

S t u d i a i A n a l i z y
S t u d i e s & A n a l y s e s

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

1 9 5

Wiesław Karsz

**Pomoc publiczna ukierunkowana na
zatrudnienie. Próba identyfikacji i szacunki**

W a r s z a w a , 1 9 9 9

Prezentowane w serii „Studia i Analizy” stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw “Multi-Press” sp. z o.o.

ISSN 1506-1701, ISBN 83-7178-196-2

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa
tel.: (4822) 622 66 27, 828 61 33, fax (4822) 828 60 69
e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Streszczenie	5
1. Uwagi wprowadzające	6
2. Formy pomocy publicznej dla przedsiębiorstw	14
3. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorstw	17
4. Pomoc publiczna w sferze zatrudnienia	19
5. Wielkość pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie. Próba syntezy	43
6. Ocena pomocy w sferze zatrudnienia z punktu widzenia jej efektywności	44
Bibliografia	48

Wiesław Karsz

Doktor nauk prawnych. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz stypendysta Uniwersytetu Stanforda. Specjalizuje się w dziedzinie subsydiów dla przedsiębiorstw, zarówno w kontekście Unii Europejskiej, jak i WTO. Autor szeregu opracowań z tej dziedziny oraz ekspert Nieformalnej Grupy Ekspertów WTO ds. subsydiów. Członek zespołów arbitrów rozstrzygających spory handlowe w ramach WTO. Obecnie, oprócz działalności akademickiej, pełni funkcję dyrektora Departamentu Postępowań Ochronnych Ministerstwa Gospodarki.

Streszczenie

Artykuł podejmuje próbę scharakteryzowania pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie, przejawiającej się zarówno w postaci działań defensywnych państwa, zorientowanych na utrzymanie zatrudnienia, jak i ofensywnej polityki proinwestycyjnej kreującej nowe miejsca pracy. Po przedstawieniu podstaw teoretycznych pomocy publicznej rozumianej jako instrument polityki strukturalnej i następnie scharakteryzowaniu jej podstawowych form i rodzajów, artykuł dokonuje prezentacji podstawowych reguł udzielania pomocy w sferze zatrudnienia obowiązujących w Unii Europejskiej. Na tym tle, z kolei, przedstawione zostały podstawowe programy pomocy w tej sferze obowiązujące w Polsce, przy jednoczesnym podjęciu próby oszacowania skali udzielanej pomocy w oparciu o te programy. Powyższe szacunki stanowiły podstawę dla określenia łącznej wielkości pomocy tego rodzaju oraz odniesienia jej do globalnej pomocy publicznej udzielanej w Polsce. Na zakończenie zaprezentowano różne ujęcia problemu efektywności działań pomocowych państwa.

I. Uwagi wprowadzające

Współcześnie daje się zaobserwować w gospodarce światowej wyraźną tendencję do liberalizacji, zarówno wymiany handlowej, jak i działalności produkcyjnej. W tej pierwszej sferze można wskazać na liczne przypadki zawierania porozumień liberalizacyjnych w handlu w formie umów bilateralnych, umów wielostronnych tworzących strefy wolnego handlu (np. układy stowarzyszeniowe Wspólnot z państwami stowarzyszonymi, umowy EFTA, CEFTA, NAFTA itp.), czy też wreszcie wielostronne porozumienie tworzące Światową Organizację Handlu (WTO), przyjmujące jednocześnie szereg szczegółowych porozumień liberalizacyjnych, w tym dotyczących subsydiowania. Z kolei, w obrębie działalności produkcyjnej, proces liberalizacji polega na wycofywaniu się państwa ze sfery bezpośredniej działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa państwowe) oraz na ograniczaniu jego funkcji interwencyjnych w gospodarce.

Jednakże, przy zrozumieniu i akceptacji dla działań liberalizacyjnych i deregulacyjnych trudno byłoby dzisiaj nie posługiwać się taką, czy inną formą jego ingerencji w procesy gospodarcze, na co wskazuje praktyka państw gospodarczo rozwiniętych. Uwaga ta odnosi się zarówno do państw o ugruntowanej od lat gospodarce rynkowej, jak i do tych, które zalety mechanizmu rynkowego odkrywają na nowo, doświadczony uprzednio znanych powszechnie niepowodzeń towarzyszących funkcjonowaniu gospodarki centralnie planowanej.

Dobrym przykładem ingerencji, o której mowa, jest *de facto* prowadzenie przez poszczególne państwa polityki społeczno-gospodarczej, której istotny składnik stanowi polityka strukturalna.

Polityka strukturalna [1] ma na celu takie ukształtowanie strukturalnych zmian dostosowawczych, aby ich rezultatem było zrównoważone, a przy tym wysokie tempo rozwoju gospodarczego oraz podwyższenie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. W efekcie, powinna powstać gospodarka:

- zdwyersyfikowana sektorowo i produktowo oraz posiadająca elastyczne i adaptacyjne struktury gospodarcze uodparniające ją na szoki zewnętrzne,
- promująca i wykorzystująca rozwój kapitału ludzkiego,
- promująca i wykorzystująca rozwój kapitału rzeczowego,
- otwarta na wymianę z zagranicą,
- przyjazna dla środowiska naturalnego.

[1] Takie ujęcie polityki strukturalnej wykorzystano w raporcie z badań Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce. Zob. "Polityka Strukturalna w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską – Raport końcowy", Warszawa, lipiec 1997.

Zmiany dostosowawcze, których ułatwieniu służyć ma określona polityka strukturalna, powinny prowadzić do przekształceń:

- w strukturze własnościowej,
- w strukturze sektorowej czynników wytwórczych, które zależą od łatwości przemieszczania się zasobów pracy i kapitałów z produkcji towarów i usług, na które popyt maleje do takich, na które rośnie,
- w strukturze sektorowej produktów, gdzie pożądanym kierunkiem zmian jest zwiększający się udział produktów o wyższej wartości dodanej.

Instrumentami tak rozumianej polityki strukturalnej są z jednej strony ingerencje w funkcjonowanie niektórych rynków ze względu na ich pewne ułomności ale także ze względu na cele społeczne oraz polityczne, które rząd zamierza osiągnąć wbrew kierunkom działania mechanizmu rynkowego, z drugiej zaś poza rynkowe instrumenty polityki strukturalnej, w tym subsydia dla przedsiębiorstw.

Nie wszystkie powody subsydiowania na szczeblu krajowym spotykają się z taką samą dozą zrozumienia na poziomie stosunków międzynarodowych. Na tym ostatnim poziomie, racje poszczególnych krajów (lub ich ugrupowań) np. w Unii Europejskiej, konfrontowane są nawzajem i następnie w sytuacjach konfliktowych, poszukuje się wzajemnie akceptowalnych rozwiązań, przy posłużeniu się uzgodnionymi uprzednio regułami. Sytuacjami wzbudzającymi najwięcej kontrowersji w stosunkach międzynarodowych są takie, w których rządy udzielają pomocy finansowej przedsiębiorstwom z racji ich szczególnej pozycji w gospodarce (tzn. narodowi championi) lub ze względu na potrzebę wzmocnienia ich pozycji na rynkach zagranicznych. W tego rodzaju sytuacjach, konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami stopniowo przekształca się w konkurencję pomiędzy rządami w zakresie skali udzielonego poparcia finansowego przedsiębiorstwom. Ostatecznym rezultatem takiej konkurencji jest spadek efektywności gospodarek uwikłanych w tego rodzaju "pojedynki na subsydia".

W celu zapobiegania i przeciwdziałania tego rodzaju konkurencji społeczność międzynarodowa powołała do życia regulacje prawne, których zadaniem jest ograniczenie angażowania się państw i ich rządów w działalność, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi na otwartym i wolnym rynku. W skali światowej reguły takie przyjęte zostały w ramach "Porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu" (WTO) [2], a konkretnie zawarte są w "Porozumieniu w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych" (cytowanym dalej "Porozumienie..."), stanowiącym załącznik do cytowanego Porozumienia WTO [3].

[2] Porozumienie to ratyfikowane przez Polskę i ogłoszone w Dzienniku Ustaw stało się elementem składowym polskiego porządku prawnego (Dz.U. nr 9, poz. 54 z 27.01.1996 r.).

[3] W porozumieniu tym uregulowano działalność subsydialną państw, jak również środki wielostronne oraz dwustronne służące przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom wywoływanym przez taką działalność.

W wymiarze europejskim, reguły subsydiowania – określone terminem "pomoc publiczna" (*state aid*) – zamieszczone są przede wszystkim: a) w układach stowarzyszeniowych zawartych pomiędzy Wspólnotą a krajami stowarzyszonymi/ kandydackimi, b) w umowie między Wspólnotą a EFTA, CEFTA itp. Reguły te są oparte na przepisach prawa wspólnotowego w tej dziedzinie, wywodzącymi się z uregulowań Traktatu Rzymskiego (Art.92 do 94) oraz tak zwanych regulacji wtórnych oraz z *case law* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Dla zrozumienia istoty tych regulacji, niezbędne jest przedstawienie dwóch kluczowych dla nich pojęć, a mianowicie, pojęcia subsydium oraz pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.

