

Magdalena Kąkol

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

PROKONKURENCYJNE ZMIANY W POLITYCE POMOCY PAŃSTWOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Od początku procesu integracji europejskiej wprowadzenie wspólnotowej polityki konkurencji uznano za warunek tworzenia i funkcjonowania wspólnego rynku. Stanowi ona główny filar integracji rynkowej, której celem jest efektywna alokacja czynników produkcji. Najbardziej kontrowersyjną dziedziną polityki konkurencji w EWG/UE jest formalna akceptacja pomocy państwowej na podstawie wyjątków od ogólnej zasady zakazu jej świadczenia. W art. 92 ust. 1 Traktatu o EWG (obecnie art. 87 ust. 1 TWE) sformułowano generalny zakaz udzielania pomocy państwowej. Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości nie jest on jednak ani bezwzględny, ani bezwarunkowy. Ten sam art. 92 przewidywał bowiem dwa typy wyłączeń spod zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwa dotyczące: 1) określonych rodzajów pomocy dozwolonej *ex lege* (ust. 2) oraz 2) określonych rodzajów pomocy dopuszczalnej na mocy decyzji organów Wspólnoty (ust. 3)¹. W postanowieniach traktatowych przedstawiono więc okoliczności, w których Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości mogą zaakceptować ewentualne zakłócenia konkurencji, zezwalając na pomoc państwową, jeśli pomagają one osiągnąć inne cele Wspólnoty – ekonomiczne, społeczne i polityczne [Evans, Martin, 1990, s. 2].

Celem opracowania jest ocena wpływu procesu budowania wspólnego rynku na ograniczanie i zmianę struktury pomocy państwowej udzielanej przez kraje

¹ **Za zgodne ze wspólnym rynkiem i dozwolone z mocy samego traktatu uznano trzy rodzaje pomocy:** pomoc o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom, pomoc w przypadku klęsk żywiołowych oraz pomoc dla gospodarki niektórych regionów RFN dotkniętych skutkami podziału Niemiec. **Ponadto za zgodną ze wspólnym rynkiem może być uznana:** pomoc przeznaczona na aktywizację regionów słabo rozwiniętych, na wspieranie realizacji projektów wspólnotowych i podejmowanych w państwach członkowskich w celu zapobiegania poważnym trudnościom gospodarczym oraz w innych sytuacjach określonych w art. 92 Traktatu o EWG (obecnie art. 87 TWE).

członkowskie Unii Europejskiej oraz określenie, które państwa naruszały zasadę równych szans podmiotów gospodarczych i przyczyniały się w największym stopniu do zakłócania wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym.

2. Polityka pomocy państwowej w latach 1958-1985

W praktyce przepisy traktatowe umożliwiły udzielanie trzech rodzajów pomocy: 1) regionalnej, wspierającej aktywizację obszarów słabiej rozwiniętych, 2) sektorowej – dla niektórych dziedzin gospodarki, jak transport i przemysł: stalowy, wydobywania i przetwórstwa węgla, stoczniowy i tekstylny oraz 3) horyzontalnej: na działalność badawczo-rozwojową, wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz eksportu do krajów trzecich. W prawie wspólnotowym określono dwa podstawowe warunki, które powinny być spełnione przy udzielaniu pomocy przez państwa członkowskie: 1) nie może ona prowadzić do ograniczania konkurencji rynkowej i tworzenia uprzywilejowanych warunków dla wybranych gałęzi i przedsiębiorstw, 2) nie może negatywnie wpływać na wymianę handlową między krajami członkowskimi.

O akceptacji niektórych rodzajów pomocy państwowej, mimo wprowadzania wspólnego rynku, zdecydował przede wszystkim duży zakres interwencjonizmu państwowego w polityce gospodarczej krajów uczestniczących w procesie integracji europejskiej. Przepisy traktatowe były rezultatem wypracowania kompromisu przez sześć krajów uczestniczących w negocjacjach. Jeśli prowadziły one politykę wspierania schyłkowych gałęzi przemysłu, a do takich należały w latach 50. i 60. przemysł tekstylny, wydobywczy i stalowy, to nie były przygotowane na jej całkowitą zmianę. Interwencjonizm gospodarczy został w pewnym zakresie zalegalizowany w polityce konkurencji w EWG, a praktyka miała dopiero dostarczyć dowodów, w jakim stopniu będzie on zakłócał konkurencję i integrację rynków krajów członkowskich.

Polityka wobec pomocy państwowej zmieniała się w zależności od etapu integracji, wewnętrznej sytuacji gospodarczej Wspólnoty oraz pod wpływem czynników zewnętrznych, jak poziom konkurencji na rynkach międzynarodowych i ustalenia odnoszące się do pomocy państwowej podejmowane na forum GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) i WTO (World Trade Organization).

W latach 60. przedmiotem uwagi komisji była polityka antytrustowa. Pomocy państwowej udzielanej przez kraje członkowskie EWG nie traktowano wtedy jako istotnego problemu w procesie integracji rynkowej, ponieważ jej poziom mierzony w relacji do PKB nie przekraczał 1,5% (w roku 1965) [OECD, *National...*, 1997, s. 82], a wysoki wzrost gospodarczy i popyt w Europie, Stanach Zjednoczonych i Japonii sprzyjały wymianie handlowej. Na rynku EWG dodatkowo do wzrostu wzajemnych obrotów przyczyniała się wprowadzana unia celna. Jednak sytuacja zmieniła się w latach 70. wraz z kryzysem energetycznym i gospodarczym oraz spadkiem popytu na rynkach krajowych i międzynarodowych. Nastąpił wówczas

