

Д-р Адам Амброзяк  
Управління Комітету Європейської Інтеграції

**ПРОЦЕС ДОСТОСУВАННЯ ПОЛЬЩІ  
ДО ПРИНЦИПІВ СПІЛЬНОТИ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Вступ .....	1
<b>1      Умови надання публічної допомоги в період асоційованого членства польщі в єс.....</b>	<b>3</b>
1.1 Положення Європейського договору, що стосуються публічної допомоги.....	3
1.2 Закон про публічну допомогу в період асоційованого членства.....	5
1.3 Орган моніторингу публічної допомоги у Польщі .....	8
1.4 Рапорти про надання публічної допомоги підприємцям .....	10
<b>2      Умови надання публічної допомоги у польщі після вступу до ЄС...11</b>	<b>11</b>
2.1 Програми допомоги в рамках переходної процедури, визначеної Акцесійним Договором.....	11
2.2 Процес нотифікації програм допомоги на підставі нового закону про публічну допомогу .....	13
2.3 Орган моніторингу публічної допомоги у Польщі після вступу до ЄС..15	15
<b>3      надання публічної допомоги в спеціальних економічних зонах як приклад проблеми акцесійних переговорів Польщі .....</b> 17	<b>17</b>
3.1 Функціонування Спеціальних економічних зон .....	17
3.2 Приведення у відповідність положень закону про СЕЗ напередодні вступу Польщі в ЄС .....	19
3.3 Вирішення, що стосуються СЕЗ у Акцесійному Договорі .....	19
Закінчення.....	25

## *Вступ*

Проблематика публічної допомоги – це дуже широка галузь права Спільноти. *Acquis (доробок- I.K.)* у цій галузі охоплює понад 100 актів і документів різної юридичної сили, починаючи від діючих положень Договору про створення Європейської Спільноти (ДЄСп), розпоряджень і директив, і закінчуючи на рекомендаціях і комюніке, що є свого роду інтерпретаційними вказівками, сформульованими Європейською комісією, яка приймає рішення у цих питаннях.

Зміна економічної системи у Польщі, здійснена у 1990 році, полягала у заміні централізованої планованої економіки формованим поступово, ринковим регулюванням господарської діяльності. В централізованій планованій економіці із переважаючою державною власністю, державні підприємства користувалися публічними засобами (бюджетні і позабюджетні кошти), які розглядалися як фінансове забезпечення реалізації чергових завдань централізованих планів.

У цій системі держава виконувала роль головного „підприємця”, але ринок був вилучений з її регулятивної функції, що окреслювало величину і структуру пропозиції та алокацію факторів виробництва згідно з оптимальною ефективністю їх використання. Національні виробники були захищені від конкурентного імпорту, що створювало їм комфортні умови для діяльності в умовах високих затрат, низької якості та інноваційності виробництва. Економічні провали були фінансовані із публічних засобів або за принципом внутрішнього субсидування у рамках підприємств, що складалися з кількох фабрик і заводів. У цих умовах, підприємства не дотримувалися фінансової дисципліни, а лише використовували активну участь держави шляхом отримання фінансової підтримки з державного бюджету або із позабюджетних коштів.

Ринкова економічна реформа вимагає радикальної зміни підходу підприємств до фінансової дисципліни їх діяльності та обмеження активності держави в економіці. Втручання держави у ринкову економіку трактується як відступ від загальнообов’язкового ринкового регулювання і найчастіше підпорядковується формальним санкціям, метою яких є прагнення до ефективного використання публічних грошей.

З економічної точки зору допомога держави повинна бути визначена у рамках мети і часу, а її наслідки повинні бути верифіковані ринком під час реалізації програми допомоги та після її завершення. Публічна допомога не може трактуватися як джерело

засобів на підтримку існування перманентно неефективних підприємств. Отже, можна прийняти, що діяльність держави, що полягає у наданні допомоги, є винятковим засобом, що служить вирішенню важливих з економічної і соціальної точки зору проблем, якими супроводжується процес економічної трансформації.

Отже, публічна допомога не може постійно деформувати конкуренції на ринку, а здається, що може лише створювати тимчасово привілейовану позицію деяким підприємствам для вирішення економічних або соціальних проблем у масштабі галузі економіки чи регіону країни. Публічні засоби, згідно з цією концепцією, мають служити оздоровленню економічної ситуації підприємства.

З другого ж боку публічна підтримка повинна допомогти у ліквідації деяких підприємств (в сенсі виключення з ринкової гри неефективного підприємця) з метою пом'якшення соціальних наслідків (виплати для звільнених працівників, допомоги для безробітних, фінансування перекваліфікації працівників, засоби на фінансування самостійного працевлаштування працівників, яких звільняється). Варто також звернути увагу на факт, що з макроекономічної точки зору згадувана підтримка має також суттєвий вплив на обмеження падіння попиту працівників ліквідованих підприємств, які, користуючись публічною допомогою, не втрачають повністю купівельної спроможності.

Варто також звернути увагу на те, що публічна допомога може застосовуватися як елемент макроекономічної політики держави у ринковій економіці в рамках активного обмеження безробіття шляхом створення нових робочих місць, стимулювання економічного піднесення, підвищення конкурентоспроможності економіки на міжнародному ринку, а також зміни економічної структури і приведення її у відповідність до вимог конкуренції на міжнародному ринку.

Лібералізація економічного співробітництва у світовому масштабі призводить до того, що економічні наслідки діяльності національних урядів у сфері надання допомоги контролюються на міжнародному і наднаціональному рівнях. Прикладом цього є Європейські Спільноти, де вже у первинному праві – договорах про їх створення, звернуто увагу на питання надання публічної допомоги.

# **І УМОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ДОПОМОГИ В ПЕРІОД АСОЦІЙОВАНОГО ЧЛЕНСТВА ПОЛЬЩІ В ЄС**

## **1.1 Положення Європейського договору, що стосуються публічної допомоги**

У ст. 63 Європейського Договору про асоційоване членство, що був підписаний між Польщею, з одного боку, і Європейськими Спільнотами та їх державами-членами, з другого, записано, що належному виконанню договору не відповідатиме „будь-яка публічна допомога, що деформує або загрожує деформуванням конкуренції шляхом виділення деяких підприємств або виробництва деяких товарів, оскільки може мати вплив на торгівлю між Польщею і Спільнотою”.

Одночасно у ст. 63 абз. 2 Договору зазначається, що „будь-які дії, що суперечать даний статті будуть розцінюватися на підставі критеріїв, що випливають із застосування положень статей (...) 87 Договору про створення Європейської Спільноти”. А тому, будь-які приведення у відповідність у сфері надання публічної допомоги були реалізовані з урахуванням як положень Договору, так і вторинного права ЄСп.

Європейський Договір (ст. 63 абз. 3) зобов’язав Польщу протягом трьох років (тобто до 1 січня 1995 р.) опрацювати імплементаційні правила – узгоджені з Комісією – для захисту конкуренції<sup>1</sup> і публічної допомоги. У грудні 1995 р. в рамках V Підкомітету з питань конкуренції<sup>2</sup>, створеного з метою координації реалізації положень Європейського Договору стосовно конкуренції, узgodжено на рівні експертів між Польщею і представниками Європейської комісії предметні „*Принципи застосування норм у сфері державної допомоги, що містяться в статті 63 пункт 1(iii) і пункт 2 відповідно до статті 63 пункт 3 Європейського Договору про асоційоване членство між Республікою Польща з одного боку, і державами-членами – з другого боку*”.

