

rencyjność sektora bankowego w Polsce, Zeszyty BRE Bank – Case, nr 99, Warszawa 2008.

<sup>11</sup> Należy jednak zaznaczyć, że 12 czerwca 2013 r. poinformowano o zawarciu umowy, na podstawie której PKO BP S.A. zamierza nabyć spółki grupy Nordea, które działają w Polsce (z wyjątkiem Nordea PTE S.A.) – patrz Raport bieżący, nr 37/2013, PKO BP S.A. W związku z powyższą umową PKO BP S.A. ogłosił wezwanie na sprzedaż akcji Nordea Bank Polska S.A. – patrz Raport bieżący, nr 40/2013, PKO BP S.A. Oznacza to, że po sfinalizowaniu umowy zakupu, co wymaga wyrażenia zgody ze strony KNF i UOKiK, Nordea Bank Polska S.A. zostanie wycofany z GPW.

<sup>12</sup> Komunikat ze 153. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 17 kwietnia 2012 r., [http://www.knf.gov.pl/o\\_nas/komunikaty/KNF\\_17\\_04.html](http://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/KNF_17_04.html)

<sup>13</sup> Patrz Raport bieżący, nr 21/2012 r., BNP Paribas Bank Polska S.A. Stosowne decyzje podjęło już walne zgromadzenie akcjonariuszy – patrz Raport bieżący, nr 7/2013, BNP Paribas Bank Polska S.A. Wymagany przy tej okazji prospekt emisyjny został 19 czerwca 2013 r. zatwierdzony przez KNF – patrz Raport bieżący, nr 17/2013, BNP Paribas Bank Polska S.A.

<sup>14</sup> Raport bieżący, nr 138/2012, BGŻ S.A.

<sup>15</sup> Jako miarę efektywności przyjęto wskaźnik rentowności aktywów (*Return on Assets* – ROA), czyli stosunek wyniku finansowego netto do wartości aktywów, który podaje się w procentach. Współczynnik wypłacalności (*Capital Adequacy Ratio* – CAR) jest procentowym stosunkiem funduszy własnych do wartości aktywów banku ważonych ryzykiem, generalnie kredytowym. Zgodnie z międzynarodowymi standardami, w Polsce podniesionymi do rangi wymogu ustawowego, minimalny poziom tego współczynnika wynosi 8%. Szerzej na ten temat pisze T. Cicirko, *Adekwatność kapitałowa instytucji bankowych na tle kryzysów światowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 108, SGH, Warszawa 2011, s. 34-43.

<sup>16</sup> Wyniki analizy identyfikującej potrzeby kapitałowe największych europejskich banków prezentowane są na stronie <http://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-capital-exercise/2011>

<sup>17</sup> Przykładowo dwa największe banki w Słowacji, tj. Slovenska Sporitelna oraz Vseobecna Uverova Banka, mając praktycznie równorzędną pozycję rynkową, odpowiadały w 2011 r. łącznie za 40% wartości aktywów całego sektora bankowego. Jednocześnie są to banki w pełni zależne kapitałowo od podmiotów dominujących, odpowiednio Erste oraz Intesa Sanpaolo. W związku z tym jakiegokolwiek działania zagrażające stabilności któregoś z wymienionych krajowych banków tworzy istotne ryzyko systemowe dla słowackiego rynku finansowego.

<sup>18</sup> Szerzej ten temat porusza V. Babis, *EU Recovery and Resolution Framework: Financial Assistance Between Banking Group Members*, „Legal Studies Research Paper Series”, No 15/2012, University of Cambridge, 2012, s. 16-25.

<sup>19</sup> DzUrz UE L 184/17.

<sup>20</sup> Motywy preambuły zawierają uzasadnienie przepisów części normatywnej aktu prawnego UE. Więcej na ten temat można znaleźć w *Międzyinstytucjonalnym przewodniku redakcyjnym* opracowanym przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Zob. <http://publications.europa.eu/code/pl/pl-120200.htm>

<sup>21</sup> Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, DzU z 2009 r., nr 13, poz. 69.

<sup>22</sup> Uzasadnienie projektu implementacji do prawa polskiego Dyrektywy 2007/36/WE w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym, KKPC, Warszawa 2008, s. 4. Dokument dostępny na stronach Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, [http://www.seg.org.pl/\\_upload/File/uzasadnienie-prawa\\_akcjonariuszy.doc](http://www.seg.org.pl/_upload/File/uzasadnienie-prawa_akcjonariuszy.doc)

<sup>23</sup> Więcej o nadzorze korporacyjnym pisze K. Oplustil, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, CH Beck, Warszawa 2010.

## POLITYKA KONKURENCJI

### KONCEPCJA MAPY KRAJOWEJ POMOCY REGIONALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2014-2020

Adam A. Ambroziak\*

W wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie krajowej pomocy regionalnej, oprócz ogólnych warunków oceny pomocy przedstawionych w poprzednim numerze „Unii Europejskiej.pl”<sup>1</sup>, zawarto również mierzalne wskaźniki pozwalające określić mapę krajowej pomocy regionalnej dla poszczególnych państw Unii. Mapa ta klasyfikuje regiony według poziomu rozwoju regionalnego, zarówno w porównaniu ze średnią UE-27, jak i pozostałymi obszarami w danym państwie członkowskich, oraz maksymalne dopuszczalne pułapy intensywności pomocy regionalnej. Celem niniejszego artykułu jest przedsta-

wienie koncepcji nowej mapy pomocy regionalnej w państwach członkowskich UE na lata 2014-2020 w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami na lata 2007-2013.

Aby pokazać istotę zmian warunków udzielania krajowej pomocy regionalnej i potencjalnych ich konsekwencji w uzyskiwaniu przez przedsiębiorców wsparcia na poziomie regionów, zostaną omówione:

- ☞ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej, obowiązujące w latach 2007-2013 (dalej „wytyczne na lata 2007-2013”)<sup>2</sup>;
- ☞ Projekt wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020 przekazany do konsultacji państwom członkowskim UE w styczniu 2013 r. (dalej „projekt wytycznych na lata 2014-2020”)<sup>3</sup>;
- ☞ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej, które będą obowiązywać w latach 2014-2020 (dalej „wytyczne na lata 2014-2020”)<sup>4</sup>.

Mapy krajowej pomocy regionalnej, identyfikujące obszary zakwalifikowane do objęcia pomocą regionalną, są ściśle powiązane z programowaniem działań finansowanych z funduszy europejskich. Dlatego też czas obowiązywania map pomocowych został skorelowany z perspektywami finansowymi na lata 2007-2013 oraz 2014-2020. Komisja zagwarantowała sobie możliwość zmiany wytycznych w każdej chwili z przyczyn związanych z polityką konkurencji lub innych polityk unijnych i zobowiązań międzynarodowych, jednakże nowe wytyczne powinny obowiązywać do 2020 r. Wcześniejsza, radykalna ich zmiana wprowadzałaby bowiem niepewność prawną zarówno u dawców, jak i beneficjentów pomocy oraz utrudniłaby programowanie wieloletnie, będące jedną z podstawowych zasad pomocy regionalnej.

