

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**305**

# **Ekonomia**



Redaktorzy naukowi

**Magdalena Rękas**

**Jerzy Sokołowski**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-382-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz:</b> Wykorzystanie analizy czynnikowej do oceny rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej .....	15
<b>Ewa Badzińska, Jakub Ryfa:</b> Ekonomia wirtualnych światów – tendencje rozwoju .....	24
<b>Tomasz Bernat:</b> Egzogeniczne determinanty dominacji rynkowej na przykładzie Poczty Polskiej SA.....	37
<b>Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski:</b> Wybrane determinanty kształtujące współpracę innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych z jednostkami PAN i szkołami wyższymi na terenie Polski Północno-Zachodniej.....	50
<b>Agnieszka Bretyn:</b> Wybrane aspekty jakości życia młodych konsumentów w Polsce .....	62
<b>Grzegorz Bywalec:</b> Transformacja gospodarcza a regionalne zróżnicowanie ubóstwa w Indiach .....	73
<b>Magdalena Cyrek:</b> Determinanty zatrudnienia w usługach tradycyjnych i nowoczesnych – analiza regionalna.....	83
<b>Sławomir Czech:</b> Czy wokół państwa opiekuńczego toczy się jeszcze spór o wartości?.....	95
<b>Sławomir Czetwertyński:</b> Możliwości poznawcze prawa Metcalfe’a w określaniu wartości ekonomicznej sieci komunikacyjnych.....	108
<b>Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz:</b> Polityka i strategia rozwoju Unii Europejskiej w koncepcji ekonomii zrównoważonego rozwoju .....	118
<b>Karolina Dreła:</b> Zatrudnienie nietypowe .....	129
<b>Paweł Drobny:</b> Ekonomia personalistyczna jako próba reorientacji ekonomii .....	142
<b>Małgorzata Gajda-Kantorowska:</b> Koszty bankructwa państwa .....	154
<b>Małgorzata Gasz:</b> Unia bankowa – w poszukiwaniu nowego paradygmatu na europejskim rynku bankowym .....	163
<b>Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak:</b> Zmiana struktury dochodów w Polsce w relacji kapitał–praca z uwzględnieniem sektorów gospodarki narodowej .....	174
<b>Anna Golejewska:</b> Innowacje i sposoby ich pomiaru na poziomie regionalnym .....	184
<b>Mariusz Grębowiec:</b> Zachowania nabywcze konsumentów na rynku usług bankowych w świetle badań .....	195

<b>Urszula Grzega:</b> Oszczędności i zadłużenie polskich gospodarstw domowych.....	207
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Sytuacja finansowa gminy a wybory bezpośrednie w gminach. Wstęp do badań.....	218
<b>Elżbieta Jantóń-Drozdowska, Maria Majewska:</b> Wpływ globalizacji na wzrost poziomu specjalizacji w międzynarodowej wymianie handlowej..	228
<b>Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska:</b> Możliwości oddziaływania na wzrost gospodarczy poprzez kontrolę poziomu ryzyka kredytowego w bankach przy wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji.....	240
<b>Renata Jedlińska:</b> Atrakcyjność inwestycyjna Polski – wybrane aspekty.....	252
<b>Andrzej Jędruchniewicz:</b> Inflacja jako cel polityki pieniężnej NBP.....	264
<b>Michał Jurek:</b> Wykorzystanie analizy duracji i wypukłości w zarządzaniu ryzykiem stopy procentowej.....	276
<b>Sławomir Kalinowski:</b> Znaczenie eksperymentu w metodologii nauk ekonomicznych.....	287
<b>Teresa Kamińska:</b> Struktura branżowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych a kryzys finansowy.....	299
<b>Renata Karkowska:</b> Siła oddziaływania czynników makroekonomicznych i systemowych na wielkość globalnej płynności.....	311
<b>Anna Kasprzak-Czelej:</b> Determinanty wzrostu gospodarczego.....	323
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Analiza wpływu polityki stóp procentowych EBC na stabilność sektorów bankowych w wybranych krajach strefy euro – wnioski z kryzysu.....	334
<b>Iwona Kowalska:</b> Rozwój badań z zakresu ekonomii edukacji w paradygmacie interdyscyplinarności nauki.....	348
<b>Ryszard Kowalski:</b> Dylematy interwencjonizmu w czasach kryzysu.....	358
<b>Jakub Kraciuk:</b> Kryzysy finansowe w świetle ekonomii behawioralnej.....	370
<b>Hanna Kruk:</b> Rozwój zrównoważony w Regionie Morza Bałtyckiego na przykładzie wybranych mierników w latach 2005-2010.....	380
<b>Kazimierz W. Krupa, Irmina Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa:</b> Kapitał intelektualny jako akcelerator nowej ekonomii (tablice korelacyjne, pracownicy kluczowi).....	391
<b>Anna Krzysztofek:</b> Normy i standardy społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.....	401
<b>Krzysztof Kubiak:</b> Transakcje w procesie przepływu wiedzy w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej.....	413
<b>Paweł Kulpaka:</b> Model konsumpcji permanentnej M. Friedmana a keynesowskie funkcje konsumpcji – empiryczna weryfikacja wybranych teorii na przykładzie Czech.....	423
<b>Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka:</b> Rola kontroli zarządczej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	434
<b>Natalia Mańkowska:</b> Konkurencyjność instytucjonalna – wybrane problemy metodologiczne.....	445