1.1. Określenie subsydium oraz pomocy publicznej

Pojęcie subsydium

Precyzyjne określenie pojęcia subsydium nastrocza sporo kłopotów, ponieważ spektrum oddziaływań interwencyjnych państwa jest wbrew pozorom bardzo szerokie, a przy tym mieszczą się w nim oddziaływania o bardzo niejednorodnym charakterze. Określenie, które powinno wywołać najmniej zastrzeżeń jest następujące:

subsydium, to efekt takiego oddziaływania państwa na przedsiębiorstwa, które polega na [4]:

1) przysporzeniu podmiotowi, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowych kosztem budżetu, czy to w postaci określonych wypłat, czy też w formie zaniechania pobrania określonych wpłat do budżetu, przy czym:

a) przysporzenie powyższe jest nieekwiwalentne, tzn. państwo udostępnia swoje środki finansowe albo nieodpłatnie, albo poniżej ceny, jaką dany podmiot musiałby zapłacić na rynku finansowym,

b) przysporzenie to ma na celu wpłynięcie na przebieg procesów rynkowych, zmianę zachowań podmiotów gospodarczych na rynku, dzięki efektowi substytucyjnemu lub dochodowemu, wywołanemu zmianą relacji cenowych będących następstwem tego przysporzenia,

2) przysporzenie powyższe posiada charakter specyficzny w tym sensie, że jest dość ściśle adresowany do wyodrębnionej grupy podmiotów, spełniających określone

[4] Porównaj zbliżone definicje subsydium w pracach następujących autorów: Ford, R., Suyker, W.: "Industrial subsidies in the OECD economies" zamieszczone w: OECD economic studies, 15 (1990), ss. 37-82; Wolfson D.J.: "Towards a theory of subsidization" [w:] The Economist, 138 (1990) 2, ss. 107-122; Prest, A.R.: "The economic rationale of subsidies", [w:] Whiting, A. (red.): "The Economics of Industrial Subsidies", HMSO 1975, s. 65.

warunki i w ten sposób uprzywilejowuje te podmioty kosztem pozostałych, nie objętych subsydiem.

W ramach tak rozumianego subsydium mieści się z pewnością subsydiem w sensie "Porozumienia..." WTO. Zgodnie z Art. I tego Porozumienia mamy do czynienia z subsydiem wówczas, gdy:

1) rząd lub jakkolwiek inna instytucja publiczna dokonuje wkładu finansowego na rzecz przedsiębiorcy poprzez:

- bezpośredni lub pośredni transfer środków pieniężnych lub wierzytelności,
- zaniechanie ustalania lub poboru należności budżetowych,
- dostarczanie towarów lub usług z wyjątkiem infrastruktury ogólnej, ewentualnie zamówienie publiczne,
- dokonanie płatności na rzecz mechanizmu finansowego lub przekazanie, ewentualnie powierzenie organom lub instytucjom prywatnym funkcji, o których była mowa powyżej, a które normalnie powierzane są rządowi i w praktyce w żadnym sensie nie różnią się od działań normalnie wykonywanych przez administrację publiczną, lub też

2) zaistniała jakkolwiek forma wsparcia dochodowego lub cenowego przedsiębiorcy w sensie Art. XVI GATT-94 oraz

3) w związku z powyższym, nastąpiło przysporzenie korzyści, które ma charakter specyficzny.

Już na pierwszy rzut oka widoczne jest daleko idące podobieństwo ogólnego pojęcia subsydium oraz subsydium w sensie Art. I "Porozumienia..." WTO. Jedyną widoczną różnicą jest pominięcie w określeniu subsydium z Art. I elementu celu przysporzenia. Z punktu widzenia regulacji prawnej jest to zabieg słuszny, gdyż wprowadzenie elementu intencjonalności do tej regulacji skomplikowałoby postępowanie dowodowe w sytuacjach spornych, rozstrzyganych przez organy arbitrażowe WTO. Jak wiadomo, niesłychanie trudno jest udowodnić rządowi określony, taki, a nie inny zamiar motywujący dane działania.

Inaczej oczywiście sprawa przedstawia się w przypadku wyboru aparatury pojęciowej służącej potrzebom badawczym, która może i powinna uchwycić wszystkie istotne elementy danego zjawiska. Takim istotnym elementem z pewnością jest zamiar wywołania określonych skutków ekonomicznych, co wynika bezpośrednio z naszych wcześniejszych uwag.

Pojęcie pomocy publicznej

Z przedstawieniem definicji pomocy publicznej dla przedsiębiorstw wiążą się pewne kłopoty, ponieważ nie istnieje definicja prawna tego pojęcia. Termin "pomoc" użyty jed-

nak został w art. 92 Traktatu Rzymskiego w określonym kontekście, który może posłużyć prezentacji tak zwanej definicji kontekstowej interesującego nas pojęcia [5].

Zgodnie z ww. artykułem, "z wyjątkami przewidzianymi w Traktacie, jakkolwiek **pomoc** udzielana przez państwo członkowskie Wspólnoty lub za pośrednictwem jego zasobów, bez względu na jej formę, zniekształcająca lub grożąca zniekształceniem konkurencji przez uprzywilejowanie pewnych przedsięwzięć lub produkcji pewnych dóbr jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, o ile wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi".

Jak wynika z powyższej definicji kontekstowej, istnieją co najmniej cztery elementy konstytutywne pojęcia pomocy publicznej, które są tożsame z ich odpowiednikami w definicji subsydium.

Tak więc, po pierwsze, w obu określeniach benefaktorem jest państwo lub jakaś instytucja działająca w jego imieniu bądź na jego zlecenie, a przy tym wykorzystująca publiczne środki finansowe (zasoby państwa). Po drugie, w obu określeniach forma działania wspierającego finansowo jest bez znaczenia – co zostało powiedziane *expressis verbis* w art. 92, a w sposób dorozumiany wynika z Art. I "Porozumienia ..." (wyliczenie w tym artykule jest przykładowe). Po trzecie, w obu definicjach mamy do czynienia z przysporzeniem uprzywilejowującym beneficjenta, ("korzyść" w Art. I oraz "pomoc uprzywilejowująca" – w art. 92). Po czwarte, konieczne jest w obu określeniach, aby przysporzenie było specyficzne, czyli ściśle adresowane, a nie ogólnie dostępne.

To co różni oba określenia, to: a) wypuklenie zniekształcenia konkurencji lub groźby takiego zniekształcenia w art. 92 Traktatu Rzymskiego, a co zostało zawarte w Art. I "Porozumienia..." jedynie *implicite*, b) wskazania na niekorzystny wpływ na handel w ramach Wspólnoty, a co ze zrozumiałych względów nie mogło stanowić warunku ograniczającego w "Porozumieniu..." mającym zasięg ponad europejski, światowy.

Jak wynika z powyższych uwag, pojęcia subsydium oraz pomoc publiczna, posiadają wspólny rdzeń znaczeniowy, nie różnią się w zakresie ich cech konstytutywnych. Fakt ten posiada daleko idące konsekwencje praktyczne, co widoczne jest przy rozważaniu zobowiązań notyfikacyjnych Polski wobec Unii Europejskiej oraz WTO. Z uwagi na to, iż główny przedmiot naszych zainteresowań stanowi pomoc publiczna w rozumieniu art. 92 Traktatu Rzymskiego, które to rozumienie przywołane jest przez odniesienie do tego artykułu w wiążącym nas prawnie art. 63 (iii) Układu Europejskiego, dalsze nasze uwagi skupiać się

[5] Zob. definicje proponowane w literaturze przedmiotu. Despina Schina: *State Aids under the EEC Treaty*, Art. 92-94, ESC Publishing Ltd., Oxford 1987, ss. 13-15; Quigley, C.: "The Notion of a State Aid in the EEC", [w:] *European Law Review*, v.13, nr 4, 1988, ss. 242-244; Cownie, F.: "State Aids in the Eighties", [w:] *European Law Review*, v. 11, 1986, ss. 244-248; Gaushaf van der Maersch: *Les Droit des Communantes Europeennes*, Les Nouvelles, Brussels, 1969, nr 2174, s. 863; Scheuing, H.: "Les aides financieres publiques, Paris, 1974, s. 268.

będą na subsydiowaniu w sensie udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Nie oznacza to jednak, iż pojęcie to wyklucza takie rozumienie, które byłoby w pełni zgodne z wcześniej scharakteryzowanym pojęciem subsydium w sensie "Porozumienia...". Tożsamość przedmiotowa działań objętych tymi dwoma pojęciami umożliwiła wykorzystywanie danych dotyczących wspierania finansowego przedsiębiorstw w Polsce, które przekazywane były w formie notyfikacji zarówno Unii Europejskiej, jak i Komitetowi Subsydiów WTO.

Dla zrozumienia istoty pomocy publicznej skierowanej na rynek pracy, przy oczywistym zawężeniu jej do pracodawców, gdyż w przeciwnym razie mówilibyśmy o innym rodzajowym zjawisku, konieczne jest przedstawienie wiążącej nas interpretacji poszczególnych elementów definicyjnych pojęcia pomocy. Bez tego rodzaju doprecyzowań nie byłibyśmy w stanie zakwalifikować określonych działań państwa na rynku pracy jako pomocy publicznej dla przedsiębiorców. W celu uzyskania wiążącej interpretacji interesującego nas pojęcia, zwrócimy się do materiałów źródłowych, czyli do aktów wykonawczych Komisji Europejskiej oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Z tego co powiedzieliśmy już do tej pory wynika, iż elementami składającymi się na pojęcie pomocy publicznej są: a) pewna korzyść (finansowa), b) przysporzona pewnemu przedsiębiorstwu przez państwo lub za pośrednictwem jego zasobów, c) faworyzująca to przedsiębiorstwo lub produkcję pewnych dóbr, d) zniekształcająca lub grożąca zniekształceniem konkurencji, e) w ramach handlu w obrębie Wspólnoty.