---

1 „Принципи застосування положень у сфері конкуренції” – були прийняті 16 липня 1996 р. Радою Асоціації РП – ЄС у Брюсселі.

2 До кінця 1996 р. Функціонувало 10 підкомітетів і робочих груп, створених на підставі статті 107 Європейського Договору (у т.ч. Підкомітет з питань Конкуренції).

Однак щойно у серпні 1999 року Польща отримала проект рішення Ради Асоціації про прийняття предметних принципів застосування положень у сфері державної допомоги, який, за поданням Міністра закордонних справ, був прийнятий Радою міністрів 18 січня 2000 р. і згодом переданий стороні ЄС. Узгоджений польською стороною і спільнотою текст проекту "Принципів..." був опублікований 14 липня 1999 р.<sup>3</sup>

У липні 2000 р. Європейська комісія переслали заново модифікований текст „Принципів...”<sup>4</sup>, який викликав багато сумнівів по-суті, оскільки положення цього документу були більш обмежуючими для Польщі, у порівнянні з попередніми версіями. Варто звернути увагу, що можливо вигідніша версія „Принципів...” для держав, що здійснюють трансформацію економіки, була опрацьована і прийнята двома роками раніше (Чехія 1998 р.).

Слід підкреслити спричинену Спільнотою значну (6-річну) затримку із прийняттям „Принципів...” у порівнянні із передбаченим Європейським договором терміном. Це потягло за собою суттєві наслідки для застосування у Польщі державної допомоги (м.ін. затримка процесу приведення у відповідність, відсутність стабільності вирішень стосовно державної допомоги, які мають бути гармонізованими із Принципами, передбаченими у згаданому проекті Рішення Ради Асоціації РП-ЄС).

В преамбулі узгоджених „Принципів...” сторони підтвердили, що оцінка публічної допомоги має здійснюватися на підставі ст. 87 Договору про ЄСп. Вирішено, що Польща створить моніторинговий орган, відповідальний за аналіз існуючих і майбутніх індивідуальних випадків допомоги, а також програм допомоги. З 1 січня 2000 р. Роботу у цій сфері проводив Голова Управління захисту конкуренції і споживачів, але юридичною основою для його діяльності був **закон від 30 червня 2000 р. про умови допустимості і нагляд за публічною допомогою для підприємців**, який набрав чинності 1 січня 2001 р. Моніторингові органи (з боку Спільноти Європейська

---

3 Офіційний Вісник Європейських Спільнот С 355/1999

4 Рішення Ради Асоціації ЄС-Польща про прийняття принципів застосування положень у сфері державної допомоги, викладені у статті 63(1)(iii) і (2) базуючись на статті 63(3) Європейського Договору про асоційоване членство між Республікою Польща, з одного боку, і Європейськими Спільнотами та їх державами-членами, з другого, а також у статті 8(1)(iii) і (2) Протоколу 2 до цього Договору, що стосується продуктів Європейської Спільноти вугілля і сталі (ЕСВіС) – Брюссель 13 липня 2000 р., ЄС-РП 1405.

Комісія, з польського боку – Голова УOKiC) давали оцінку відповідності даних програм допомоги із ст. 63 абз. 1 літ. Ії, а також абз. 2 Європейського Договору.

Відповідно із частковою відміною закону, що міститься у ст. 63 абз. 4 органи, що моніторують державну допомогу мали спільно оцінювати максимальну інтенсивність допомоги, а особливо регіональний діапазон сфер, вибраних для надання їм регіональної допомоги. Враховуючи специфічну ситуацію Польщі, моніторингові органи сторін мали також розробити, крім типів допомоги дозволеної в ЄС, рекомендації на тему відповідності допомоги призначеної на протидію специфічним проблемам у період здійснення Польщею економічних реформ.

Однак, слід підкреслити, що „*Принципи...*” стали дещо архаїчними і, як виявилося, непридатними, з огляду на комплексне приведення у відповідність Польщі до вимог Спільноти та ведення акцесійних переговорів. Ця оцінка випливає з того, що положення у аналізованому документі стосувалися періоду асоційованого членства, а не членства, яке мало наступити незабаром. Не дивлячись ні на що „*Принципи...*” були базою співирації органів з моніторингу допомоги з метою проведення повної гармонізації польських норм права із регулюваннями Спільноти.

## *1.2 Закон про публічну допомогу в період асоційованого членства*

Основною вимогою гармонізації у обговорюваній сфері було створення в національному праві асоційованих країн прозорої системи моніторингу публічної допомоги та гарантування можливості піддати контролеві Комісії проекти правових актів, що стосувалися надання такої допомоги.

У зв’язку з цим появилась ініціатива, щоб до діючої у Польщі правової системи внести такі системні рішення, які були б наближені до системи, що діє у Спільноті і гарантували прозорість надання публічної допомоги. Це вимагало запровадження нових (і внесення змін до деяких, діючих на той час) правових регулювань, які гарантували б чіткі процедури її надання і результативний контроль методів використання. Власне у цьому напрямку велися роботи спрямовані на гармонізацію польського права з правом Європейського Союзу.

В рамках заходів з приведення у відповідність у сфері публічної допомоги у 1997 р. підготовлено проект закону про умови допустимості і моніторинг публічної допомоги для підприємців. На початку лютого 1998 р. Проект закону було передано для узгодження в міністерства. Одночасно він став предметом консультацій з Генеральною Дирекцією IV (нині DG COMP). В кінцевому підсумку, прийнятий Сеймом 30 червня 2000 р. закон про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців набрав чинності 1 січня 2001 р. (Вісник Законів за 2000 р. № 60, ст. 704).

Він мав приготувати Польщу до практики Спільноти у сфері надання допомоги підприємствам із публічних засобів, а також раціоналізувати процес витрачання цих коштів. Проект закону, подібно як Європейський Договір та ст. 87 ДЕСП, прийняв вихідним пунктом генеральну заборону надання публічної допомоги, одночасно допускаючи часткові відміни закону, що мали за зразок право Спільноти. В законі також окреслено базові принципи надання публічної допомоги.

Крім питання допустимості публічної допомоги, закон також регулював зобов'язання, яке накладала на Польщу ст. 63 абз. 4 літ. б Європейського Договору, тобто гарантування „...прозорості інформації у галузі публічної допомоги, м.ін. через щорічне інформування другої сторони про загальну суму і поділ наданої допомоги та представлення, на вимогу другої сторони, інформації стосовно програм допомоги ...” або „...інформації на тему індивідуальних випадків публічної допомоги...”.

Закон дав також юридичні підстави як для нагляду *ex ante* пропозицій надання допомоги та *ex post* її використання. Крім того, він також говорив про створення системи накопичення інформації про публічну допомогу, а згодом передачу її відповідним органам (система моніторингу публічної допомоги). На підставі закону функцію органу з нагляду за наданням публічної допомоги в Польщі доручено Голові УОКіС. Знання на тему розміру допомоги, форм та її призначення, а також можливість перевірки використання цих засобів, мали зробити можливою їх кращу алокацію в економіці.