<b>Joanna Mesjasz, Martyna Michalak:</b> Percepcja zaangażowania przez adeptów zarządzania – szansą czy ograniczeniem dla współczesnych firm .....	457
<b>Jerzy Mieszaniec:</b> Innowacje nietechnologiczne w przedsiębiorstwach przemysłowych sektora wydobywczego .....	469
<b>Aneta Mikula:</b> Ubóstwo obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej – demografia i rynek pracy .....	481
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Wartość publiczna a legitymizacja .....	492
<b>Janusz Myszczyński:</b> Wykorzystanie koncepcji <i>social savings</i> w określeniu wpływu sektora kolejowego na wzrost gospodarczy Niemiec w początkach XX w. ....	500
<b>Aleksandra Nacewska-Twardowska:</b> Zmiany w polityce handlowej Unii Europejskiej na początku XXI wieku .....	513
<b>Anna Niewiadomska:</b> Wydłużanie okresu aktywności zawodowej osób starszych w Polsce .....	524
<b>Mariusz Nyk:</b> Przeciętne wynagrodzenie a sytuacja na rynku pracy – przypadek województwa łódzkiego .....	536
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Przesłanki ruchów migracyjnych Polaków z obszaru województwa podkarpackiego w kontekście kryzysu gospodarczego wywołanego kryzysem <i>subprime</i> .....	547
<b>Jacek Pera:</b> Budowa nowej architektury regulacyjnej w Europie jako element zarządzania ryzykiem niestabilności finansowej – rozwiązania pokryzysowe. Próba oceny i wnioski dla Polski .....	559
<b>Renata Pęciak:</b> Kryzysy w gospodarce w interpretacji Jeana-Baptiste’a Saya .....	573
<b>Czesława Pilarska:</b> Współczesny kryzys gospodarczy a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski .....	584
<b>Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Innowacyjna nauka a źródła jej finansowania .....	601
<b>Adriana Politaj:</b> Pomoc publiczna na subsydiowanie zatrudnienia w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej .....	617
<b>Marcin Ratajczak:</b> Odpowiedzialny biznes w aspekcie osiągniętych korzyści ekonomicznych na przykładzie przedsiębiorstw agrobiznesu .....	628
<b>Magdalena Rękas:</b> Dieta w krajach Unii Europejskiej i czynniki wpływające na jej poziom – przegląd wybranych badań .....	638
<b>Włodzimierz Rudny:</b> Rozwiązania zintegrowane w modelach biznesowych .....	653
<b>Krzysztof Rutkiewicz:</b> Pomoc publiczna na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjność przedsiębiorstw w polityce konkurencji Unii Europejskiej w latach 2004-2010 .....	663
<b>Katarzyna Skrzyszewska:</b> Konkurencyjność krajów Regionu Morza Bałtyckiego w świetle międzynarodowych rankingów .....	675
<b>Tadeusz Sporek:</b> Ewolucja i perspektywy grupy BRICS w globalnej gospodarce .....	684

<b>Aleksander Surdej:</b> Inwestycje w szkolenia zawodowe w świetle teorii ekonomicznej.....	695
<b>Piotr Szajner:</b> Wpływ zmienności kursu walutowego na międzynarodową konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego .....	706
<b>Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk:</b> Problem skuteczności i efektywności decyzji menedżerskich w firmie w zakresie formułowania i wdrażania strategii .....	716
<b>Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz:</b> Polska gospodarka internetowa – stan i perspektywy .....	729
<b>Monika Utzig:</b> Aktywa finansowe gospodarstw domowych a koniunktura gospodarcza .....	744
<b>Agnieszka Wałęga:</b> Nierówności dochodowe w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej .....	754
<b>Grzegorz Wałęga:</b> Wpływ spowolnienia gospodarczego na zadłużenie gospodarstw domowych w Polsce .....	766
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Formy zatrudnienia pracowników w Unii Europejskiej – aktualne tendencje .....	778
<b>Barbara Wieliczko:</b> Krajowa pomoc publiczna w UE w okresie obecnego kryzysu.....	790
<b>Artur Wilczyński:</b> Znaczenie kosztów alternatywnych w rachunku ekonomicznym gospodarstw rolnych .....	802
<b>Renata Wojciechowska:</b> Wieloznaczności językowe współczesnej ekonomii .....	813
<b>Jarosław Wojciechowski:</b> Ewolucja koncepcji funkcjonowania rynku w społecznej nauce Kościoła Katolickiego.....	823
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Znaczenie lokalnych grup działania w budowaniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich.....	834
<b>Grażyna Wolska:</b> Kodeksy etyczne jako instrument poprawnych relacji między podmiotem gospodarczym a konsumentem.....	844
<b>Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki:</b> Ekonomiczno-społeczne konsekwencje reklamy w segmencie leków OTC .....	853
<b>Gabriela Wronowska:</b> Oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół wyższych w Polsce jako przykład bariery wejścia na rynek pracy... ..	861
<b>Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski:</b> Źródła i bariery ciągłości wdrażania innowacji przez polskie przedsiębiorstwa.....	872
<b>Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec:</b> Instytucjonalna struktura rynku pracy w Polsce .....	884
<b>Małgorzata Zielenkiewicz:</b> Upodabnianie się krajów pod względem poziomu dobrobytu w procesie integracji europejskiej .....	895
<b>Mariusz Zieliński:</b> Demografia i aktywność zawodowa ludności a poziom bezrobocia w Unii Europejskiej.....	907
<b>Jerzy Żyżyński:</b> Gospodarka jako spójny system strumieni pieniądza a problem racjonalności pakietu fiskalnego.....	917

## Summaries

<b>Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz:</b> The use of factor analysis for the assessment of socio-economic development on the local scale.....	23
<b>Ewa Badzińska, Jakub Ryfa:</b> The economy of virtual worlds – trend of development .....	36
<b>Tomasz Bernat:</b> Exogenous determinants of market dominance – Polish Post case .....	48
<b>Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski:</b> Selected determinants forming innovative partnership of traditional industrial companies with units of Polish Academy of Sciences and universities in north-western Poland.....	61
<b>Agnieszka Bretyn:</b> Selected aspects of quality of life of young consumers in Poland .....	72
<b>Grzegorz Bywalec:</b> Economic transformation and regional disparity of poverty in India.....	82
<b>Magdalena Cyrek:</b> Determinants of employment in traditional and modern services – regional analysis .....	94
<b>Sławomir Czech:</b> Is the welfare state’s dispute over values still alive? .....	107
<b>Sławomir Czetwertyński:</b> Cognitive possibilities of Metcalfe’s law in defining the economic value of communication networks .....	117
<b>Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz:</b> Policy and development strategy in the European Union in the conception of economics of sustainable development .....	128
<b>Karolina Dreła:</b> Untypical employment.....	141
<b>Paweł Drobny:</b> Personalist economics as an attempt at economics reorientation .....	153
<b>Małgorzata Gajda-Kantorowska:</b> Costs of sovereign default.....	162
<b>Małgorzata Gasz:</b> Bank Union – in search of a new paradigm on the European banking market.....	173
<b>Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak:</b> Change of income framework in capital-labour scheme in Poland, including the sector of national economy .....	183
<b>Anna Golejewska:</b> Innovations and the way of their measure at the regional level.....	194
<b>Mariusz Grębowiec:</b> Purchasing behavior of consumers on banking service market in the light of research .....	206
<b>Urszula Grzega:</b> Savings and debt of Polish households.....	217
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Financial situation of a commune vs. local elections. Introduction to the study .....	227
<b>Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maria Majewska:</b> The impact of globalization on a higher specialization level in international exchange of goods ...	239
<b>Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska:</b> Banks’ possibilities of influencing macroeconomic growth by the use of neural network systems in the credit risk control .....	250