Omówimy po kolei poszczególne elementy tej definicji

Mówiąc o korzyści ma się na myśli oczywiście korzyść materialną, która wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa na rynku. Korzyść ta powinna być nieekwiwalentna, co wcale nie oznacza, iż winna być przysporzona za darmo. Według orzecznictwa, nawet jeżeli beneficjent otrzymał pomoc, w której dostarczeniu partycypował częściowo (a nawet całkowicie) w rezultacie nałożenia nań przez państwo obowiązkowych opłat, nie zwalnia to go z obowiązku poddania się procedurze notyfikacyjnej, co oznacza, iż będziemy mieli w tym przypadku do czynienia z pomocą państwa [6] [zob. np. France v. Commission 1970, ECR 487; 290/83 Commission v. France, 1985 ECR 439, 449]. Podobnie sprawa przedstawia się w przypadku, gdy beneficjent otrzymuje korzyść pod warunkiem, że odpowiednio zmodyfikuje swoje zachowanie na rynku [np. zwiększy lub zmniejszy swoje zdolności produkcyjne [7] (323./82 Intermills v. Commission 1984, ECR 3809)]. Aby można było uznać korzyść za pomoc nie musi ona być dostarczona za darmo, ważne jest aby przedsiębiorstwo nie mogło jej uzyskać w toku normalnych działań na rynku [8] [84/82 Germany v. Commission 1984, ECR 1451, 1500 - 01].

[6] Zob. np. France v. Commission 1970, ECR 487; 290/83 Commission v. France, 1985 ECR 439, 449.

[7] Zob. 323./82 Intermills v. Commission 1984, ECR 3809.

[8] Zob. 84/82 Germany v. Commission 1984, ECR 1451, 1500 - 01.

Warunek, aby pomoc pochodziła od państwa lub ze środków państwowych interpretowane jest w orzecznictwie bardzo szeroko i odnosi się do następujących podmiotów: a) naczelne organy władzy i administracji państwa oraz centralne organy, b) organy regionalne lub lokalne, c) organy samorządowe, d) inne organizacje, które ofiarowały pomoc na podstawie poleceń pochodzących od organów wymienionych w a) – c) nawet w przypadku, gdy wydatkowane sumy nie są im refundowane przez te organy.

Co więcej, art. 92 Traktatu Rzymskiego odnosi się do pomocy pochodzącej ze źródeł państwowych również w przypadku, gdy pomoc dysponowana jest przez organizacje pozapaństwowe (np. stowarzyszenia, samorządy kupieckie, rzemieślnicze itp.), nad którymi państwo nie sprawuje bezpośredniej kontroli [9] [78/76 Steinke und Weinlig v. Germany 1977, ECR 595, 61 I]. O tym, jak szeroko interpretowany jest przez Komisję omawiany artykuł niech świadczy fakt, iż nawet obniżenie opłat za energię, dokonane przez prywatne przedsiębiorstwo "na prośbę" agendy rządowej traktowane jest jako pomoc państwa [10] [Adv. General Verloren Van Themaat BALM; 213/81 – 1982, ECR 3617]. Na zakończenie warto nadmienić, iż ani zgodność udzielonej pomocy z prawem krajowym, ani też pogwałcenie tego prawa jedynie przez agendę rządową udzielającą pomocy nie zwalniają państwa z jego obowiązków zawartych w Art. 92–94 Traktatu Rzymskiego.

Kolejnym warunkiem określającym zakres zastosowania Art. 92 jest "... faworyzowanie pewnych przedsiębiorstw lub produkcji pewnych dóbr ...". W interpretacji tego zwrotu kładzie się nacisk na ograniczenie zasięgu ewentualnej pomocy, to znaczy, generalnie rzecz ujmując, nie może się ona odnosić do wszystkich przedsiębiorstw lub wszystkich wyrobów bądź też usług. W praktyce trudno jest jednak wyznaczyć ściśle granice oddzielające *general measures* od szeroko adresowanych subsydiów. Pierwszym przybliżeniem może być rozdzielenie krajowych od zagranicznych producentów. Generalnie, pomoc państwa udzielana przedsiębiorstwom krajowym w przeciwieństwie do zagranicznych, nie kwalifikuje się jako pomoc z Art. 92, gdy poprawia ich pozycję konkurencyjną posługując się *general measures*. Podobna w kwalifikacji, choć odmienna w formie jest pomoc państwa w promowaniu wyrobów krajowych lub w zakresie infrastruktury produkcyjnej. Odmienne jednak orzecznictwo kwalifikuje udzielanie preferencyjnej stopy redyskontowej eksporterom z danego kraju, gdyż tego rodzaju pomoc ma zastosowanie do producentów wytwarzających jedynie na rynek krajowy. Analogicznie traktuje się wszelkie ogólne instrumenty promowania eksportu, nawet gdy dostęp do nich jest niedyskrecjonalny.

[9] Zob. 78/76 Steinke und Weinlig v. Germany 1977, ECR 595, 61 I.

[10] Zob. Adv. General Verloren Van Themaat BALM; 213/81 - 1982, ECR 3617.

Czasami państwa członkowie ubierają swoje subsydia w szatę prawną sugerującą ich generalny charakter. Tego rodzaju sytuacja miała miejsce w przypadku Włoch, gdzie w ramach nowo ustanowionych przepisów dotyczących przedsiębiorstw przewidziano możliwość odroczenia płatności podatku od przyrostu wartości majątku. Rzecz w tym, iż akt prawny został tak sformułowany, że tylko jedna fuzja mogła korzystać z tej nowelizacji, a mianowicie Enichem [11] [XIX Competition Policy Rep., 1989 pkt 200]. W konsekwencji, Komisja uznała ten przypadek za podlegający przepisom Art. 92–94. Z kolejną, z pozoru generalną regulacją, mamy do czynienia w sprawie przejścia przez państwo części obciążenia przedsiębiorstw z tytułu świadczeń na rzecz obowiązujących ubezpieczeń na wypadek choroby. Komisja uznała, iż wyżej wymieniona ulga, będąca fragmentem zaplanowanej przez państwo nowelizacji systemu ubezpieczeń społecznych, mieściłaby się w ramach *general measures*, gdyby nie fakt faworyzowania w ramach tej nowelizacji kobiet (poprzez większą redukcję stawki obciążenia ubezpieczeniowego w przypadku ich zatrudniania), a co za tym idzie uprzywilejowania włoskiego przemysłu tekstylnego, gdzie 75% siły roboczej stanowią kobiety [12] [203/82 Commission v. Italy 1983, ECR 2525; 52/83 Commission v. France 1983, ECR 3707]. Nie każda jednak ulga, jak wiemy, stanowi przypadek pomocy publicznej, np. niemieckie przepisy ustanawiające zwolnienia podatkowe dla kupujących "ekonomiczne" silniki Diesla uzyskały aprobatę Komisji, ponieważ nie dyskryminowały one zagranicznych kontrahentów, gdyż byli oni w stanie sprostać ekologicznym wymaganiom powyższej regulacji prawnej. Generalnie można powiedzieć, iż pomoc publiczna w rozumieniu Art. 92 musi być selektywna, aby w ogóle stanowić pomoc, natomiast stopień jej selektywności każdorazowo podlega ocenie, w zależności od faktycznej, a nie zamierzonej czy też pozorowanej koncentracji jej skutków.

W interesującym nas przypadku zniekształcenie konkurencji występuje, gdy rynkowa gra popytu i podaży, z towarzyszącymi jej zmianami cen, zostaje w jakiś sposób zakłócona przez subsydialne, pomocowe działania państwa. Działania te mogą powodować, na przykład: a) zwiększenie popytu na wyroby/usługi danego przedsiębiorstwa, b) zmniejszenie podaży wyrobów/usług konkurujących, c) spadek ceny w przypadku a) lub wzrost ceny w przypadku b).

Subsydialne zniekształcenie konkurencji dotyczy nie tylko istniejących przedsiębiorstw, ale również nowo wchodzących na rynek. Zniekształcenie to obejmuje swym zasięgiem nawet rynek subsytutów.

Generalnie przyjmuje się, iż właściwie wszelka korzyść nieekwiwalentna, udzielona z pogwałceniem przez organy państwa zasady racjonalnego inwestora, wzmacnia pozycję rynkową beneficjenta, a przez to zawiera w sobie potencjał zniekształceniowy, nato-

[11] Zob. XIX Competition Policy Rep., 1989 pkt 200.

[12] Zob. 203/82 Commission v. Italy 1983, ECR 2525; 52/83 Commission v. France 1983, ECR 3707.

miast domniemanie to, jak się uznaje, nie może stanowić jedynej podstawy decyzji odmownej Komisji w sprawie pomocy państwa. Decyzję tego rodzaju, zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, musi poprzedzać ocena Komisji czy i na ile dana pomoc działała zniekształcająco na konkurencję, a to oznacza konieczność przeprowadzenia ustaleń odnośnie rynku danego wyrobu, pozycji beneficjenta na tym rynku oraz cech strukturalno-funkcjonalnych tego ostatniego, wielkości obrotów handlowych między państwami Wspólnoty na rynku danego wyrobu [13] [296 i 318/82 Netherlands and Leeuwarder Pap. v. Commission, 1985 ECR 809, 924; 730/79 Philip Morris v. Commission, 1980 ECR 2671].

Warunek odnoszący się do wpływu pomocy na handel wewnątrz Wspólnoty rozumiany jest w orzecznictwie bardzo szeroko. Trybunał Europejski uznał, iż jeżeli tylko pomoc wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi jego konkurentami w ramach handlu wewnątrz Wspólnoty można wówczas przyjąć, że pomoc ta ma wpływ na handel wewnątrz Wspólnoty. Teoretycznie nie ma tutaj żadnego progu ilościowego, ale w praktyce pomoc, która dotyczyłaby przedsiębiorstwa o znikomych obrotach w ramach Wspólnoty nie wzbudzałaby większych sprzeciwów. Generalnie się przyjmuje, iż tego rodzaju pomoc jest całkowicie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, jeżeli nie przekracza tak zwanego progu *de minimis*.

