

mgr Daria Kostecka  
Instytut Nauk Ekonomicznych  
Zakład Polityki Gospodarczej  
Uniwersytet Wrocławski

## **Pomoc publiczna a ochrona konkurencji w Polsce i Unii Europejskiej**

Problem pomocy państwa dla przedsiębiorstw (pomocy publicznej) jest zjawiskiem niezwykle kontrowersyjnym. Z jednej strony wolny rynek wymaga ochrony konkurencji i zakazu udzielania pomocy publicznej. Z drugiej zaś istnieje potrzeba wspierania przez państwo pewnych dziedzin gospodarki i wspomagania przemian strukturalnych.

Ze względu na znaczenie pomocy publicznej tak dla rozwoju przedsiębiorstw jak i dla ochrony konkurencji rodzi się pytanie, czy państwo powinno wspierać przedsiębiorstwa, czy chronić konkurencję? Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie okazuje się niezwykle trudne. Pomoc publiczna stanowi bowiem istotne narzędzie polityki gospodarczej. W zależności od modelu gospodarki pomoc ta jest mniej lub bardziej nasiloną. W krajach o rozbudowanym interwencjonizmie, państwo odgrywa czynną rolę w kształtowaniu rynku i jest aktywnym uczestnikiem gry rynkowej. Z kolei w gospodarkach opartych na modelu liberalnym, państwo pełni rolę regulatora, który powinien zapewnić sprawne funkcjonowanie rynku.

Współcześnie większość krajów można zakwalifikować do typu pośredniego. Państwo, zapewniając warunki sprawnego funkcjonowania rynku, występuje wówczas w roli regulatora, ale jednocześnie stymuluje pewne procesy gospodarcze<sup>1</sup>. W praktyce w wielu krajach istnieje tendencja do zapewnienia gwarancji równości gospodarczej i równego traktowania podmiotów gospodarczych, ale nie można całkowicie wyeliminować pomocy państwa. Pomoc publiczna jest bowiem narzędziem umożliwiającym realizację celów, które nie byłyby możliwe do spełnienia w normalnych warunkach rynkowych (np. wyrównywanie dysproporcji w rozwoju regionów).

Konieczność udzielania pomocy jest uwarunkowana szybkimi przemianami technologicznymi i zmianami we wzorcach konsumpcyjnych społeczeństw, które stanowią istotne zagrożenie dla pewnych gałęzi przemysłu. W tych przypadkach pomoc publiczna stanowi element wspomagający dostosowania i nie zawsze narusza reguły rynku. Kolejnym czynnikiem skłaniającym do udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorstwom jest ochrona środowiska. Innych przykładów dostarczają tzw. sytuacje zagrożeń nadzwyczajnych, wynikających z działań człowieka jak np. wojny, ataki terrorystyczne, powstania, oraz niezależnych od człowieka np. klęski żywiołowe. Ponadto dość powszechnym zjawiskiem jest pomoc dla instytucji kulturalnych, pomoc udzielana dla rozbudowy infrastruktury transportowej, czy pomoc dla rolnictwa.

---

<sup>1</sup> Zob. L. Mahboobi, *Recent privatisation trends*, Sixth Session of the OECD Privatisation, Budapest 2000; Guy Peters, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 38-45; por. W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971; Peacock A., *X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints* w: H. Hanusch (red.) *The anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, 1983.

Odrębnym problemem jest pomoc dla przedsiębiorstw zaliczanych do małych i średnich. W Unii Europejskiej wspieranie dla małych i średnich przedsiębiorstw odbywa się na czterech podstawowych poziomach: wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Na poziomie wspólnotowym wsparcie obejmuje m. in.: dostęp do informacji biznesowej poprzez centra Euro-Info, BC-Net (Business Co-operation Network), uproszczenie unijnych regulacji prawnych dla małych i średnich przedsiębiorstw (przede wszystkim upraszczanie skomplikowanych procedur administracyjnych<sup>2</sup>), fundusze dla rozpoczynających działalność gospodarczą, udzielanie gwarancji kredytowych przez powołane do tego celu instytucje finansowe, działania popierające transfer innowacji i technologii. Państwa członkowskie Unii Europejskiej w swych ustawodawstwach krajowych wprowadzają liczne regulacje mające na celu wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw<sup>3</sup>. Najczęstsze to: dostęp do kredytów bankowych poprzez tworzenie systemu gwarancji kredytowych udzielanych przez rząd bądź władze lokalne zainteresowanym przedsiębiorstwom, system zachęt podatkowych (ulgi podatkowe), wspieranie inwestycji, redukcje składki na ubezpieczenie społeczne.

