a także na ich problemy z terminowym składaniem sprawozdań z udzielonej pomocy, a ponadto liczne przypadki udzielania przez Komisję decyzji odmownych w sprawie projektów pomocy oraz opóźnienia ze zwrotem nielegalnie przyznanej pomocy.

Wskazują one na pewien margines swobody poszczególnych krajów w wyborze – chociaż w ramach zasad pomocy publicznej i priorytetów realizowanej w UE polityki. Wynika to zarówno z cech ich polityki gospodarczej, praktycznych rozwiązań stosowanych w procesie udzielania wsparcia przedsiębiorcom, jak i indywidualnych doświadczeń w stosowaniu konkretnych instrumentów pomocy. Wymiana doświadczeń pomiędzy członkami Wspólnoty przyczynia się wprawdzie do upowszechnienia niektórych rozwiązań, nadal jednak obserwujemy na tym obszarze wysoki stopień elastyczności.

- Struktura pomocy publicznej w Polsce w porównaniu z krajami UE – 15 różniła się w wielu aspektach. Niższe było np. wsparcie dla transportu, wyższe dla górnictwa węglowego, a w 2003 r. również dla hutnictwa żelaza i stali. Pomoc otrzymywana przez pozostałe działy była z kolei wielokrotnie mniejsza. W odróżnieniu od UE niewielkie były także rozmiary pomocy regionalnej. Różnice występowały ponadto w zakresie stosowanych instrumentów, a także kierunków przeznaczenia środków w ramach pomocy horyzontalnej (zwłaszcza na cele priorytetowe w UE, jak: MSP, B+R, oszczędność energii).
- Kontynuacja restrukturyzacji polskiej gospodarki wymaga skutecznego wykorzystania pomocy publicznej. Pomimo przyjmowanych programów mających np. na celu rozwój małych i średnich przedsiębiorstw nadal zdecydowaną większość pomocy otrzymują podmioty duże. Wśród MSP z takiego wsparcia korzystały głównie podmioty średnie i eksporterzy. Dalszy postęp w restrukturyzacji gospodarki w długim okresie będzie wiązał się ze zmianą adresatów pomocy publicznej – jej beneficjentami staną się przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa.
- Zakończenie restrukturyzacji w gospodarce polskiej oznaczać będzie reorientację w kierunkach alokacji pomocy publicznej – ograniczenie pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej. Mamy na uwadze przede wszystkim wspieranie takich celów w ramach pomocy horyzontalnej, które decydują o wzroście konkurencyjności gospodarki tj. rozwój MSP, sfera B+R, szkolenia. W działaniach tych potrzebna jest jednak większa determinacja.

PUBLIC ASSISTANCE IN POLAND AGAINST THE BACKGROUND OF OTHER EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The article offers a comparative analysis of the scope and structure of public assistance in Poland and the European Union prior to the latest round of enlargement. Financial assistance granted to businesses is an important instrument of economic policy and a form of state intervention aimed at protecting select sectors of the economy. The analysis focuses on the years 2000-2002, with 2003 data additionally considered in the

case of Poland. The subject of the analysis was the scope of public assistance, including its relation to GDP, its structure by beneficiary (individual sectors of the economy), directions of allocation for sector and horizontal purposes as well as the instruments used.

The analysis reveals that the allocation of funds as part of public assistance primarily depends on the goals that a given state intends to attain and on the financial resources at its disposal. Research has confirmed that the structure of assistance in Poland, in comparison with „EU-15” countries, differed in many respects, which primarily resulted from the restructuring needs of the Polish economy. The eventual completion of these processes will call for a reorientation in the allocation of public assistance, with limitations in sector assistance in favor of horizontal assistance – designed to support chiefly those priorities that contribute to an increased competitiveness of the economy, including the development of small and medium-sized enterprises, research and development and training. These changes will be linked with the takeover of supervision over public assistance by the European Commission. Its policies in this area will determine the extent of financial assistance granted to Polish entrepreneurs in the coming years as well as the limits for using such support as an instrument of economic policy.