powrót do protekcjonizmu (w EWG pozataryfowego) i wzrost subsydiowania przedsiębiorstw w celu wspierania ich konkurencyjności, nie tylko wobec krajów trzecich, ale również na wspólnym rynku². Rosnąca konkurencja ze strony Japonii i nowo uprzemysłowionych krajów Azji Południowo-Wschodniej na rynku światowym powodowała, że kraje Wspólnoty zwiększyły pomoc finansową w celu przyspieszenia procesów restrukturyzacji w wielu gałęziach przemysłu, a szczególnie w przemyśle hutniczym, stoczniowym, motoryzacyjnym, włókiennictwa syntetycznego i w transporcie morskim [Swann, 2000, s. 158]. Subsidia w EWG w roku 1975 stanowiły już 2,5% PKB, a w roku 1980 wzrosły do 2,6% PKB [OECD, *National...*, 1997, s. 82]. W latach 1981-1986 poziom całkowitej pomocy udzielanej przez państwa członkowskie mierzony w relacji do PKB wzrósł jeszcze bardziej – do 2,8% średniorocznie [*Second Survey...*, 1990, s. 42], i dominowała wówczas zakłócająca konkurencję pomoc sektorowa, która stanowiła 69,8% całkowitej pomocy w EWG-10. Pomoc horyzontalna i regionalna wynosiła zaledwie 17 i 13,2% [*Second Survey...*, 1990, s. 11].

Wzrost pomocy państwowej w latach 1970-1986 na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw oraz wspomaganie konkurencyjności (szczególnie w przemyśle przetwórczym) należy uznać za poważne odstępstwo od realizacji założeń wspólnego rynku przyjętych w Traktacie o EWG. Był to okres, w którym **pomoc państwowa naruszała istotnie konkurencję** i miała najbardziej negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego Wspólnoty. Do połowy lat 80. polityka ochrony konkurencji przed naruszeniami ze strony państw członkowskich prowadzona przez komisję była mało skuteczna.

3. Zmiany w polityce pomocy państwowej na etapie realizacji Projektu Jednolitego Rynku Europejskiego 1992

Zasadniczy wpływ na nowe podejście do interwencjonizmu miała dynamizacja integracji rynkowej od drugiej połowy lat 80. (Projekt Jednolity Rynek Europejski 1992). Zmiany w polityce konkurencji zainicjowali i starali się je realizować w praktyce komisarze P. Sutherland (1985-1989) i L. Brittan (1989-1993). Dążyli oni do zdecydowanego wzmocnienia kontroli pomocy państwowej i eliminacji takich jej przypadków, które wpływały na poprawę pozycji rynkowej wybranych podmiotów gospodarczych. Kraje członkowskie zobowiązano nie tylko do ograniczania pomocy państwowej, ale do przechodzenia od pomocy zakłócającej konkurencję na wspólnym rynku (wspierającej słabsze przedsiębiorstwa i sektory gospodarki) do pomocy horyzontalnej (służącej osiągnięciu pewnych ogólnych celów społeczno-gospodarczych, istotnych z punktu widzenia polityki Wspólnoty i przyczyniających się do rozwoju integracji europejskiej), czyli na badania i rozwój, ochronę

² Na przykład Włochy subsydiowały w roku 1976 sprzedaż zabawek, odzieży, tekstyliów i obuwia na rynkach innych krajów członkowskich [Swann, 2000, s. 159].

środowiska naturalnego, edukację zawodową, aktywizację regionów słabo rozwiniętych oraz dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zmiany idące w kierunku ograniczenia pomocy wyrażały się m.in. wprowadzaniem regulacji: 1) określających pomoc dozwoloną, 2) nakazujących zwrot pomocy niezgodnej z regułami wspólnego rynku, 3) wprowadzających systemowe zasady świadczenia pomocy, 4) przestrzegania procedury notyfikacji, czyli przedstawiania Komisji WE planów udzielenia pomocy i uzyskania jej akceptacji.

W rezultacie całkowita średnioroczna wartość pomocy w EWG-10/12 zmniejszała się z 85,2 mld ecu w latach 1981-1986 do 82,3 mld ecu w latach 1986-1988 [*Second Survey...*, 1990, s. 39]³, a w relacji do PKB z 2,8 do 2,2% [*Second Survey...*, 1990, s. 49]. Do obniżenia poziomu świadczonej pomocy przyczyniły się istotnie kraje duże, tzn. Włochy, Francja i Wielka Brytania. Ta spadkowa tendencja nie objęła RFN, gdzie miał miejsce wzrost średniorocznej pomocy z 20,5 mld ecu do 23,9 mld ecu [*Second Survey...*, 1990, s. 39]. W dalszym ciągu w EWG-12 dominowała pomoc sektorowa, a jej struktura w badanym okresie (1986-1988) była następująca [*Commission...*, 1991, s. 32]: przemysł przetwórczy – 41%, transport (głównie kolejowy) – 30%, przemysł węglowy – 16%, rolnictwo/rybołówstwo – 13%.

Największy wpływ na zakłócanie konkurencji na wspólnym rynku miała pomoc dla przemysłu przetwórczego. Jej wysokość była ściśle uzależniona od wielkości gospodarki kraju członkowskiego oraz rozwoju i znaczenia tego sektora w gospodarce. Pomoc dla przemysłu przetwórczego w EWG/UE-12 zaczęła spadać od 1986 r. Decydujący wpływ na całkowitą jej wielkość miały trzy kraje: Włochy, Niemcy i Francja. Do lat 90. były to przede wszystkim Włochy, a od lat 90. Niemcy. W latach 1986-1996 pomoc dla przemysłu przetwórczego zmniejszała się w EWG/UE-12 o 36%, w tym w latach 1993-1996 aż o 23% [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 110]. Jednak ta ogólna tendencja ukrywała prawdziwy obraz interwencjonizmu rynkowego w EWG/UE. W latach 1990-1993 miał miejsce wysoki wzrost pomocy w Niemczech, który osiągnął w roku 1993 w stosunku do roku 1989 poziom 113% [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 110]. W roku 1993 pomoc dla przemysłu przetwórczego w Niemczech stanowiła 44,9% całkowitej pomocy w UE-12, a w roku 1994 aż 48,7% [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 110]. Tak wysoka pomoc w Niemczech miała bezpośredni związek ze zjednoczeniem tego kraju w roku 1990 – otrzymały ją głównie landy wschodnie. Drugim krajem świadczącym w wysokim stopniu pomoc dla przemysłu przetwórczego były Włochy. Najwyższy poziom osiągnęła ona w 1990 r. – 20,2 mld ecu, a w roku 1996 spadła do 10,3 mld ecu [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 110]. Zarówno w Niemczech, jak i we Włoszech pomoc dla przemysłu przetwórczego miała charakter pomocy regionalnej, ponieważ kierowana była do regionów słabiej rozwiniętych (landy wschodnie, Mezzogiorno). Łączna pomoc dla przemysłu RFN i Włoch stanowiła w latach 1994-1996 aż 70,3% pomocy UE-15 [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 110].