Pomoc publiczna jest istotnym czynnikiem wspierającym rozwój tego sektora. Ma ona na celu usuwanie zagrożeń, jakie napotykać małe i średnie przedsiębiorstwa oraz unikanie sytuacji, w których nie są one konkurencyjne na rynku. Chodzi tu przede wszystkim o stworzenie przyjaznego otoczenia, ułatwiającego powstawanie i rozwój tego rodzaju przedsiębiorstw, nie powodując jednocześnie naruszenia konkurencji.

W Unii Europejskiej przygotowano Wieloletni Program dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości, który w szczególności dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw. Program ten obejmuje lata 2001-2005. Jego celem jest m. in.

- promowanie przedsiębiorczości i efektywnej umiejętności życiowej, zorientowanej na konsumenta i opartej na kulturze świadczenia usług,
- zachęcanie środowisk prawotwórczych i okołobiznesowych do podejmowania działań, w których badania i innowacje oraz idea przedsiębiorczości będą mogły się rozwijać,
- poprawa dostępu do źródeł finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy,
- koordynacja różnych sieci wsparcia biznesu, świadczących usługi na rzecz przedsiębiorczości.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw tego sektora może być niebezpieczna w mikroskali gdyż przynosi ona korzyści poszczególnym przedsiębiorstwom i wpływa na ich sytuację rynkową w stosunku do innych przedsiębiorstw. Niezaprzeczalne jest jednak jej znaczenie w makroskali, z punktu widzenia ogólnogospodarczego. To właśnie małe i średnie przedsiębiorstwa tworzą najwięcej miejsc pracy i pełnią rolę katalizatorów negatywnych konsekwencji restrukturyzacji zatrudnienia w dużych

<sup>2</sup> W tym przypadku przepisy ramowe uchwalone przez Komisję w sprawie dotacji zwalniają od obowiązku notyfikacji pomoc publiczną o wartości progowej de minimis 100 000 EURO udzieloną w ciągu kolejnych trzech lat.

<sup>3</sup> Polska ustawa Prawo działalności gospodarczej, wzorując się na standardach wspólnotowych również nakłada na państwo obowiązek stworzenia, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystnych warunków funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorców prowadzących małe i średnie przedsiębiorstwa.

przedsiębiorstwach. Są one istotnym narzędziem walki z bezrobociem. W rzeczywistości wspieranie ich rozwoju jest formą pomocy publicznej, ale spełnia istotną rolę gospodarczą i społeczną. Ważne jest jednak aby minimalizować negatywne skutki pomocy i kierować ją do tych dziedzin, które będą zdolne realizować cele ogólnospołeczne. W tym celu Komisja Europejska (dalej KE) opracowuje programy określające dopuszczalne kierunki wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Z tego też względu pomoc dla tego sektora jest realizowana zarówno w ujęciu horyzontalnym jak i sektorowym<sup>4</sup>.

Szczególnym problemem jest pomoc dla przedsiębiorstw będących własnością państwa lub innych władz publicznych, która częstokroć zakłóca zasady wolnej konkurencji i równości podmiotów gospodarczych. Trudno jest jednak ograniczać pomoc dla przedsiębiorstw tego sektora gdyż przepisy dotyczące pomocy publicznej nie mogą pozbawiać właściciela realizacji jego uprawnień (np. podniesienia kapitału akcyjnego). W Unii Europejskiej dla oceny, czy działanie władz publicznych wobec własnego przedsiębiorstwa jest pomocą, czy realizacją jego uprawnień właścicielskich, KE porównuje warunki przekazania funduszy przedsiębiorstwa do prawdopodobnych zachowań inwestorów prywatnych w analogicznej sytuacji. Jeśli podobnie jak państwo byliby oni skłonni zainwestować środki w dane przedsięwzięcie, przyjmuje się, że działanie państwa nie jest pomocą publiczną. W innych przypadkach pomocą taką jest<sup>5</sup>.

W świetle przepisów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, pomoc publiczna jest działaniem szczególnym, dopuszczalnym na zasadzie wyjątku. Podstawą regulacji w tym zakresie jest art. 92 Traktatu Rzymskiego. "Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień niniejszego Traktatu, każda pomoc bez względu na formę przyznawana przez państwa członkowskie lub pochodząca z funduszy państwowych, która zniekształca warunki konkurencji lub wprowadza zagrożenie zniekształcenia warunków konkurencji faworyzując pewne przedsięwzięcia lub produkcję pewnej grupy towarów co z kolei może mieć szkodliwy wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi będzie uznana za sprzeczną ze Wspólnym Rynkiem". Aby więc działanie zostało uznane za niedozwoloną pomoc publiczną, musi rodzić niebezpieczeństwo zakłócenia konkurencji i mieć choćby potencjalnie szkodliwy wpływ na wymianę pomiędzy krajami członkowskimi.