<b>Renata Jedlińska:</b> Investment attractiveness of Poland – selected issues .....	263
<b>Andrzej Jędruchniewicz:</b> Inflation as a target of monetary policy of NBP ...	275
<b>Michał Jurek:</b> Use of duration and convexity analysis in interest rate risk management.....	286
<b>Sławomir Kalinowski:</b> The role of the controlled experiment in the methodology of economy .....	298
<b>Teresa Kamińska:</b> Economic activity structure of foreign direct investment and financial crisis .....	310
<b>Renata Karkowska:</b> The impact of macroeconomic and systemic factors on the global liquidity .....	322
<b>Anna Kasprzak-Czelej:</b> Determinants of economic growth .....	333
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> The analysis of influence of the ECB interest rates' policy on a stability of bank sectors in selected countries of the eurozone – conclusions from the crisis.....	347
<b>Iwona Kowalska:</b> Development of research in the field of economics of education within the paradigm of interdisciplinarity of science .....	357
<b>Ryszard Kowalski:</b> The dilemmas of interventionism in times of crisis .....	369
<b>Jakub Kraciuk:</b> Financial crises in the light of behavioural economics.....	379
<b>Hanna Kruk:</b> Sustainable development in the Baltic Sea Region based on chosen indices in years 2005-2010 .....	390
<b>Kazimierz W. Krupa, Irmína Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa:</b> Intellectual capital as an accelerator of the new economy (correlation tables, key employees) .....	400
<b>Anna Krzysztofek:</b> Norms and standards of social responsibility in enterprises .....	412
<b>Krzysztof Kubiak:</b> Transactions in the flow of knowledge in the light of new institutional economics .....	422
<b>Paweł Kulpaka:</b> M. Friedman's permanent consumption model and Keynesian consumption functions – empirical verification of selected theories on the example of Czech.....	433
<b>Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka:</b> The role of management control in management process of local self-government units.....	444
<b>Natalia Mańkowska:</b> Institutional competitiveness – selected methodological issues .....	456
<b>Joanna Mesjasz, Martyna Michalak:</b> Understanding the engagement by management adepts – a chance or a limitation for contemporary business	468
<b>Jerzy Mieszaniec:</b> Non-technological innovations in the industrial enterprises of mining sector.....	480
<b>Aneta Mięka:</b> Poverty of rural areas in the European Union member states – demography and labor market .....	491
<b>Grażyna Musialik, Rafał Musialik:</b> Public value and legitimacy .....	499



<b>Janusz Myszczyzyn:</b> Use of social savings concept in defining the role of railway sector on the economic growth in Germany in the early twentieth century .....	512
<b>Aleksandra Nacewska-Twardowska:</b> Changes in trade policy of the European Union at the beginning of the twenty-first century .....	523
<b>Anna Niewiadomska:</b> Extending the period of professional activity of the elderly in Poland .....	535
<b>Mariusz Nyk:</b> Average salary and the situation on the labour market – case of Łódź Voivodeship .....	546
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Reasons form migration of Poles from Subcarpathian Voivodeship in the context of the economic crisis caused by the subpreme crisis .....	558
<b>Jacek Pera:</b> Construction of a new regulatory architecture in Europe as an element of financial instability risk management – post-crisis solutions. Attempt of assessment and implications for Poland.....	572
<b>Renata Pęciak:</b> Crises in the economy in the interpretation of Jean-Baptiste Say .....	583
<b>Czesława Pilarska:</b> The contemporary economic crisis and foreign direct investment inflow into Poland .....	600
<b>Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Innovations in science and their financial sources .....	616
<b>Adriana Politałaj:</b> State aid for subsidizing of employment in Poland and in selected countries of the European Union .....	627
<b>Marcin Ratajczak:</b> Responsible business in the context of economic benefits gained on the example of agribusiness enterprises.....	637
<b>Magdalena Rękas:</b> Fertility rate in the European Union states and factors influencing the rate – review of selected surveys .....	652
<b>Włodzimierz Rudny:</b> Solution-based business models.....	662
<b>Krzysztof Rutkiewicz:</b> State aid for Research & Development & Innovation activities of enterprises in the European Union’s competition policy in the period 2004-2010.....	674
<b>Katarzyna Skrzyszewska:</b> Competitiveness of the Baltic Region countries in the context of international rankings .....	683
<b>Tadeusz Sporek:</b> Evolution and perspectives of BRICS group in the global economy.....	694
<b>Aleksander Surdej:</b> Investments in VET programmes: framework for an economic analysis .....	705
<b>Piotr Szajner:</b> The impact of exchange rated volatility on the competitiveness of Polish food sector on international markets .....	715
<b>Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk:</b> The problem of efficacy and effectiveness in the formulating and implementing of strategy decision making process .....	728

<b>Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz:</b> Polish Internet economy – current state and future perspectives .....	743
<b>Monika Utzig:</b> Households’ financial assets and economic prospect.....	753
<b>Agnieszka Wałęga:</b> Income inequality in the context of accession of Poland to the European Union .....	765
<b>Grzegorz Wałęga:</b> Impact of economic slowdown on households’ debt in Poland .....	777
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Employment forms in the European Union – current trends.....	789
<b>Barbara Wieliczko:</b> State aid in the European Union in the period of the current crisis.....	801
<b>Artur Wilczyński:</b> The impact of opportunity costs on farms profitability.....	812
<b>Renata Wojciechowska:</b> Linguistic ambiguities of contemporary economics	822
<b>Jarosław Wojciechowski:</b> Evolution of free market concept in social teaching of the Catholic Church.....	833
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> The significance of local action groups in formation of social capital in rural areas .....	843
<b>Grażyna Wolska:</b> Ethical codes as a tool of correct relations between a firm and a consumer .....	852
<b>Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki:</b> Marketing of OTC medicines in Poland on the example of television advertising .....	860
<b>Gabriela Wronowska:</b> Expectations of employers towards graduates of universities in Poland as an example of barriers to enter the labor market ....	871
<b>Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski:</b> Sources and barriers of persistence of innovation of Polish manufacturing companies .....	883
<b>Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec:</b> Institutional structure of the labor market in Poland .....	894
<b>Małgorzata Zielenkiewicz:</b> Convergence of the countries in terms of social welfare in the process of European integration .....	906
<b>Mariusz Zieliński:</b> Demography and economically active population vs. the level of unemployment in the European Union.....	916
<b>Jerzy Żyżyński:</b> Economy as a consistent system of money flows vs. the issue of fiscal pact rationality .....	931