³ Dane dla lat 1981-1986 dotyczą dziesięciu krajów EWG a dla lat 1986-1988 dwunastu.

Przyspieszenie integracji rynków krajów członkowskich od drugiej połowy lat 80. wpłynęło również na przywiązywanie większej wagi nie tylko do samej wielkości pomocy udzielanej przez państwa członkowskie, ale także do jej przeznaczenia. Obok tradycyjnego ujęcia pomocy w podziale na dziedziny gospodarki, coraz większe znaczenie miała jej struktura według celu pomocy. Rodzaj i cel pomocy ma duży wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku. Bardziej szkodliwa z tego punktu widzenia jest pomoc podtrzymująca działalność przedsiębiorstw i ich restrukturyzację. Nowe podejście w polityce konkurencji do pomocy państwowej polegało na preferowaniu celów horyzontalnych oraz wspieraniu regionów słabo rozwiniętych. W latach 1988-1994 w EWG/UE-12 miał miejsce spadek udziału pomocy na cele horyzontalne z 40 do 31%, spadek udziału pomocy dla poszczególnych sektorów z 21 do 11% i wzrost pomocy dla regionów z 39 do 58% [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 116]⁴. Interesującym przypadkiem jest wspieranie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Transfer środków do takich regionów jest sprawą kontrowersyjną, ponieważ oznacza, że dochody uzyskane w regionach o wyższej produktywności będą mniej efektywnie wykorzystane, gdyż produktywność w regionach słabiej rozwiniętych jest niższa. Ponadto pomoc regionalna może polegać na ukrywaniu jej prawdziwego przeznaczenia, czyli podtrzymywania przedsiębiorstw i gałęzi przemysłu, według terminologii stosowanej w raportach Komisji Europejskiej, może to więc być typowa pomoc sektorowa. P. Nicolaidis i S. Bilal stwierdzili, że w latach 1988-1996 duża część pomocy regionalnej ukrywała jej prawdziwe przeznaczenie. W ramach pomocy regionalnej „przemycano” pomoc sektorową w RFN, Grecji, Szwecji, Luksemburgu, Wielkiej Brytanii, Irlandii i we Włoszech [Nicolaidis, Bilal, 1999, s. 115].

Całkowita pomoc państwowa w pierwszych latach po wprowadzeniu Projektu JRE 1992 nie spadła, a nawet w roku 1993 wzrosła. Duży wpływ na utrzymywanie się wysokiego poziomu pomocy publicznej do roku 1996 miała polityka wspomagania rozwoju i restrukturyzacji landów wschodnich po zjednoczeniu Niemiec. Średni poziom całkowitej pomocy w latach 1993-1995 w UE-12 wynosił 101,5 mld ecu, w tym [Martin, Valbonesi, 1999, s. 18]: w przemyśle przetwórczym – 42,3%, w rolnictwie i rybołówstwie – 10,9%, w górnictwie – 11,3%, w transporcie – 34,3%, w usługach finansowych – 1,1%.

Podsumowując analizę pomocy państwowej w okresie realizacji Projektu JRE 1992, należy podkreślić, że zgodnie z jego założeniami, pomoc państwowa powinna być ograniczana, szczególnie ta, której celem jest wspieranie upadających przedsiębiorstw i ich konkurencyjności. Z drugiej strony kilka czynników złożyło się na wzrost rozmiarów pomocy. Po pierwsze, była to pomoc wspierająca procesy restrukturyzacyjne we wschodnich landach po zjednoczeniu Niemiec. Landy zachodnie w latach 1990-1992 partycypowały w pomocy państwowej świadczonej

⁴ Dane dotyczą jedynie przemysłu przetwórczego. Porównanie wartości średniorocznych w latach 1988-1990 i 1992-1994.

w Niemczech dla przemysłu przetwórczego w 53%, a w całkowitej pomocy tylko w 19% [European..., 1999, s. 40]. Po drugie, kraje członkowskie intensywnie wspierały dziedziny objęte programem liberalizacji usług, w tym szczególnie: pocztowych, telekomunikacyjnych, energetycznych i transportowych. Po trzecie, do wzrostu pomocy państwowej przyczynił się kryzys gospodarczy, jaki miał miejsce w latach 1990-1993. W okresie spadku koniunktury i popytu kraje członkowskie Wspólnoty zwiększały swoją aktywność, mając na celu poprawę pozycji rynkowej własnych przedsiębiorstw i finansując utrzymanie zatrudnienia. Po czwarte, na początku lat 90. wzrost pomocy dla regionów słabo rozwiniętych był prawie taki sam jak łączny spadek pomocy sektorowej i horyzontalnej, czyli w rezultacie zmieniono tylko sposób udzielania pomocy i jej uzasadnienie. W praktyce transfer środków do regionów służył ukrywaniu prawdziwego przeznaczenia pomocy, jakim w wielu przypadkach było wspieranie przedsiębiorstw w tych sektorach gospodarki, które przeżywały trudności. Po piąte, nie tylko nie zmieniła się struktura świadczonej pomocy (według dziedzin gospodarki) w porównaniu z drugą połową lat 80., ale w latach 1993-1995 w stosunku do okresu 1986-1988 nastąpił wzrost udziału pomocy dla przemysłu przetwórczego o 1,3 pkt procentowego oraz o 4,3 pkt procentowego na rozwój i modernizację transportu.