Prawo wspólnotowe zasadniczo zakazuje więc udzielania pomocy państwa, jednak z wieloma ściśle określonymi wyjątkami. Możliwe jest np. wsparcie zakładów, które przedstawią wiarygodny biznesplan szybkiego (ok. 3 lat) przywrócenia rentowności. W takim przypadku, aby zrekompensować wsparcie konkurentom, firma musi ograniczyć moce produkcyjne. Pomoc publiczna może też być przeznaczona na spełnienie unijnych norm ochrony środowiska lub pokrycie kosztów socjalnych zwolnienia pracowników przy restrukturyzacji całych gałęzi przemysłu.

W praktyce trudno jest więc określić co należy kwalifikować jako pomoc, a czego nie. Różne mogą być bowiem formy pomocy jak np. dotacje pieniężne i rzeczowe, subwencje, dokapitalizowanie ze środków publicznych (konwersja wierzytelności

<sup>4</sup> R. Zajdler, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*, „Prawo Europejskie” nr 6/2001, s. 21-23.

<sup>5</sup> Zob. ETS 1986, 2286 - "Belgia/Komisja".

państwa na udziały w kapitale firmy, zakup akcji lub udziałów, obniżenie wysokości wpłat z tytułu należności na cele socjalne), zamówienia państwowe, zwolnienia i ulgi podatkowe, odroczenie terminu płatności podatku, umorzenie należnego podatku, przyspieszona amortyzacja, zwolnienia z innych obciążeń publicznych, kredyty preferencyjne, udzielanie rządowych gwarancji lub darmowego doradztwa. Wnoszenie aportu, nabywanie akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach przez państwo nie zawsze musi być pomocą publiczną. W Unii Europejskiej stosuje się tzw. kryterium prywatnego inwestora, to znaczy niezależni audytorzy oceniają, czy inwestycja poczyniona z pieniędzy podatników jest na tyle atrakcyjna, że prywatny inwestor przeznaczyłby na ten cel własne pieniądze<sup>6</sup>.

Podstawowym kryterium kwalifikacji środków wspierania przedsiębiorstw do zakresu pomocy publicznej wydaje się być kryterium uprzywilejowania, polegające na dostarczeniu środków lub zmniejszeniu obciążeń, które są udzielane poza przyjętym na rynku systemem odpłatności<sup>7</sup>. Sprowadza się to do swego rodzaju "korzystności" świadczenia publicznego<sup>8</sup> lub zmniejszenia obciążenia. Uprzywilejowanie dotyczy może pewnych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji, którym przyznaje się pewne środki w ramach realizacji programów sektorowych, strukturalnych, regionalnych i innych<sup>9</sup>.

Generalnie można przyjąć, że pomocą publiczną są działania przynoszące korzyść beneficjentowi pomocy, będące jednocześnie kosztem dla władz publicznych. Pomoc publiczna to przysporzenie przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, które uprzywilejowują je w stosunku do ich konkurentów, w drodze dokonywania na ich rzecz (lub za tych przedsiębiorców) wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

W art. 3 TWE stwierdzono wyraźnie, że Wspólnota ma stworzyć system chroniący prawa konkurencji na wspólnym rynku, ale nie zakazuje całkowicie udzielania pomocy publicznej. W UE w celu zapobiegania miękkim finansowaniu przedsiębiorstw, pomoc publiczna jest regulowana na poziomie ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw i na poziomie Unijnym, gdzie wprowadzono liczne ograniczenia w zakresie możliwości wspierania przedsiębiorstw. Np. w art. 87.1 TWE zakazano udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom lub niektórym gałęziom przemysłu, ale z pewnymi wyjątkami.

Dopuszcza się udzielanie pomocy:

- podmiotom nie będącym przedsiębiorstwami, które nie realizują żadnych celów gospodarczych (np. instytucje kulturalne)
- podmiotom funkcjonującym w sektorze usług, pozyskiwania surowców, gospodarki przemysłowej, prowadzenia gospodarstw domowych

<sup>6</sup> Zob. A. Fomalczyk, *Wydatki pod specjalnym nadzorem*, „Rzeczpospolita”, 6 czerwca 2001.