Takiego podejścia nie podzielały jednak inne instytucje unijne. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w swojej opinii stwierdził m.in., że instrument regionalnej pomocy państwa musi być aktualizowany i dostosowywany do dynamiki rozwoju gospodarczego, gdyż mapa geograficzna zawierająca obszary słabiej rozwinięte wyodrębnione na cały siedmioletni okres programowania staje się nieadekwatna do potrzeb przedsiębiorców<sup>5</sup>. Podejście to wydaje się być błędne. Po pierwsze, mapa pomocy regionalnej, do której odwołuje się EKES jest dokumentem określającym maksymalne poziomy dopuszczalności pomocy. Państwa członkowskie mogą wprowadzić na początku jej obowiązywania niższe poziomy intensywności pomocy, a następnie je podwyższyć. Po drugie wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej są zsynchronizowane z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020, co powinno ułatwić komplementarność przepisów regulujących krajową pomoc regionalną i politykę spójności. Po trzecie zapewnienie długotrwałego efektu pomocy regionalnej wymaga stabilności przepisów. Częste zmiany utrudniłyby długookresowe planowanie inwestycji przez przedsiębiorców oraz umożliwiłoby rządowi państw członkowskich częste zmiany warunków dopuszczalności pomocy regionalnej w odpowiedzi na oczekiwania rynku.

Znaczne wątpliwości budzi sposób kwalifikowania regionów. W literaturze przedmiotu jest wiele definicji regionu, przede wszystkim ze względu na różne cele, jakim służy wyodrębnienie jednostek geograficznych. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że regionu nie należy definiować jako jednostki politycznej (administracyjnej), ale raczej w oparciu o przestrzenne występowanie zjawisk<sup>6</sup>. Inni z kolei uważają, że regiony nie powinny być postrzegane z perspektywy administracyjnej, lecz funkcjonalnej (*Functional Urban Region*), gdyż tak zdefiniowany obszar jest ekonomicznie koherentny i może występować jako część gospodarki otwartej<sup>7</sup>.

Według prawa unijnego (rozporządzenie Parlamentu i Rady w sprawie jednostek terytorialnych<sup>8</sup>) region musi być jednostką administracyjną z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji, a na

jego obszarze musi mieszkać odpowiednia liczba osób. W związku z tym wyodrębnione jednostki NUTS 2 i NUTS 3, będące podstawą kwalifikacji obszarów do objęcia pomocą regionalną, nie zawsze odzwierciedlają realne potrzeby i powiązania gospodarcze. Jednostki NUTS 2 są często dużymi regionami, składającymi się z podregionów o różnym poziomie rozwoju, z relatywnie silnymi aglomeracjami miejskimi i przemysłowymi oraz bardzo słabo rozwiniętymi peryferiami. W konsekwencji trudno jednoznacznie określić potrzeby tych regionów oraz dostosować instrumenty do rozwiązania istniejących problemów. W tym tonie wypowiedział się również EKES, zauważając, że system identyfikacji regionów, który zasadniczo nie zmienił się od ponad czterdziestu lat, jest nieodpowiedni, sztywny i opiera się na geograficznym podziale terytorium UE. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby wyodrębnienie terytorialnych jednostek przyjmując kryteria funkcjonalne, jak ma to miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki, wyróżniając okręgi rozwoju gospodarczego (*economic development districts*) i obszary znajdujące się w niekorzystnej sytuacji gospodarczej (*economic distressed areas*)<sup>9</sup>.

### Klasyfikacja regionów objętych krajową pomocą regionalną

Klasyfikacja regionów, w których dopuszczalna jest krajowa pomoc regionalna, opiera się na postanowieniach traktatowych. Możliwość udzielania tego rodzaju pomocy wynika bowiem z fakultatywnego wyłączenia spod ogólnego zakazu udzielania wszelkiej pomocy przewidzianego art. 107 ust. 1 TFUE. Regiony, w których pomoc dla przedsiębiorstw może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE (dalej regiony „a”), są obszarami, „(...) w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub (...) w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionami o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej”<sup>10</sup>. Komisja przyjęła, że są to obszary, w których poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca, mierzonego parytetem siły nabywczej (PSN)<sup>11</sup>, nie jest wyższy niż 75% średniej UE-27<sup>12</sup>, a także tzw. regiony najbardziej oddalone (*outermost regions*).

Fakultatywnym wyłączeniem spod ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej a jest również pomoc udzielana na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE (dalej regiony „c”). Artykuł ten bowiem stanowi, iż „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana: (...) pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Warto zwrócić uwagę, iż przepisy unijne w przypadku tego rodzaju pomocy dopuszczają ją pod warunkiem, że „nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie

*sprzecznym ze wspólnym interesem*", podczas gdy takie kryterium nie ma w odniesieniu do pomocy w regionach „a”. Warunek ten jest bardzo nieprecyzyjny i nieostry. Nie zdefiniowano bowiem pojęcia „wspólny interes”, a wymiana handlowa między poszczególnymi państwami członkowskimi jest w znacznym stopniu zliberalizowana po wyeliminowaniu barier fizycznych, technicznych i fiskalnych, co oznacza, że w zasadzie każda interwencja państwa może mieć wpływ na handel wewnątrzunijny. Przepis ten zatem umożliwia przyjęcie Komisji Europejskiej bardzo szerokiej interpretacji pomocy, mającej na celu dalszy rozwój gospodarczy obszarów mniej rozwiniętych w stosunku do pozostałych w danym państwie<sup>13</sup>.

W nowych wytycznych na lata 2014-2020 Komisja zdefiniowała dwie kategorie regionów „c”:

- ☞ obszary spełniające pewne warunki *ex ante* (tzw. z góry określone regiony „c”),
- ☞ obszary spełniające nieokreślone z góry kryteria społeczno-ekonomiczne (tzw. nieokreślone z góry regiony „c”).

Na podstawie wytycznych na lata 2007-2013 Komisja Europejska określała pułap populacji objętej w każdym państwie pomocą regionalną na podstawie art. 107 ust. 3 lit c) oraz wskazywała kryteria kwalifikacji poszczególnych obszarów. Natomiast w wytycznych na lata 2014-2020 wprowadziła koncepcję regionów „z góry określonych” i „z góry nieokreślonych”.

Jeśli chodzi o tzw. **z góry określone regiony „c”**, to wydaje się, że Komisja chciała zapewnić, aby wobec regionów, mających zbliżone problemy prowadzono podobną politykę pomocy regionalnej. W konsekwencji wyodrębniono dwa rodzaje z góry określonych regionów „c”: ze względu na oferowaną w nich pomoc w latach 2007-2013 oraz ze względu na gęstość zaludnienia.

Jeśli chodzi o pierwszą kategorię regionów, to w wersji wytycznych, udostępnionych państwom członkowskim UE w styczniu 2013 r., pojawił się warunek, że mogą to być obszary NUTS 2, w których w latach 2011-2013 była dostępna pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. a) i w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 90% średniej UE-27. Celem tego przepisu było stopniowe ograniczanie pomocy regionalnej w miarę rozwoju gospodarczego regionu. Podobne rozwiązanie wprowadzono w wytycznych na lata 2007-2013. Odnosiło się ono również do rozwijających się regionów UE-15, poza dotkniętymi tzw. efektem statystycznym rozszerzenia w latach 2004 i 2007 UE o znacznie biedniejsze państwa, w których stopniowo ograniczano możliwość udzielania pomocy. Nowością w projekcie wytycznych na lata 2014-2020 było wprowadzenie dodatkowego warunku wysokości PKB na mieszkańca poniżej 90% PKB UE-27. Wprowadzenie tego warunku oznaczałoby, że w czterech regionach: na Mazowszu w Polsce, w Zachodniej Słowenii w Słowenii, w regionie Bukaresztu w Rumunii oraz w Galicji w Hiszpanii, w których

wskaźnik PKB *per capita* przekroczył poziom 90% PKB UE-27, nie byłoby możliwe udzielanie pomocy regionalnej. Lobbing tych państw, wskazujących, że nagłe wstrzymanie pomocy stanowi zagrożenie stabilności rozwoju, jak również, że wskaźnik PKB *per capita* dla NUTS 2 jest zawyżany przez duże aglomeracje miejskie i nie odzwierciedla rzeczywistych dysproporcji wewnątrzregionalnych na poziomie NUTS 3, doprowadziły do rezygnacji z tego kryterium w ostatecznej wersji wytycznych.