4. Polityka pomocy państwowej w latach 90.⁵

W latach 90. komisja starała się realizować przede wszystkim dwa zadania: 1) zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku i 2) stworzyć warunki sprzyjające podnoszeniu konkurencyjności UE w warunkach globalizacji procesów gospodarczych. W Białej Księdze z 1993 r. [Commission..., 1994, s. 63, 79; Smith, 1998, s. 60] podkreślano, że słaba konkurencyjność europejskiego przemysłu jest przede wszystkim rezultatem opóźnień w dostosowaniu strukturalnym systemów gospodarczych krajów członkowskich, które można w dużej mierze przypisać dyskrecjonalnej pomocy państwowej. Dlatego priorytetem w polityce stała się zmiana struktury pomocy państwowej – ograniczanie pomocy sektorowej i restrukturyzacyjnej na rzecz pomocy o charakterze horyzontalnym.

Tabela 1 pokazuje, jak w latach 1990-1999 zmieniała się wartość pomocy państwowej w miliardach euro, jak również w relacji do PKB. Wartość pomocy państwowej w UE-15 utrzymywała się na zbliżonym poziomie (w przedziale od 101,3 do 105,1 mld euro) od roku 1992 do roku 1996 (poza rokiem 1993, gdy wynosiła 109,5 mld euro). Wyraźna tendencja spadkowa wystąpiła dopiero w roku 1997, a największy spadek miał miejsce w latach 1998-1999. Wartość pomocy państwowej

⁵ Analiza pomocy państwowej w latach 90. została przeprowadzona na podstawie raportów komisji wydanych przed 2005 r., ponieważ tylko one umożliwiają porównanie świadczonej pomocy z okresami poprzednimi. W raporcie *State Aid Scoreboard – Spring 2005 Update*, Brussels, 20.04.2005, COM(2005) 147 final dane dotyczące wielkości pomocy zostały skorygowane.

w okresie 1993-1999 zmniejszyła się o 27,2% (a w całym okresie 1990-1999 o 20,8%). Biorąc pod uwagę relację analizowanej pomocy do PKB całego ugrupowania, możemy zauważyć, że tendencja spadkowa była silniejsza, ponieważ w roku 1993 całkowita pomoc państwowa stanowiła 1,72% PKB, a w roku 1999 już tylko 1,02% PKB.

Tabela 1. Wielkość pomocy państwowej w UE-15 w latach 1990-1999 w mln euro (w cenach stałych roku 1998) oraz jej udział w PKB w %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Całkowita pomoc państwowa	100 555	95 479	101 321	109 466	105 085	105 066	103 757	98 133	91 863	79 660
Rolnictwo/ rybołówstwo	14 156	14 988	14 709	13 839	13 163	15 467	15 489	15 488	13 328	13 972
Transport kolejowy	31 342	30 291	30 248	33 981	34 984	35 752	33 868	31 333	32 018	31 263
Przemysł przetwórczy, węglowy i usługi	55 057	50 200	56 364	61 646	56 937	53 847	54 399	51 313	46 517	34 424
Udział całkowitej pomocy państwowej w PKB	1,73	1,59	1,71	1,72	1,59	1,50	1,46	1,33	1,21	1,02

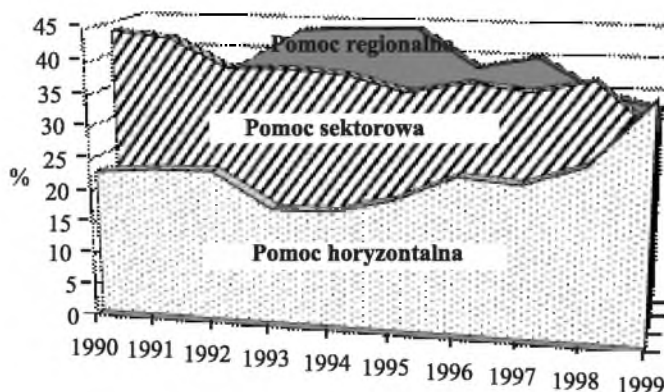
Uwaga: dane dla Austrii, Finlandii i Szwecji zostały uwzględnione od 1995 r., czyli od momentu ich przystąpienia do UE. Bez nich trend spadkowy pomocy publicznej w UE-12 byłby większy.

Źródło: *State Aid Scoreboard*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 412 final, s. 37 oraz obliczenia własne.

Jeżeli uwzględnimy strukturę pomocy według dziedzin gospodarki, zauważymy, że najwyższy spadek pomocy miał miejsce w przemyśle przetwórczym, górnictwie węgla i usługach – o 44,2% w okresie 1993-1999 (por. tab. 1). Poza przemysłem istotny udział w całkowitej pomocy w latach 90. miały: transport kolejowy (czyli pomoc dla przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej) oraz rolnictwo i rybołówstwo. Ze względu na specyfikę tych sektorów zostaną one pominięte w dalszej analizie.

