

dr Artur Bartoszewicz¹

Katedra Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej
Zakład Strategii i Programowania Rozwoju
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Pomoc publiczna narzędziem polityki spójności UE w ramach *multilevel governance* na poziomie krajowym i wspólnotowym – doświadczenia i wprowadzane zmiany

WPROWADZENIE

Proces przygotowania do integracji, a następnie wejście Polski w struktury Unii Europejskiej pozwoliło na uzyskanie istotnej rozwojowo pomocy ze źródeł funduszy UE. Wsparcie kierowane było z funduszy przedakcesyjnych, a następnie w ramach Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej i Morskiej. Największe oddziaływanie rozwojowe, z uwagi na wartość transferowanych środków, ma interwencja prowadzona w ramach europejskiej polityki spójności [Szlachta, 2013, s. 215].

Komisja Europejska (KE) we współpracy z Radą i Parlamentem Europejskim planując i wdrażając polityki rozwojowe kształtuje systemowe rozwiązania pozwalające na wdrażanie ich założeń zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym regionalnym, a nawet lokalnym. Projektowany system absorpcji zakłada spójne i jednolite rozwiązania stosowane we wszystkich państwach członkowskich, wpisujące się w cele danej polityki, gwarantujące realną partycypację państwa członkowskiego w proces decyzyjny zarówno na etapie planowania, programowania, jak i realizacji założonych działań [Bartoszewicz, 2013]. Powyższe podejście wynika z aktywnego stosowania w UE wielopoziomowych rozwiązań zarządczych na wszystkich obszarach decyzji publicznej poprzez praktyczne implementowanie metodyki *multilevel governance* [Bartoszewicz, 2013, s. 64].

Prorozwojowa interwencja miliardowej wartości środków publicznych nie-
sie za sobą nie tylko oczekiwanie uzyskiwania pożądaných efektów, ale również

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej, Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa, al. Niepodległości 128, 02-554 Warszawa, tel. +48 602 288 576, e-mail: artbar@hot.pl, artur.bartoszewicz@sggwaw.pl.

ryzyko generowania zakłóceń rynkowych w obszarze konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim. Dlatego też, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich podejmowane są aktywne działania regulujące zasady udzielania pomocy państwa skierowanej do uczestników tego rynku. Zgodnie z ugruntowaną, wieloletnią wykładnią KE oraz Trybunału Sprawiedliwości (TS) zdefiniowane zostały cechy transferu zasobów publicznych, który stanowi pomoc publiczną (pomoc państwa), stosowanie którego poza ściśle określonymi przypadkami jest zakazane i podlega szczególnemu nadzorowi, zarówno ze strony KE, jak i władz poszczególnych państw członkowskich [Kurcz (red.), 2009].

Z uwagi jednak na rozwój rynku, jak i na ewolucje polityk wspólnotowych, koniecznym staje się unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Następuje to permanentnie w trakcie przygotowania kolejnych decyzji odnoszących się do wieloletnich ram finansowych UE. Obecnie, poza powyższymi działaniami, prowadzona jest kompleksowa reforma w dziedzinie polityki pomocy publicznej, która w znaczący sposób reorganizuje procesy i zasady związane z jej udzielaniem. Zarówno zakres reformy, jak i jej proces wpisuje się w metodykę *multilevel governance* i włącza w jej proces wszystkich przyszłych uczestników i beneficjentów polityki.

UDZIELANIE POMOCY PUBLICZNEJ W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI UE

Polityka Spójności UE (PS) prowadzona jest w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym [Traktat z Lizbony, 2007 art. 158]. Instrumentami tej polityki są: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS). Dodatkowo poszczególne państwa członkowskie, zgodnie z zasadą współfinansowania, uruchamiają środki krajowe z poziomu budżetu centralnego i budżetów samorządowych (przy udziale środków niepublicznych pochodzących z zasobów beneficjentów pomocy) zapewniając spójność interwencji z założonymi celami na daną perspektywę programową. Wielopoziomowy system decyzyjny odnoszący się do: zasad planowania i programowania, zarządzania, finansowania, kontroli, monitorowania i ewaluacji pozwala na przeprowadzanie tych procesów w tożsamych formach na wszystkich poziomach interwencji od krajowego, poprzez regionalny do lokalnego. Uruchamiane przez UE rozwiązania zarządcze oparte zostały na metodyce *multilevel governance* [Kojło, 2009]. W swym założeniu wykorzystuje ona perspektywiczną, długookresową, wielopłaszczyznową, ponadnarodową koncepcję integracji ładu administracyjno-regulacyjnego opracowaną na początku lat 90. [*Europejskie Rządzenie*, 2001].