Tak w dużym uproszczeniu przedstawia się treść pojęcia pomocy publicznej dla przedsiębiorstw określona postanowieniami Art. 92 Traktatu Rzymskiego.

Przystąpimy obecnie do scharakteryzowania najbardziej typowych form w jakich ta pomoc jest udzielana, tak aby móc z kolei ocenić adekwatność form pomocy występujących na rynku pracy.

2. Formy pomocy publicznej dla przedsiębiorstw

Najczęściej spotykanymi formami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw są: a) dotacje, b) dopłaty wyrównawcze do odsetek, c) subsydia podatkowe, d) miękkie kredytowanie, e) poręczenia i gwarancje kredytowe, f) umorzenia długów lub ich konwersja na udziały/akcje, g) wniesienie kapitału do spółki, h) redukcja obciążeń z tytułu ubezpieczenia społecznego lub odroczenie płatności i rozłożenie jej na raty, ewentualnie umorzenie zadłużenia, i) zamówienia rządowe.

[13] Zob. 296 i 318/82 Netherlands and Leeuwarder Pap. v. Commission, 1985 ECR 809, 924; 730/79 Philip Morris v. Commission, 1980 ECR 2671.

Spróbujemy pokrótce scharakteryzować poszczególne formy subsydiowania.

Dotacje polegają na wypłacie bezpośrednio ze środków budżetowych określonej kwoty pieniężnej na rzecz danego przedsiębiorstwa, mając charakter jawny i dość łatwo uchwytny w budżecie państwa na dany rok. Ich realną wartość dla przedsiębiorstwa określa kwota, jaka pozostaje mu po opodatkowaniu, o ile dotacja w ogóle podlega w danym systemie prawnym opodatkowaniu.

Dopłaty wyrównawcze do odsetek stanowią rodzaj dotacji. Dopłaty te mogą przybierać formę dopłaty albo na konto przedsiębiorstwa, albo banku udzielającego pożyczki bądź kredytu. Zazwyczaj dokonywane są w postaci jednorazowych przelewów. Z uwagi na ich jawny charakter, nie ma potrzeby ustalania ich ekwiwalentu dotacyjnego, gdyż efekt subsydialny jest tu oczywisty. Można je również klasyfikować jako szczególną formę miękkiego kredytowania.

Subsydia podatkowe pomimo iż nie są finansowane bezpośrednio z budżetu, ale kosztem uszczupleń wpływów do budżetu należą jednak do tzw. jawnych subsydiów. Ustalenie ich globalnej wielkości nie jest jednak sprawą prostą. Jeśli chodzi o formy samych subsydiów podatkowych, to do najczęściej spotykanych należą: a) zwolnienia podatkowe, b) ulgi podatkowe, c) zredukowanie stopy podatkowej, d) odroczenie i rozłożenie na raty terminu płatności podatku, e) zaniechanie poboru lub umorzenie zadłużenia, f) przyspieszona amortyzacja.

Miękkie kredytowanie jest działalnością pomocową państwa polegającą na tym, że oferuje ono przedsiębiorstwom pożyczki na warunkach korzystniejszych od ogólnodostępnych na rynku kredytowym. Miękkie kredytowanie występuje pod postacią:

a) uprzywilejowanych pożyczek, w których przedsiębiorstwo korzysta z niższych odsetek lub wydłużonych terminów spłaty, ewentualnie nieadekwatnych warunków spłaty w stosunku do jego rzeczywistej wiarygodności, b) dopłat do oprocentowania, c) tzw. pożyczek z klauzulą warunkowego umorzenia itp.

Poręczenia oraz gwarancje kredytowe, jako formy pomocy publicznej występują w sytuacjach, gdy dane przedsiębiorstwo z uwagi na swoją pozycję finansową, albo musiałoby ponosić relatywnie wysokie koszty zaciągniętych pożyczek, albo też nie miałyby w ogóle możliwości ich zaciągnięcia. Przy ustalaniu skali zaangażowania finansowego państwa w takich sytuacjach stosowane są praktycznie dwie metody obliczania kwoty ekwiwalentu dotacyjnego zawartego w tej formie pomocy, w zależności od tego czy odnosi się ona do zindywidualizowanych poręczeń lub gwarancji, czy też do programu poręczeń lub gwarancji [14].

[14] W kontekście subsydiów, interesujące propozycje na ten temat opracowane zostały przez Nieformalną Grupę Ekspertów, działającą pod auspicjami Komitetu ds. subsydiów i środków wyrównawczych WTO.

Umarzanie długów ewentualnie **konwersja długów na udziały/akcje**, rozumiane jako narzędzia pomocy publicznej, dają się przedstawić jako ukryte formy pożyczki uprzywilejowanej, albo jako jawna dotacja. Zasadą obliczania ekwiwalentu dotacyjnego jest różnica pomiędzy komercyjnym, a uprzywilejowującym rezultatem negocjacji pomiędzy przedsiębiorstwem, a państwem bądź jego agendą.

Jeżeli chodzi o **subwencje kapitałowe** od strony technicznej dokonywane one są najczęściej w formie zwiększenia kapitału akcyjnego, kapitalizacji dywidendy, rezygnacji z wierzytelności lub konwersji obligacji. Formą poddaną szczególnej kontroli jest zakup przez państwo akcji zwykłych danego przedsiębiorstwa. Zakupy akcji w zależności od tego czy państwo żąda w zamian dywidendy czy nie, traktowane są jako wariant pożyczki uprzywilejowanej, albo też jako dotacja. Z tej formy najczęściej korzysta Agencja Rozwoju Przemysłu.

Redukcja obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych jest zbliżona konstrukcyjnie do ulg podatkowych, w związku z tym nasze uwagi odnośnie do tych ostatnich mają tutaj w pełni zastosowanie i zbędne jest ich powtarzanie.

Zamówienia państwowe oraz świadczenie przez agendy państwa pewnych usług mogą w pewnych sytuacjach zawierać w sobie element pomocy publicznej. Dzieje się tak w przypadku, gdy przedsiębiorstwo otrzymuje zlecenie na wykonanie wyrobu lub usługi za cenę powyżej ceny rynkowej lub też, gdy kontrakt zawiera klauzulę zobowiązującą wykonawcę do zakupu surowców lub półfabrykatów u z góry wskazanego dostawcy. W tej drugiej sytuacji, w przeciwieństwie do pierwszej, trudno jest jednak obliczyć ekwiwalent pomocowy, mimo że obecność pomocy nie budzi wątpliwości. Pokrewną formą pomocy publicznej jest sprzedaż danemu przedsiębiorstwu przez przedsiębiorstwo publiczne jego produktu finalnego poniżej ceny rynkowej, a czasami nawet poniżej kosztów wytworzenia. Najczęściej dotyczy surowców lub energii.

Wyżej wymienione formy pomocy publicznej można pogrupować w sposób stosowany przy sporządzeniu raportów o pomocy publicznej przez Komisję Europejską [15]. Poszczególne literom przypisano – cyfrę 1 lub 2, w zależności od sposobu finansowania pomocy tj., czy bezpośrednio z budżetu, czy też kosztem oszczędzenia wpływów budżetowych.

Grupa A – zawierająca głównie dotacje i zwolnienia podatkowe:

A1 – dotacje, dopłaty do oprocentowania,

A2 – zwolnienie i ulga podatkowa,

zaniechanie ustalania i poboru podatku,

[15] Klasyfikację tę wykorzystamy w części artykułu poświęconej syntetycznym oszacowaniom skali pomocy w sferze zatrudnienia.

umorzenie zadłużenia wobec budżetu,
umorzenia zadłużenia wobec funduszu.

Grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne:

B1 – wniesienie kapitału do spółki,
czasowe nabycie udziałów spółki celem ich zbycia.
B2 – konwencja zadłużenia przedsiębiorstwa na kapitał.

Grupa C – tzw. "miękkie kredytowanie".

C1 – kredyty preferencyjne,
kredyty warunkowo umorzone.
C2 – przyspieszona amortyzacja,
odroczenie i rozłożenie na raty płatności podatku,
odroczenie i rozłożenie na raty płatności na rzecz funduszu.

Grupa D

D1 – poręczenia i gwarancje.