Na rysunku 1 przedstawiono udział pomocy sektorowej, horyzontalnej i regionalnej w całkowitej pomocy (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu kolejowego) w latach 1990-1999. Podstawowe znaczenie w całej dekadzie miała pomoc regionalna, jej udział w pierwszej połowie lat 90. rósł i osiągnął poziom 44,1% w roku 1995 [*State Aid...*, 2001, s. 39]. Następnie zaznaczyła się lekka tendencja spadkowa, która pogłębiła się w roku 1999. Udział pomocy horyzontalnej zmieniał się. W latach 1990-1992 był wyższy niż w latach 1993-1995, a następnie zaczął się wyraźnie zwiększać do 36,8% w roku 1999 [*State Aid...*, 2001, s. 39]. Było to zgodne z założeniami polityki konkurencji, aby pomoc państwowa w coraz większym stopniu była przeznaczana na cele horyzontalne. Udział pomocy o charakterze sek-

torowym wykazywał w badanym okresie tendencję spadkową. Jednak znaczny spadek pomocy sektorowej nastąpił dopiero pod koniec lat 90. (jej udział wynosił 30,5% w roku 1999) [State Aid..., 2001, s. 39]. S. Martin i P. Valbonesi, którzy oceniali zmiany w reorientacji pomocy państwowej w latach 1990-1997, podsumowali je następująco: ograniczenie pomocy horyzontalnej i sektorowej zostało zneutralizowane przez wzrost pomocy regionalnej; w sumie był to tylko niewielki spadek pomocy całkowitej [Martn, Valbonesi, 1999, s. 26].



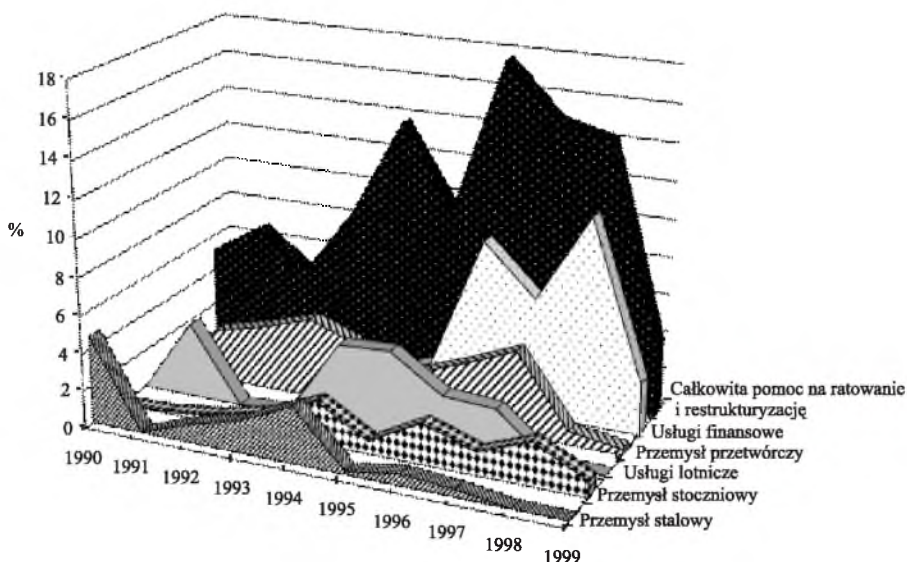
Rys. 1. Udział pomocy sektorowej, horyzontalnej i regionalnej w całkowitej pomocy (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu kolejowego) w UE-12/15 w latach 1990-1999 (w %)

Źródło: *State Aid Scoreboard*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 412 final, s. 13.

Jak podkreślano, prokonkurencyjne zmiany w polityce pomocy państwowej obejmują wzrost udziału pomocy horyzontalnej. Znaczenie poszczególnych celów horyzontalnych zmieniał się w latach 1990-1999. Do połowy lat 90. wspierano głównie prace badawczo-rozwojowe oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Dość istotne zmiany w pomocy horyzontalnej miały miejsce po roku 1995. Najważniejszą z nich był wzrost udziału pomocy na walkę z bezrobociem i szkolenia zawodowe. Na stabilnym poziomie utrzymywało się wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast rósł udział pomocy na badania i rozwój (por. [Ninth Survey..., 2001, s. 83]).

Należy zwrócić uwagę, że do 1998 r. względnie wysoki udział miała pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, uważana za najbardziej sprzeczną z regulami wspólnego rynku. Tego rodzaju pomoc jest zaliczana wprawdzie do pomocy horyzontalnej (i wpływa na jej poziom), jednak ze względu na jej antykonkurencyjny charakter warto przyrzeć się jej oddzielnie. Strukturę tej pomocy według dziedzin gospodarki ilustruje rys. 2. Na jego podstawie można stwierdzić, że największy wpływ na wysoki poziom udziału pomocy restrukturyzacyjnej w latach 1990-1999 miała pomoc dla przedsiębiorstw działających w sektorze usług; finan-

sowych (w latach 1996-1998) i lotniczych (przede wszystkim w roku 1991 i w latach 1994-1997) oraz w przemyśle przetwórczym. W dużym stopniu wspierano również podmioty gospodarcze w przemyśle stalowym i stoczniowym.



Rys. 2. Udział pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w całkowitej pomocy (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu kolejowego) w UE-12/15 według dziedzin gospodarki w latach 1990-1999 w %

Źródło: *State Aid Scoreboard*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 412 final, Graph 15, s. 28.

Oceniając realizację założeń polityki konkurencji EWG/UE w dziedzinie pomocy państwowej w latach 90., należy podkreślić, że: 1) realizacja Projektu JRE 1992 przyczyniła się do większej kontroli pomocy świadczonej przez państwa członkowskie, ale nie spowodowała wyraźnego spadku jej wielkości, 2) przyjęcie planu objęcia regulami wspólnego rynku usług użyteczności publicznej skierowało uwagę państw członkowskich na poprawę ich jakości i umocnienie pozycji rynkowej, a tym samym nastąpiło zwiększenie pomocy w tej dziedzinie, 3) reorientacja pomocy państwowej z sektorowej na horyzontalną postępowała zbyt wolno, ale przede wszystkim nie była to tendencja stała, a udział pomocy o charakterze sektorowym był wciąż wysoki w krajach, w których była ona największa w wielkościach absolutnych, jak Niemcy, Francja i Hiszpania (por. [Mucha-Leszko, Kąkol, 2005, s. 110]), 4) wzrosło znaczenie pomocy regionalnej, która w rzeczywistości ułatwiała otrzymywanie pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw i różnych gałęzi przemysłu, 5) lata 90. w realizacji polityki ograniczania i zmian struktury pomocy państwowej były okresem przejściowym – kraje członkowskie starały się wzmocnić przewagę konkurencyjną swoich podmiotów i dziedzin gospodarki w warunkach postępującej liberalizacji rynku wewnętrznego UE.