Jeśli chodzi o obszary słabo zaludnione, to Komisja proponowała, aby wyodrębnić je na poziomie NUTS 3, przyjmując za kryterium wyodrębniające gęstość zaludnienia poniżej 12,5 mieszkańca na km<sup>2</sup>. Oznaczało to zaostrożenie przepisów, gdyż wyeliminowano przewidzianą wytycznymi na lata 2007-2013 możliwość pomocy regionalnej w obszarach zdefiniowanych na poziomie NUTS 2 charakteryzujących się szczególnie niską gęstością zaludnienia (poniżej ośmiu mieszkańców na km<sup>2</sup>). Również i w tym przypadku lobbing, przede wszystkim państw skandynawskich, spowodował przywrócenie zapisów z poprzednich wytycznych, zwiększając tym samym obszar oraz liczbę obywateli mających prawo do pomocy regionalnej.

W przypadku tzw. **z góry nieokreślonych obszarów „c”** kwalifikacja oraz dopuszczalność pomocy regionalnej wynika przede wszystkim z liczby ich mieszkańców. Odsetek ludności zamieszkującej z góry nieokreślone obszary „c” obliczany jest poprzez odjęcie od łącznego odsetka ludności objętej pomocą regionalną, tj. 47% UE-28 odsetka ludności z obszarów „a” oraz wstępnie określonych przez Komisję obszarów „c”. W tym przypadku stosowane jest kryterium sprawiedliwego, a nie ekonomicznie uzasadnionego, podziału liczby ludności między państwami członkowskimi UE. Takie podejście uniemożliwia osiągnięcie celów polityki pomocy regionalnej (nikt bowiem nie mierzy poziomu zapewnionej sprawiedliwości, o której jest mowa w wytycznych).

Komisja wprowadziła również do wytycznych na lata 2014-2020 zabezpieczenie minimalnego udziału ludności objętej pomocą regionalną. Po pierwsze, w wyniku konsultacji z państwami członkowskimi i najprawdopodobniej na wniosek państw Europy Południowej dopisano w wytycznych na lata 2014-2020 zastrzeżenie, że ze względu na konieczność przezwyciężenia problemów państw członkowskich, które szczególnie silnie odczuły kryzys gospodarczy, odsetek ludności nie powinien być mniejszy niż w okresie 2007-2013 w państwach korzystających ze wsparcia finansowego (1) w ramach instrumentu średnioterminowego pomocy finansowej dla państw członkowskich spoza strefy euro<sup>14</sup> (skorzystały z niego: Rumunia<sup>15</sup>, Łotwa<sup>16</sup> i Węgry<sup>17</sup>), (2) Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej<sup>18</sup> (skorzystały z niego: Grecja<sup>19</sup>, Irlandia<sup>20</sup> i Portugalia<sup>21</sup>), (3) europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej<sup>22</sup> (korzystały z niego Irlandia<sup>23</sup> i Portugalia<sup>24</sup>) lub (4) Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>25</sup> (korzystały z niego Hiszpania<sup>26</sup> i Cypr<sup>27</sup>). W państwach tych znajdują się wpraw-

dzie obszary, niekwalifikujące się do pomocy regionalnej, jednakże, w celu pobudzenia gospodarki, przedsiębiorcy w nich zlokalizowani będą mogli z niej skorzystać. Decyzja ta może spowodować zniekształcenie konkurencji na rynku wewnętrznym UE, gdyż preferencyjne potraktowanie regionów państw mających problemy finansów publicznych może wpłynąć niekorzystnie na sytuację przedsiębiorstw zlokalizowanych w innych państwach członkowskich. Warto również zauważyć, że każda pomoc publiczna jest jednocześnie obciążeniem budżetów krajowych, a właśnie te państwa mają poważne problemy finansów publicznych. Ponadto, jeśli pomoc regionalna oferowana w latach 2007-2013 nie uchroniła tych państw przed kryzysem finansowym (bo nie mogła, gdyż inne były jej cele), trudno oczekiwać, aby teraz pomogła im wyjść z niego.

Po drugie, przy kwalifikowaniu regionów, zarówno w wytycznych na lata 2007-2013, jak i na lata 2014-2020, wzięto pod uwagę tzw. klauzulę zabezpieczającą (*safety net*), polegającą na zapewnieniu, iż liczba ludności zamieszkującej regiony objęte pomocą regionalną w danym państwie członkowskim nie zmniejszy się o więcej niż połowę w porównaniu z okresem 2007-2013 (dotyczy to Cypru i Luksemburga), a w każdym państwie członkowskim powinny być regiony kwalifikujące się do pomocy, zamieszkałe przez co najmniej 7,5% ludności państwa (dotyczy to Holandii).

Państwa członkowskie mogą samodzielnie wskazać z góry nieokreślone regiony „c”, biorąc pod uwagę następujące kryteria, wymienione w wytycznych na lata 2014-2020 (a powtórzone za obecnymi wytycznymi):

- ☞ regiony sklasyfikowane na poziomie NUTS 2 lub NUTS 3 sąsiadujące ze sobą, zamieszkałe przez co najmniej 100 tys. osób, w których PKB na jednego mieszkańca jest nie wyższy od średniej UE-27 albo stopa bezrobocia jest nie niższa niż 115% średniej krajowej,
- ☞ regiony sklasyfikowane na poziomie NUTS 3, zamieszkałe przez mniej niż 100 tys. mieszkańców, w których PKB *per capita* jest nie wyższy od średniej UE-27 albo stopa bezrobocia jest nie niższa niż 115% średniej krajowej,
- ☞ wyspy lub obszary charakteryzujące się podobnym odizolowaniem geograficznym (półwyspy, obszary górskie), w których PKB *per capita* jest nie wyższy niż średnia UE-27 albo stopa bezrobocia jest nie niższa niż 115% średniej krajowej albo mają poniżej 5000 mieszkańców,
- ☞ regiony, sklasyfikowane na poziomie NUTS 3, przyległe do regionów „a” albo mające wspólną granicę lądową z krajem nienależącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA),
- ☞ obszary graniczące z obszarami „a”, zamieszkałe przez przynajmniej 50 tys. osób, w których zachodzą poważne zmiany strukturalne lub które przeżywają poważne trudności gospodarczo-społeczne.