3. Rodzaje pomocy publicznej dla przedsiębiorstw

Pomoc publiczna udzielona przedsiębiorstwom za pośrednictwem instrumentarium przedstawionego powyżej zmierza najczęściej dla osiągnięcia przez władze publiczne następujących celów:

- 1) rozwój sektora/przedsiębiorstwa,
 - 2) likwidacja przedsiębiorstwa,
 - 3) ratowanie lub restrukturyzacja sektora/przedsiębiorstwa, a w tym:
 - a) pokrywanie strat,
 - b) dofinansowanie bieżącej działalności przedsiębiorstwa,
 - c) umorzenie zadłużenia przedsiębiorstwa,
 - 4) intensyfikacja prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych w przedsiębiorstwie,
 - 5) podwyższenie poziomu ochrony środowiska oraz oszczędności energii w przedsiębiorstwach,
 - 6) rozwój działalności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
 - 7) zwiększenie inwestycji w przedsiębiorstwach,
 - 8) zwiększenie poziomu zatrudnienia w gospodarce (oraz w przedsiębiorstwach)
- poprzez:
- a) utrzymanie dotychczas istniejących miejsc pracy lub
 - b) tworzenie nowych miejsc pracy,

9) rozwój eksportu,

10) rozwój obszarów zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą, w szczególności:

a) rozwój gospodarczy w obrębie specjalnej strefy ekonomicznej,

b) rozwój gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

W prawie wspólnotowym oraz literaturze przedmiotu powyższe kierunki przeznaczenia pomocy zgrupowane zostały w miarę jednorodne kategorie, które można nazwać rodzajami pomocy. Powszechnie przyjmuje się następującą klasyfikację pomocy [16]:

1) pomoc regionalna, obejmująca swym zasięgiem kierunek 10 na powyższej liście,

2) pomoc sektorowa, która koncentruje się na wybranych sektorach i może przybrać postać pomocy rozwojowej (kierunek 4, 6, 7, 9 i 10) lub defensywnej (głównie kierunki 2, 3 oraz częściowo 8). W prawie unijnym istnieją szczególne regulacje ograniczające pomoc dla tak zwanych sektorów wrażliwych [17], jak na przykład motoryzacyjny, węglowy, stalowy, włókien syntetycznych, budowy okrętów, transportowy. Istnieje tendencja do nadawania miana pomocy sektorowej jedynie w odniesieniu do tych sektorów, co z punktu widzenia badawczego jest nieuzasadnione,

3) pomoc horyzontalna, która nie warunkuje jej udzielenia od przynależności do określonego sektora lub regionu. Typowymi przykładami takiej pomocy – według terminologii unijnej – będzie wspieranie przedsiębiorstw zgodnie z kierunkami 2 do 9. Prawdę powiedziawszy jednak, każdy z kierunków od 1 do 9 może stanowić przejaw pomocy horyzontalnej, o ile nie przewiduje się zawężenia zastosowania danego instrumentu do przedsiębiorstw należących do danego sektora lub regionu. Tak więc środki osłonowe generalnie stanowić będą element pomocy restrukturyzacyjnej horyzontalnej, ale takie same środki, których stosowalność ograniczono np. do sektora górnictwa węgla kamiennego, lub regionu górnośląskiego, będą przejawem pomocy sektorowej lub regionalnej.

W interesującym nas przypadku pomocy dla zatrudnienia jej zakwalifikowanie do określonego typu pomocy nastręcza podobne trudności, jak w przypadku wyżej wymienionej pomocy restrukturyzacyjnej. O tym, czy dany instrument pomocy dla zatrudnienia ma charakter pomocy sektorowej, czy też horyzontalnej, decydować powinien konkretny przypadek jego wprowadzenia do obiegu prawnego. Rezultat takiego zakwalifikowania ma jednak praktyczne znaczenie, ponieważ inne reguły dopuszczal-

[16] Klasyfikacja ta wywodzi się z opracowań Komisji Europejskiej na temat reguł rządzących udzielaniem pomocy publicznej przedsiębiorstwom. Zob. np. European Communities, vol. II A, Rules applicable to State Aid, European Commission, Brussels, Luxembourg, 1999.

[17] Zob. np. Evans, A.: "EC Law of State Aid" Clarendon Press, Oxford, 1997, roz. V.

ności pomocy dla zatrudnienia obowiązują, na przykład, w sektorach wrażliwych, a inne mają zastosowanie do niej w przypadku udzielania bez względu na przynależność sektorową.

Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia jest kwestia zakresu terminu "pomoc dla zatrudnienia" używanego w tym opracowaniu. Można przecież utrzymywać, iż każdy z kierunków przeznaczenia pomocy, za wyjątkiem być może pomocy ekologicznej i energo-oszczędnościowej, ma odniesienie do rynku pracy i określonego poziomu zatrudnienia, jaki on generuje. Nie trzeba nikogo przekonywać, iż pomoc rozwojowa, likwidacyjna lub restrukturyzacyjna ma swój wymiar zatrudnieniowy, prowadząc do utworzenia nowych miejsc pracy (pomoc rozwojowa) lub przynajmniej czasowego utrzymania dotychczas istniejących (pomoc likwidacyjna lub restrukturyzacyjna). Analogiczne uwagi można odnieść do pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, których rolę w tworzeniu miejsc pracy trudno przecenić – oraz dla przedsiębiorstw działających w obszarach, o których mowa w punkcie 10 listy. Jednak w celu utrzymania naszych rozważań w granicach zakreślonych projektem, ograniczymy się w niniejszym opracowaniu do pomocy dla rozwoju zatrudnienia sensu *stricto*, czyli do tych instrumentów, których stosowanie posiada wyraźne odniesienie do tworzonych, utrzymywanych lub likwidowanych miejsc pracy. Takie rozumienie tego terminu pozwala nam na skupienie się na specyficznych instrumentach pomocowych, których ocenę prakseologiczną łatwiej jest wówczas przedstawić i uzasadnić.

4. Pomoc publiczna w sferze zatrudnienia

W tej części niniejszego opracowania staramy się przestrzegać dystynkcji pojęciowej pomiędzy pomocą regionalną czy też sektorową, a wymiarem regionalnym lub sektorowym pomocy horyzontalnej. I tak, inaczej zakwalifikujemy działania władz publicznych zorientowane na pobudzenie zatrudnienia w danym regionie/obszarze, a zupełnie inaczej działania z zakresu pomocy sektorowej lub ponadsektorowej, przynoszące określone efekty regionalne. O tym, z jakim rodzajem pomocy mamy do czynienia decydują kryteria jej dostępności (ang. *eligibility criteria*), a nie sfera w jakiej wywołuje ona efekty. Zanim jednak przystąpimy do przedstawienia podstawowych programów pomocowych w sferze zatrudnienia funkcjonujących w Polsce, spróbujemy scharakteryzować główne zasady regulujące udzielanie tej pomocy w UE.

4.1. Regulacje prawne pomocy w sferze zatrudnienia obowiązujące w UE

Podstawowym dokumentem wyrażającym założenia polityki Komisji Europejskiej w dziedzinie kontrolowania pomocy publicznej w sferze zatrudnienia są Wytyczne Komisji w tej sprawie, opublikowane w 1995 r. Wytyczne te stanowiły instrument wdrażający postanowienia "Białej Księgi w sprawie wzrostu, konkurencyjności oraz zatrudnienia", jak również zalecenia Rady Europejskiej z Essen oraz Cannes.

Na gruncie ww. Wytycznych dokonano rozróżnienia pomiędzy: 1) pomocą, która nie podlega zakazowi z art. 92 Traktatu Rzymskiego oraz 2) pomocą, która mieści się w hipotezie tego artykułu.

Jeśli chodzi o przypadki podpadające pod pkt 1), to głównie będą to działania pomocowe o charakterze *general measures*, czyli działania ogólnodostępne i niedyskrecjonalne, bez wyraźnych ograniczeń sektorowych, czy też lokalizacyjnych. Podobnie, pomoc, która ma charakter lokalny, nie zakłócający handlu w Unii lub która swoją skalą nie przekracza progu *de minimis* – nie jest objęta postanowieniami art. 92.

Przypadki pomocy z pkt. 2, czyli te, które mieszczą się w ramach tego artykułu, to przede wszystkim działania selektywnie redukujące koszty pracy w pewnych przedsiębiorstwach, zniekształcając w ten sposób warunki konkurencji. Podstawowe zastrzeżenia Komisji, co do tego typu pomocy, opierają się na niebezpieczeństwie: a) opóźnienia przez działania pomocowe koniecznych dostosowań strukturalnych, b) przerzucania problemów bezrobocia z jednych lokalizacji/krajów do innych (problem lokalnego i globalnego optimum), c) uwikłania się rządów w "wyścig na subsydia", d) zniekształcania wyniku procesu alokacji siły roboczej przez względne potaniecie pracy niskokwalifikowanej (główne źródło bezrobocia) oraz przesunięcie zasobów pracy do sektorów pracochłonnych.

Wszystkie te niebezpieczeństwa spowodowały pewną ostrożność Komisji w trakcie oceniania przedkładanych jej programów pomocowych, przy generalnie pozytywnym jej nastawieniu do tego rodzaju pomocy – znajdującym swe formalne oparcie w art. 92.3. c) Traktatu Rzymskiego.

Komisja opiera swe podejście do pomocy w sferze zatrudnienia na dwóch podstawowych rozróżnieniach: 1) odróżnia się pomoc inwestycyjną, kalkulowaną w oparciu o nowo utworzone miejsca pracy, od właściwej pomocy dla zatrudnienia, gdzie bezpośrednim jej celem jest zwalczanie aktualnego lub grożącego bezrobocia, 2) oddziela się pomoc na utworzenie miejsc pracy od pomocy w celu utrzymania dotychczasowych miejsc pracy.

W przypadku 1) pomoc ta podlega ocenie, jako normalna pomoc inwestycyjna, z towarzyszącymi tej ocenie pułapami pomocy oraz warunkami jej przydzielania.

Jeśli chodzi natomiast o pomoc na utworzenie miejsc pracy, to jej kwalifikacja opiera się na następujących zasadach:

- pomoc ta będzie akceptowalna, jeżeli będzie kierowana na utworzenie nowych miejsc pracy netto oraz szczególnie w przypadkach, gdy dotyczyć będzie MŚP oraz regionów opóźnionych w rozwoju. Warunek netto nie jest koniecznym, jeżeli zatrudnienie dotyczy pracowników mających trudności z wejściem na rynek pracy, o ile miejsca pracy przez nich zajmowane nie są wynikiem redukcji zatrudnienia,
- nowe miejsca pracy powinny być tworzone na czas nieokreślony i być utrzymywane przez okres czasu wyznaczony w regulacji dotyczącej pomocy,
- pomoc powinna mieć charakter tymczasowy (nie stały) i powinna być łączona ze szkoleniami i przeszkalaniem pracowników,
- szczególnie ostrożnie Komisja podchodzi do pomocy w sektorach wrażliwych oraz będących w kryzysie strukturalnym.