**Нормативні акти до закону від 30 червня 2000 р. Про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців:**

1. розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі публічної допомоги, що надається для підтримки дослідницько-перспективних робіт – увійшло в життя 24 березня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 16, ст. 172);
2. Розпорядження Ради міністрів від 27 лютого 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі синтетичних волокон – набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 310);
3. Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі

	кораблебудування – набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 304),
4.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі мореплавання – набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 309),
5.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі автотракторній промисловості – набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 305).
6.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі вуглевидобування - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 303),
7.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі регіональної допомоги для підприємців - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 306),
8.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. в справі визначення випадків, у яких дофінансування публічних підприємств буде визнане допомогою - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 307).
9.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі способу перерахунку розміру допомоги, що надається у різних формах, на відповідну її вартість дотації - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 308).
10.	Розпорядження Ради міністрів від 26 червня 2001 р. у справі визначення підприємців зобов'язаних до складання наглядовому органові звітів про отриману допомогу та визначення рамок і обов'язків, зв'язаних із складанням таких звітів - набрало чинності 21 липня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р. № 69, ст. 718)
11.	Розпорядження Ради міністрів від 27 лютого 2001 р. у справі окреслення детального обсягу інформації, що представляється наглядовому органові з метою видання висновку про надану допомогу - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 311),
12.	Розпорядження Ради міністрів від 16 січня 2001 р. у справі визначення об'єму інформаційних обов'язків, що є підставою складання звітів про надану допомогу і інформацій про заборгованість у оплаті належних сум і зобов'язань підприємців по відношенню до Державної Казни - набрало чинності 19 квітня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 28, ст. 302),
13.	Розпорядження Ради міністрів від 20 лютого 2001 р. у справі способу і об'єму оголошення про початок опрацювання програм надання допомоги та їх публікації - набрало чинності 24 березня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 16, ст. 171).
14.	Розпорядження Ради міністрів від 15 травня 2001 р. у справі надання публічної допомоги у секторі чорної металургії - набрало чинності 21 травня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 49, ст. 511),
15.	Розпорядження Ради міністрів від 26 червня 2001 р. у справі визначення підприємців, зобов'язаних складати наглядовому органові звіти стосовно отримуваної допомоги та об'єму обов'язків щодо звіту - набрало чинності 21 липня 2001 р., (Вісник Законів за 2001 р., № 69, ст. 718),
16.	Розпорядження Ради міністрів від 16 жовтня 2001 р. у справі випадків звільнення від обов'язків опрацювання програм надання допомоги для підприємців, - набрало чинності 15 грудня 2001 р. (Вісник Законів за 2001 р., № 137, ст. 1534),

Шостого жовтня 2002 р. набрав чинності новий закон **про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців**. Внесення змін до закону про публічну допомогу полягало перш за все у наділенні делегації законними повноваженнями на видання нових виконавчих розпоряджень, які враховували б новий *acquis communautaire* (правовий доробок – І.К.), у т.ч. м. ін. Рекомендації Спільноти від 8 липня 1999 р. Стосовно принципів надання публічної допомоги на рятування та реструктуризацію підприємств, що перебувають у важкій ситуації (англ. *Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty*), Рекомендації Спільноти стосовно принципів надання публічної допомоги на охорону довкілля (англ.

*Community guidelines on State aid for environmental protection),* Повідомлення (англ. *Notice*) Європейської Комісії про застосування статей 87 і 88 Договору про створення Європейської Спільноти для державної допомоги у формі гарантій (англ. *Commission notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees*).

Виникла також необхідність внесення змін до закону про публічну допомогу з метою усунення існуючих в ньому неточностей, що створюють можливість різної інтерпретації його положень. Крім того, він гарантував введення до польської правової системи *Rішення Ради Асоціації у справі Принципів застосування публічної допомоги*, про які йшлося вище.

### *1.3 Орган моніторингу публічної допомоги у Польщі*

На підставі рішення Ради Міністрів РП від лютого 1995, у 1995 і 1996 роках тривали роботи, що мали на меті опрацювання *системи моніторингу державної допомоги у Польщі та підготовку закону про публічну допомогу*. Результатом цієї роботи, координованої протягом усього періоду її здійснення Антимонопольним управлінням, були опрацювання: "Діагноз системи публічної допомоги у Польщі – дані за 1994 рік" та "Системні пропозиції публічної допомоги". Було підготовлено також проект закону про моніторинг державної допомоги. Внаслідок визначення **Міністерства економіки органом відповідальним за постійний моніторинг публічної допомоги, що надається у Польщі**, дальші роботи з метою передачі згаданого проекту для прийняття, велися цим міністерством.

Відповідно до рішень Економічного Комітету Ради Міністрів від 28 жовтня 1998 р. та Комітету європейської інтеграції від 6 листопада 1998 р. роль органу, що веде нагляд за наданням публічної допомоги у Польщі перейняло Управління Охорони Конкуренції і Споживачів (раніше Антимонопольний комітет). Остаточно це рішення було схвалене Радою Міністрів на засіданні 16 лютого 1999 р. шляхом прийняття **закону про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців**.

Від 1 липня 1999 року в Управлінні охорони конкуренції і споживачів створено 5 особову **Групу у справах публічної допомоги** з метою реалізації завдань,

що випливають із передачі Голові УОКіС компетенцій моніторингового органу. У листопаді 2000 р. ця Група була перетворена у **Департамент публічної допомоги**. Правову підставу створення Департаменту становить розпорядження Голови Ради Міністрів від 31 жовтня 2000 р., яким змінювалося розпорядження у справі надання статуту Управлінню охорони конкуренції і споживачів (Вісник Законів за 2000 № 93 ст. 1030) та закон від 30 червня 2000 р. про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців. У грудні 2000 р. кількість працівників у цьому Департаменті збільшено на 15 осіб та створено два відділи: Відділ секторної допомоги і звітності та Відділ регіональної і горизонтальної допомоги. У цьому департаменті працювало на той час 20 осіб із юридичною або економічною освітою.

З метою гарантування відповідності надання публічної допомоги із законом про умови допустимості і нагляд за наданням публічної допомоги для підприємців, від 1 січня 2001 р., органи з надання допомоги були зобов'язані представляти Голові УОКіС на оцінку нормативні акти, що є підставою надання допомоги. Однак, це не означало, що перед набранням чинності згадуваним законом, предметні правові акти не аналізувалися з точки зору приведення у відповідність до вимог Спільноти. З 1991 р. всі урядові, а з 2000 р. також і парламентські проекти правових актів оцінювалися Управлінням охорони конкуренції і споживачів через призму їх відповідності праву Спільноти. Отже, це означає, що проекти правових актів, що стосуються публічної допомоги також були оцінювані з точки зору відповідності праву ЄС. Слід однак підкреслити, що оцінка УОКіС не була обов'язковою для органів, що видають вищезгадані проекти.

Варто підкреслити, що тоді не було показових випадків надання публічної допомоги, тому Європейська Комісія вважала, що не може у повній мірі оцінити функціонування системи оцінювання і нагляду допомоги УОКіС. Однак, беручи до уваги факт, що впродовж першого року дії закону видано 729 оцінок на тему відповідності із законом про публічну допомогу перший рік роботи Департаменту публічної допомоги слід визнати задовільним.

З огляду на особливо вразливі питання стосовно нагляду за публічною допомогою виникла необхідність адміністративного посилення департаменту моніторингу публічної допомоги та програмування ведення у період напередодні вступу дального навчання як серед працівників УОКіС, інших міністерств, в т.ч. перш

за все тих, що відповідають за надання допомоги та підприємців, що є потенційними бенефіціарами.