<sup>7</sup> Dotyczy to m. in. systemu zaliczek, dopłat, prowizji, stóp procentowych itd.

<sup>8</sup> Np. w przypadku państwowych udziałów w przedsiębiorstwie mających formę dotacji w sytuacji gdy przedsiębiorstwo nie jest w stanie pozyskać potrzebnych mu środków na prywatnym rynku kapitałowym.

<sup>9</sup> Por. M. A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 950 i n.

<sup>10</sup> Przez organy udzielające pomocy należy rozumieć organy i instytucje, które podejmują decyzje lub udzielają pomocy w innej formie prawnej.

- dla niektórych gałęzi produkcji na podstawie przepisów wyłączających zawartych w Traktacie.

Dozwolona jest także pomoc w zakresie ochrony środowiska, czy stanu zagrożeń nadzwyczajnych (klęski żywiołowe, wojny, powstania), pomoc instytucjom kulturalnym, pomoc udzielana w celu rozbudowy infrastruktury, pomoc dla rolnictwa. Np. w rolnictwie w art. 36 TWE przewidziano, że Rada może zezwolić na udzielanie pomocy w celu ochrony gospodarstw upośledzonych przez warunki strukturalne i naturalne. Dopuszczalna jest także wszelka pomoc w transporcie w celu koordynacji przewozów lub opłacenia pewnych świadczeń związanych z pojęciem użyteczności publicznej.

Traktat przewiduje też pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów pod warunkiem, że jest ona przyznawana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów. Ponadto zgodnie z Traktatem istnieje możliwość udzielania pomocy gospodarkom pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec szczególnie dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie niezbędnym do skompensowania ujemnych skutków gospodarczych spowodowanych przez ten podział.

Art. 87.3 TWE zezwala także na udzielanie pomocy:

- regionalnej dla regionów o niskim poziomie życia lub zagrożonych bezrobociem.
- horyzontalnej, określonej jako mającej ogólnoeuropejskie znaczenie lub zapobiegającej poważnym zakłóceniom w gospodarce członka. Dotyczy to w głównej mierze nakładów na badania i rozwój, ochronę środowiska, rozwój energetyki i inne.
- strukturalnej (sektorowej)

W Polsce w dotychczasowej praktyce dominuje pomoc publiczna o charakterze sektorowym (np. górnictwo, w tym górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo, transport kolejowy). Jej udział w łącznej wartości pomocy w 1999 roku stanowił wprawdzie 24 proc., ale jednocześnie 34 proc. pomocy horyzontalnej (ochrona środowiska, badania i prace rozwojowe, inwestycje energooszczędne, szkolenia pracowników) przeznaczona było na restrukturyzację zatrudnienia w sektorze górnictwa węgla kamiennego.

W UE udzielanie pomocy dla przedsiębiorstw wymaga zgody Komisji. Ta z kolei dopuszcza udzielanie pomocy tylko po przeprowadzeniu postępowania notyfikacyjnego i po spełnieniu określonych warunków. Przepisy te nie dotyczą jednak pomocy eksportowej oraz pomocy dla niektórych trudnych sektorów tj. przemysłu stalowego, górnictwa węglowego, przemysłu stocznioowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu. Dziedziny te są określane jako istotne dla poszczególnych krajów i wrażliwe na zmiany ze względów społecznych. Podlegają one bowiem silnym tendencjom do utrzymywania naturalnych monopolii oraz różnym naciskom ograniczającym konkurencję i przekształcenia własnościowe.

Współcześnie zauważyć można jak gdyby dwa rozbieżne kierunki ewolucji podejścia do pomocy publicznej w UE, w których uwzględnia się nie tylko cele gospodarcze, ale też priorytety polityczne i społeczne. Z jednej strony pojawiają się nowe narzędzia pomocy publicznej, których stosowanie wcześniej było zakazane. Jako przykład może tutaj posłużyć opublikowany w 2001 r. dokument Unii Europejskiej dotyczący relacji między pomocą publiczną, a kapitałem zwiększonego ryzyka. Pozwala on na stosowanie nieco odmiennych kryteriów oceny zgodności przypadku pomocy publicznej z zasadami wspólnotowymi niż określone we wcześniejszych

wytycznych Komisji i umożliwi m. in. stosowanie pomocy w formie wsparcia kapitałowego z powodu ułomności rynku. Z drugiej strony dąży się do ograniczania pomocy, do zastępowania miękkiego prawa (soft law) czyli aktów nienormatywnych aktami normatywnymi, a proces przyznawania pomocy i przepisy prawa regulujące te kwestie w poszczególnych państwach są poddane ścisłej kontroli i nadzorowi Komisji Europejskiej<sup>11</sup>. Na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do zmniejszenia ogólnego poziomu pomocy publicznej i odejścia od pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej, mającej na celu zmniejszanie bezrobocia, rozwój regionalny, ochronę środowiska, działalność szkoleniową i badawczo-rozwojową, realizację polityki spójności. Z tego też względu dąży się do ograniczenia pomocy w poszczególnych sektorach zwłaszcza w przemyśle stalowym i węglowym.