Z kolei, jeśli chodzi o pomoc w celu utrzymania miejsc pracy, to obowiązują w tym zakresie następujące reguły oceny:

- pomoc jest dopuszczalna w przypadku naturalnych katastrof i innych nadzwyczajnych okoliczności,
- oceniana ona będzie przychylnie w regionach opóźnionych w rozwoju,
- w przypadku udzielenia jej w ramach projektu pomocowego na przetrwanie, restrukturyzację lub konwersję przedsiębiorstwa, oceniana będzie wg zasad rządzących udzielaniem tego rodzaju pomocy.

Tak, w pewnym uproszczeniu, przedstawiają się zasady pomocy publicznej w sferze zatrudnienia obowiązujące w UE.

4.2. Regulacje prawne pomocy w sferze zatrudnienia obowiązujące w Polsce

Prezentacji programów pomocowych w sferze zatrudnienia nie rozpoczniemy od scharakteryzowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE), ponieważ tworzone one były głównie z myślą o reaktywacji gospodarczej obszarów na których występowało znaczne bezrobocie lub które w nieodległej przyszłości narażone były na wystąpieniu w ich obrębie tego rodzaju zjawiska.

Pomoc w SSE

Specjalne strefy ekonomiczne utworzone były w Polsce na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Ustawowym celem powołania do życia tych stref było przyspieszenie rozwoju gospodarczego w określonych

częściach terytorium kraju, w szczególności m.in. przez tworzenie nowych miejsc pracy. Strefy ustanawiane były na wniosek Ministra Gospodarki przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. W rozporządzeniu Rada Ministrów określa, zgodnie z ustawą: 1) nazwę, teren i granice strefy, 2) zakres przedmiotowy działalności gospodarczej, która może być prowadzona na terenie strefy, albo dziedzinę działalności gospodarczej, której prowadzenie na terenie strefy jest wyłączone, 3) zarządzającego strefą, 4) okres na jaki ustanawia się strefę, 5) zwolnienia i preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy na zasadach określonych w art. 12 ustawy.

W rozporządzeniu ustanawiającym strefę Rada Ministrów ustala również: 1) przedmiot działalności gospodarczej, której prowadzenie uprawnia do zwolnień od podatku dodatkowego, wysokość tych zwolnień, czas ich obowiązywania oraz warunki, od których spełnienia przez podmiot gospodarczy uzależnione jest prawo do tych zwolnień, 2) przedmiot działalności gospodarczej, której prowadzenie uprawnia do preferencji w zakresie podatku dochodowego, czas obowiązywania oraz wysokość współczynników mających zastosowanie do podwyższania stawek amortyzacji, o których spełnienia przez podmiot gospodarczy uzależnione jest prawo do tych preferencji. Warunki o których wyżej mowa mogą dotyczyć w szczególności:

- zatrudnienia przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy, określonej minimalnej liczby pracowników i utrzymania co najmniej takiego poziomu zatrudnienia przez określony czas,

- dokonania przez podmiot gospodarczy trwałej inwestycji o charakterze produkcyjnym na terenie strefy o wartości przewyższającej określony próg. Istnieją również inne warunki, które jednak z punktu widzenia niniejszego opracowania nie są istotne.

Jeśli chodzi o zwolnienia i preferencje podatkowe, to uregulowane zostały one w następujący sposób: 1) dochody uzyskane w działalności gospodarczej prowadzone na terenie strefy na podstawie zezwolenia przez osoby prawne lub fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogą być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów całkowicie zwolnione – odpowiednio – od podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie równym połowie okresu, na jaki ustanowiona została strefa, 2) dochody o których wyżej mowa, uzyskanych w latach podatkowych następujących po roku podatkowym, w których, zgodnie z tym co wyżej powiedziano, wygasło całkowite zwolnienie od podatku dochodowego, mogą być w drodze rozporządzenia Rady Ministrów zwolnione od podatku dochodowego w pozostałym okresie, na jaki ustanowiona została strefa, w części nie przekraczającej 50% takich dochodów, 3) wydatki inwestycyjne nie dotyczące nabycia środków trwałych, związane bezpośrednio z działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie strefy na

podstawie zezwolenia, ponoszone przez podmioty gospodarcze, które nie mają prawa do zwolnienia od podatku dochodowego, mogą być zaliczane w pełnej wysokości do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym w którym zostały poniesione, 4) stawki amortyzacji środków trwałych służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy na podstawie zezwolenia, mogą być podwyższone przez podmioty gospodarcze, które nie mają prawa do zwolnienia od podatku dochodowego, o którym mowa w pkt 1 oraz 2.

Z perspektywy niniejszego opracowania wśród szeregu celów dla których powołano strefy, w szczególności wydają się być istotne dwa z nich, tj. rozwój określonych dziedzin działalności na terenie strefy oraz towarzyszący zwykle mu proces tworzenia nowych miejsc pracy. Z uwagi na to, że głównym przedmiotem naszych zainteresowań jest pomoc publiczna dla przedsiębiorstw, pożądane wydaje się przedstawienie skali przedsięwzięć inwestycyjnych oraz tworzonych lub utrzymywanych dzięki nim miejsc pracy.

Przeglądu dokonamy w oparciu o dostępne dane dotyczące poszczególnych stref [18].

Katowicka SSE

Strefę utworzono 18 czerwca 1996 r. Została ulokowana na obszarze 827 ha w obrębie gmin Godów i Pawłowice oraz miast: Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie Zdrój, Sosnowiec, Tychy, Żory. Stopa bezrobocia na tym obszarze wynosi w tym roku około 10,5%.

Zadeklarowane inwestycje podmiotów objętych zezwoleniami (35) wynoszą 2.767,5 mln zł, z tego 13 rozpoczęło działalność dokonując inwestycji na kwotę około 2.100 mln zł.

Wielkość zatrudnienia odpowiadająca zadeklarowanym inwestycjom to 9422 osób, natomiast zatrudnienie zrealizowane to około 4135 osób.

W strefie tej sektorami tworzącymi największą ilość miejsc pracy są: produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep (42,2%), produkcja artykułów spożywczych (23,4%), produkcja materiałów budowlanych (10,5%), produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (10%).

Biorąc pod uwagę skalę zadeklarowanych inwestycji, przeciętną rentowność w sektorze do jakiego ona należy, trzeba liczyć się z następującą skalą uszczupień budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych: 1999 r. – 25.147 tys. zł; w 2000 r. – 65.330 tys. zł; 2001 r. – 90.822 tys. zł; 2002 r. – 142.091 tys. zł.

Legnicka SSE

Strefa została utworzona 15 kwietnia 1997 r. Obejmuje ona 383 ha i jest ulokowana na obszarze miast: Legnica, Polkowice oraz gmin: Warta Bolesławiecka i Gromadka. Stopa bezrobocia wynosi 18,4%.

[18] W prezentacji SSE korzystamy z materiałów źródłowych i opracowań wykonanych w Departamencie Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki.

Zadeklarowane inwestycje według zezwoleń (7) wynoszą 994,8 mln zł, z tego zrealizowane sięgają kwoty 442,5 mln zł.

Wielkość zatrudnienia według zezwoleń wynosi 3154, z czego utworzono 535 miejsc pracy.

W strefie dominują sektory: produkcja drewna i wyrobów z drewna, z tworzyw sztucznych, mebli (42,8%), produkcja silników, nadwozi (32,8%), produkcja materiałów budowlanych (15,2%).

Prognozowane uszczuplenia wyniosą: w 1999 r. – 2781 tys. zł; 2000 r. – 13.107 tys. zł; 2001 r. – 50.746 tys. zł; 2002 r. – 100.769 tys. zł.

SSE EURO-PARK Mielec

Strefę utworzono 5 września 1995 r. Została ona ulokowana na 627 ha będących pozostałością po przeprowadzonej restrukturyzacji WSK PZL Mielec. Stopa bezrobocia wynosi 12%.

Zadeklarowane inwestycje (36) wyniosą 919 mln zł, przy czym rozpoczęło już działalność 28 podmiotów, osiągając poziom inwestycji 995 mln zł.

Zatrudnienie według zezwoleń miało osiągnąć poziom 4694 osób ale ww. inwestorzy, którzy rozpoczęli działalność zatrudnili już 6395 osób.

W strefie tej utrzymano zatrudnienie (około 2000 osób) w PZL Mielec oraz utworzono około 3000 miejsc pracy, głównie w sektorach: produkcja wyrobów z drewna i tworzyw sztucznych (40%), meblarstwo (13,3%), produkcja maszyn (10%), produkcja wyrobów farmaceutycznych (6,6%). Prognozowane uszczuplenia wynosić będą około: w 1999 r. – 68.298 tys. zł; 2000 r. – 125.756 tys. zł; 2001 r. – 161.316 tys. zł; 2002 r. – 162.500 tys. zł.

Wałbrzyska SSE

Strefę utworzono 15 kwietnia 1997 r. Obejmuje ona 4 podstrefy położone na obszarze miasta Wałbrzych, miasta i gminy Nowa Ruda, miasta i gminy Kłodzko i miasta i gminy Dzierżoniów. Strefa jest rozproszona na 256 ha. Stopa bezrobocia wynosi 21%.

Zadeklarowane inwestycje (18 podmiotów) wynoszą 288 mln zł, z tego 9 inwestorów rozpoczęło już działalność, realizując inwestycje w kwocie około 131 mln zł.

Zatrudnienie deklarowane to około 4000 osób, z tego utworzono już 932 miejsca pracy. W strefie tej głównymi sektorami kreującymi zatrudnienie są: meblarstwo (33,2%), produkcja wyrobów z kauczuku (23,5%), produkcja części i akcesoriów do pojazdów mechanicznych i silników (15%), produkcja artykułów włókienniczych i odzieżowych (8,7%). Sytuacja zatrudnieniowa zmienia się z chwilą uruchomienia przez TOYOTĘ fabryki przekładni samochodowych.