#### *1.4 Рапорти про надання публічної допомоги підприємцям*

На підставі Європейського договору Польща була зобов'язана гарантувати прозорість інформації у галузі публічної допомоги шляхом інформування Європейської Комісії про загальну суму і розподіл наданої допомоги. В рамках реалізації цього зобов'язання був підготовлений проект „*Рапорт про публічну допомогу в Польщі, надану у 1995 році суб'єктам господарської діяльності*”, в якому ідентифіковані форми допомоги було, згідно з методологією ЄС, поділено на чотири групи і позначені літерами А, В, С, D:

- ⇒ Група А                         дотації та податкові пільги,
- ⇒ Група В                         капітально-інвестиційні субсидії,
- ⇒ Група С                         т.зв. „м'яке кредитування”,
- ⇒ Група D                         поручительство і гарантії.

Рапорт було підготовлено у тісній співпраці з Міжміністерською групою з питань моніторингу публічної допомоги. Проект рапорту передано також ГД IV (нині ГД Конкуренції) для методологічної оцінки. Там він отримав позитивну оцінку. В наступні роки Міністерство економіки опрацьовувало щорічні рапорти про розмір і розподіл наданої допомоги у Польщі, згідно з положеннями ст. 63 Європейського Договору. Ці рапорти опрацьовувалися згідно з методологією, узгодженою з ГД конкуренції Європейської комісії. Дані для цих рапортів передавали Члени групи з моніторингу публічної допомоги у Польщі, створеної ухвалою Ради міністрів 1995 року.

5 січня 2000 р. відбулася протокольна передача Міністерством економіки Управлінню охорони конкуренції і споживачів документації, пов'язаної з публічною допомогою, в т.ч. програмного забезпечення системи накопичення інформації про надану допомогу. З 2000 р., згідно із ст. 35 абз.2 закону про публічну допомогу, органи, що надають допомогу було зобов'язано до представлення наглядовому органові (Голові УОКiС) протягом 30 днів від закінчення кожного календарного кварталу звітів про

надану допомогу, що містять, зокрема, інформацію про види, форми і розмір наданої допомоги та її призначення. Ці звіти дозволяли УОКіС вести постійний моніторинг реалізації політики надання допомоги у Польщі.

## **2 УМОВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ДОПОМОГИ У ПОЛЬЩІ ПІСЛЯ ВСТУПУ ДО ЄС**

### **2.1 Програми допомоги в рамках перехідної процедури, визначені Акцесійним Договором**

З метою гарантування того, щоби програми допомоги мали форму правового акта, який буде вказувати на правову підставу надання допомоги та особливі умови її призначення, було внесено зміни до закону **від 27 липня 2002 р. про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців**. Надання програмам допомоги форми правового акта становило формально-правову умову, визначену Європейською комісією, щоб вона розпочала процес їх верифікації в рамках перехідної процедури, визначеній у Додатку IV до Акцесійного Договору. Як вже наголошувалося вище, схвалення Комісією програм допомоги мало зробити можливим надання публічної допомоги, яка або вже надавалася перед вступом, або/і надається після вступу до ЄС, без необхідності здійснення чергової нотифікації.

На підставі права Спільноти публічна допомога, перед її наданням мусить бути нотифікована до Європейської Комісії. Це може бути реалізовано у рамках **допомоги (т.зв. *ad hoc*) для індивідуального підприємця**, а також у рамках **програми допомоги**. Індивідуальна допомога – це допомога, яка не надається на підставі програми допомоги, але її допомога, яка надається в рамках такої програми, проте вимагає нотифікації до Європейської Комісії. Натомість програма допомоги – це нормативний акт, на підставі якого може надаватися індивідуальна допомога підприємству, окресленому в цьому акті в загальніх рисах і абстрактно. Така програма повинна окреслювати, зокрема, юридичну підставу надання допомоги, мету, розмір, інтенсивність, суб'єктивні рамки бенефіціарів, форму, а також період дії.

Польща, доки не була членом ЄС, не мусила нотифікувати кожного випадку публічної допомоги до Європейської Комісії. Лише на підставі ст. 63 абз. 4

Європейського Договору вона була зобов'язана – за принципом взаємності – передавати інформацію про випадки наданої допомоги на вимогу сторони Спільноти. Однак, з метою гарантування відносно плавного переходу від фази можливого інформування до етапу обов'язкової нотифікації, у Акцесійному Договорі окреслено т.зв. переходну процедуру (англ. *interim procedure*), застосовувану у період між прийняттям Договору і набранням ним чинності, тобто початком дії стосовно Польщі всіх процедурних вимог ЄС відповідно до нотифікації планованої публічної допомоги.<sup>5</sup>

У Додатку IV до Акцесійного Договору, пункт 3.1. записано, що чітко визначені "програми допомоги або індивідуальна допомога, втілювані у життя новими державами-членами напередодні вступу і мали подальше застосування після вступу, у день вступу будуть визнані існуючою допомогою у розумінні ст. 88.1 Договору про створення ЄСп". До них віднесено:

- всі засоби допомоги введені у дію до 10 грудня 1994 р.,
- засоби допомоги, перераховані у додатку до Додатка,
- а також засоби допомоги, які напередодні вступу були визнані наглядовим органом, який веде нагляд за допомогою держави у нових державах-членах (у випадку Польщі йдеться про Голову УОКіС) такими, що відповідають *acquis* і відносно яких Європейська Комісія не заявила протесту у зв'язку з „існуванням серйозних сумнівів щодо відповідності цих засобів спільному ринку”.

Акцесійний договір передбачав релятивно швидку процедуру нотифікації програми допомоги. Адже записано, що якщо Єврокомісія не висловить протесту стосовно існуючого засобу допомоги „у зв'язку із серйозними сумнівами щодо його відповідності спільному ринку” протягом 3 місяців від дня отримання повної інформації стосовно цього засобу допомоги, вважається, що Комісія не заявила протесту у цій справі.

---

<sup>5</sup> Однак, ці регулювання не мали застосування до допомоги у секторі транспорту ані до діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою чи введенням в оборот сільськогосподарських продуктів (перерахованих у додатку I до Договору про створення ЄСп), за винятком продуктів рибальства і похідних продуктів. Крім того, Акцесійний договір передбачає, що відносно допомоги спрямованої у сектор транспорту, програма допомоги та індивідуальна допомога були визнані за існуючі, а отже такі, що не вимагають нотифікації до Комісії, аж до третього року після вступу. Умовою застосування вищепереліченого розв'язання було інформування Європейської Комісії про такий випадок допомоги протягом чотирьох місяців від дня вступу. Вищезгаданий трьохрічний період – це час, протягом якого Польща зобов'язана привести у відповідність надану допомогу, користуючись представленими вище положеннями, з рекомендаціями, застосовуваними Комісією відповідно до підтримки сектора транспорту.

Вищепередане вирішення означало, що всі засоби, що мають подальше застосування після дня вступу, які становили допомогу держави і не були нотифіковані у формі програми допомоги до Європейської Комісії, були визнані нею за нову допомогу. Іншими словами, у випадку відсутності нотифікації публічної допомоги, що надавалася до і після вступу, такий засіб мусів бути підданий Комісією офіційному аналізові в рамках стандартної процедури нотифікації.

Крім того, слід підкреслити, що рішення Комісії про вираження протесту щодо нотифікованої до неї допомоги в рамках переходної процедури, визнано, на підставі положень Акцесійного договору, рішенням, що розпочинає формальне роз'яснювальне рішення, застосоване у випадку подання програми допомоги країною-членом до Європейської Комісії.