## Założenia liczby ludności objętej pomocą regionalną

Ponieważ dopuszczalność pomocy regionalnej jest szczególnym wyłączeniem spod ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej (na mocy art. 107 ust. 1 TFUE), Komisja uznała w wytycznych na lata 2014-2020, podobnie jak w wytycznych na lata 2007-2013, że ogólny odsetek ludności państw członkowskich objętej krajową pomocą regionalną musi być mniejszy od pozostałego odsetka zamieszkującego obszary nie objęte tym wsparciem.

Trudno z tym podejściem się zgodzić, ponieważ nie są znane żadne analizy wskazujące na bezpośredni związek między liczbą obywateli mieszkających w regionach, w których można udzielać pomocy regionalnej, a występowaniem problemów gospodarczo-społecznych, albo efektów zniekształcających konkurencję. Teza ta być może mogłaby być udowodniona w przypadku zamkniętych obszarów gospodarczych, w których nie występuje wymiana handlowa z innymi regionami. Od momentu utworzenia z dniem 1 stycznia 1993 r. rynku wewnętrznego UE takie argumenty są co najmniej dyskusyjne. Ponadto postępująca koncentracja terytorialna przedsiębiorstw powoduje zwiększanie się liczby przedsiębiorców, ale też i mieszkańców, w tym pracujących, w jednych obszarach, co oznacza, że następuje wyludnianie się innych. Jeśli zatem Komisja chciałaby wspierać najsłabsze regiony (w tym wyludniające się), to udział ludności w nich mieszkających w ogólnej liczbie mieszkańców powinien być znacznie niższy, gdyż są to regiony, w których mieszka coraz mniej ludzi. Jeśli natomiast Komisja przyjmuje koncepcję wspierania wszystkich regionów (niekoniecznie najsłabszych<sup>28</sup>), wówczas nie powinna wprowadzać wskaźnika udziału ludności mieszkającej w regionach objętych pomocą regionalną w ogólnej liczbie ludności.

Komisja, biorąc pod uwagę zalecenia Rady Europejskiej w sprawie zmniejszenia wielkości pomocy i ograniczenia negatywnego efektu wsparcia dużych firm, w wytycznych na lata 2007-2013 postanowiła zmniejszyć próg z 50% (w latach 2000-2006) do 42% ludności UE-25 (45,5% ludności UE-27) żyjącej na obszarach, w których można było udzielać pomocy regionalnej. W projekcie wytycznych ze stycznia 2013 r. Komisja uznała „*że ten poziom początkowego łącznego odsetka ludności należy utrzymać w wartościach bezwzględnych*” w wysokości 42% ludności 27 państw członkowskich UE. Jednakże żądania państw członkowskich domagających się rozluźnienia zasad udzielania pomocy i wprowadzenia szczególnych rozwiązań dla nich zmieniły podejście Komisji, która w ostatecznej wersji wytycznych stwierdziła, że „*ten bazowy poziom (42%) łącznego odsetka ludności należy dostosować tak, aby odzwierciedlał obecną trudną sytuację gospodarczą wielu państw członkowskich*” i podniosła próg do 46,57% UE-27 (47% UE-28 po przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej). Na tej podstawie widać, pod jakim naciskiem ze strony państw członkowskich była Komisja

Europejska, gdyż wyniki ekonomiczne z pierwszej połowy 2013 r., kiedy wypracowywane były wytyczne na lata 2014-2020 zdecydowanie nie wskazywały na konieczność zwiększenia progu o 1/10, tj. o 4,57 punktu procentowego liczebności ludności zamieszkującej obszary, w których można udzielać wsparcia regionalnego.

Analizując udział ludności mieszkającej w regionach objętych pomocą regionalną w ogólnej liczbie mieszkańców państwa (tabela 1), warto zauważyć, iż na mocy wytycznych na lata 2014-2020 prawie wszystkie regiony „nowych” państw członkowskich będą objęte pomocą regionalną. Jedynie w przypadku Czech, Słowacji i Węgier udział ludności żyjącej na obszarach objętych tym wyłączeniem jest nieco niższy i wynosi odpowiednio 88,2%, 88,5% i 70,4%.

Nieco inna sytuacja ma miejsce w przypadku Polski, Rumunii i Słowenii, gdyż projekt wytycznych na lata 2014-2020 ze stycznia 2013 r. przewidywał całkowite wyłączenie spod zasad krajowej pomocy regionalnej obszarów NUTS 2, jeśli PKB *per capita* przekroczył 90% średniej UE-27. Wejście w życie tego przepisu spowodowałoby, że odpowiednio 86,3%, 89,5% i 53,1% ludności żyłaby w regionach „a”, zaś pozostała część tych państw pozbawiona byłaby wsparcia regionalnego. W wyniku kampanii wyeliminowano kryterium poziomu rozwoju tych obszarów co umożliwiło zakwalifikowanie ich do z góry określonych regionów „c”. W efekcie również w tych trzech państwach objęto całe terytoria możliwością udzielania krajowej pomocy regionalnej. Na tej zmianie, w porównaniu z projektem wytycznych ze stycznia 2013 r., zyskała również Hiszpania, gdyż nastąpił o prawie 6 pkt. proc. wzrost udziału populacji tego kraju mieszkającej w regionach pomocowych. W latach 2014-2020 regiony „a” będą również występowały we Włoszech (29%), Zjednoczonym Królestwie (3,9%), a także Grecji (45,9%), Portugalii (69,0%) i Hiszpanii (6,9%).

Szczególną uwagę warto zwrócić na trzy ostatnie wymienione państwa Europy Południowej, które wraz z Irlandią tworzą grupę państw najsilniej odczuwających problemy kryzysu finansowego i gospodarczego strefy euro. W sukurs rządowi greckiemu, który domagał się zwiększenia obszarów objętych krajową pomocą regionalną, przyszła statystyka i zmiana okresu referencyjnego danych dotyczących PKB *per capita*. W wyniku wykorzystania w wytycznych na lata 2014-2020 danych za lata 2008-2010 zamiast, jak w projekcie wytycznych ze stycznia 2013 r., za lata 2007-2009, do obszarów „a” dodatkowo zakwalifikowano dwa regiony, co spowodowało wzrost udziału ludności Grecji objętej tą pomocą z 38,9% do 45,9%. Ponadto zwiększono również udział ludności, mieszkającej w regionach upoważnionych do otrzymania krajowej pomocy regionalnej w regionach „c” tych państw członkowskich UE strefy euro, w których systemy finansowe objęte są różnymi mechanizmami wsparcia w ramach. W porównaniu z obecnie obowiązującymi wytycznymi na lata 2007-2013 udział

zwiększono zarówno w projekcie wytycznych na lata 2014-2020 i dodatkowo jeszcze w ostatecznej wersji wytycznych. Pułapy te wynosiły Grecja: 7,9% – 17,8% – 43,8%, Hiszpania: 17,7% – 26,7% – 33,0%, Portugalia: 2,8% – 4,7% – 15,8% oraz Irlandia: 23,5% – 40,7% – 51,3%.

Z porównania proponowanych i zatwierdzonych pułapów udziału liczby ludności na obszarach „c” w latach 2014-2020 w ogólnej liczbie ludności wynika, że pierwotną wolą Komisji nie było ograniczenie możliwości wspierania przedsiębiorców pomocą regionalną. Projekt przedłożony do konsultacji państw członkowskich w styczniu 2013 r., który w wielu państwach przewidywał zwiększenie odsetka osób objętych wsparciem regionalnym, zachęcił państwa członkowskie do wysiłków na rzecz jeszcze większego uelastycznienia zasad udzielania pomocy regionalnej.