5. Polityka pomocy państwowej po przyjęciu założeń strategii lizbońskiej

Jednym z głównych haseł strategii lizbońskiej (marzec 2000) stało się określenie *less and better targeted aid*, czyli pomocy powinno być mniej, a ta udzielana lepiej ukierunkowana, przeznaczona na wspieranie konkretnych celów horyzontalnych, a nie na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw i sektorów. Dalsze uzgodnienia w sprawie świadczenia pomocy państwowej przez kraje członkowskie zostały podjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2001 r. w Sztokholmie. Za miarę poziomu świadczonej pomocy państwowej i oceny rezultatów jej obniżania przyjęto procentowy wskaźnik wyrażający wielkość pomocy w stosunku do PKB⁶. Kolejne ustalenia zapadły w czasie obrad Rady Europejskiej w marcu 2002 r. w Barcelonie. Dotyczyły one wydatków na badania i rozwój, które mają być zwiększone do 2010 r. do 3% PKB. Nie chodzi o 3% PKB wydatków ze środków publicznych, lecz ze środków prywatnych i publicznych łącznie, w tym udział środków prywatnych powinien sięgać 2/3. Sprawa pomocy państwowej była również przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2005 r. w Brukseli, gdzie przyjęto następujące postanowienia [*State Aid...*, 2006, s. 6]: 1) ograniczanie ogólnego poziomu pomocy państwowej, 2) udzielanie pomocy w taki sposób, aby łagodziła niedoskonałości mechanizmu rynkowego, 3) dalsza reorientacja pomocy na cele horyzontalne, ale przede wszystkim na badania i rozwój, innowacje oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego, 4) reforma pomocy regionalnej powinna przyczyniać się do wzrostu inwestycji na obszarach słabiej rozwiniętych i zmniejszania przestrzennych dysproporcji gospodarczych, czyli zgodnie z celami strategii lizbońskiej do większej spójności społeczno-ekonomicznej.

W czerwcu 2005 r. komisja uwzględniła postanowienia ze szczytów Rady Europejskiej i przedstawiła Plan działań na lata 2005-2009 prowadzących do kompleksowej reformy polityki pomocy państwowej w UE [*State Aid...*, 2005(a)]. Oprócz zmian w przepisach – mających zapewnić „mniejszą i lepiej ukierunkowaną” (tj. przeznaczaną na cele horyzontalne) pomoc państwową, plan kładzie nacisk na dokładną analizę ekonomiczną i efektywne procedury. Państwa członkowskie powinny koncentrować swoje środki na eliminowaniu niedoskonałości rynków w obszarach o największym znaczeniu dla konkurencyjności gospodarki UE. Zmiany polityki pomocy państwowej w UE wiążą się z coraz powszechniejszym wykorzystaniem przez komisję analizy ekonomicznej do oceny wpływu na konkurencję działalności podmiotów rynkowych, którymi są nie tylko przedsiębiorstwa, ale również państwa członkowskie.

⁶ Taka zasada stawia w lepszej sytuacji kraje wyżej rozwinięte i o wyższym wroście gospodarczym. Jest ona niekorzystna dla krajów nowo przyjętych, ponieważ pomoc w ujęciu wartościowym odniesiona do niskiej wartości PKB powoduje, że wskaźnik procentowy charakteryzuje pomoc jako wyższą, niż jest w rzeczywistości.

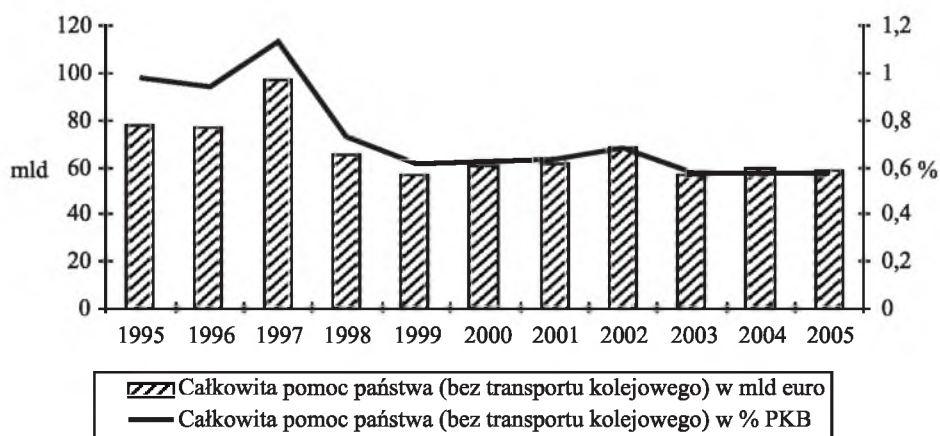
Na podstawie tab. 2 i rys. 3 można zauważyć spadkową tendencję ogólnej wielkości pomocy państwowej w UE-15 i wyraźny spadek pomocy w relacji do PKB w latach 1995-1999, choć zostały one zakłócone wzrostem pomocy w roku 1997⁷. Od roku 2000 do roku 2002 następował wzrost ogólnej wartości pomocy, z kolei w latach 2003-2005 w zasadzie jej poziom nie zmieniał się. Wprawdzie Rada

Tabela 2. Całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego) w UE-25 i w UE-15 w latach 1995-2005 w mld euro i jako % PKB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Całkowita pomoc w UE-25	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
w mld euro	–	–	–	–	–	–	–	–	–	64,7	63,8
w % PKB	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,61	0,59
Całkowita pomoc w UE-15	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
w mld euro	78,1	76,7	97,2	65,1	56,4	60,2	61,5	68,0	56,6	59,1	58,7
w % PKB	0,98	0,94	1,13	0,73	0,61	0,62	0,63	0,68	0,57	0,58	0,57

Uwaga: Dane dotyczące pomocy państwowej zostały zweryfikowane w celu uwzględnienia usług i dzięki temu w okresie 1995-2005 są porównywalne. Wartość pomocy w cenach stałych z roku 1995 wyrażono w centach roku 2005.