W lutym 2002 r. Komisja Europejska przyjęła nowe wytyczne w sprawie pomocy publicznej dla przemysłu stalowego. Kodeks stalowy będzie obowiązywał do czasu wygaśnięcia Traktatu o EWWiS (tj. do 22 lipca 2002 r.). Po tym terminie pomoc publiczna zostanie poddana zasadom ogólnym, z pewnymi wyjątkami. Z uwagi na nadprodukcję stali na rynku europejskim będzie obowiązywał zakaz wspierania tego sektora ze środków publicznych w ramach programów pomocy regionalnej lub pomocy na cele restrukturyzacji bądź ratowania przedsiębiorstw. Pomoc udzielana na te cele będzie uznawana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku. Dozwolona będzie pomoc na częściową lub całkowitą likwidację hut, ochronę środowiska i działalność badawczo-rozwojową.

W przypadku przemysłu węglowego przewiduje się utrzymanie odrębnych zasad ze względu na jego rolę w systemie bezpieczeństwa energetycznego UE. Komisja Europejska dąży także do ograniczania środków przyznawanych indywidualnym przedsiębiorstwom w trybie ad hoc przeznaczonych głównie na ich ratowanie i restrukturyzację. Od 1999 r. obowiązują dość restrykcyjne wytyczne udzielenia pomocy dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

Państwa kandydujące do UE, są zobowiązane do stosowania wspólnotowych zasad konkurencji już w okresie przedczłonkowskim. Komisja Europejska uzależniła bowiem zamknięcie obszarów negocjacyjnych od spełnienia trzech warunków:

- dostosowania przepisów prawnych do *acquis comunitaire*,
- utworzenia instytucji administracyjnych, które nadzorowałyby udzielanie pomocy publicznej i prowadziłyby rejestr udzielonej pomocy,
- stosowania przyjętych zasad konkurencji w praktyce

Komisja Europejska wyraża pozytywną opinię o postępach w zakresie upowszechniania wspólnotowych zasad konkurencji przez kraje kandydackie, ale jednocześnie wyraża zaniepokojenie licznymi przypadkami naruszania tych zasad.

W przypadku Polski, pomoc państwa dla przedsiębiorstw (pomoc publiczna) jest jednym z głównych problemów wstrzymujących zamknięcie negocjacji Polski z UE w zakresie polityki konkurencji. Rozmowy miały zakończyć się pod koniec ubiegłego roku i w zasadzie Polska była na dobrej drodze żeby tego terminu dotrzymać. W tym też celu uchwalono obowiązującą od 1 stycznia 2001 r. nową ustawę o warunkach

<sup>11</sup> Por. *Subsidies, general government, EU Member states*, „European Economy”, nr 73/2001, s. 424-427.

udzielania pomocy przez państwo (dalej: ustawa o pomocy publicznej). Negocjacje jednak nie zostały zamknięte. Po pierwsze Ministerstwo Gospodarki nie przygotowało we właściwym terminie rozporządzeń wykonawczych do ww. ustawy (weszły one w życie z ośmiomiesięcznym opóźnieniem). Po drugie KE nie jest przekonana co do przejrzystości reguł udzielania pomocy przedsiębiorstwom przez państwo. Dla urzędników Komisji nie jest jasne, w jaki sposób będą egzekwowane nowe przepisy. Ponadto wyrażają oni obawy, czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który uzyskał prawo do wydania zgody lub odmowy udzielenia przez państwo pomocy przedsiębiorstwom, będzie w stanie oprzeć się naciskom ze strony uprzywilejowanych dotąd firm i sektorów, a także rządu. Dotyczy to również preferencji dla inwestorów zagranicznych (wakacje i ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty)<sup>12</sup>. Np. główne zarzuty urzędników Unii Europejskiej kierowane pod adresem Polski dotyczą charakteru ulg (a w szczególności całkowitych zwolnień z podatku dochodowego przez 10 lat i z połowy jego wymiaru przez kolejnych 10 lat) i brak możliwości oszacowania ich wartości w stosunku do poczynionej inwestycji. Prawo europejskie zezwala bowiem na sfinansowanie z pieniędzy publicznych do 50% kosztów inwestycji (65% dla małych firm) w regionach o średniej rozwoju poniżej 60% przeciętnej UE, do 40% (55% dla małych firm) w regionach mieszczących się między 60 a 75% rozwoju Unii i do 20% (35% dla małych firm) tam, gdzie poziom rozwoju wynosi od 75 do 100% poziomu rozwoju Unii. Istotnym problemem jest też pomoc przedsiębiorstwom zagrożonym upadłością, która nie wspomaga ich sanacji, a jedynie opóźnia przekształcenia strukturalne (gwarancje kredytowe, zaległości podatkowe). Jedynym odstępstwem od reguł obowiązujących w UE, na które KE wyraziła zgodę jest pomoc dla przemysłu stalowego<sup>13</sup>.