Przypuszczalne uszczuplenia wyniosą w: 1999 r. – 14.280 tys. zł; 2000 r. – 29.120 tys. zł; 2001 r. – 39.000 tys. zł; 2002 r. – 42.300 tys. zł.

Suwalska SSE

Strefa została utworzona 25 czerwca 1996 r. Położona jest na 432 ha i obejmuje gminę miasta Suwałki, gminę Suwałki, gminę Goldap oraz gminę miasta Elk. Stopa bezrobocia wynosi 21% (w 1996 r. – 26,6%). Inwestycje 48 podmiotów, wg zezwoleń wynosić powinny 224 mln zł, z czego 24 działających już inwestorów zrealizowało inwestycje rzędu 127 mln zł.

Zatrudnienie zadeklarowane w ww. podmiotach to 3864 miejsca pracy, z czego utworzono dopiero około 1100 miejsc pracy.

W strefie tej zatrudnienie generowane jest głównie w następujących branżach: metalowej (22,3%), spożywczej (20%), materiałów budowlanych (13,3%), odzieżowej (13%). Zatrudnienie oparte jest na blisko 50-ciu firmach reprezentujących różne branże.

Prognozowane uszczuplenia to: w 1999 r. – 15.500 tys. zł; 2000 r. – 21.160 tys. zł; 2001 r. – 30.874 tys. zł; 2002 r. – 34.000 tys. zł.

Łódzka SSE

Strefę utworzono 15 kwietnia 1997 r. Utworzono ją na powierzchni 208,5 ha na obszarze miast: Łodzi, Zgierza, Ozorkowa i gminy Pabianice. Stopa bezrobocia wynosi 15%.

Inwestycje zadeklarowane 9 podmiotów wynoszą około 220 mln zł, przy czym 2 inwestorów działających w strefie zrealizowało inwestycję w kwocie 54 mln zł.

Zatrudnienie zakładane to 829 osób, z tego utworzono miejsca pracy dla 300 osób.

W strefie tej gros zatrudnienia dostarcza branża materiałów budowlanych (około 50%).

Prognozowane uszczuplenia to: w 1999 r. – 3.000 tys. zł; 2000 r. – 10.000 tys. zł; w 2001 r. – 18.883 tys. zł, w 2002 r. – 25.000 tys. zł.

SSE "Tczew "

Strefę tę utworzono 9 września 1997 r. Jest to niewielka strefa o powierzchni około 100 ha, położona na terenie miasta Tczew oraz gminy Tczew. Jest to teren po PGR-ki, o bardzo wysokiej stopie bezrobocia – 20,5% (w 1996 r. – 24%).

Inwestycje zadeklarowane 3 podmiotów wynoszą 104,7 mln zł, z tego zrealizowano 49 mln zł.

Zatrudnienie według zezwoleń wynosić ma 370 osób, z tego utworzono 77 miejsc pracy.

W przypadku tej strefy, przy trzech inwestorach, trudno mówić o dominującej branży. Przepuszczalne uszczuplenia to: w 2000 r. – 21.769 tys. zł; 2001 r. – 25.409 tys. zł; 2002 r. – 30.374 tys. zł.

Tarnobrzaska SSE

Strefę tę utworzono 9 września 1997 r. Została ona zlokalizowana na obszarze 600 ha, w obrębie miasta gminy Nowa Dęba, miasta Tarnobrzeg, miasta i gminy Staszów, gminy Tuczęby i miasta Stalowa Wola. Stopa bezrobocia – 14%, (w 1996 r. – 22%).

Inwestycje 12 podmiotów według zezwoleń wynosić powinny 88 mln zł, z czego 10 inwestorów zrealizowało inwestycje rzędu 78 mln zł.

Zatrudnienie planowane to 874 osoby, przy czym udało się 10 przedsiębiorcom utworzyć 517 miejsc pracy.

W strefie tej utrzymano około 1900 miejsc pracy w HSW – ZZM sp. z o.o. oraz utworzono nowe miejsca pracy w następujących branżach: produkcja wyrobów z drewna (17,5%), produkcja akcesoriów samochodowych (24,5%).

SSE "Starachowice"

Strefę utworzono 9 września 1997 r. Jest to niewielka strefa o powierzchni około 120 ha, utworzona na terenach Zakładów "STAR" S.A. w Starachowicach. Stopa bezrobocia 21% (w 1996r. około 30%). Obszar monokultury przemysłowej.

Inwestycje zadeklarowane przez 8 inwestorów wynoszą 56 mln zł, przy czym 6 zrealizowało projekty na kwotę 17,3 mln zł.

Zatrudnienie według zezwoleń ma wynieść 680 osób, z czego zatrudniono już 248 osób.

Strefa ta zajęta została przez inwestorów reprezentujących branżę produkcji wyrobów metalowych (32,3% nowo utworzonych miejsc pracy) oraz produkcji materiałów budowlanych (26,5%).

Prognozowane uszczuplenia to: w 1999 r. – 400.000 zł; w 2000 r. – 4.333 tys. zł; w 2001 r. – 5.500 tys. zł; w 2002 r. – 6.600 tys. zł.

Kostrzyńsko-Słubicka SSE

Strefę utworzono 9 lipca 1997 r. Obejmuje ona powierzchnię 457 ha i zlokalizowana jest w obrębie miasta gminy Kostrzyn nad Odrą i gminy Słubice. Są to tereny po PGR-kie ze stopą bezrobocia około 15,3%.

Inwestycje zadeklarowane przez 2 inwestorów to 38 mln zł, z tego zrealizowano 4,3 mln zł. Zatrudnienie według zezwoleń to 160 osób, z tego utworzono 8 miejsc pracy.

W strefie tej działa 2 inwestorów z branży spożywczej oraz produkcji materiałów budowlanych.

Prognozowane uszczuplenia to: 2000 r. – 4.568 tys. zł; 2001 r. – 8.169 tys. zł; w 2002 r. – 8.900 tys. zł.

Kamienno-Górska SSE Małej Przedsiębiorczości

Strefa została utworzona 9 września 1997 r. Utworzono ją na obszarze miasta Kamienna Góra i obejmuje ona 234 ha. Stopa bezrobocia jedna z najwyższych – około 23% (w 1996 r. – 24,3%).

Inwestycje zadeklarowane przez 3 inwestorów wynoszą około 25 mln zł, z czego zrealizowane inwestycje w wysokości 1,7 mln zł.

Zatrudnienie zaplanowano na poziomie około 450 osób, z czego na razie zatrudniono 1 osobę. Strefa ta zdominowana jest na razie przez branżę meblarską (80%).

Prognozowane uszczuplenia: brak danych.

Słupska SSE

Strefę utworzono 9 września 1997 r. na powierzchni 136 ha. Zlokalizowano ją w mieście Słupsk. Jest to teren po PGR-ski, o stopie bezrobocia 13% (w 1996 r. 25,7%).

Inwestycje zadeklarowane przez 6 inwestorów wynoszą 9 mln zł, z czego 2 z nich zrealizowało inwestycje wartości 1 mln zł.

Zatrudnienie według zezwoleń to 81 miejsc pracy, z tego utworzono 50 miejsc pracy.

Strefa ta charakteryzuje się niewielkimi inwestycjami generującymi zatrudnienie głównie w branży produkcji metalowych wyrobów gotowych (50%) oraz produkcji wyrobów betonowych (16,6%).

Prognozowane uszczuplenia: brak danych.

SSE "Żarnowiec"

Strefę utworzono 9 września 1997 r., na terenie gmin Krokowa i gminy Wino, w wyniku przerwanej inwestycji energetycznej (Elektrownia Jądrowa). Stopa bezrobocia wynosi 10%.

Inwestycje zadeklarowane przez 2 inwestorów to 0,2 mln zł. Dotychczas nie rozpoczęto inwestycji.

Zatrudnienie planowane to około 125 osób, aktualnie zatrudniono 12 osób.

Inwestycje planowane w tej strefie związane są z branżą poligraficzną oraz wyrobów z tworzyw sztucznych.

Prognozowane uszczuplenia: w 1999 r. – 866 tys. zł; w 2000 r. – 1531 tys. zł; 2001 r. – 2.111 tys. zł;

Warmińsko-Mazurska SSE

Strefę utworzono 9 września 1997 r. Utworzona została na obszarze 335 ha i zlokalizowano ją na terenie: miasta Dobre Miasto, gminy miasta Bartoszyce, gminy Bartoszyce, gminy Szczytno. Są to tereny po PGR-ku o wysokiej stopie bezrobocia – 24,2% (w 96 r. 23,8%).

Inwestycje zadeklarowane przez 6 inwestorów to 8,5 mln zł, przy czym zrealizowano je jedynie w wysokości 3,6 mln zł.

Zatrudnienie według zezwoleń to około 100 osób, dotychczas nie utworzono żadnych miejsc pracy. Według zezwoleń w strefie tej ulokowane zostaną inwestycje z branży produkcji artykułów spożywczych, wyrobów dla telekomunikacji oraz z branży papierniczej. Wszystkie firmy to tzw. small business.

Prognozowane uszczuplenia to: 1999 r. – 1668 tys. zł; 2000 r. – 3263 tys. zł; 2001 r. – 4547 tys. zł; 2002 r. – 4600 tys. zł.

SSE Krakowski Park Technologiczny

Strefa utworzona została w 1997 r. Nie utworzono jej z myślą o generowaniu nowych miejsc pracy, choć do tej pory zadeklarowano utworzenie 1000 nowych miejsc pracy.