**Adriana Politaj**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **POMOC PUBLICZNA NA SUBSYDIOWANIE ZATRUDNIENIA W POLSCE I W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

---

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł porusza problematykę stosowania pomocy publicznej na zatrudnienie w kontekście sytuacji na rynku pracy w Unii Europejskiej w latach 2007-2011. W Unii Europejskiej funkcjonuje generalny zakaz stosowania pomocy publicznej. Jednym z wyjątków jest pomoc przeznaczona na zatrudnienie. W latach 2007-2011 w Unii Europejskiej tego typu pomoc publiczna stanowiła prawie 12 mld euro. Spośród wszystkich krajów członkowskich największej pomocy udzieliła Polska na łączną kwotę ponad 3,7 mld euro, czyli prawie 31% ogółu pomocy publicznej na zatrudnienie w całej Unii Europejskiej (nie licząc pomocy na zatrudnienie w ramach pomocy *de minimis*). Uchroniło to częściowo polski rynek pracy przed negatywnymi skutkami kryzysu gospodarczego w latach 2007-2009, jednakże nie wystarczyło, aby zahamować wzrost bezrobocia po 2011 roku.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, pomoc publiczna dla przedsiębiorców, pomoc horyzontalna na zatrudnienie, wyłączenia blokowe.

### **1. Wstęp**

Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom jest w Unii Europejskiej generalnie zabroniona, bowiem zagraża równym warunkom konkurencyjności na jednolitym rynku<sup>1</sup>. Pojęcie pomocy publicznej (utożsamianej z pomocą państwa), jak i ogólne zasady stosowania prawa antysubwencyjnego pojawiły się po raz pierwszy w art. 92 Traktatu Rzymskiego z 1957 roku<sup>2</sup>. Od 2009 roku, tj. od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podstawy prawne stosowania zakazu udzielania pomocy publicznej oraz odstępstw od tego zakazu zawarte są w artykułach 107, 108 i 109 Traktatu o Funk-

---

<sup>1</sup> Art. 107 ust. 1. Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47 z dnia 26.10.2012 r.).

<sup>2</sup> Konferencja międzyrządowa w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, zwołana 29 maja 1956 roku w Wenecji przez ministrów spraw zagranicznych Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów, która kontynuowała swoje obrady w Brukseli i po ich zakończeniu, zebrała się w Rzymie 25 marca 1957 roku.

cjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>3</sup>. Na podstawie art. 107 ust. 1 tego Traktatu można uznać, iż pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorcy<sup>4</sup>, o ile jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych, udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku, ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów) oraz grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W przypadku, gdy którykolwiek z powyższych warunków nie wystąpi, wówczas przyznana lub planowana pomoc nie jest pomocą publiczną.

Od ogólnej reguły zakazu stosowania pomocy publicznej przez państwa członkowskie określonej w art. 107 ust. 1 TFUE stosowane są odstępstwa o charakterze obligatoryjnym – z mocy obowiązującego prawa, oraz odstępstwa fakultatywne – na mocy decyzji Komisji Europejskiej (KE). Jedną z takich fakultatywnych przesłanek stosowania odstępstwa od zakazu stosowania pomocy publicznej jest finansowanie działań przeciwdziałających bezrobociu w ramach realizacji celu horyzontalnego, którym jest stymulowanie wzrostu zatrudnienia.

Celem głównym niniejszego opracowania jest prezentacja wyników badań rozmiarów udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie w kontekście sytuacji na wybranych rynkach pracy w Unii Europejskiej. W szczególności autorka przedstawiła wyniki badań udzielonej w Polsce i w niektórych innych krajach Unii Europejskiej pomocy publicznej na zatrudnienie w ramach pomocy horyzontalnej oraz dokonała analizy i oceny zależności rozmiarów przyznawanej pomocy publicznej od sytuacji na rynku pracy w analizowanych krajach członkowskich. Zakres czasowy opracowania obejmuje lata 2007-2011.

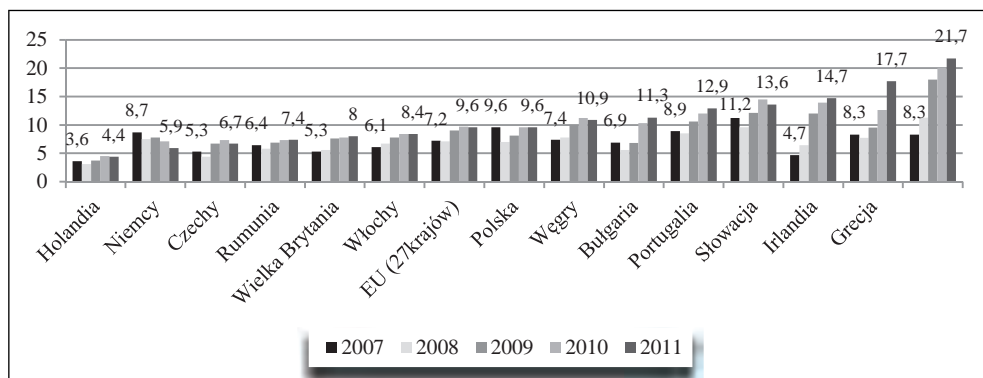
## 2. Bezrobocie w Unii Europejskiej w latach 2007-2011