Wartość interwencji organizowanej tą metodą dokonanej w Polsce od 1 maja 2004 r. (tj. od momentu wstąpienia Polski do UE) jest znacząca i w istotny sposób oddziałuje na kształt i kierunki rozwoju rynku krajowego, a pośrednio

i wspólnotowego. Tylko na lata 2004–2006 łączna suma zaangażowanych środków publicznych (fundusze strukturalne, FS, środki krajowe) wynosiła 14,9 mld euro, z czego 11,4 mld euro, tj. 76,3% całości sumy pochodziło ze środków wspólnotowych. Środki te były wydatkowane począwszy od roku 2004 aż do roku 2009, a w przypadku FS ostatecznie do 2010 r. [*Narodowy Plan Rozwoju*, 2003 oraz *Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności*, 2003]. W latach 2007–2013 założono, że łączna suma środków wydatkowanych na realizację perspektywy wyniesie około 85,6 mld euro. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych w Polsce, w ramach PS, Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Rybackiej, wynosiła ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE [*Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, 2007]. Kolejna perspektywa 2014–2020 pozwoli na uruchomienie w Polsce, tylko w ramach europejskiej PS, kwoty ok. 77,6 mld euro [*Umowa Partnerstwa*, 2014].

Ocena oddziaływania PS na rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny kraju prowadzona jest zarówno przez państwa członkowskie, jak i KE (na poziomie wspólnotowym objawia się to m.in. corocznymi raportami z wykorzystania funduszy strukturalnych i FS, jak i przede wszystkim wydawanym co trzy lata Raportem Kohezyjnym oraz organizowanym przy tej okazji Forum Kohezyjnym) [Bartoszewicz, 2013, s. 78 i n.].

Z piątego Raportu Kohezyjnego wynika, że fundusze przyznane w ramach polityki strukturalnej w latach 2000–2006 bezpośrednio lub pośrednio przyczyniły się do utworzenia około miliona miejsc pracy w przedsiębiorstwach oraz prawdopodobnie aż 10-procentowego dodatkowego wzrostu PKB w regionach objętych Celem 1. w UE-15 [*Inwestowanie w przyszłość Europy*, 2010].

Z kolei w szóstym Raporcie Kohezyjnym potwierdzono, że w latach 2007–2012 tylko EFRR umożliwił stworzenie prawie 600 000 miejsc pracy². Zainwestowano łącznie w 200 000 projektów małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz w 80 000 nowych przedsiębiorstw, sfinansowano 22 000 projektów obejmujących badania i współpracę w sektorze przedsiębiorczości, 5 mln osób objęto zasięgiem łączności szerokopasmowej, a 5,5 mln obywateli podłączono do oczyszczalni ścieków. Ponadto w ramach PS zbudowano 3000 km europejskich sieci transportowych o kluczowym znaczeniu (15% całej sieci TEN-T) oraz dwukrotnie zwiększono finansowanie działalności w obszarze badań i rozwoju przez rządy słabiej rozwiniętych państw członkowskich. W tym samym okresie z EFS udzielono wsparcia 68 mln uczestników projektów. Wsparcie to pomogło znaleźć pracę 5,7 mln bezrobotnych lub biernych zawodowo osób i nabyć prawie 8,6 mln kwalifikacji. Zgłoszono ponad 400 000 przypadków powstania nowych przedsiębiorstw i założenia własnej działalności gospodarczej. [*Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, 2014, s. 16–17]. Istotną cechą

² Liczba ta stanowi niemal 20% szacowanych utraconych miejsc pracy od początku kryzysu finansowego.

rozkładu korzyści z wdrażania PS jest również rosnący poziom dysparytetów wewnątrz krajów, przy malejących różnicach między krajami UE, np. dla UE-15 z 55% w 1980 r. do 14% w 2005 roku. W Polsce relatywny wzrost PKB *per capita* szedł w parze ze wzrostem dysparytetów regionalnych [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta (red. nauk.), 2014, s. 63–64].