Źródło: *State Aid Scoreboard – Autumn 2006 Update*, wyd. cyt., table 2, s. 9.



Rys. 3. Całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego) w mld euro oraz jako % PKB w UE-15 w latach 1995-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 2.

⁷ Wyjątkowo wysoki poziom całkowitej pomocy państwowej w UE-15 w roku 1997 (w porównaniu z latami 1994-1995 i 1998-2001) był skutkiem przede wszystkim dużej pomocy udzielonej przez Francję na rzecz sektora bankowego (wsparcie dla Credit Lyonnais), podobnie jak jej wzrost w roku 2002, wynikający z przyznania pomocy dla Bankgesellschaft Berlin AG przez Niemcy [*State Aid...*, 2005(b), s. 12].

Europejska obradująca w Sztokholmie w marcu 2001 r. przyjęła za miarę ograniczania pomocy jej stosunek do PKB kraju członkowskiego, jednak zróżnicowanie wzrostu gospodarczego w UE-15 powodowało, że niektóre kraje mogły zwiększać pomoc i nie powodowało to podniesienia jej poziomu w relacji do PKB.

W roku 2005 całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego) w UE-25 wynosiła 63,8 mld euro, w tym w UE-15 – 58,7 mld euro, a w UE-10 tylko 5,1 mld euro (por. tab. 2). Nowo przyjęte kraje członkowskie nie spowodowały więc zakłóceń konkurencji na rynku UE. Udział UE-10 w pomocy UE-25 stanowił w roku 2005 zaledwie 8%. Prawie 1/3 całkowitej pomocy UE-25 stanowiła pomoc udzielana w RFN, bo aż 20,3 mld euro [*State Aid...*, 2006, s. 8].

W okresie 2001-2005 udział pomocy horyzontalnej w całkowitej pomocy zwiększył się w UE-25 o 10,7 pkt procentowych [*Scoreboard...*]⁸. W roku 2005 ponad połowa krajów członkowskich dostosowała się do wytycznych strategii lizbońskiej i udział pomocy horyzontalnej w całkowitej pomocy w tych krajach przekroczył 90% (średnia dla UE-25 stanowiła 83,6%) [*Scoreboard...*]. Należały do nich: Estonia, Luksemburg, Szwecja, Belgia, Czechy, Finlandia, Grecja, Dania, Łotwa, Holandia, Włochy, Austria i Wielka Brytania. Grupę tę stanowiły głównie kraje UE-15, których średni udział pomocy horyzontalnej w całkowitej pomocy w roku 2005 wynosił 85% i był wyższy o prawie 12 pkt procentowych od analogicznego wskaźnika charakteryzującego nowe kraje członkowskie (63,3%) [*Scoreboard...*]. W 2005 r. w UE-25 największy udział w pomocy całkowitej (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) miała pomoc przeznaczona na ochronę środowiska naturalnego i na projekty energooszczędne w gospodarce (28%). W ramach celów horyzontalnych kraje UE-25 wspierały również rozwój gospodarczy regionów słabiej rozwiniętych (19%), badania i rozwój (12%), małe i średnie przedsiębiorstwa (10%) oraz wzrost zatrudnienia (8%). Zdecydowanie mniejsze znaczenie miała pomoc przeznaczona na szkolenia zawodowe (tylko 2%) [*State Aid...*, 2006, s. 19].

Na pomoc sektorową kraje UE-25 przeznaczyły w roku 2005 znacznie mniej niż na cele horyzontalne, bo zaledwie 16% całkowitej pomocy. Wśród preferowanych dziedzin gospodarki pierwsze miejsce zajmowało górnictwo węgla (z 9-procentowym udziałem w całkowitej pomocy), a na następnych pozycjach znalazły się przemysł przetwórczy (4%) i usługi (zaledwie 2%).

Najbardziej zakłócająca konkurencję pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw stanowiła w latach 2000-2005 w UE-25 prawie 24 mld euro, w tym na kraje UE-15 przypadło 15,5 mld euro [*State Aid...*, 2006, s. 19]. Na całkowitą wartość pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw miało wpływ przede wszystkim kilka przypadków udzielenia bardzo wysokiej pomocy⁹

⁸ Uwaga: udział pomocy horyzontalnej w całkowitej pomocy państwowej bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu.

⁹ Na przykład dla Bankgesellschaft Berlin AG w Niemczech, Alstrom i Bull we Francji, British Energy w Zjednoczonym Królestwie, czy Alitalia we Włoszech.

przez Niemcy, Francję, Hiszpanię, Wielką Brytanię i Włochy [*State Aid...*, 2006, s. 33]. W zasadzie pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w latach 2000-2005 nie była wysoka i stanowiła w UE-15 niewielki odsetek PKB – 0,38% [*State Aid...*, 2006, s. 33]. Jednak była ona skoncentrowana w krajach, które mają największy udział w całkowitej pomocy, a przede wszystkim w Niemczech. Ta najbardziej niezgodna z zasadami jednolitego rynku pomoc była wyższa w Niemczech niż w UE-10 i ponad 2,5-krotnie wyższa niż we Francji [*State Aid...*, 2006, s. 33].