Dostosowanie do europejskich reguł nie oznacza, że pomoc państwa musi zostać ograniczona. Musi jedynie się zmienić. Wsparcie państwa dla przedsiębiorstw wynosi ok. 1,8% wartości dodanej produkcji, nieco mniej, niż przeciętnie w UE, gdzie współczynnik ten kształtuje się na poziomie 2%. W przeliczeniu na jednego zatrudnionego w Unii Europejskiej wielkość pomocy wynosi średnio 900 euro rocznie, przy czym w Polsce natomiast 600 euro.

Co roku państwa "15" przekazują ok. 90 mld euro pomocy, z czego 40 mld euro dla przemysłu. Górnictwo w Niemczech otrzymuje np. ok. 60 tys. euro pomocy rocznie na osobę, a np. koleje w UE co roku dostają od podatników ok. 30 mld euro. Do tej pory na mieszkańca b. NRD przypada ok. 6 tys. euro wsparcia. Są to jednak zaaprobowane przez KE granty w zamian za realizację biznesplanów gwarantujących przywrócenie w ciągu paru lat dochodowości przedsiębiorstwa i zakładające ograniczenie skali jego działalności (rekompensata dla konkurentów).

Warunkiem koniecznym do realizacji celów pomocy publicznej i otrzymania akceptacji ze strony KE jest zagwarantowanie przejrzystości przepływu środków publicznych. Chodzi o to, aby podatnicy wiedzieli, kto ją otrzymuje, w jakiej wysokości i jak tę pomoc wykorzystuje. Wiedza taka jest również niezbędna ministrowi finansów nadzorującemu przepływ wszystkich publicznych pieniędzy. Istotne jest także sporzą-

<sup>12</sup> Chodzi o firmy, które zainwestowały w strefach przed zmianą ich statutu 1 stycznia 2001 roku.

<sup>13</sup> Zob. E. Kaliszuk, *Polityka Wspólnoty Europejskiej w zakresie pomocy publicznej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2/2002, s. 53-54.

dzanie rzetelnych informacji o wpływie udzielonej pomocy na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw.

W krajach UE najbardziej rozpowszechnioną formą są dotacje pieniężne i rzeczowe. Umożliwiają one bowiem łatwiejszą kontrolę nad ich udzielaniem i zapewniają większą przejrzystość. W Polsce natomiast stosuje się głównie ulgi podatkowe. Najczęściej stosowaną formą pomocy publicznej są właśnie operacje dotyczące podatków i zobowiązań paropodatkowych (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty)<sup>14</sup>. Udział tej formy pomocy w łącznej jej kwocie przekracza 50%. Komisja Europejska uznaje ten sposób wspomagania przedsiębiorstw za mało przejrzysty i stosowany w celu podtrzymania przy życiu upadających firm, nie mających perspektyw normalnej działalności na konkurencyjnym rynku. Z wstępnych szacunków wynika, że w raporcie o pomocy publicznej ujęte jest tylko około 20% operacji dotyczących podatków. Kwestionowaną formą pomocy publicznej są także operacje kapitałowe polegające na wnoszeniu przez skarb państwa aportu do spółek, mających kłopoty finansowe, albo do spółek objętych prywatyzacją, w celu zwiększenia ich atrakcyjności<sup>15</sup>.