Pomimo podziału w UE na kraje beneficjentów netto – otrzymujące więcej z budżetu UE, niż do niego wpłacające, oraz kraje płatników netto – wpłacające więcej, niż pobierające z budżetu UE, PS poprzez alokację dla danego kraju oddziałuje pośrednio również na pozostałe kraje członkowskie, także płatników netto. Szacuje się, że sumaryczna wartość całkowitych (bezpośrednich i pośrednich) korzyści uzyskanych przez kraje UE-15 w wyniku realizacji PS UE w Polsce w latach 2004–2015 wynosi ponad 37,8 mld euro, czyli prawie 151 mld zł. Największy udział w efektach ma gospodarka Niemiec – kraju prowadzącego z Polską najintensywniejszą wymianę handlową. Uwzględnienie korzyści pośrednich dla przedsiębiorstw z krajów UE-15 znacznie zwiększa uzyskane oszacowanie efektu całkowitego w porównaniu do oszacowań opartych wyłącznie o korzyści bezpośrednie, skwantyfikowane na drodze badania mikroekonomicznego. Łączne korzyści pośrednie są bowiem ponad dziesięciokrotnie większe od korzyści bezpośrednich [*Ocena korzyści uzyskiwanych przez Państwa UE-15...*, 2010, s. 76 i n.].

Uruchamianie środków ze źródeł publicznych ujętych w ramach europejskiej PS możliwe jest przy zastosowaniu pomocy publicznej lub w trybach bez pomocy publicznej. Źródłowym przepisem całego systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 107 ust. 1 Traktatu TFUE (dawnej 87): „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi” [Wersje skonsolidowane TUE i TFUE, 2013, s. 121]. Wykładnia tego przepisu była wielokrotnie dokonywana, w różnych aspektach i przez różne organy stosujące TFUE, w szczególności przez TS oraz KE (zob.: *Projekt – Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE*, 2014).

Przepisy dotyczące pomocy publicznej stosuje się do przedsiębiorstw, za które uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną [Załącznik I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 651/2014, art. 1]. Pojęcie to jest szeroko rozumiane i obejmuje swym zakresem wszystkie kategorie podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej oraz źródeł finansowania (zob. m.in. orzeczenie w sprawie C-41/90 Höfner i Elser przeciwko Macrotron GmbH, Zb. Orz. TS 1991, s. I-1979). Nie ma znaczenia fakt, że są to podmioty nienastawione na zysk (zob. m.in.: Orzeczenie z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany, sprawa C-67/96, Zb.

Orz. TS 1999, s. I-5751). Przepisy prawa UE znajdują zastosowanie również do podmiotów sektora publicznego prowadzących działalność gospodarczą. Podstawowe znaczenie ma rodzaj prowadzonej przez podmiot działalności. Przez działalność gospodarczą należy rozumieć, zgodnie z orzecznictwem sądów UE, oferowanie towarów i usług na rynku (zob. m.in.: pkt 19 sprawy C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, 2001, ECR I-8089 oraz pkt 75 połączonych spraw C-180/98 do C-184/98, *Pavlov and Others*, 2000, ECR I-6451). Pojęcie to dotyczy zarówno działalności produkcyjnej, jak i dystrybucyjnej oraz usługowej. Nie jest istotne występowanie zarobkowego charakteru działalności. W związku z tym, działalność gospodarczą, w rozumieniu prawa konkurencji UE, prowadzić mogą także różnorodne podmioty typu non profit. Przy ocenie charakteru danej działalności KE i TS kierują się możliwością występowania na określonym rynku rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji ze strony innych podmiotów [Bartoszewicz, 2012, s. 784, 787].