Отже, варто зауважити, що отримання схвалення Європейської Комісії стосовно представлених, в рамках переходної процедури, програм допомоги для публічної допомоги, що надавалася до вступу на підставі норм польського законодавства, гарантувало, що ця підтримка не була призупинена у зв'язку із необхідністю здійснення процедури нотифікації до Європейської Комісії.

## ***2.2 Процес нотифікації програм допомоги на підставі нового закону про публічну допомогу***

**Від 1 травня 2004 р., а отже від моменту вступу Польщі до ЄС, набрав чинності закон про процеси у справах, що стосуються публічної допомоги.** У зв'язку з членством Польщі в ЄС, будь-яка публічна допомога, що надавалася в Польщі оцінюється остаточно Європейською Комісією через призму відповідності *acquis*. А це означає, що перш за все норми матеріального права у польському законі були зайдими, як теж передбачена в ньому тоді процедура неврахування ключової ролі Європейської Комісії, як органу, що здійснює нагляд за наданням допомоги у державах-членах ЄС. Адже від 1 травня 2004 р. у Польщі діє **Розпорядження Ради (ЄСп) № 659/1999 від 22 березня 1999 р., що визначає принципи застосування ст. 87 (колишня 93) ДЕСп.** На підставі цього правового акту кожна "нова допомога", що надається в рамках програм допомоги, або як індивідуальна допомога, яка не є існуючою допомогою, а також всі зміни, що стосуються існуючої допомоги, мусять бути нотифіковані до Європейської

Комісії. На підставі згаданого розпорядження існуючою допомогою, а отже такою, яку можна надавати без необхідності отримання згоди Комісії є, у випадку Польщі, перш за все:

- будь-яка допомога, що існувала напередодні набрання чинності Акцесійним Договором, що надавалася на підставі програм допомоги або індивідуальна, нотифікована до членства Польщі в ЄС у рамках переходної процедури, у відповідності з Додатком IV до Акцесійного договору (про що йшлося вище),
- допомога, дозволена на підставі рішення Комісії або Ради в рамках нормальної процедури нотифікації.

Опрацювання самих нотифікаційних документів та представлення всіх необхідних інформацій у ході процесу є надзвичайно важливе для отримання позитивного рішення Комісії. Тому слід зауважити, що нотифікація програми або індивідуальної допомоги державою-членом відкриває процес, від результатів якого залежить можливість надання публічної допомоги. Необхідність правильного опрацювання відповідної програми допомоги випливає з того, що у випадку будь-яких сумнівів відносно до записів нотифікації, Європейська Комісія може звернутися у справі дальнішого вияснення або ж визнати планований захід за невідповідний спільному ринкові.

Крім того, варто зауважити, що нотифікація до Європейської Комісії засобу, який не становить публічної допомоги, спричиняє затримання національними органами влади процесу підтримки підприємців, яка могла б бути надана без необхідності очікування на рішення Комісії.

Вищезгадані елементи становили передумови до опрацювання національної нотифікаційної процедури програм допомоги з метою усунення помилок чи уникнення непотрібного затягування процесу оцінки Європейською Комісією. Ця система має на меті гарантування того, що нотифіковані до Комісії засоби повинні мати реально характер публічної допомоги і повинні становити підтримку для підприємців на умовах, що відповідають праву Спільноти. Отже, йшлося про створення свого роду фільтра, який, з одного боку, гарантує, що будуть нотифіковані (а згодом держава утримається від їх реалізації) виключно засоби, які є публічною допомогою, що не є *de minimis*, ані не охоплені груповим виключенням, а з другого боку виконують умови допустимості, окреслені у вторинному праві ЄСп. У другому випадку це повинно

гарантувати якомога найбільше скорочення часу очікування на рішення Комісії (а отже, і призупинення реалізації необхідного засобу).

### *2.3 Орган моніторингу публічної допомоги у Польщі після вступу до ЄС*

На підставі закону про процеси у справах, що стосуються публічної допомоги, органом, який здійснює нагляд за публічною допомогою у Польщі залишився Голова Управління охорони конкуренції і споживачів. Всі проекти програм допомоги, індивідуальної допомоги, а також допомоги, охопленої груповими виключеннями, повинні отримати оцінку Голови УОКіС. Такий широкий підхід випливав з того, що багато донорів публічної допомоги не здавали собі звіту стосовно наслідків надання публічної допомоги, що не відповідає праву ЄСп. Крім того, така система, з одного боку значно обтяжила національний орган з нагляду за публічною допомогою, однак, з другого боку, дисциплінував потенційних донорів допомоги, яка походить з податків фізичних осіб і справно функціонуючих підприємців.

Положення діючого закону передбачають, що із заявою до Голови УОКіС стосовно видачі оцінки звертається, у випадку:

- **програми допомоги** – орган публічної адміністрації, що опрацьовує проект цієї програми. Приймаючи до уваги факт, що програма допомоги повинна бути нормативним актом, заявником і автором проекту у цій сфері повинні бути органи, що мають право законодавчої ініціативи: тобто, міністри центральної адміністрації або органи місцевого самоврядування.
- **індивідуальної допомоги** – суб’єкт, що надає допомогу, а у специфічній ситуації індивідуальної допомоги на реструктуризацію – зацікавлений суб’єкт, що звертається про допомогу.

Слід підкреслити, що планована допомога підлягає оцінці по-суті через призму її відповідності правилам спільного ринку, однак **оцінка Голови УОКіС не має обов’язкового характеру**. Отже, це означає, що заявник зовсім не мусить враховувати пропозиції змін чи умов надання допомоги, що можуть міститися в оцінці Голови.

В законі записано, що здійснення нотифікації до Комісії проекту програми допомоги вимагає отримання згоди Ради міністрів у формі ухвали, після ознайомлення

з оцінкою Голови УОКіС та інформування про це Маршала Сейму. Цей останній елемент є настільки суттєвим, що у випадку зміни, з ініціативи депутатів, закону, що є підставою надання публічної допомоги, слід поінформувати про це Комісію, з метою отримання згоди. Вищезгадана нотифікація, або ж зміна програми, яку подавали раніше, реалізовується згідно з рекомендацією Комісії, **Представництвом Республіки Польща при Європейському Союзі в Брюсселі** (від 1 січня 2006 р. у електронній формі).

Крім того, завданням Голови УОКіС є **координація підготовки запитання Європейської Комісії** відносно опрацьованих програм допомоги чи індивідуальної допомоги.

Слід підкреслити, що внаслідок ненотифікації до Європейської Комісії наміру поділу публічної допомоги в рамках програми допомоги або індивідуальної допомоги, Європейська Комісія може визнати її нелегальною допомогою. З цим пов'язано те, що Комісія може ствердити, що з метою гарантування повернення умов належної конкуренції, бенефіціар повинен повернути отриману допомогу. З метою гарантування того, що бенефіціар не був введений в оману на тему отримання позитивної оцінки Комісії, закон про процеси у справах, що стосуються публічної допомоги передбачає, що донор зобов'язаний надати публічну допомогу, **проінформувати у письмовій формі бенефіціара допомоги про її затвердження Комісією**, згідно із вищезгаданою ст. 88 ДЕСП, або про відсутність зобов'язання нотифікації.

Аналізуючи членство Польщі в ЄС і процедурні питання, пов'язані з наданням публічної допомоги, не слід оминати справи, що стосуються репрезентації перед Європейським Судом і Судом першої інстанції у справах, що включають у свій діапазон надання публічної допомоги. У таких випадках **Голова УОКіС є відповідним органом для подання**, за згодою Ради Міністрів, від імені Республіки Польща, **в Європейський Суд апеляції стосовно рішення Комісії**.