Wydaje się, że Komisja powinna radykalnie zmniejszyć dopuszczalny odsetek ludności zamieszkującej regiony „c” i objętej wsparciem regionalnym. Przesłankami mogłaby być ochrona jednolitych warunków wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym UE, jak również zmniejszenie obciążeń finansów publicznych państw członkowskich. Jednakże lobbing państw unijnych dążących do złagodzenia kryteriów dopuszczalności pomocy publicznej doprowadził w wielu przypadkach do znacznego zwiększenia pułapu populacji zamieszkującej regiony „c” i objętej wsparciem w ostatecznej wersji wytycznych na lata 2014-2020 w porównaniu z projektem ze stycznia 2013 r. Należy to uznać za porażkę Komisji, która, proponując w projekcie podwyższenie niektórych pułapów, nie spodziewała się aż tak roszczeniowej postawy państw członkowskich<sup>29</sup>. W konsekwencji w kolejnych dokumentach (wytycznych na lata 2007-2013, w projekcie wytycznych na lata 2014-2020 ze stycznia 2013 oraz ostatecznej wersji wytycznych na lata 2014-2020) udział ludności w państwach członkowskich, zamieszkującej „z góry nieokreślone regiony „c” stopniowo wzrastał: w Austrii: 19,1% – 20,6% – 25,9%, Belgii: 13,5% – 14,2% – 17,9%, Francji: 15,5% – 16,9% – 21,2%, Niemczech: 11,0% – 11,6% – 13,98%, Zjednoczonym Królestwie 14,9% – 19,5% – 22,8%. Okazuje się, że państwa o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, w których w ostatnich latach wzrost gospodarczy był niski, borykając się z problemami kryzysu gospodarczego, zamiast podjąć reformy i rozpocząć otwieranie rynków<sup>30</sup> weszły na drogę interwencjonizmu. Konsekwencje takiego postępowania mogą wpłynąć niekorzystnie zarówno na sytuację przedsiębiorców, jak i stan finansów państwowych.

Warto również wspomnieć o dwóch państwach, w których ograniczono zakres terytorialny pomocy regionalnej w porównaniu z wytycznymi na lata 2007-2013: w Szwecji odsetek populacji zamieszkującej regiony pomocowe zmalał z 15,3% do 12,3%, a w Finlandii – z 33,0% do 26,0%, choć warto zauważyć, że w przypadku Finlandii projekt wytycznych ze stycznia 2013 r. przewidywał jeszcze niższy poziom – 21,7%.

## Intensywność pomocy regionalnej przeznaczonej na inwestycje

Wytyczne na lata 2014-2020, podobnie jak i obowiązujące obecnie, przewidują, że wszystkie wartości intensywności pomocy regionalnej będą wyrażane w wielkościach ekwiwalentu dotacyjnego brutto – EDB (*gross grant equivalent*)<sup>31</sup>. W wytycznych na lata 2007-2013 Komisja wskazała, że intensywność pomocy powinna uwzględniać charakter oraz skalę problemów społecznych i gospodarczych w regionie. Natomiast w wytycznych na lata 2014-2020 Komisja zmieniła nieco swoje nastawienie, biorąc pod uwagę różnice w poziomach rozwoju między regionami UE. Wskazuje to, na razie tylko na poziomie koncepcyjnym, na odchodzenie od wspierania wyłącznie najsłabszych regionów na rzecz pomocy regionalnej mającej na celu niwelowanie różnic poziomów rozwoju.

Od 2000 r. Komisja Europejska zaczęła różnicować regiony, biorąc pod uwagę poziom ich rozwoju mierzony wielkością PKB *per capita* i ustalać na tej podstawie maksymalne wartości (pułapy) dopuszczalnej pomocy publicznej. W wytycznych na lata 2014-2020 Komisja ustaliła w niektórych przypadkach nieco niższe – w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w latach 2007-2013 – pułapy intensywności pomocy w regionach „a” (patrz tabela 2):

- ☞ 25% EDB w regionach NUTS 2, w których PKB *per capita* mieści się między 60% a 75% włącznie średniej UE-27,
- ☞ 35% EDB w regionach NUTS 2, w których PKB *per capita* mieści się między 45% a 60% włącznie średniej UE-27,
- ☞ 50% EDB w regionach NUTS 2, w których PKB *per capita* nie przekracza 45% średniej UE-27.

Powyższe wartości mogą być podwyższone o 20 pkt. proc. w regionach najbardziej oddalonych, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75% średniej UE-27 lub maksymalnie o 10 pkt. proc. w pozostałych regionach najbardziej oddalonych.

Analiza zmiany maksymalnych dopuszczalnych poziomów pomocy publicznej w regionach „a” świadczy o niekonsekwencji Komisji. Dokonała ona nieznacznego ograniczenia (o 5 pkt. proc.) górnego poziomu intensywności pomocy regionalnej dla przedsiębiorców w regionach o PKB *per capita* powyżej 45% do 75% włącznie średniej UE-27, pozostawiając jednak na dotychczasowym poziomie pułap dla firm z regionów o PKB *per capita* nie większym niż 45% średniej UE-27. Obniżenie poziomów intensywności dopuszczalnej pomocy regionalnej udzielanej słabo rozwiniętym obszarom stanowi realizację koncepcji ograniczania wspierania najsłabszych regionów na rzecz pomocy wszystkim regionom. Jednakże podejście to nie jest spójne z utrzymaniem wysokiego poziomu intensywności pomocy regionalnej w regionach o PKB *per capita* nie większym niż 45% średniej UE-27.

Mimo wielu zapowiedzi zrewidowania koncepcji pomocy regionalnej i wbrew wynikom własnych analiz, Komisja Europejska nadal akceptuje podejście wspierania najsłabszych obszarów<sup>32</sup>. Z perspektywy ogólnego rozwoju kraju, koncentracja wsparcia finansowego w wybranych ośrodkach rozwoju jest efektywniejsza niż kierowanie wsparcia wyłącznie do regionów najsłabiej rozwiniętych. Opinię tę potwierdzają m.in. badania OECD<sup>33</sup> i Banku Światowego<sup>34</sup>. W rezultacie coraz więcej państw zmienia swoją politykę regionalną, rezygnując z tradycyjnego finansowania obszarów najsłabszych na rzecz wspierania wszystkich regionów, bez względu na poziom rozwoju, w celu maksymalizowania ich indywidualnych przewag komparatywnych<sup>35</sup>.

Znamiona akceptacji marnotrawienia środków publicznych ma również zgoda na udzielanie pomocy regionalnej w wysokości nawet do 90% kosztów kwalifikowanych małym przedsiębiorstwom w regionach oddalonych. Korzystanie ze wsparcia już od początku działalności gospodarczej powoduje później roszczenia firm domagających się zwiększenia interwencjonizmu państwowego.

Zmiany przewidziano również w odniesieniu do regionów „c”. Według nowych przepisów intensywność pomocy nie może przekraczać:

- ☞ 15% EDB w dawnych regionach „a” do 31 grudnia 2017 r., zaś 10% EDB od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.;
- ☞ 15% EDB na obszarach słabo zaludnionych oraz na obszarach (regionach NUTS 3), które mają wspólną granicę lądową z krajem nienależącym do EOG lub EFTA;
- ☞ 10% EDB w nieokreślonych z góry obszarach „c”.