Ustalenie, czy w określonej transakcji występuje pomoc publiczna polega na zbadaniu, czy jednocześnie występują wszystkie wyżej przedstawione przesłanki. Organem, w którego kompetencji pozostaje uznanie pomocy za dopuszczalną (lub niedopuszczalną) jest KE, co wynika z przepisów art. 108 TFUE. KE może wykonywać tę kompetencję na dwa sposoby poprzez ocenę środka pomocowego zgłoszonego przez państwo członkowskie lub poprzez wydanie rozporządzenia, uznającego określone środki pomocowe za zgodne ze wspólnym rynkiem. Środkiem pomocowym może być pomoc indywidualna oraz program pomocowy. Udzielenie pomocy publicznej jest również możliwe po zastosowaniu wyłączenia grupowego, które jest przyjmowane w formie rozporządzenia KE znoszącego obowiązek notyfikacji środków pomocowych spełniających warunki określone w tym rozporządzeniu [*Pomoc publiczna...*, 2008, s. 6 i n.].

Poza udzielaniem pomocy na zasadach ogólnych istnieją jeszcze tryby udzielania pomocy na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oraz pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Ponadto, powszechnie stosowana jest też pomoc *de minimis*, która w założeniu nie spełnia wszystkich przesłanek traktatowych dotyczących pomocy publicznej, a tym samym nie grozi zakłóceniem konkurencji. Istotnym obszarem oddziaływania pomocy publicznej jest wsparcie sektorów wrażliwych i transportu. [*Wspólnotowe zasady...*, 2007].

W Polsce zgodnie z zapisami ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej monitorowanie pomocy publicznej prowadzone jest przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który ponadto opiniuje projekty pomocy, notyfikuje je w KE oraz reprezentuje rząd polski w postępowaniu przed KE i sądami europejskimi [ustawa PP, 2004].

Z zapisów corocznego Raportu o pomocy publicznej w Polsce, udzielonej przedsiębiorcom w 2013 r. wynika, że w tym roku udzielono przedsiębiorcom pomocy w kwocie 20 618,6 mln zł (tj. 4912,1 mln euro), z czego 4047,0 mln zł stanowiła pomoc udzielona w transporcie (Zgodnie z metodologią stosowaną przez KE wszelkie szczegółowe zestawienia i analizy struktury udzielonej po-

mocy publicznej dokonywane są z wyłączeniem pomocy udzielonej w sektorze transportu). Wartość pomocy po wyłączeniu pomocy w transporcie wyniosła w 2013 r. 16 571,7 mln zł, co stanowi 1,01% PKB [Raport UOKiK, 2013, s. 15].

W Raportach dokonano też analizy danych z lat 2008–2013, z której wynika, że do 2010 r. następował stopniowy wzrost wartości udzielanej pomocy publicznej, z uwagi na uruchamianie projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w ramach polityki spójności. W odniesieniu do całej wartości pomocy publicznej nastąpił w tym okresie wzrost z 14 383,1 mln zł w 2008 r. do 24 087,3 mln zł w 2010 roku. W kolejnych latach nastąpiło ustabilizowanie i od 2010 r. następuje spadek wartości pomocy (w 2013 r. spadek o 17% w porównaniu z rokiem 2010). Spadek wynika z ograniczenia udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz pomocy publicznej udzielanej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Z uwagi na cele Polityki spójności oraz typy prowadzonych operacji najczęściej w tym okresie udzielono pomocy regionalnej (udzielanie oparte na mapie pomocy i skierowane do inwestycji nowych, nieodtworzonych, stosujące również tzw. efekt zachęty). Jej wartość w 2013 r. wzrosła o 10% w porównaniu z rokiem poprzednim (w 2012 r. wzrost ten wyniósł 25%), o czym zadecydował głównie wzrost wartości pomocy na wspieranie nowych inwestycji (o 1217,5 mln zł), przede wszystkim tej finansowanej z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013. Warto też zauważyć inny trend, tj. wzrastanie wartości pomocy horyzontalnej w 2012 r. o 3,1%, zaś spadek o 2% w 2013 roku. Ma to związek z pomocą udzielaną z przeznaczeniem na badania i rozwój, która w 2012 r. wzrosła o 774,7 mln zł, zaś w 2013 r. spadła już o 345,4 mln zł (przy równoczesnym spadku pomocy z przeznaczeniem na ratowanie o 390,2 mln zł), pomimo tego, że jest to główny obszar zainteresowania zarówno strategii lizbońskiej, jak i jej następczyni – strategii Europa 2020 [Raport UOKiK, 2012, s. 77 oraz Raport UOKiK, 2013, s. 72].