Моніторинг публічної допомоги, згідно з положеннями закону, охоплює накопичення, переробку і передачу інформації про надану публічну допомогу, особливо про її види, форми та розміри. У зв'язку із вищесказаним, суб'єкти, що надають допомогу зобов'язані готувати і представляти Голові УОКіС **звіти про надану публічну допомогу**, із детальною інформацією про бенефіціарів допомоги, а також про види, форми, розміри і призначення наданої допомоги.

### **3 НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ДОПОМОГИ В СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОНАХ ЯК ПРИКЛАД ПРОБЛЕМИ АКЦЕСІЙНИХ ПЕРЕГОВОРІВ ПОЛЬЩІ**

#### **3.1 Функціонування Спеціальних економічних зон**

Спеціальні економічні зони (СЕЗ) функціонували і функціонують у Польщі на підставі закону від 20 жовтня 1994 р. про спеціальні економічні зони (з наступними змінами)<sup>6</sup>. Згідно з положеннями закону спеціальна економічна зона – це виділена, незаселена частина території Польщі на якій може вестися господарська діяльність. СЕЗ були створені як правило на 20 років (див. таблицю 1.) з метою прискорення економічного розвитку частини території країни.

Таблиця 1. Дата і час, на який створено спеціальні економічні зони

<i>№ n/n</i>	<i>Назва зони</i>	<i>Дата створення</i>	<i>Час, на який створена</i>
1.	Спеціальна економічна зона <i>EURO-PARK Mielec</i>	22 вересня 1995 р.	20 років
2.	Сувальська Спеціальна економічна зона	1 вересня 1996 р.	20 років
3.	Катовицька Спеціальна економічна зона	1 липня 1996 р.	20 років
4.	Легницька Спеціальна економічна зона	26 травня 1997 р.	20 років
5.	Лодзька Спеціальна економічна зона	28 травня 1997 р.	20 років
6.	Валбжиська Спеціальна економічна зона	28 травня 1997 р.	20 років
7.	Ченстоховська Спеціальна економічна зона*	1 грудня 1997 р.	20 років
8.	Каменногурска Спеціальна економічна зона	1 грудня 1997 р.	20 років
9.	Костишинсько-Слубіцька Спеціальна економічна зона	23 вересня 1997 р.	20 років
10.	Слупська Спеціальна економічна зона	23 вересня 1997 р.	20 років
11.	Спеціальна економічна зона "Starachowice"	9 жовтня 1997 р.	20 років
12.	Тарнобжеська Спеціальна економічна зона	23 вересня 1997 р.	20 років
13.	Спеціальна економічна зона "Tczew"**	9 жовтня 1997 р.	20 років
14.	Вармінсько-Мазурська Спеціальна економічна зона	23 вересня 1997 р.	20 років
15.	Спеціальна економічна зона "Żarnowiec"**	9 жовтня 1997 р.	20 років
16.	Спеціальна економічна зона "Краківський технологічний парк"	1 січня 1998 р.	12 років
17.	Мазовецька Спеціальна економічна зона ТЕХНОПАРК-МОДЛІН*	1 січня 1998 р.	12 років

\* Мазовецька Спеціальна економічна зона та Ченстоховська Спеціальна економічна зона перестали функціонувати на підставі внесення змін до закону про спеціальні економічні зони,

\*\* Спеціальна економічна зона "Tczew" та Спеціальна економічна зона "Żarnowiec" об'єднано у Поморську Спеціальну економічну зону.

Джерело: Розпорядження Ради Міністрів про створення окремих спеціальних економічних зон

<sup>6</sup> Вісник законів за 1994 р. № 123 ст. 600, із наступними змінами

У Польщі існує система податкових стимулів, що мають на меті заохочення національних і зарубіжних інвесторів до інвестування у спеціальні економічні зони. До таких стимулів, на підставі **першого закону за 1994 р. про СЕЗ**, належали перш за все<sup>7</sup>:

1. **повне звільнення від прибуткового податку** з юридичних і фізичних осіб доходів, отриманих від господарської діяльності на території СЕЗ на час, що рівняється половині періоду, на який була створена СЕЗ. Доходи, отримані в наступні роки, аж до законного припинення функціонування зони, могли бути звільнені від прибуткового податку шляхом розпорядження Ради міністрів у частині, що не перевищує 50% таких доходів.
2. **можливість включення до витрат отримання прибутків у податковий рік**, в який вони були понесені, у повному розмірі інвестиційних видатків інших, ніж набуття основних засобів, безпосередньо звязаних з господарською діяльністю, що ведеться на території СЕЗ. Таке право мають господарські суб'єкти, які не мають права на згадане у попередньому пункті звільнення від прибуткового податку,
3. **можливість підвищення амортизаційних ставок основних фондів**, що служать веденню господарської діяльності на території СЕЗ, господарськими суб'єктами, які не мають права на звільнення від прибуткового податку, згаданого у пункті 1.<sup>8</sup>

Ключовим питанням, у контексті інтеграції Польщі в Європейський Союз була ст. 13 закону про СЕЗ, яка передбачає, що „*звільнення i преференції (...) не можуть бути погіршеними (...) в період, на який створено зону*”, а отже, найраніше – до 2017 р. Це положення говорить про т.зв. **набуті права підприємців на пільги і звільнення від податків**, надані їм на підставі закону про СЕЗ. Він мав становити гарантію для інвесторів від можливих юридичних змін, що стосуються м. ін. податків.

---

<sup>7</sup> Варто зауважити, що підприємець сам здійснює вибір, яким, з вищезгаданих привілеїв хоче скористатися, інформуючи про свій вибір відповідну податкову адміністрацію. У випадку вибору підприємцем пільг від прибуткового податку, інвестор декларує відповідні податковій адміністрації, на який підставі хоче отримувати звільнення від податків, чи з огляду на здійснювану інвестицію або ж з огляду на здійснене працевлаштування.

<sup>8</sup> Норми, перераховані у пунктах 2 і 3 дозволяють підприємцям знизити податкової бази преференційним чином, що веде до сплати нижчих прибуткових податків.

### *3.2 Приведення у відповідність положень закону про СЕЗ напередодні вступу Польщі в ЄС*

На думку Європейської Комісії положення про надання публічної допомоги в спеціальних економічних зонах на підставі закону 1994 р. містили елементи, що не відповідають *acquis<sup>9</sup>* і безпосереднім зобов'язанням Польщі, які випливають з Європейського Договору<sup>10</sup>. З огляду на це внесено зміни до закону, а **нові положення набрали чинності 1 січня 2001 р.<sup>11</sup>** Однак, з огляду на передбачене законом гарантування незмінності умов функціонування в СЕЗ (див. наведену ст. 13 закону 1994 р. про СЕЗ), зміни стосувалися тільки і виключно нових інвесторів, які отримали дозволи після 31 грудня 2000 р. Оскільки інвестори, які отримали дозвіл на функціонування в СЕЗ напередодні 1 січня 2001 року, не були охоплені положеннями змін до закону про СЕЗ 2000 р. (з огляду на т.зв. набуті права), Польща у своїй позиції на переговорах від 28 лютого 1999 року звернулася з **вимогою продовження перехідного періоду до 2017 р.** Польща хотіла, щоб в перехідний період не вносити яких-небудь змін в умовах функціонування цієї групи інвесторів. З огляду на побоювання, що тоді відбудеться суттєве деформування конкуренції, Європейська Комісія, у своїй позиції на переговорах від 21 листопада 2001 р., відкинула можливість задоволення вимоги польської сторони.