Warto również wspomnieć o podwyższeniu do 15% w pierwszych trzech latach obowiązywania wytycznych na lata 2014-2020 pułapu pomocy dużym przedsiębiorcom w z góry określonych regionach „c” (dawnych „a”) znajdujących się w Polsce, Rumunii, Słowenii oraz Hiszpanii. Jest to jednak raczej sposób na stopniowe wygaszanie pomocy, niż pomoc zwiększająca atrakcyjność tych regionów.

Ponadto, jeśli region „c” sąsiaduje z regionem „a”, maksymalną intensywność pomocy w regionach NUTS 3 regionu „c” można zwiększyć, ale różnica między poziomami intensywności w obu obszarach nie może przekraczać 15 pkt. proc. Przepis ten ma pomóc tym obszarom, które mogą stać się znacznie mniej atrakcyjne inwestycyjnie w związku z ofertą wsparcia regionalnego w przyległych obszarach.

Zgodnie z wytycznymi 2014-2020, w przypadku małych przedsiębiorstw, zlokalizowanych w regionach „a” i „c”, powyższe pułapy mogą być podwyższone o 20 pkt. proc. EDB, a średnich przedsiębiorstw – o 10 pkt. proc. EDB. Jest to kolejny przykład preferencyjnego potraktowania sektora małych i średnich przedsiębiorców.

Tabela 1

Udział ludności państw członkowskich zamieszkujących regiony objęte pomocą regionalną na mocy różnych wyłączeń przewidzianych w Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 i 2014-2020

Państwa członkowskie	Regiony art. 107 ust. 3 lit. a			Regiony art. 107 ust. 3 lit. c									Razem		
	Wytyczne 2007-2013	Projekt wytycznych 2014-2020	Wytyczne 2014-2020	Wytyczne 2007-2013	Projekt wytycznych 2014-2020	Wytyczne 2014-2020	Wytyczne 2007-2013	Wytyczne 2014-2020	Projekt wytycznych 2014-2020	Wytyczne 2007-2013	Wytyczne 2014-2020	Projekt wytycznych 2014-2020	Wytyczne 2007-2013	Projekt wytycznych 2014-2020	Wytyczne 2014-2020
	Regiony														
	najstabsze „a”			z góry określone „c”						nieokreślone z góry „c”					
gdzie PKB per capita <= 75% średniej UE-25	gdzie PKB per capita <= 75% średniej UE-27	gdzie PKB per capita <= 75% średniej UE-27	gdzie PKB per capita > 75% UE-25 ze względu na efekt statystyczny	gdzie PKB per capita > 75% UE-27 ze względu na rozwój gospodarczy	gdzie PKB per capita > 75% UE-27 ze względu na rozwój gospodarczy	o niskim poziomie gęstości zaludnienia	o niskim poziomie gęstości zaludnienia	o niskim poziomie gęstości zaludnienia	pozostałe objęte art. 87 ust. 3 lit. c TWE	pozostałe „c” nieokreślone z góry	pozostałe „c” nieokreślone z góry				
Austria	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,1	20,6	25,9	22,5	20,6	25,9
Belgia	0,0	0,0	0,0	12,4	12,1	12,1	0,0	0,0	0,0	13,5	14,2	17,9	25,9	26,3	30,0
Bułgaria	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Chorwacja		100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		100,0	100,0
Cypr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	25,0	50,0*	50,0	25,0	50,0
Czechy	88,6	88,2	88,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,6	88,2	88,2
Dania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	7,5	8,0*	8,6	7,5	8,0
Estonia	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Finlandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,7	18,3	24,2	9,3	3,4	1,6	33,0	21,7	26,0
Francja	2,9	3,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,5	16,9	21,2	18,4	19,9	24,2
Grecja	36,6	38,9	45,9	55,5	17,1	10,1	0,0	0,2	0,2	7,9	17,8	43,8	100,0	74,0	100,0
Hiszpania	36,2	6,9	6,9	5,8	22,2	28,3	0,0	0,8	0,5	17,7	26,7	33,0	59,6	56,4	68,7
Holandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Irlandia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,5	0,0	0,0	23,5	40,7	51,3	50,0	40,7	51,3
Litwa	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Luksemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,0	8,0	8,0*	16,0	8,0	8,0
Łotwa	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Malta	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0
Niemcy	12,5	0,0	0,0	6,1	12,9	11,9	0,0	0,0	0,0	11,0	11,6	13,9	29,6	24,4	25,9
Polska	100,0	86,3	86,3	0,0	0,0	13,7	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	100,0	90,1	100,0
Portugalia	70,1	69,3	69,3	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	4,7	15,8	76,7	74,1	85,2
Rumunia	100,0	89,5	89,5	0,0	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	89,5	100,0
Słowacja	88,9	88,6	88,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,9	88,6	88,5
Słowenia	100,0	53,1	52,9	0,0	0,0	47,1	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,0	100,0	59,5	100,0
Szwecja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0	12,4	12,3	2,3	0,0	0,0	15,3	12,4	12,3
Węgry	72,2	70,7	70,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,8	5,0	6,3	100,0	75,6	76,7
Włochy	29,2	29,1	29,0	1,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	1,0	3,5	5,0%	34,1	32,7	34,1
Zjednoczone Królestwo	4,0	3,9	3,9	0,6	0,0	0,0	4,4	0,4	0,4	14,9	19,5	22,8	23,9	23,8	27,1

Źródło: Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 oraz 2014-2020.

Tabela 2

## Dopuszczalne maksymalne poziomy intensywności pomocy regionalnej w latach 2007-2013 i 2014-2020

		Duży przedsiębiorcy			Średni przedsiębiorcy			Mały przedsiębiorcy		
		2007-2013 EDB	Projekt 2014-2020 EDB	2014-2020 EDB	2007-2013 EDB	Projekt 2014-2020 EDB	2014-2020 EDB	2007-2013 EDB	Projekt 2014-2020 EDB	2014-2020 EDB
Art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE	PKB <i>per capita</i> 60,01%-75% średniej UE-27	30%	30%	<b>25%</b>	40%	40%	<b>35%</b>	50%	50%	<b>45%</b>
	w tym: Regiony „a” oddalone	50%	50%	<b>45%</b>	30%	60%	<b>55%</b>	40%	70%	<b>65%</b>
	PKB <i>per capita</i> PSN 45,01%-60% średniej UE-27	40%	40%	<b>35%</b>	40%	50%	<b>45%</b>	60%	60%	<b>55%</b>
	w tym: Regiony „a” oddalone	60%	60%	<b>55%</b>	30%	70%	<b>65%</b>	80%	70%	
	PKB <i>per capita</i> ≤45% średniej UE-27	50%	50%	<b>50%</b>	60%	60%	<b>60%</b>	70%	70%	<b>70%</b>
	w tym: Regiony „a” oddalone	70%	70%	<b>70%</b>	80%	75%	<b>80%</b>	95%	75%	<b>90%</b>
	Regiony oddalone, gdzie PKB <i>per capita</i> > 75% UE-27	40%	40%	<b>10%</b>	50%	50%	<b>20%</b>	60%	60%	<b>30%</b>
Efekt statystyczny (do 31.12.2010)		30%	-	-	40%	-	-	50%	-	-
Art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE	Z góry określone regiony „c” dawne „a” od 1.07.2014 do 31.12.2017 (Efekt statystyczny – od 1.01.2011 do 30.06.2014)	20%	-	<b>15%</b>	30%	25%	<b>25%</b>	40%	35%	<b>35%</b>
	Z góry określone regiony „c” dawne „a” od 1.01.2017 do 31.12.2020 (Efekt statystyczny – od 1.01.2011 do 30.06.2014)	20%	-	<b>10%</b>	30%	20%	<b>20%</b>	40%	30%	<b>30%</b>
	Z góry określone regiony „c” słabo zaludnione	15%	-	<b>15%</b>	25%	20%	<b>25%</b>	35%	30%	<b>35%</b>
	Z góry nieokreślone regiony „c” przygraniczne (od 1.07.2014 graniczące tylko z państwami nienależącymi do EOG i EFTA)	15%	-	<b>15%</b>	30%	-	<b>25%</b>	30%	-	<b>35%</b>
	Z góry nieokreślone regiony „c” (NUTS 3) sąsiadujące z regionami według art. 107. ust. 3 lit. a)	15%	-	<b>35%*</b>	30%	50%*	<b>50%*</b>	30%	55%*	<b>55%*</b>
	Z góry nieokreślone regiony „c” (do 30.06.2014 r. - pozostałe)	15%	-	<b>10%</b>	25%	20%	<b>20%</b>	35%	30%	<b>30%</b>
	w tym do 30.06.2014 r. regiony „c”, w których PKB <i>per capita</i> jest ponad średnią UE-25, a stopa bezrobocia jest niższa od średniej UE-25	10%	-	-	20%	-	-	20%	-	-