Warto podkreślić, że w 2013 r. aktywnych było 128 przyjętych przez KE programów pomocowych, w ramach których można było udzielać pomocy publicznej. Wysoka ich liczba wynika z dużej liczby programów pomocowych poszczególnych gmin (30 programów) oraz z przyjętej przez KE zasady, że każda notyfikowana zmiana zatwierdzonego programu pomocowego uznawana jest za nowy, odrębny program. [Raport UOKiK, 2013, s. 74].

Dla porównania wartość pomocy publicznej udzielonej w roku 2004 – pierwszym roku członkostwa Polski w UE – wyniosła 16 400,6 mln PLN, co stanowiło 3617,3 mln euro. Z wyłączeniem pomocy w transporcie (7591,3 mln PLN), osiągnęła wartość 8809,3 mln PLN, co również stanowiło 1,0% ówczesnego PKB [Raport UOKiK, 2005, s. 35]. Wskazuje to na zdecydowaną rolę europejskiej polityki spójności w kształtowaniu wartości udzielanej pomocy publicznej uczestnikom rynku, a tym samym kształtowaniu reguł jego rozwoju.

KIERUNKI REFORMY POLITYKI POMOCY PUBLICZNEJ

Pierwsze znaczące zmiany w zakresie porządkowania polityki pomocy publicznej podjęte zostały w 2005 roku. Wówczas KE zapowiedziała dostosowanie zasad pomocy państwa określonych w traktacie, w sposób, który bardziej zachęci państwa członkowskie do współuczestniczenia w realizacji ówczesnie wdrażanej strategii lizbońskiej poprzez ukierunkowywanie pomocy na zwiększanie konkurencyjności przemysłu europejskiego i tworzenie trwałych miejsc pracy, zapewnienie spójności społecznej i regionalnej oraz poprawę usług publicznych. KE z jednej strony zachęcała państwa członkowskie oraz poszczególne regiony do traktowania w sposób priorytetowy działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki regionalnej, z drugiej zaś uświadamiała, że środki takie zakłócają rynek. Jednocześnie przestrzegała przed zakłócaniem konkurencji poprzez dyskryminację przedsiębiorstw nieotrzymujących pomocy w stosunku do przedsiębiorstw, które ją otrzymują. Już wówczas uznawano, że środki te jako takie mogą stanowić zagrożenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. [*Wspólnotowe zasady ...*, 2007, s. 2].

W założeniu kolejne zmiany, podjęte w roku 2012, skierowane zostały na unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa z uwagi na wejście w życie nowej Strategii Europa 2020. Oczekiwano, że Europa będzie dzięki niej funkcjonowała w sposób inteligentny, zrównoważony i sprzyjała będzie włączeniu społecznemu. W Komunikacie zauważono, że do zapewnienia efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego niezbędne jest wdrożenie dwóch instrumentów. Pierwszym ma być nowe rozporządzenie dotyczące wyłączeń blokowych (ogólnie przyzwolonych typów transferów) w celu utworzenia jednego zintegrowanego rynku bez granic między państwami. Drugim – określenie reguł polityki konkurencji obejmującej kontrolę pomocy państwa, zapewniającej funkcjonowanie tego rynku wewnętrznego bez zakłóceń wywołanych antykonkurencyjnym zachowaniem przedsiębiorstw lub państw członkowskich poprzez faworyzowanie niektórych podmiotów względem innych [*Unowocześnienie unijnej polityki...*, 2012, s. 2].

Wskazano na konieczność unowocześnienia kontroli pomocy państwa, tak by poprawić jakość działań KE w tym zakresie. Docelowo zamierzano przekształcić ten instrument w narzędzie umożliwiające propagowanie należytego wydatkowania środków publicznych. Uznano, że obecna złożoność przepisów materialnych i ram proceduralnych (te same zasady do spraw mniejszej i większej wagi) stanowi zbyt duże wyzwanie dla kontroli pomocy państwa. Przed reformą postawiono trzy cele [*Unowocześnienie unijnej polityki...*, 2012, s. 3]:

- pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym – zgodnie z założeniami Strategii Europa 2020;

- skupienie uwagi KE w działaniach kontrolnych prowadzonych *ex ante* na sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny, przy jednoczesnym wzmocnieniu współpracy państw członkowskich w zakresie egzekwowania reguł pomocy państwa – bezpośrednie wzmocnienie *multilevel governance*;
- optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji – pośrednie wzmocnienie *multilevel governance*.