### *3.3 Вирішення, що стосуються СЕЗ у Акцесійному Договорі*

Остаточно детальні вирішення питання, що стосуються надання допомоги в СЕЗ були окреслені у пункті 5. "Політика конкуренції" у Додатку XII до Акцесійного

---

<sup>9</sup> Приймаючи, що підтримка підприємців у СЕЗ не мала ані секторного, ані горизонтального характеру, Комісія вказала багато невідповідностей з регуляціями Спільноти, що стосуються надання регіональної допомоги – Рекомендації у справі Національної регіональної допомоги // Офіційний Вісник С 074 за 10 березня 1998 (з наступними змінами)

<sup>10</sup> Детальніше на цю тему див.: A.A.Ambroziak: Problem udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w ramach negocjacji Polski o członkostwo w UE [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.): Okresy przejściowe w Traktacie o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 2003 r., а також A.A.Ambroziak: rozwiązań kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych, cz. I, „Wspólnoty Europejskie”, IKC HZ, nr 2/2003.

<sup>11</sup> Вісник Законів за 2000 р., № 117, ст. 1228.

договору<sup>12</sup>. Із законотворчих міркувань тоді появилася можливість імплементації положень міжнародної угоди, якою є договір про вступ Польщі до ЄС, до національної правової системи. У зв'язку із вищесказаним прийнято зміни до закону від 2 жовтня 2003 р. про СЕЗ, що імплементували положення Акцесійного договору.<sup>13</sup>

Внесення змін передбачало виключення "фатальної", з точки зору учасників переговорів статті 13 закону про СЕЗ, що гарантувала незмінність умов отримання допомоги в СЕЗ на старих умовах. На цій підставі під час переговорів прийнято, що суттєвим показником, що окреслює вплив надаваної публічної допомоги на конкуренцію є величина підприємства. Тому остаточні вирішення враховують величину підприємців, які отримали дозволи до 1 січня 2000 р.

Закон із внесеними змінами передбачає, що **малий підприємець**, який має дозвіл, отриманий до 1 січня 2001 р., зберігає до кінця 2011 право на звільнення від податків, окреслених в законі про спеціальні економічні зони у редакції від 31 грудня 2000 р., а отже, напередодні внесення змін з метою приведення у відповідність закону про СЕЗ до вимог *acquis*. У випадку **середнього підприємця** право на звільнення від податку закінчується 31 грудня 2010 року. Отже, це означає що малі і середні підприємства будуть звільнені від прибуткового податку протягом 10 річного терміну, що рахується від моменту початку діяльності (виставлення першої фактури), а в подальший період до кінця відповідно 2011 і 2010 р. будуть звільнені від згаданого податку на половину. Приймаючи до уваги факт, що багато зон (11) були утворені в 1997 р., може виявитися, що цей другий період (сплати половини податку) буде значно коротший (на 6 років для малих і 7 років для середніх підприємств), ніж це випливало з первинних положень закону, що гарантує пільги до кінця функціонування зон – загалом до 2017 р.

---

<sup>12</sup> Детальніше на цю тему: A.A.Ambroziak: Rozwiążanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych, cz. II, „Współnoty Europejskie”, IKCHZ, nr 3/2003.

<sup>13</sup> Тут йдеться про закон від 2 жовтня 2003 р. про зміну закону про спеціальні економічні зони і деяких законів (Вісник Законів за 2003 р., № 188, ст. 1840). Однак, слід зауважити, що в цьому законі знаходимо багато посилань на закон від 27 липня 2002 р. про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців, який втратив силу від моменту вступу Польщі до ЄС (з 1 травня 2004 р.). З метою уникнення ситуації, за якої у законі були б покликання на недіючий правовий акт, внесення, там де це було потрібно, відповідних змін в закон про СЕЗ власне законом від 30 квітня 2004 р. про процеси у справах, що стосуються публічної допомоги. З метою гарантування прозорості діального аналізу для прийнятого обома законами окреслення, під поняттям внесення змін до закону про СЕЗ слід розуміти закон від 2 жовтня 2003 р. про зміну закону про спеціальні економічні зони і деяких законів) а під формулюванням закон про публічну допомогу (закон про процеси у справах, що стосуються публічної допомоги).

Однак, слід підкresлити, що в Акцесійному Договорі записано умову, що у випадку об'єднання і поглинання малих і середніх підприємств, охоплених перехідним періодом для реалізації подібних заходів, вищезазначені привілеї втрачають силу. Тут варто зауважити, що договірна необхідність утримання від заходів, що мають на меті концентрацію, імплементацію внесення змін до закону про СЕЗ, спричинює обмеження можливості розвитку фірм у зонах. Отже, можна ствердити, що з одного боку Спільнота прийняла польський вихідний пункт методології вирішення проблеми, визнаючи за малими і середніми підприємствами певний перехідний період, однак, з другого боку, сформулювала обмежуючі умови, а в кожному разі не становлять заохочення, для розвитку підприємництва в СЕЗ. Крім того, малі і середні підприємства із зон втратили можливість використання пакету заохочень, передбачених для великих фірм.

Якщо йдеться про **великих інвесторів**, то, з огляду на закид "дій із поганими намірами" (отримання дозволів напередодні внесення змін до закону 2000 р.), а також потенційний, значний вплив на конкуренцію на ринку, під час переговорів не вдалося досягнути порівняльних вирішень, як для малих або середніх. Остаточно прийнято формулу "приведення у відповідність" іх умов отримання публічної допомоги в СЕЗ до діючих у Спільноті правил надання регіональної допомоги. У зв'язку з тим, що від 1 січня 2000 р. почали діяти нові, більш обмежуючі розв'язання Спільноти стосовно підтримки із публічних джерел підприємців у слабших регіонах, а переговори стосувалися інвесторів, які отримали дозволи на функціонування у зонах до 31 грудня 2000 р., за поданням Комісії, великих інвесторів поділено на тих, які отримали дозвіл до 1 січня 2000 р. та тих, які отримали його в 2000 р.

В рамках імплементації положень договору у цій сфері окреслено, що форма публічної допомоги, що полягає у звільненні від прибуткового податку буде збережена, однак із обмеженнями, що випливають з акцесійного договору і *acquis*. У зв'язку з вищесказаним, максимальний допустимий розмір публічної допомоги для великих інвесторів виносить:

- 75% коштів інвестиції для підприємців, що займаються господарською діяльністю на підставі дозволу, виданого до 1 січня 2000 р. (що відповідає Комюніке Комісії до

держав-членів у справі способу застосування статті 87.3.а і с до регіональних програм допомоги)<sup>14</sup>,

- 50% коштів інвестицій для підприємців, які отримали дозвіл після 31 грудня 1999 р., але напередодні 1 січня 2001 р. (від 1 січня 2001 р. набули чинності зміни до закону про СЕЗ, які гарантували, що після цього дня інвестори отримуватимуть дозволи згідно з правом ЄСп), що відповідає Рекомендаціям у справі національної регіональної допомоги<sup>15</sup>.

Окремо було виділено публічну допомогу для підприємств із т.зв. „вразливих” секторів, а у випадку СЕЗ, перш за все автотракторної промисловості. Адже услід за рекомендаціями Спільноти було визнано, що підтримка для них повинна бути меншою, ніж для решти галузей. В кінцевому підсумку прийнято, що підприємці із автотракторного сектора<sup>16</sup> зможуть отримати публічну допомогу до 30% коштів, які підходять. Це значно більша допомога, ніж допускають положення права Спільноти у цій сфері.