Urzednicy Komisji Europejskiej twierdzą, że ten rozdział negocjacji zostanie zamknięty wówczas, gdy przekonają się, że zasady udzielania pomocy dla przedsiębiorstw są zgodne z obowiązującymi w Unii. Głównym motywem takiego stanowiska KE jest likwidacja „miękkiego finansowania” przedsiębiorstw z pieniędzy podatników i przeciwdziałanie praktyce „topienia publicznych pieniędzy” w podtrzymywaniu przy życiu trwale nierentownych firm chronionych parasolem politycznych lobbies<sup>16</sup>.

W krajach UE istnieją wyraźne tendencje do zapewniania przejrzystości udzielanej pomocy publicznej. Z tego też względu tworzy się regulacje pozwalające dokonywać pełnej kalkulacji udzielanej pomocy i ogranicza się stosowanie narzędzi utrudniających kontrolę, a większość kompetencji krajów członkowskich w tym zakresie zostało przesunięte z poziomu krajowego na poziom UE. Państwa członkowskie UE, w swych ustawodawstwach krajowych, wprowadzają liczne regulacje mające na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorstw. Jednocześnie działania poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej stwarzają potencjalne niebezpieczeństwo zniekształcenia, przez ingerencję państwową (pomoc publiczną), zasad konkurencji obowiązują-

<sup>14</sup> Potwierdza się to na przykładzie największych dłużników w polskiej gospodarce. Zadłużenie PKP wobec instytucji publicznych w końcu pierwszego półrocza 2001 r. wynosiło prawie 3 mld zł (FUS, FP, PFRON, VAT). Zadłużenie hutnictwa wobec budżetu sięgnęło 1,2 mld zł. Górnictwo, na reformę którego wydano ponad 4 mld zł, uzyskało zdolność bieżącego regulowania należności wobec ZUS nie likwidując zaległości, podatek VAT płacony jest w 86%, co minister finansów uznał za znaczny postęp w stosunku do stanu z 2000 roku.

<sup>15</sup> Skarb państwa wniósł na przykład 852,2 mln zł w obligacjach Banku Handlowego jako aport do Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń, ponad 1 mln sztuk akcji Pekao SA wniesione zostało do Huty Stalowa Wola, ponad 5 mln akcji KGHM - do WSK PZL Świdnik, PKO BP dokapitalizowano akcjami sześciu spółek państwowych. Towarzystwo Finansowe Silesia, które miało zajmować się restrukturyzacją hutnictwa, zostało zasilone akcjami jedenastu firm o wartości przekraczającej 442 mln zł.

<sup>16</sup> Np. w Polsce do publicznej wiadomości podawane są informacje o udzieleniu gwarancji i poręczeń, brak natomiast informacji o rozłożeniu spłat tych kredytów między skarb państwa i kredytobiorców. Na przykład, w grudniu 2000 roku PKP otrzymało gwarantowany przez państwo kredyt z EBRD wartości 100 mln euro, w bieżącym roku zaś ta sama firma zaciągnęła 700 mln kredytu, również gwarantowanego, w konsorcjum banków. Dotyczy to również należności wobec funduszy celowych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, PFRON, Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska). Brak tych wpłat przyczynia się do deficytu budżetowego i w funduszach celowych.



cych na jednolitym rynku europejskim. Dlatego też decyzje w sprawie udzielenia (bądź nie) pomocy przedsiębiorstwom podejmuje Komisja Europejska ustalająca zasady udzielania pomocy publicznej oraz procedurę jej monitorowania.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej całość decyzji w sprawie udzielenia pomocy przedsiębiorstwom przez polskie państwo przejmie KE. Dlatego też chce ona, aby już teraz obowiązywały identyczne warunki konkurencji w Polsce jak w Unii. W przeciwnym razie polskie przedsiębiorstwa, przyzwyczajone do ulgowego traktowania przez państwo, będą masowo bankrutować, gdy KE wyda zakaz przekazywania im pomocy, a rząd może znaleźć się wówczas w trudnej sytuacji. Będzie on narażony albo na konflikt z władzami europejskimi albo na poważny kryzys społeczny.