Kompleksowość przeprowadzanej reformy obejmuje następujące działania wprowadzane na poziomie krajowym i wspólnotowym [*Unowocześnienie unijnej polityki...*, 2012, s. 6 i n.]:

- ustalenie i zdefiniowanie wspólnych zasad mających zastosowanie do oceny zgodności wszystkich środków pomocy ze wspólnym rynkiem, przeprowadzanej przez KE: doprecyzowanie i wyjaśnienie pojęcia pomocy państwa – nowy Komunikat (tzw. *notion of the aid communication*) oraz ustalenie i zdefiniowanie wspólnych zasad (tzw. *common principles*) stosowanych przy ocenie zgodności wszystkich środków pomocy z rynkiem wewnętrznym;
- rewizja i ujednoczenie wytycznych w sprawie pomocy państwa, w tym m.in. nowe Wytyczne ws. pomocy regionalnej, nowe Wytyczne ws. pomocy na badania, rozwój i innowacje, nowe Wytyczne ws. pomocy na ochronę środowiska, nowy Komunikat ws. finansowania o podwyższonym ryzyku (*Risk Capital*), nowy Komunikat ws. pomocy w ramach ubezpieczeń kredytów eksportowych, konsultacje w sprawie pomocy dla portów, nowy Komunikat ws. wytycznych lotniskowych, nowe Wytyczne ws. pomocy na ratowanie i restrukturyzację, nowy Komunikat ws. produkcji kinematograficznych i innych produkcji audiowizualnych (*Cinema Communication*), nowe Wytyczne ws. pomocy na sieci szerokopasmowe (*Broadband Guidelines*) oraz nowy Komunikat w sprawie pomocy na realizację ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania;
- rewizja rozporządzenia *de minimis*: nowe rozporządzenie dotyczące *de minimis* ogólnego oraz nowe rozporządzenie dotyczące *de minimis* w rolnictwie;
- zmiany w rozporządzeniu upoważniającym Rady: zmiana rozporządzenia proceduralnego 659/1999; zmiana Rozporządzenia wykonawczego (794/2004) do rozporządzenia 659/1999 oraz zmiana rozporządzenia upoważniającego 994/1998.
- rewizja i rozszerzenie zakresu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych: zmiana ogólnego Rozporządzenia nr 800/2008 – projekt nowego rozporządzenia ws. wyłączeń blokowych oraz projekt nowego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych – nowe przeznaczenia pomocy (na podst. nowego rozporządzenia upoważniającego 994/98 przyjętego w dniu 22 lipca 2013 r.)

W zakresie ww. zmian przyjęty został szczegółowy harmonogram ze wskazaniem roli KE i państw członkowskich, który w okresie od połowy 2012 r. do końca

2014 r. ma doprowadzić do wprowadzenia nowoczesnych, odpowiadających na wyzwania strategiczne metod i zasad udzielania, a przede wszystkim kontroli pomocy publicznej w UE. Wskazane powyżej dokumenty publikowane są na stronach KE [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html].

PODSUMOWANIE

Polska jest nadal największym beneficjentem pomocy w UE, dlatego też reforma pomocy publicznej w najistotniejszym stopniu wpłynie na swobodę decyzji publicznej w jej gospodarce. Skala środków, które wpływają do Polski w wyniku realizacji europejskiej polityki spójności w znaczący sposób determinuje wartość i kierunki udzielanej pomocy publicznej.