Unia Europejska od początku jej istnienia postrzegala problem bezrobocia jako jeden z najważniejszych problemów społecznych i ekonomicznych. W szczególności kryzys gospodarczy, który pojawił się w Europie w 2007 roku, stał się źródłem wielu problemów makroekonomicznych, w tym również na rynku pracy. W latach 2007-2011 w Unii Europejskiej widoczny był znaczny wzrost stopy bezrobocia (rys. 1). Stopa bezrobocia według badań ankietowych mieszkańców krajów Unii Europejskiej w wieku 15-74 lata wzrosła z 7,2% w 2007 roku do 9,6% w roku 2011. Największe bezrobocie dotknęło społeczeństwa: Hiszpanii, Grecji, Irlandii, Słowacji i Portugalii. Stopa bezrobocia w Polsce, wynosząca w 2011 roku 9,6%, odpowiadała

<sup>3</sup> Poprzednio w artykułach 87, 88 i 89 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

<sup>4</sup> W orzecznictwie sądów europejskich pojęcie przedsiębiorcy jest interpretowane szerzej niż pojęcie przedsiębiorstwa. Za przedsiębiorcę bowiem może zostać uznany również podmiot, który nie działa dla osiągnięcia zysku, jak np. stowarzyszenie, fundacja czy nawet organ administracji publicznej, o ile prowadzi działalność gospodarczą. Istotą uznania danego podmiotu za przedsiębiorcę jest prowadzenie przez niego działalności polegającej na sprzedaży dóbr i usług.

średniej stopie mierzonej dla 27 krajów Unii Europejskiej w tym roku. Najniższe bezrobocie zanotowano w 2011 roku: w Holandii – 4,4% i w Niemczech – 5,9%. Należy dodać, że spośród prezentowanych powyżej krajów Unii Europejskiej jedynie w Niemczech stopa bezrobocia w latach 2009-2011 zmalała.



**Rys. 1.** Stopa bezrobocia w % dotycząca osób w wieku 15-74 lata w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2011 (stan w końcu roku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, data pobrania 25.02.2013 r.

Niekorzystne trendy na rynkach pracy, obserwowane w zdecydowanej większości krajów unijnych w latach 2007-2011, w znacznej mierze kształtowały się też wskutek narastającego kryzysu finansów publicznych w krajach strefy euro. Znaczne cięcia wydatków publicznych w krajach strefy euro, wprowadzone jako podstawowy element realizowanych programów naprawy finansów publicznych, spowodowały m.in. spadek wydatków na inwestycje oraz na aktywne przeciwdziałanie bezrobociu. W szczególności problem ten wpłynął na sytuację na rynkach pracy w: Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii.

### 3. Przeciwdziałanie bezrobociu jako przesłanka udzielania pomocy publicznej

W Unii Europejskiej, borykającej się z problemem bezrobocia, dostrzega się konieczność dużej aktywności państwa na rynku pracy. W związku z tym niektóre działania na rynku pracy uznano za podstawę do zastosowania odstępstw od generalnego zakazu stosowania pomocy publicznej przedsiębiorcom przez państwa członkowskie. Źródłem tych wyjątków jest zapis zawarty w treści art. 107 ust 3. TFUE, dający możliwość stosowania pomocy publicznej na podstawie decyzji KE z przeznaczeniem m.in. na: sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego lub regionów, w których istnieje poważny

problem z bezrobociem. Ponadto pozostawienie niezamkniętego katalogu kategorii dopuszczalnej pomocy stworzyło możliwość realizacji licznych instrumentów z zakresu pomocy publicznej, których celem było zwiększenie zatrudnienia i poprawa dopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy.

Przykładem takich rozwiązań prawnych jest wydane przez KE Rozporządzenie (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych – GBER)<sup>5</sup>. Na podstawie tego rozporządzenia uznaje się niektóre kategorie pomocy publicznej za zgodne ze wspólnym rynkiem i niewymagające notyfikacji do Komisji Europejskiej<sup>6</sup>. Wyłączeniami blokowymi objęto m.in. pomoc regionalną, pomoc inwestycyjną i na zatrudnienie, dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), pomoc na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety, pomoc szkoleniową, pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub osób niepełnosprawnych (z wyjątkiem pomocy regionalnej, pozostałe obszary pomocy objęte wyłączeniami blokowymi mają służyć realizacji celu horyzontalnego).

Wprowadzenie w życie zasady *de minimis* stanowiło przełom w zakresie stosowania pomocy publicznej na zatrudnienie. Zasada ta stanowi, że pomoc o stosunkowo niskiej wartości nie jest w stanie naruszyć konkurencji lub nie wpływa na handel między państwami członkowskimi. Dlatego pomoc tego rodzaju jest wyłączona spod zakazu wynikającego z art. 107 ust. 1 TFUE i nie podlega zgłoszeniu do Komisji Europejskiej. Zasady udzielania pomocy *de minimis* reguluje Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*<sup>7</sup>. Zawarto w nim m.in. kwotowe progi pomocy, która może zostać uznana za wsparcie nieistotne (bagatelne). Przyjęto, że jest to kwota 200 000 EUR w ciągu trzech lat dla przedsiębiorstw, z wyłączeniem sektora transportu, dla którego próg ten obniżono do 100 000 EUR<sup>8</sup>. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia pomoc publiczna *de minimis* nie rodzi zagrożenia dla wymiany handlowej pomiędzy krajami członkowskimi i jako taka nie podlega zgłoszeniu Komisji Europejskiej. Należy przy tym dodać również, że pomoc *de minimis* nie wyczerpuje nieformalnej definicji pomocy publicznej zawartej w art. 107 TFUE, stąd została pominięta w niniejszym opracowaniu.

---

<sup>5</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 214/3.

<sup>6</sup> Notyfikacja pomocy to w uproszczeniu powiadomienie Komisji Europejskiej o zamiarze udzielenia pomocy publicznej. Proces notyfikacji polega na zgłoszeniu przez państwo członkowskie zamiaru udzielenia pomocy publicznej, natomiast Komisja sprawdza, czy jest to pomoc publiczna, a jeżeli tak, to weryfikuje, czy pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Od decyzji Komisji przysługuje odwołanie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu Pierwszej Instancji.

<sup>7</sup> Dz. Urz. L Nr 379 z 28 grudnia 2006 r.

<sup>8</sup> Do roku 2006 obowiązywał limit pomocy 100 000 EUR i wyłączenie sektora transportu z możliwości stosowania pomocy *de minimis*.