Вищезазначені положення, що діють у Польщі від моменту вступу до ЄС, спричинили безсумнівне погіршення умов функціонування великих підприємців у зонах, оскільки дотепер допомога для них не була обмежена розміром первинної інвестиції, а лише часом функціонування у зоні. З точки зору законодавця необхідним було, у якомога більшій мірі, пом’якшення цих негативних наслідків шляхом запровадження, там де то було можливе, відповідних правових регулювань.

Прикладом цього може бути, врегульоване під час переговорів, питання т.зв. "дати припинення" (дати з якої рахується допомога, що надається окремим підприємцям в СЕЗ). Остаточно установлено її на 1 січня 2001 р., тобто дату набрання чинності закону від 30 червня 2000 р. про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців, що становить рамкові правові підстави для моніторингу допомоги у Польщі. У зв'язку із вищесказаним будь-яка допомога отримана напередодні згаданої дати є виключена з-під будь якого підрахунку/сумування.

---

<sup>14</sup> Офіційний Вісник ЄСп С 212, 12.08.1988

<sup>15</sup> Офіційний Вісник ЄСп С 74, 10.03.1998

<sup>16</sup> Автотракторний сектор у розумінні додатку С до Комюніке Комісії: Багатовекторні рамкові принципи, що стосуються регіональної допомоги на великі інвестиційні проекти (Офіційний Вісник ЄСп С 70 19.03.2002 р.)

Положення Акцесійного договору зменшують можливість кваліфікації коштів, як підстави для підрахунку максимального, допустимого розміру допомоги, не лише з точки зору **початку але й закінчення їх витрачання**. Звідси внесені зміни до закону містять обмеження, що полягають у тому, що підраховуються максимальні межі допустимої допомоги в порівнянні з коштами інвестицій, витраченими до 31 грудня 2006 р.

Підсумовуючи варто підкреслити, що в Акцесійному договорі записано, що "*буль-яка допомога, що надається на підставі закону про спеціальні економічні зони 1994 р., яка до дня вступу не буде приведена у відповідність до [досягнутих шляхом переговорів] умов (...), буде визнана новою допомогою*". Це означало б необхідність нотифікації Комісії програми допомоги, що включає пільги на принципах закону 1994 р., яких не визнавала ЄСп. У зв'язку із вищезгаданими нововведеннями закон про СЕЗ відредактовано так, щоб підприємці, які отримали дозволи до 1 січня 2001 р. до певної міри **автоматично були охоплені новими положеннями**, що регулюють податкові пільги у сферах, від дня набрання ним чинності, тобто вступу Польщі в ЄС.

З метою схилити якомога більшу кількість підприємців (йшлося практично про великих підприємців, у т.ч. з автотракторного сектора, оскільки малі і середні отримали, що правда коротший, але перехідний період) до прийняття нових умов, внесення змін до закону про спеціальні економічні зони запроваджували набір додаткових інструментів, що робили можливим надання додаткової допомоги – т.зв. "**заохочувальний пакет**". Це вирішення слід трактувати як таке, що частково компенсує потенційно втрачені вигоди тим, хто добровільно здійснив зміну дозволу у визначеному законом порядку.

Ключовим елементом заохочувального пакету є т.зв. **спеціальний засіб**. Досягнуті шляхом переговорів і імплементовані до закону вирішення, що стосуються великих підприємців приводять до того, що через певний час (а деякі від дня вступу) підприємці досягнуть або досягнули рівня максимальної допустимої публічної допомоги у формі пільг від прибуткового податку. В такій ситуації мусять платити податок згідно із загальнообов'язковими нормами. Однак, згідно із новою редакцією закону про СЕЗ, надходження від прибуткового податку від підприємців, що діють у СЕЗ на підставі дозволу, виданого напередодні 1 січня 2001 р. і зміненого за поданням підприємця, накопичуються на рахунку спеціальних засобів **Фонду зон**. Їх розмір випливає з різниці між сумою належного і заплаченого платниками податків податку та

сумою податку, який підлягає сплаті з урахуванням звільнень, що випливають із положень закону 1994 р. про СЕЗ. Згадані засоби призначаються на дотації до нових інвестицій, зв'язаних з:

- утворенням або розбудовою підприємства,
- початком на підприємстві заходів, що включають принципові зміни виробництва або виробничого циклу, змін виробу або послуги, в т.ч. також змін у галузі способу надання послуг.

Вищепередоване вирішення дозволяє "повернути" підприємцям заплачений прибутковий податок, який вони мають заплатити у зв'язку з необхідністю приведення у відповідність законодавства, що стосується функціонування спеціальних економічних зон у Польщі до вимог ЄС. Натомість з другого боку "змушує" їх до здійснення чергових інвестицій.

### ***Закінчення***

У польському законодавстві до 2000 р. не було цілісної правової та інституціональної системи, яка б регулювала принципи надання публічної допомоги. Ця допомога надавалася на підставі численних законів і розпоряджень, що стосуються зобов'язань суб'єктів господарювання щодо держави та окремих форм і видів державної фінансової підтримки. Крім того, фінансова підтримка неодноразово була предметом індивідуальних екстрених рішень, що стосуються окремих випадків допомоги. Тому можна визнати, що функціонуюча тоді система була непрозорою, не створювала однорідних принципів розподілу публічної допомоги ні не гарантувала повного знання про її розміри.

У зв'язку з реалізацією вимог Спільноти, а також процесом спрямованим на ефективне використання публічних засобів у 2000-2001 роках у Польщі прийнято кілька рамкових і детальних правових актів у галузі нагляду за публічною допомогою. У цьому випадку йдеться як про закон про умови допустимості і нагляду за публічною допомогою для підприємців, так і про внесення змін до закону 1994 р. про спеціальні економічні зони. На підставі вищезгаданого закону окреслено заборону надання публічної допомоги при одночасному визначені умов, виконання яких робить можливим виключення надаваної допомоги з-під вищезгаданої заборони.

Можна визнати, що тодішні критерії допустимості публічної допомоги були принципово такі самі у польському праві і в праві Спільноти, з певними, невеликими відмінностями, що випливають із ситуації польської економіки і потреб підприємців, які потребують підтримки. Якщо йдеться про проаналізовані правові акти, то ці відмінності полягали, зокрема, у допущенні допомоги, що дає можливість відновлення фінансової ліквідності підприємцем, який вимагає реструктуризації (т.зв. екстреної допомоги), у формі розподілу на внески або надання відстрочки сплати податків та інших зобов'язань подібного характеру.

Ці відступи були продиктовані у першому випадку фактом, що у Польщі найбільш доступним засобом екстреної допомоги були у той час операції із податковими і пара-податковими зобов'язаннями та виключення їх із каталогу допустимих форм, у значній мірі обмежило б підприємцям доступ до цієї допомоги.

Певні відмінності, у порівнянні з вирішеннями Спільноти, можна було знайти у польському праві у галузі регіональної допомоги. У цьому випадку не йшлося в принципі про новоприйняті правові регулювання, а про законодавство, на підставі якого підприємці, які отримали дозволи на функціонування у спеціальній економічній зоні до 1 січня 2001 р., отримували публічну допомогу у формі звільнень від податків. Згадувана підтримка не була обмежена з точки зору інтенсивності, як це має місце у *acquis*, що призводило до того, що порушувалися дозволені пороги, передбачені правом Спільноти.