Proponowane zmiany zasad udzielania pomocy publicznej, szczególnie w obszarze regionalnej pomocy oraz utrzymanie na dotychczasowym poziomie wartości limitu pomocy *de minimis* [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013, ust. 3], zdeterminują trudności w uruchamianiu kolejnej perspektywy finansowej UE. Wyłączenie pomocy na następujące obszary: infrastruktura badawcza, klastry innowacyjne, efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy, infrastruktura energetyczna, recykling i ponowne wykorzystanie odpadów, infrastruktura szerokopasmowa, infrastruktura związana z kulturą i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, infrastruktura sportowa i wielofunkcyjna infrastruktura rekreacyjna, porty lotnicze i porty z pomocy regionalnej [Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014, 2014, ust. 76], przy znaczącej skali planowanej interwencji w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 na te sektory spowoduje konieczność poszukiwania innych trybów pomocowych. Jednak wytworzenie nowych programów pomocowych lub przeprowadzanie każdorazowo procedury notyfikacji pomocy indywidualnej może opóźnić absorpcję funduszy UE przewidzianych na lata 2014–2020.

Wprowadzana reforma potwierdza zasadność stosowania metodyki *multi-level governance* w zarządzaniu wspólnotą, dlatego dokonuje w tym systemie zmian i udoskonalień na tak wrażliwym polu, jakim jest polityka pomocy publicznej. Szczególnie istotne zmiany dotyczą ról KE i państw członkowskich, jak też zakresu swobody w udzielaniu pomocy publicznej. Nowe rozporządzenie dotyczące wyłączeń blokowych w znacznym stopniu ułatwi tworzenie nowych instrumentów pomocowych i staje się m.in. odpowiedzią na wymagane w nowej perspektywie instrumenty zwrotne i narzędzia podwyższonego ryzyka. Ważnym elementem zmian jest ujednoczenie zasad i reguł, a przede wszystkim interpretacji pojęć tworzących podstawy decyzji na poziomie krajowym i wspólnotowym.

LITERATURA

- Bartoszewicz A., 2013, *Strategie, polityki i narzędzia wspierania kreatywności i innowacyjności w gospodarce w Unii Europejskiej. Praktyczne zastosowanie multilevel governance na poziomie krajowym i wspólnotowym*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace, nr 4(16)/2013, SGH, Warszawa.
- Bartoszewicz A., 2012, *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego* [w:] *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 88, SGH, Warszawa.
- Bartoszewicz A., 2013, *Programowanie rozwoju w standardach Unii Europejskiej* [w:] *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 92, SGH, Warszawa.
- Bartoszewicz A., 2012, *Realizacja programu budowy elektrowni jądrowej w Polsce w kontekście przepisów pomocy publicznej UE* [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, red. K. Jeleń, Z. Rau, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Europejskie Rządzenie*. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku.
- Inwestowanie w przyszłość Europy, Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, 2010, Raport Komisji, Unia Europejska, listopad.
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*, 2014, Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska, lipiec.
- Kojło S., Leszczyńska K., Lipski S., Wiszczun E., 2009, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa.
- Kozak M. W., 2013, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, nr 6(1/2013).
- Projekt – Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE*, 2014, Komunikat Komisji, Bruksela.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez Państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, aktualizacja 2010, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010 r.
- Plan działań w zakresie pomocy państwa*, SEC (2005) 795 COM (2005) 107 wersja ostateczna.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty Promowanie wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, 2003, Bruksela–Warszawa, grudzień 3.
- Polska Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa.
- Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, 2007, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj.

- Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007–2013. Poradnik dla administracji publicznej*, 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec.
- Kurcz B. (red.), *Pomoc państwa wybrane zagadnienia*, 2009, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Tokaj-Krzewska A., Żołnierski A. (red.), *Pomoc publiczna. Poradnik przedsiębiorcy*, 2003, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2013 r., 2014, UOKiK, Warszawa, październik.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 r., 2013, UOKiK, Warszawa, wrzesień.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r., 2005, UOKiK, Warszawa, listopad.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r.).
- Rozporządzenie Komisji (UE) (draft) zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Bruksela 2013.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z dnia 26.06.2014).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352/1 z dnia 24.12.2013 r.).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352/9 z dnia 24.12.2013 r.).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 733/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 994/98 dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 204/11 z dnia 31.07.2013 r.).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 204/15 z dnia 31.07.2013 r.).
- Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006*, 2003, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty.
- Szlachta J., 2013, *Wyzwania przed europejską polityką spójności* [w:] *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. J. Staciewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 92, SGH, Warszawa.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE Seria C nr 306 z 17 grudnia 2007 r. Wersja ujednolicona zmienianych traktatów – traktatu rzymskiego z 1957 r. i traktatu z Maastricht z 1992 r. – Dz. Urz. UE Seria C nr 115 z 9 maja 2008 r.).

- Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.
- Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 8.05.2012 r. COM(2012) 209 final.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 z późn. zm.).
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 12 listopada 2012 r. (ostatnia aktualizacja: 27 lutego 2013 r.), (OR. fr) 6655/7/08 REV 7.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red. nauk.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum*, Komisja Europejska, aktualizacja: 15 lutego 2007 r.
- Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (2013/C 209/01) (Dz. Urz. UE C 209/1 z dnia 23.07.2013 r.).

Streszczenie

Proces przygotowania do integracji, a następnie wejście Polski w struktury Unii Europejskiej pozwoliło na uzyskanie istotnej rozwojowo pomocy ze źródeł funduszy UE. Największe oddziaływanie rozwojowe, z uwagi na wartość transferowanych środków, ma interwencja prowadzona w ramach Polityki Spójności UE. Projektowany w niej system absorpcji zakłada spójne i jednolite rozwiązania stosowane we wszystkich państwach członkowskich, wpisujące się w cele polityki, gwarantujące realną partycypację państwa członkowskiego w proces decyzyjny zarówno na etapie planowania, programowania, jak i realizacji założonych działań. Powyższe podejście wynika z aktywnego stosowania w UE metod *multilevel governance*.

Prorozwojowa interwencja miliardowej wartości środków publicznych niesie ze sobą ryzyko nie tylko uzyskiwania pożądaných efektów, ale również generowania zakłóceń rynkowych w obszarze konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim. Dlatego też, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich podejmowane są aktywne działania regulujące zasady udzielania pomocy skierowanej do uczestników tego rynku. Z uwagi jednak na rozwój rynku, jak i na ewolucje polityk wspólnotowych, koniecznym staje się unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Kompleksowa reforma w dziedzinie polityki pomocy państwa, która w znaczący sposób reorganizuje procesy i zasady związane z jej udzielaniem wpisuje się w metodykę *multilevel governance* poprzez włączanie w jej proces wszystkich przyszłych uczestników i beneficjentów polityki. Skala proponowanych zmian w istotny sposób wpływa na zasady przyszłych interwencji publicznych i ogranicza ryzyka dotychczasowych negatywnych doświadczeń w UE w tym obszarze. Polska jest największym beneficjentem pomocy UE, dlatego też reforma pomocy publicznej w największym stopniu wpłynie na swobodę decyzji publicznej w naszej gospodarce.

Słowa kluczowe: pomoc państwa (pomoc publiczna), fundusze unijne, wielopoziomowe zarządzanie, polityka spójności Unii Europejskiej

State Aid as a Tool of EU Cohesion Policy in the Context of Multilevel Governance at National and European Level – Experiences and the Changes

Summary

The process of preparing for integration, and Polish entry to the European Union has offered a substantial developmental aid from EU funds. The greatest impact of development, due to the value of the transferred funds, is intervention conducted within the EU Cohesion Policy. Designed in the absorption system assumes a consistent and uniform solution applicable in all Member States, suited to the objectives of the policy, to ensure real participation of the Member State in decision-making in the planning, programming and implementation of established operations. This approach stems from active use in the EU multilevel governance methods.

Pro-development intervention worth billions of public funds entails risks not only to achieve the desired effects, but also generate market distortions in the area of competition in the European Market. Therefore, both at Community and individual Member States are taken active measures to regulate the rules for granting aid to the participants in this market. However, due to the development of the market and on the evolution of EU policies, it becomes necessary to modernize the EU's policy in the field of State aid. A comprehensive reform of state aid policy, which significantly reorganizing processes and policies related to the granting of prints in the methodology multi-level governance by involving in the process of all the future participants and beneficiaries of the policy. The scale of the proposed changes have a significant impact on future rules for public intervention and reduces the risk of past negative experiences in the EU in this area. Poland is the biggest beneficiary of EU aid, which is why reform of state aid in the greatest impact on the discretion of the public in the Polish economy.

Keywords: state aid, EU funds, multi-level governance, the cohesion policy of the European Union

JEL: O200