#### 4. Pomoc publiczna na zatrudnienie w wybranych krajach Unii Europejskiej

Pomimo systematycznego wzrostu stopy bezrobocia w zdecydowanej większości krajów członkowskich, brak jest jednoznacznej polityki w zakresie udzielania pomocy publicznej na zatrudnienie. Możliwość stosowania takiego wsparcia przedsiębiorców wynikająca z zapisów TFUE nie była w pełni wykorzystywana w części krajów członkowskich i to pomimo gwałtownie narastającego bezrobocia. Co więcej, w większości państw widoczny jest spadek udzielanej pomocy publicznej na zatrudnienie (tab. 1). W całej Unii Europejskiej w latach 2007-2013 w ramach pomocy horyzontalnej na zatrudnienie wydatkowano prawie 12 mld euro i z wyjątkiem 2008 roku kwota ta z roku na rok była coraz mniejsza. W 2007 roku na ten cel horyzontalny udzielono wsparcia ze środków publicznych na łączną kwotę 2968,5 mln euro ekwiwalentu dotacji brutto (EDB)<sup>9</sup>. Rok później kwota ta była większa o prawie 256 mln euro EDB i w następnych latach systematycznie malała, osiągając w 2011 roku pułap 1452,9 mln euro EDB, tj. ponad dwukrotnie mniej niż w 2007 roku.

**Tabela 1.** Pomoc publiczna na zatrudnienie w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2011 (w mln euro EDB)

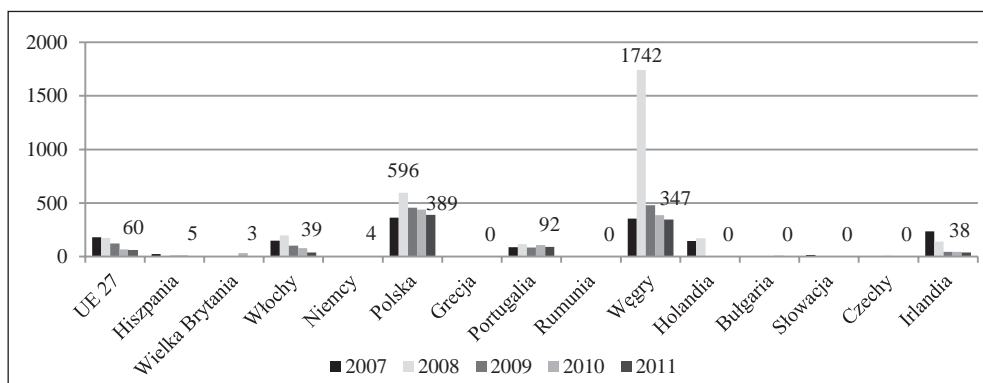
Kraje	Lata				
	2007	2008	2009	2010	2011
UE (27 krajów)	2968,5	3224,4	2764,3	1557,3	1452,9
Bułgaria	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0
Czechy	21,4	1,7	2,4	1,0	0,1
Grecja	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Hiszpania	50,7	25,1	47,3	55,4	26,1
Holandia	41,6	46,5	0,0	0,0	0,0
Irlandia	26,2	27,2	13,0	14,8	12,2
Niemcy	5,6	6,9	6,2	7,2	10,4
<b>Polska</b>	<b>496,2</b>	<b>690,9</b>	<b>689,8</b>	<b>720,8</b>	<b>669,7</b>
Portugalia	41,3	57,0	52,9	73,7	72,3
Rumunia	0,9	0,7	0,2	0,0	0,1
Słowacja	4,7	0,7	0,1	0,0	0,1
Węgry	120,5	604,5	216,6	181,3	163,3
Wielka Brytania	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0
Włochy	243,3	341,0	215,8	165,9	94,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej: State Aid control Studies and reports, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html#2](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#2), data pobrania 26.02.2013 r.

<sup>9</sup> Kwota pomocy, którą otrzymałby beneficjent pomocy lub podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby uzyskał pomoc w formie dotacji, uwzględniającą opodatkowanie podatkiem dochodowym (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, DzU z 2004 r., nr 194, poz. 1983, z późn. zm.).

Zdecydowanie największej pomocy na zatrudnienie spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej udzielono w Polsce – prawie 3,3 mld euro EDB. W krajach o największej stopie bezrobocia udzielona pomoc publiczna na zatrudnienie była zdecydowanie mniejsza niż w Polsce. W Hiszpanii, w której bezrobocie od 2007 roku systematycznie rosło i w roku 2011 wyniosło 21,7%, udzielono pomocy publicznej na zatrudnienie w latach 2007-2011 na łączną kwotę 204,6 mln euro EDB, czyli ponad trzykrotnie mniej niż w Polsce w jednym tylko 2011 roku. Grecja, w której bezrobocie osiągnęło podobnie dramatyczne rozmiary jak w Hiszpanii, pomoc publiczna na zatrudnienie łącznie osiągnęła w latach 2007-2011 kwotę 297,2 mln euro EDB.

Relatywnie dużą pomoc publiczną na zatrudnienie przekazały swoim przedsiębiorcom Węgry. W latach 2007-2011 łączna kwota pomocy publicznej na poprawę sytuacji na rynku pracy wyniosła 1286,2 mln euro EDB i stanowiła drugą po Polsce sumę wsparcia finansowego na te cele w Unii Europejskiej. Przeliczając jednak kwotę pomocy na jednego bezrobotnego obywatela, Węgry wydatkowały kwoty podobne do Polski (z wyjątkiem 2008 roku, w którym to udzieliły zdecydowanie największej pomocy na zatrudnienie – rys. 2).



**Rys. 2.** Kwota udzielonej pomocy publicznej na jednego bezrobotnego w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2011 (w euro EDB)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>, data pobrania 25.02.2013 r. i Komisji Europejskiej State Aid control Studies and reports, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html#2](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#2), data pobrania 26.02.2013 r.

W latach 2007-2011 w przypadku Polski pomoc publiczna w przeliczeniu na jednego bezrobotnego wahała się od 364 do 596 euro EDB, na Węgrzech zaś, z wyjątkiem 2008 roku – 1742 euro EDB, pomoc wahała się od 355 euro EDB do 480 euro EDB. Dla porównania w krajach o największej stopie bezrobocia udzielona pomoc publiczna na jednego bezrobotnego była znacznie mniejsza. W Hiszpanii, w której stopa bezrobocia wzrosła z 8,3% w 2007 roku do 21,7% w 2011, kwota udzielonej



pomocy na jednego bezrobotnego spadła w tym okresie z 26 euro do 5 euro EDB. Podobne trendy zauważa się w Grecji i Irlandii. W Portugalii natomiast udzielana pomoc publiczna na zatrudnienie wahała się od 88 euro do 117 euro EDB.