- Nie przewidywano takiej pomocy.

\* Według projektu wytycznych 2014-2020 ze stycznia 2013 r. intensywność pomocy w nieokreślonych z góry obszarach „c” sąsiadujących z „a” jest nie mniejsza niż o 15 pkt. proc. w porównaniu z sąsiadującym regionem „a”; w tabeli podano maksymalny poziom pomocy w regionach w Europie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej (DzUrz C 74, 10.3.1998), Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (DzUrz UE C 54, 4.3.2006), Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (DzUrz C 209, 23.07.2013).

Analizując zmiany intensywności dopuszczalnej pomocy w regionach „c”, stwierdza się, że przeważnie Komisja utrzymała relatywnie niski jej poziom – 10% EDB dla dużych firm z odpowiednimi zwiększeniami dla MŚP. Jednakże system ten preferuje przede wszystkim duże firmy. Wsparcie w wysokości jednej dziesiątej kosztów inwestycji dużej firmy jest znacznie większe w wartościach bezwzględnych niż wysokość pomocy finansowej, udzielanej małym i średnim przedsiębiorstwom, co w konsekwencji może istotnie zniekształcić konkurencję na rynku wewnętrznym UE. Większość państw, w których (ze względu na poziom rozwoju) dużą część regionów wymagających wsparcia zakwalifikowano do grupy obszarów „c”, jest szczególnie zainteresowana wspiera-

niem dużych przedsiębiorstw, gdyż mogą oni zaferować jednorazowo więcej nowych miejsc pracy oraz spowodować powrót produkcji do tych krajów. Jednakże trudności dużej firmy mogą spowodować poważne koszty społeczne regionu.



Pomoc regionalna powinna być traktowana jako szczególne odstępstwo od ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, gdyż zniekształca konkurencję poprzez faworyzowanie wybranych przedsiębiorców i ich produkcji. W wytycznych na lata 2014-2020 nie można doszukać się spójnej koncepcji, wypracowanej



przez Komisję Europejską, odnośnie do rozwoju gospodarczego. Nie zdecydowano się na konsekwentne przyjęcie zasady wspierania wyłącznie najslabiej rozwiniętych regionów poprzez zwiększenie ich atrakcyjności ofertą wsparcia finansowego, ani koncepcji pomocy wszystkim regionom, aby wsparcie uzyskali również najbardziej dynamiczni i potencjalnie najbardziej konkurencyjni przedsiębiorcy mający przedsiębiorstwa w ośrodkach przemysłowych. Przygotowanie projektu wytycznych w sprawie pomocy publicznej i nadanie mu ostatecznego kształtu należy do kompetencji Komisji Europejskiej. Przyjęcie aktu jest jednak wynikiem politycznego konsensusu uwzględniającego różne wnioski państw członkowskich. Naciski polityczne rządów państw Unii i innych instytucji (Komitetu Regionów, EKES i Parlamentu Europejskiego) spowodowały, że dokument obowiązujący w latach 2014-2020 niejednoznacznie określa instrumentarium pomocy regionalnej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że państwa członkowskie wywalczyły zliberalizowanie zasad udzielania krajowej pomocy regionalnej poprzez podniesienie progu i zwiększenie odsetka ludności zamieszkującej regiony objęte wsparciem w liczbie ludności państwa (szczególnie regiony „c”), zgodę władz UE na udzielanie pomocy dużym przedsiębiorcom w relatywnie bogatych regionach (regiony „c”) oraz uelastycznienie podejścia do efektu zachęty. W konsekwencji, najbogatsze państwa wciąż będą mogły udzielać pomocy dużym firmom zlokalizowanym w regionach rozwiniętych, co w największym stopniu negatywnie wpływa na pozycję przedsiębiorstw ze słabszych państw. W efekcie firmy małe i średnie, a zwłaszcza mikro, mogą mieć utrudniony dostęp do rynku europejskiego z powodu silnej konkurencji dużych firm.

Podsumowując, warto zauważyć, że Komisja po pierwsze, w projekcie ze stycznia 2013 r. zaproponowała obniżenie (w porównaniu z wytycznymi na lata 2007-2013) odsetka ludności objętej pomocą regionalną tylko w nowych państwach członkowskich (w przypadku pozostałych państw przewidziała niewielkie ich podwyższenie), a po drugie, mimo odmiennych zapowiedzi komisarza ds. konkurencji J. Almunii<sup>36</sup>, zaakceptowała znaczne zwiększenie udziału ludności objętej pomocą w relatywnie lepiej rozwiniętych państwach członkowskich (regiony „c”). W konsekwencji można spodziewać się, że tak jak złagodzenie przepisów paktu na rzecz stabilności i wzrostu w 2005 r. doprowadziło do nieefektywności struktur instytucjonalnych w okresie kryzysu finansów publicznych strefy euro, tak obecne uelastycznienie zasad udzielania pomocy publicznej zakłóci konkurencję, funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz pogorszy sytuację przedsiębiorców oraz finansów publicznych.

\* Dr hab. Adam A. Ambroziak, prof. SGH, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: adam.ambroziak@sgh.waw.pl.

<sup>1</sup> A.A. Ambroziak, *Koncepcja krajowej pomocy regionalnej w latach 2014-2020*, „Unia Europejska.pl”, Instytut Badania Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2013, nr 3(220).

<sup>2</sup> Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013, DzUrz UE C 54, 4.03.2006 r.

<sup>3</sup> Dokument służb DG ds. Konkurencji zawierający projekt wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014-2020.

<sup>4</sup> Wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020, DzUrz C 209, 23.07.2013 r.

<sup>5</sup> EKES, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rynek wewnętrzny a pomoc regionalna”, INT/653, Bruksela, 21 marca 2013 r., pkt 1.10.

<sup>6</sup> W. Isard, *Introduction to Regional Science*, Prentice-Hall, 1975, s. 11-12.