Podsumowując zmiany w polityce pomocy państwowej po wprowadzeniu strategii lizbońskiej, można stwierdzić, że: 1) występują widoczne efekty w ograniczaniu wielkości pomocy w porównaniu z poprzednimi okresami – w roku 2005 całkowita pomoc (bez transportu kolejowego) w UE-25 stanowiła już tylko 0,59% PKB, i to mimo wzrostu liczby krajów członkowskich, 2) pomoc udzielana przez kraje UE-15 jest przeszło dziesięciokrotnie większa niż pomoc udzielana przez UE-10, 3) na ogólny poziom pomocy państwowej w UE-25 wpływają największe kraje członkowskie, przede wszystkim Niemcy, których pomoc w relacji do PKB wynosiła w roku 2005 aż 0,90%, czyli znacznie powyżej średniej (a jej wartość stanowiła 1/3 całkowitej pomocy przyznanej w UE-25), 4) na podkreślenie zasługuje też wysoki udział Niemiec w świadczeniu zakłócającej konkurencję pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw (36% w roku 2005) porównywalny z łącznym udziałem nowych krajów członkowskich, 5) nastąpiła wyraźna zmiana struktury pomocy na korzyść celów horyzontalnych – w roku 2005 pomoc horyzontalna w UE-25 wynosiła już 83,6%, a w ponad połowie krajów członkowskich jej udział przekroczył 90%, 6) mimo niewątpliwie korzystnych zmian nie należy raczej oczekiwać w najbliższej przyszłości dalszego zmniejszania pomocy państwowej w wielkościach absolutnych (obowiązek ograniczania jej poziomu w stosunku do PKB powoduje, że bogate kraje członkowskie mogą nadal zwiększać lub utrzymywać wartość pomocy na niezmiennym poziomie), 7) wciąż istnieje zagrożenie ukrywania pomocy zakłócającej konkurencję pod postacią przyznawania środków na cele horyzontalne; komisja musi bardzo uważnie monitorować wszystkie przypadki pomocy (zwłaszcza przyznanej bezprawnie), przeprowadzać dokładną analizę ekonomiczną i oceniać wpływ na zakłócenie konkurencji na wspólnym rynku.

Literatura

Commission of the European Communities, *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy – The Ecu and Its Role in the Process Towards Monetary Union*, „European Economy” 1991 no. 48, September.

Commission of the European Communities, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward Into 21st Century*, Luxembourg; OOEPEC, 1994 (White Paper 1993).

European Commission, *State Aid and the Single Market*, „European Economy” 1999 no. 3.

- Evans A., Martin S., *Socially Acceptable Distortion of Competition: EC Policy on State Aid*, EUI Working Paper ECO no. 90/15, European University Institute, Florence, Economics Department, September 1990.
- Martin S., Valbonesi P., *State Aid in Context*, September 1999, artykuł dostępny na stronie internetowej Danish Competition Authority: <http://www.ks.dk>.
- Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Pomoc państwa jako forma interwencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, [w:] *Lad gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, PTE Oddział Warszawski, Warszawa 2005.
- Nicolaides P., Bilal S., *An Appraisal of State Aid Rules of European Community*. Do they Promote Efficiency?, „Journal of World Trade” 1999, vol. 33 no. 2.
- Ninth Survey on State Aid in the European Union*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 403 final.
- OECD, *National Account Statistics, 1960-1980* (OECD: Paris), Various Issues [za:] S. Ostry, *The Post-Cold War Trading System, Who's on First?*, The University of Chicago Press, Chicago and London 1997.
- Scoreboard – *Statistical tables: Trend in the share of aid to horizontal objectives*, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/key_indicators.xls.
- Second Survey on State Aids in the European Community in the Manufacturing and Certain other Sectors*, Brussels, July 1990, SEC(90) 1165/3.
- Smith M.P., *Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36 no. 1, March.
- State Aid action plan: Less and Better Targeted State Aid: a Roadmap for State Aid Reform 2005–2009* (Consultation Document), Brussels, 7 June 2005a.
- State Aid Scoreboard – Autumn 2005 Update*, Brussels, 9.12.2005b, COM(2005) 624 final.
- State Aid Scoreboard – Autumn 2006 Update*, Brussels, 11.12.2006, COM(2006) 761 final.
- State Aid Scoreboard*, Brussels, 18.7.2001, COM(2001) 412 final.
- State Aid Scoreboard – Spring 2005 Update*, Brussels, 20.04.2005c, COM(2005) 147 final.
- Swann D., *The Economics of Europe. From Common Market to European Union*, Ninth Edition, Penguin Books, England 2000.

PRO-COMPETITIVE CHANGES IN STATE AID POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The article concerns the most controversial area of the EU competition policy i.e. formal acceptance of state aid on the basis of some exemptions from the general rule prohibiting its granting. The signatories of the EEC Treaty created a lot of possibilities for member states to support their enterprises, and there are many examples when state intervention infringed the principle of free competition in the common market, delayed structural reforms as well as the process and effects of market liberalization. The most detrimental effect to the common market had state aid in the 70s, when member states in the circumstances of oil crisis and protracted economic downturn were extending the level of aid for own enterprises in order to strengthen their competitiveness in relation to the third countries but also in the common market. The Commission's policy turned out to be totally ineffective these days. The change of the Commission's attitude and the new approach to the matter of state intervention was caused by the Single Market Project 1992, realization of which started in the mid-80s. Creation of the internal market forced member states to reduce the level of state aid and to redi-

rect it at less detrimental kinds of aid like horizontal aid (e.g. aid supporting research and development, the protection of environment, small and medium enterprises, training of less developed regions). But a visible limitation of state aid levels have been observed no sooner than since the mid-90s. and its redirection to horizontal objectives only since the end of the 90s. Nowadays we are in the course of reform of the EU state aid policy. The reform process and its assumptions are based on the provisions of the Lisbon Strategy from March 2000. All the introduced changes serve to realize effectiveness goals. The author presents the development of the EU state aid policy and makes an attempt to evaluate its impact on competition in the common market.