W krajach o najniższym bezrobociu udzielana pomoc publiczna na jednego bezrobotnego była wielokrotnie mniejsza niż w Polsce. W Niemczech wyniosła od 2 do 3 euro EDB, w Holandii w roku 2007 147 euro EDB, w 2008 roku 172 euro EDB, a w kolejnych latach praktycznie zaprzestano udzielania pomocy publicznej na zatrudnienie.

## 5. Pomoc na zatrudnienie w Polsce

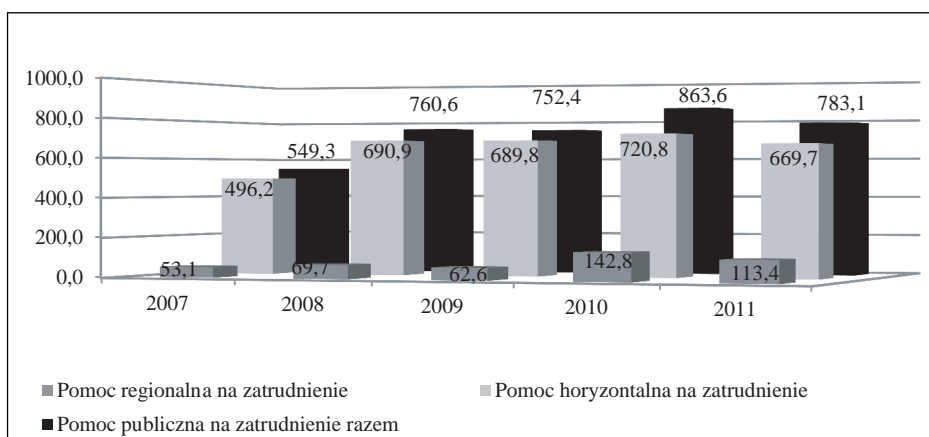
W Polsce środki publiczne kierowane na realizację działań mających zwiększać zatrudnienie są w dyspozycji praktycznie wszystkich szczebli administracji rządowej oraz samorządowej i głównie są związane z działalnością publicznych służ zatrudnienia oraz niektórych ministerstw oraz organów podatkowych. Realizowane przez te służby i instytucje instrumenty z zakresu aktywnej polityki rynku pracy w znacznej mierze stanowią pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*.

W Polsce głównymi źródłami pomocy publicznej na zatrudnienie są środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz Funduszu Pracy (FP). Głównymi dysponentami pomocy publicznej na ten cel horyzontalny są: prezes PFRON, minister pracy i polityki społecznej, jak również dysponenti drugiego i trzeciego szczebla, tj. m.in.: marszałkowie województw, starostowie powiatów oraz prezydenci, burmistrzowie i wójtowie. Również należy podkreślić, że znaczna część udzielanej pomocy na zatrudnienie nie stanowi *stricto* pomocy publicznej, bowiem stosowana jest jako pomoc *de minimis* (głównie z Funduszu Pracy).

Poza tym stymulowanie wzrostu zatrudnienia odbywa się też niejako „przy okazji”, poprzez np.: realizację różnych programów (w ramach pomocy regionalnej i pomocy horyzontalnej) na rzecz MSP, udzielanie zwolnień i innych preferencji w podatkach przedsiębiorcom lokalizującym działalność w specjalnych strefach ekonomicznych.

Wyniki badań udzielanej pomocy publicznej w Polsce na zatrudnienie wyraźnie wskazują, że pomoc ta jest realizowana przede wszystkim w ramach wyłączeń grupowych i zaliczana do pomocy horyzontalnej na zatrudnienie (podobnie jak w zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej). Przy czym tego typu pomoc publiczna w Polsce występuje również w ramach pomocy regionalnej (rys. 3).

W latach 2007-2011 w Polsce udzielono przedsiębiorcom pomocy publicznej z przeznaczeniem na zatrudnienie na łączną kwotę sięgającą 3709 mln euro EDB. W ramach pomocy horyzontalnej na zatrudnienie udzielono wsparcia przedsiębiorcom na łączną kwotę 3267,4 mln euro EDB, czyli ponad 88% ogółu pomocy na cele zatrudnieniowe. Największą pomoc udzielono w roku 2010 – 863,6 mln euro EDB, z czego prawie 83,5% stanowiła pomoc horyzontalna udzielana na zatrudnienie. Najmniejszą pomoc na zatrudnienie udzielono w 2007 roku – 549,3 mln euro EDB, z czego ponad 90% to była pomoc w ramach realizacji celu horyzontalnego.



**Rys. 3.** Pomoc publiczna na zatrudnienie w ramach pomocy horyzontalnej i regionalnej w Polsce w latach 2007-2011 (w mln euro EDB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008, s. 26-30; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009, s. 28-29; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010, s. 28-29; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011, s. 27-30; Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012 s. 33-36.

W latach 2007-2011 głównymi dysponentami pomocy publicznej na zatrudnienie byli: prezes PFRON, który w tym okresie udzielił pomocy pracodawcom osób niepełnosprawnych na łączną kwotę 3151,9 mln euro EDB (w ramach pomocy horyzontalnej). Pomoc ta została udzielona w formie refundacji na podstawie programów pomocowych: nr XE 11/04 – Rekompensata podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz X306/2009 – Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych.

W przypadku pomocy regionalnej na zatrudnienie największą pomoc w postaci zwolnień w podatkach i innych preferencji podatkowych udzielili dyrektorzy izb skarbowych i celnych oraz naczelnicy urzędów skarbowych i celnych. Beneficjentami pomocy byli przedsiębiorcy realizujący inwestycje skutkujące przyrostem netto miejsc pracy, w szczególności prowadzący działalność w specjalnych strefach ekonomicznych. Łącznie otrzymali oni pomoc na zatrudnienie w latach 2007-2011 w kwocie 263,9 mln euro EDB (7,1% ogółu pomocy na zatrudnienie i 59,8% pomocy regionalnej na cele zatrudnieniowe).