<sup>7</sup> P.C. Cheshire, S. Magrini, *Urban Growth Drivers and Spatial Inequalities: Europe – a Case with Geographically Sticky People*, Discussion Paper Series, London School of Economics and Political Science, LEQS Paper, No 11/2009, s. 4-5.

<sup>8</sup> Rozporządzenie nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), DzUrz L 154, 21.6.2003, s. 1.

<sup>9</sup> EKES, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rynek wewnętrzny a pomoc regionalna”, INT/653, Bruksela, 21 marca 2013 r., p. 1.8 i 6.5.

<sup>10</sup> Artykuł 349 TFUE dotyczy: Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Reunionu, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorów i Wysp Kanaryjskich.

<sup>11</sup> Używane do porównania wskaźniki stanowią średnią z ostatnich trzech lat.

<sup>12</sup> Chorwacja jest objęta wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2014-2020, jednak do wszelkich obliczeń brano pod uwagę lata 2008-2010, kiedy UE składała się z 27 państw członkowskich.

<sup>13</sup> Por. Judgment of the Court, 14 October 1987, Federal Republic of Germany versus Commission of the European Communities, Case 248/84, pkt 19.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z 18.2.2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów państw członkowskich, DzUrz WE L 53, 23.2.2002 r., s. 1.

<sup>15</sup> Decyzja Rady z 6.5.2009 r. w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, 2009/459/WE, DzUrz UE L 150, 13.6.2009 r., s. 8; Decyzja Rady z 12.5.2011 r. w sprawie udzielenia Rumunii zapobiegawczo średnioterminowej pomocy finansowej UE, 2011/288/UE, DzUrz UE L 132, 19.5.2011 r., s. 15.

<sup>16</sup> Decyzja Rady z 20.1.2009 r. w sprawie udzielenia Łotwie średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, 2009/290/WE, DzUrz UE L 79, 25.3.2009 r., s. 39.

<sup>17</sup> Decyzja Rady z 4.11.2008 r. w sprawie udzielenia Węgrom średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, 2009/102/WE, DzUrz UE L 37, 6.2.2009 r., s. 5.

<sup>18</sup> Council Conclusions on European Stabilization Mechanism to Preserve Financial Stability, Extraordinary Council meeting Economic and Financial Affairs, Brussels, 9-10 May 2010, EFSF Framework Agreement between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Republic of Estonia, Ireland, Hellenic Republic, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom

of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic, Republic of Finland and European financial stability Facility.

<sup>19</sup> Eurogroup statement, 21.2.2012, Master Financial Assistance Facility Agreement between European Financial Stability Facility, the Hellenic Republic as Beneficiary Member States, the Hellenic Financial Stability Fund as Guarantor and the Bank of Greece.

<sup>20</sup> Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers, 28.11.2010, Master Financial Assistance Facility Agreement between European Financial Stability Facility, Ireland as Beneficiary Member States and Central Bank of Ireland.

<sup>21</sup> Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers, 16.5.2011, Master Financial Assistance Facility Agreement between European Financial Stability Facility, the Portuguese Republic as Beneficiary Member States and Banco De Portugal.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11.5.2010 r. ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, DzUrz UE L 118, 12.5.2010 r., s. 1.

<sup>23</sup> Decyzja wykonawcza Rady z 7.12.2010 r. w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii, 2022/77/UE, DzUrz UE L 30, 4.2.2011 r., s. 34.

<sup>24</sup> Decyzja wykonawcza Rady z 30.5.2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii, 2011/344/UE, DzUrz L 159, 17.6.2011 r., s. 88.

<sup>25</sup> Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, T/ESM 2012.

<sup>26</sup> Statement by the Eurogroup, 20.7.2012.

<sup>27</sup> Eurogroup Statement on Cyprus, 25.3.2013.

<sup>28</sup> Por. A.A. Ambroziak, *Koncepcja krajowej pomocy regionalnej w latach 2014-2020*, op. cit.

<sup>29</sup> Por. F.-J. Bade, *The importance and effectiveness of the funding of large companies by means of commercial investment subsidies* w ramach zadania „Improvement of Regional Economic Structure” (GRW), *Volkswirtschaftslehre, insb. Raumwirtschaftspo-*

*litik*, Technische Universität, Dortmund, January 2013 ; P. Kouasivi, J.C. Bontron, B. Roudier, A.C. Reinstadler, *Evaluation du zonage AFR pour la periode 2006-2013, Resumé de l'évaluation, Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale*, Edater, Segesa, Juillet 2011.

<sup>30</sup> A.A. Ambroziak, *Strategy for the Re-launching of the EU Internal Market in Response to the Economic Crisis, 2008-2010*, Yearbook of Polish European Studies, Vol. 14/2011, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2011.

<sup>31</sup> Ekwiwalent dotacyjny brutto jest kwotą pomocy, którą otrzymałby podmiot ubiegający się o pomoc, gdyby uzyskał wsparcie w formie dotacji, przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym.

<sup>32</sup> F. Barca, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwania Unii Europejskiej*, Niezależny Raport wykonany na prośbę D. Hübner, komisarza ds. polityki regionalnej, kwiecień 2009, s. 78 i nast.

<sup>33</sup> Investing for Growth Building Innovative Regions, Background Report, Meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at Ministerial Level, 31 March 2009, GOV/TDPC (2008)9, OECD, Paris 2009, s. 12-14.

<sup>34</sup> *Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington 2009.

<sup>35</sup> Patrz szerzej: A.A. Ambroziak, *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 55 i n.; P. Samecki, *European Commissioner in charge of Regional Policy, Orientation Paper on future Cohesion Policy*, December 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf) [5.8.2013]; *Rozwój regionalny w Europie: Spójność terytorialna i przegląd budżetu UE*, Raporty EoRPA, 2/2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2009 oraz *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13.7.2010 r., „Monitor Polski”, nr 36, poz. 423, s. 1385 i nast.

<sup>36</sup> J. Almunia, *State aid reform and the New Regional State Aid Guidelines*, SPEECH/13/92, 1.2.2013.

■

## JEDNOLITY RYNEK EUROPEJSKI

### ŚWIADCZENIA OPIEKI POZASZPITALNEJ W DYREKTYWIE 2011/24/UE ORAZ JEJ WDROŻENIE DO PRAWA POLSKIEGO – KROK WSTECZ DLA PACJENTÓW?

Marcin Kiełbasa\*

W dniu 25 października 2013 roku wchodzi w życie przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9 marca 2011 roku w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej<sup>1</sup>.

Jej celem jest ustanowienie zasad ułatwiających dostęp do bezpiecznej transgranicznej opieki zdrowotnej o wysokiej jakości w Unii, zapewnienie mobilności pacjentów zgodnie z zasadami ustalonymi przez Trybunał Sprawiedliwości i promowanie współpracy w zakresie opieki zdrowotnej między państwami członkowskimi. Jedną z najbardziej istotnych kategorii świadczeń medycznych objętych Dyrektywą są świadczenia opieki pozaszpitalnej (ambulatoryjnej). Ich uregulowanie w tym akcie prawnym, jak wskazano poniżej.

Ponadgraniczne<sup>2</sup> korzystanie z opieki zdrowotnej (w tym szczególnie ze świadczeń pozaszpitalnych – ambulatoryjnych) uznawane jest przez Trybunał Spra-