Generalnie należy stwierdzić, że pomoc publiczna jest dopuszczalna i pożądana z punktu widzenia realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych, o ile nie zakłóca konkurencji. W dyskusji o pomocy publicznej i jej wpływie na konkurencję trzeba rozróżnić jej cel. Inny jest bowiem cel ochrony konkurencji w poszczególnych państwach, a inny w Unii Europejskiej. W państwie ochrona konkurencji ma zapewnić równość poszczególnym uczestnikom rynku. Dokonuje się tego za pomocą instytucjonalnych gwarancji ochrony konkurencji (np. utworzenie sądu antymonopolowego, wprowadzenie ochrony własności przemysłowej i skutecznej możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej)<sup>17</sup>. W Unii Europejskiej celem nadrzędnym jest stworzenie wspólnego rynku i zapewnienie równości między członkami Wspólnoty i uczestnikami rynku. Dlatego też w UE, Komisja Europejska ocenia dopuszczalność pomocy publicznej stosując kryterium odczuwalności pomocy (tzw. „próg odczuwalności”) i jej wpływ na handel między państwami członkowskimi UE. W tym celu Komisja bada programy pomocy, jej charakter i wysokość, rodzaj wspieranej inwestycji oraz sytuację na danym rynku, udział w rynku, przepływy handlowe itp. Chodzi tu przede wszystkim o zapobieganie sztucznemu ułatwianiu eksportu lub utrudnianiu importu<sup>18</sup>.

Trudno jednak określić, czy następstwa pomocy publicznej są odczuwalne, co potwierdza rozbieżność poglądów prezentowanych przez organy UE w kwestii ustalania progu odczuwalności. Przykładowo Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyznaje zasadę, że nawet w przypadku niewielkiej dotacji dla nieznacznej wielkości przedsiębiorstwa, nie można wykluczać możliwości naruszenia handlu, gdyż skutkiem pomocy jest najczęściej wzmocnienie pozycji rynkowej podmiotów korzystających z pomocy. Komisja Europejska uważa natomiast, że nie wszystkie dotacje (zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw) mają odczuwalne następstwa w zakresie handlu i konkurencji między państwami członkowskimi. Nie dotyczy to tzw. sektorów wrażliwych, a w szczególności przemysłu stalowego, górnictwa węglowego, budowy statków, rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

Powyższe konstatacje pokazują, że w wielu przypadkach formy i sposoby wspierania przedsiębiorstw naruszają reguły wolnorynkowej konkurencji i godzą w konstytucyjne gwarancje równości gospodarczej. W Polsce sytuacja jest szczególnie skomplikowana ze względu na występujący w dalszym ciągu znaczny sektor państwowy.

---

<sup>18</sup> Nie dotyczy to nie podlegających eksportowi usług jak np. rzemieślnicza działalność remontowa, handel detaliczny, działalność lokalnych przedsiębiorstw transportowych, publikacje prasowe itp.

Wiele środków kieruje się bowiem do podmiotów należących do tegoż sektora, gdzie celowo ogranicza się wprowadzanie konkurencji poprzez odpowiednią politykę wydawania zezwoleń oraz ustalania cen na poziomie w znacznym stopniu odbiegających od poziomu kosztów (jak np. w TP S.A.). Jest to niezgodne z zasadami równego traktowania wszystkich uczestników rynku, jako że stawia niektórych w pozycji uprzywilejowanej. Argumentem przeciw stosowaniu pomocy publicznej jest także fakt, że może ona wywoływać negatywne skutki dla przedsiębiorstw i dla gospodarki. Wsparcie udzielane przedsiębiorstwom osłabia w wielu przypadkach ich przedsiębiorczość, umożliwia przetrwanie słabszych firm kosztem silniejszych, antagonizuje także poszczególne państwa. Trzeba jednak pamiętać, że pomoc publiczna stanowi istotny element przemian strukturalnych w wielu państwach, a w krajach przechodzących transformację, jest także elementem łagodzenia jej społecznych skutków. Dlatego też nie jest możliwe całkowite odejście od stosowania tego instrumentu polityki gospodarczej. Należy więc minimalizować ryzyko naruszania konkurencji, do czego zmierza Komisja Europejska przejawiająca tendencje do odchodzenia od pomocy udzielanej ad hoc i pomocy sektorowej na rzecz pomocy horyzontalnej.

### Bibliografia

1. Dausés M. A., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
2. ETS 1986, 2286 – "Belgia/Komisja".
3. Fornalczyk A., *Wydatki pod specjalnym nadzorem*, „Rzeczpospolita”, 6 października 2001.
4. Kaliszuk E., *Polityka Wspólnoty Europejskiej w zakresie pomocy publicznej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2/2002.
5. Mahboobi L., *Recent privatisation trends*, Sixth Session of the OECD Privatisation, Budapest 2000.
6. Niskanen W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971.
7. Peacock A., *X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints w: The anatomy of Government Deficiencies* pod red. H. Hanusch, Berlin, 1983. Peters G., *Administracja publiczna*, Warszawa 1999.
8. *Subsidies, general government, EU Member states*, „European Economy”, nr 73/2001.
9. Zajdler R., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*, „Prawo Europejskie” nr 6/2001.