## 6. Podsumowanie

Przeciwdziałanie bezrobociu stanowi istotną przesłankę dla wyłączenia pomocy państwa z generalnego zakazu stosowania pomocy publicznej. Pomoc na zatrudnienie stosowana jest w Unii Europejskiej w ramach wyłączeń grupowych, jako tzw. pomoc horyzontalna.

W latach 2007-2011 27 krajów członkowskich udzieliło pomocy publicznej przedsiębiorcom na zatrudnienie na kwotę blisko 12 mld euro EDB. Spośród wszystkich krajów członkowskich największego wsparcia udzieliła Polska, która w tych latach przekazała – głównie w postaci dotacji do zatrudnienia skierowanych przez urzędy pracy osób bezrobotnych i refundacji kosztów płacowych za zatrudnianych pracowników – kwotę ponad 3,7 mld euro EDB. Przede wszystkim były to środki finansowe przekazane przez PFRON na rzecz pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

Mając na uwadze kwoty udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie, liczbę osób bezrobotnych i stopę bezrobocia w poszczególnych latach, można zaobserwować zależność polegającą na tym, że zwiększone wydatki ze środków publicznych na zatrudnienie w przeliczeniu na jedną osobę bezrobotną skutkowały zmniejszeniem bezrobocia. Taką relację obserwowano w latach 2007-2008. W kolejnych latach spadek kwoty udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie w przeliczeniu na jednego bezrobotnego skutkował wzrostem stopy bezrobocia. Podobna reakcja stopy bezrobocia wystąpiła w przypadku średniej stopy bezrobocia dla 27 krajów członkowskich.

Wśród niektórych państw członkowskich, przeżywających kryzys finansów publicznych, tj. w: Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii problemy ze zrównoważeniem budżetu oraz zagrażające bankructwo wymusiły ograniczenie wydatków publicznych (w tym i pomocy publicznej na zatrudnienie), skupiając się jedynie na pasywnych instrumentach rynku pracy, czyli głównie wypłatach zasiłków dla bezrobotnych. Masowe zwolnienia i gwałtowny wzrost bezrobocia wymusiły przesunięcie ciężaru wydatków publicznych na działania osłonowe, kierowane bezpośrednio do bezrobotnych i niestanowiące pomocy publicznej w rozumieniu zapisów art. 107 TFUE.

W przypadku Polski w latach 2007-2010 utrzymujące się na relatywnie wysokim poziomie wydatki publiczne na współfinansowanie tworzenia i utrzymywania miejsc pracy wraz z pokrywaniem kosztów zatrudnienia, stanowiące pomoc publiczną, były w stanie wyhamować tempo wzrostu bezrobocia, zwłaszcza w początkowej fazie kryzysu gospodarczego, tj. w latach 2007-2008. W 2011 roku wyraźne zmniejszenie kwoty udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie w ramach realizacji celu horyzontalnego wpłynęło negatywnie na sytuację na rynku pracy w tym roku. Również pogarszająca się sytuacja budżetowa w Polsce i brak wyraźnego ożywienia w najważniejszych gospodarkach w Unii Europejskiej miały istotny wpływ na sytuację na Polskim rynku pracy, pomimo relatywnie największych w całej Unii Europejskiej kwot udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie.

W opinii autorki niniejszego opracowania dotowanie zatrudnienia w dłuższym horyzoncie czasowym zdestabilizuje budżet państwa i budżety samorządowe. Państwo powinno skupić swoją uwagę na poprawie konkurencyjności gospodarki i stworzeniu lepszego klimatu dla przedsiębiorców. Natomiast zasadne wydaje się utrzymanie częściowego wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale tylko z najcięższymi schorzeniami, którzy nie mają szans na konkurowanie na rynku pracy z osobami pełnosprawnymi. Realizowana dotychczas pomoc publiczna na zatrudnienie osób niepełnosprawnych i finansowana z PFRON wyczerpała budżet funduszu i spowodowała praktycznie zaprzestanie finansowania innych form rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustanowienie przez organy Unii Europejskiej odstępstw od zakazu stosowania pomocy publicznej w przypadku jej udzielania na zatrudnienie stwarza możliwość finansowania aktywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu na rynku pracy w Unii Europejskiej. Jest to szczególnie ważne w przypadku krajów, w których bezrobocie ciągle stanowi ważny problem ekonomiczno-społeczny. Jednakże jej nadmiar może mieć negatywny wpływ na zachowanie się pracodawców i sytuację na rynku pracy. Przedsiębiorcy uzależniający wzrost i utrzymanie zatrudnienia od możliwości otrzymania pomocy publicznej nie są zainteresowani utrzymaniem zatrudnienia w momencie pozbawienia ich takiego wsparcia. Wymusza to eskalację pomocy publicznej, która z natury rzeczy jest szkodliwa dla równych warunków konkurowania, jak również dla równowagi budżetowej i ogólnej sytuacji gospodarczej. Autorka stoi na stanowisku, że pomoc publiczna na zatrudnienie powinna być stosowana doraźnie, jako element stabilizacji sytuacji na rynku pracy w sytuacji dekonunktury, a nie jako sposób prowadzenia długofalowej polityki rynku pracy.

## Literatura

- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2008.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2009.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. L Nr 379).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE L 214/3).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (DzU z 2004 r. nr 194, poz. 1983).  
Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47).

### **Źródła internetowe**

1. Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450 &plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1), data pobrania 25.02.2013 r.
2. Komisja Europejska: StateAidcontrolStudiesandreports, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html#2](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#2), data pobrania 26.02.2013 r.

## **STATE AID FOR SUBSIDIZING OF EMPLOYMENT IN POLAND AND IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION**

**Summary:** This article concerns state aid for employment in the context of the situation on the labor market in the European Union in the years 2007-2011. Despite the general prohibition of state aid in the European Union such help is possible when it is spent on employment. In the years 2007-2011 this type of state aid amounted to 12 billion euro in the European Union. Of all Member States Poland gave the most aid – over 3.7 billion euro, i.e. 31% of the total state aid for employment in the European Union. This state aid partly prevented Polish labor market from the negative effects of the economic crisis in 2007-2009, but was not enough to stop the rise of unemployment in the years 2011-2012.

**Keywords:** unemployment, state aid, horizontal aid for employment, block exemption regulations.