Wydano 2 zezwolenia z deklarowaną wielkością inwestycji około 12,5 mln zł, a zrealizowano inwestycje w wysokości 5,5 mln zł.

Pozostałe dwie strefy, tj. **Częstochowska SSE oraz Mazowiecka SSE "TECHNO-PARK – Modlin"** nie rozpoczęły działalności (brak inwestorów i grozi im likwidacja).

Ocena funkcjonowania SSE

Na tle powyższych informacji można pokusić się na dokonanie zastępczych ustaleń charakteryzujących określone aspekty funkcjonowania stref. I tak,

– Uderzająco wysoki jest współczynnik realizacji zobowiązań inwestycyjnych, co nie powinno budzić zdziwienia w sytuacji prawnej, w jakiej działają inwestorzy. Od realizacji zobowiązań uzależniona jest możliwość korzystania z różnych form pomocy.

– Istnieje znacząca rozpiętość pomiędzy strefami w zakresie kapitałochłonności tworzonych miejsc pracy (w tys. zł/os). I tak, dla poniższych stref wskaźnik ten wynosił: legnicka – 331; katowicka – 307,5; tczewska – 281,5; łódzka – 264; kostrzyńsko-słubicka – 237,5; mielecka – 196; wałbrzyska – 72; suwalska – 59; kamienno-górska – 54; żarnowiecka – 1,6. Wskaźniki te odpowiadają charakterystyce stref z punktu widzenia dominujących w nich branż i typowej dla tych ostatnich wielkości nakładów inwestycyjnych.

– Strefy o znacznej stopie bezrobocia przyciągają raczej *small business* niż dużych inwestorów – co, jako zasada, nie powinno budzić większych zastrzeżeń, gdyż unika się w ten sposób kolejnej monokultury przemysłowej z towarzyszącymi jej zagrożeniami w przypadku dekonunktury w branży, w której działałyby duży inwestor. Inna sprawa, że poziom zagospodarowania tych stref i liczba inwestorów muszą budzić poważne wątpliwości co do ich atrakcyjności lokalizacyjnej (strefy o najwyższych wskaźnikach bezrobocia – tczewska, kamienno-górska, warmińsko-mazurska – przyciągnęły w okresie 2 lat – odpowiednio – trzech, trzech oraz sześciu inwestorów.

– Biorąc pod uwagę 1997 rok, w 3 strefach, tj. mieleckiej, katowickiej i suwalskiej działalność rozpoczęło 24 inwestorów. Zatrudnienie w uruchomionych firmach oraz przy prowadzonych inwestycjach (wg danych na koniec 1998 r.) znalazło 3.246 osób, z czego w strefie mieleckiej – 2.247; w katowickiej – 679 i w suwalskiej – 310. Większość inwestycji (16) uruchomiono w 1997 r., z czego: 13 – w strefie mieleckiej, 1 – w katowickiej, 2 – w suwalskiej.

Kwota dochodu zwolnionego od podatku dochodowego za 1997 rok przysługująca ww. przedsiębiorcom wyniosła 42.897 tys. zł, z czego: w strefie mieleckiej – 39.473 tys. zł (13 firm); w strefie katowickiej – 1779 tys. zł (1 firma); w strefie suwalskiej – 1645 tys. zł (2 firmy).

Kwoty pomocy publicznej, jakie przypadają na 1 zatrudnionego ww. strefach w 1997 r. wyniosły – odpowiednio:

- 6.670 zł (14.990 tys. zł/2247),
- 995 zł (676 tys. zł./679),
- 2.000 zł (625 tys. zł/310).

– Jak widać z porównania danych z trzeciego *tiret* oraz drugiego *tiret* nie jest tak, iż największej nakładochłonności danych inwestycji na 1 zatrudnionego towarzyszy najwyższy wskaźnik intensywności pomocy na 1 utworzone miejsce pracy. Dane powyższe sugerują wręcz, iż średniej nakładochłonności utworzonego miejsca pracy w strefie mieleckiej (około 200 tys. zł/os) towarzyszy wysoki wskaźnik intensywności pomocy, a z niską nakładochłonnością w strefie suwalskiej (około 60 tys. zł/os) związany jest dwukrotnie wyższy wskaźnik intensywności pomocy od jego odpowiednika w strefie katowickiej, przy wielokrotnie wyższej nakładochłonności w tej ostatniej (około 300 tys. zł/os).

– Z danych, jakimi dysponujemy wynika, iż globalna kwota pomocy publicznej w strefach w 1998 r. wyniosła ok. 31.120 tys. zł.

Aktualnie, trudno jest o ostateczne konkluzje, gdyż nie istnieje jeszcze materiał porównawczy niezbędny dla przeprowadzenia analiz ale w najbliższym czasie należy przeprowadzić badania pod kątem, z jednej strony – skali zatrudnienia generowanego przez inwestorów z różnych branż, z drugiej zaś – efektywności kosztowej (w sensie zaangażowanych środków publicznych) poszczególnych projektów inwestycyjnych.

Z punktu widzenia władz publicznych, pierwsza z ww. perspektyw wydaje się być istotniejsza, gdyż głównym celem tworzenia stref powinno być zmniejszenie skali bezrobocia w nich występującego, a koszt budżetowy z tytułu uszczuplenia wpływów do budżetu powinien odgrywać rolę jedynie jako czynnik dodatkowy, brany pod uwagę głównie wówczas, gdyby chciało się ocenić efektywność kosztową różnych projektów inwestycyjnych. Trzeba pamiętać o tym, że strefy powinny być tworzone na obszarach, na których z dużą dozą prawdopodobieństwa nie ulokują się żadne istotne – z punktu widzenia zatrudnienia – inwestycje. Jeżeli tak, to trudno jest uznać za koszt budżetowy nie pobrany podatek od dochodu z inwestycji, które w ogóle by nie były realizowane w danej lokalizacji bez zachęty w postaci subsydium podatkowego (i innych). Władze publiczne mogłyby traktować jako koszt alternatywny ww. uszczuplenia w sytuacji, gdyby istnieli inwestorzy gotowi ulokować swoje inwestycje w danej strefie na warunkach ogólnych, a władze te zdecydowały się na zlokalizowanie w strefach innych inwestorów na warunkach preferencyjnych, gwarantujących utworzenie większej liczby miejsc pracy.

Pomoc związana z wspieraniem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (preferencyjne linie kredytowe) [19]

Na podstawie art. 57 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, środki Funduszu Pracy mogą być przeznaczone na finansowanie – w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie udzielenia kredytu przez instytucje finansowe bezrobotnym i osobom uprawnionym do pożyczek z Funduszu Pracy – różnicy, między stopą procentową kredytu refinansowego a preferencyjną stopą procentową stosowaną wobec pożyczkobiorców Funduszu Pracy. Poniżej przedstawiamy podstawowe programy kredytowania inwestycji zorientowanych na przeciwdziałanie bezrobociu.

Linia kredytowa Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP) "Counterpart Fund"

Ta forma pomocy przeznaczona jest głównie na dofinansowanie inwestycji poza rolniczych (produkcyjnych lub usługowych) lokalizowanych we wsiach i małych miastach (do 10 tys. mieszkańców) na terenie gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, głównie na terenach po PGR-ach. Kapitał pochodzi z EFRWP, dopłaty do oprocentowania z Krajowego Urzędu Pracy, natomiast poręczenia udzielane są przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). Jak z tego wynika mamy tutaj do czynienia z pomocą publiczną w formie dopłat do oprocentowania odsetek oraz, być może w formie preferencyjnych poręczeń (brak danych). Z punktu widzenia niniejszego opracowania spośród wielu warunków dostępności kredytu, szczególnie istotne są następujące warunki:

- 25 tys. zł na 1 nowo utworzone miejsce pracy, 20% udział własnych środków,
- 200 tys. zł na 1 zadanie inwestycyjne,
- okres kredytowania do 5 lat, z karencją do 1 roku,
- oprocentowanie dla inwestora (w stosunku rocznym) wynosiło:
 - w 1998 r. – 0,86% na utworzenie nowych miejsc pracy w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,
– 4,86% w pozostałych gminach,
 - w 1999 r. – 4,61% na utworzenie nowych miejsc pracy w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,
– 8,01% w pozostałych gminach i miastach do 10 tys. mieszkańców.

Dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych w ramach tej linii kredytowej wynosiły:

[19] W prezentacji danych dotyczących linii kredytowych korzystamy z materiałów opracowanych w Krajowym Urzędzie Pracy.

Jeżeli chodzi o instrumenty o których mowa, to wykorzystanie ich przedstawia się następująco:

W 1997 r. – udzielono pożyczek na łączną kwotę 160.111,8 tys. zł, z tego: bezrobotni otrzymali pożyczki na kwotę 108.267 tys. zł, natomiast zakłady pracy – na kwotę 51.844 tys. zł.

– udzielono 9.798 pożyczek, z tego: dla bezrobotnych na pojęcie działalności gospodarczej – 8.615 tys. zł, dla zakładów pracy na dodatkowe miejsca pracy – 1.183 tys. zł.

W wyniku udzielonych pożyczek utworzono 12.080 miejsc pracy, z tego: bezrobotni utworzyli 8.687 miejsc pracy, zakłady pracy utworzyły 3393 miejsca pracy.

W 1998 r. – udzielono pożyczek na łączną kwotę 180.094,4 tys. zł, z tego: bezrobotni otrzymali pożyczki na kwotę 124.540,1 tys. zł., natomiast zakłady pracy na kwotę 55.554,3 tys. zł.

Udzielono 10.949 pożyczek, z tego: dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej – 9.352 tys. zł; dla zakładów pracy na dodatkowe miejsca pracy – 1597 tys. zł.

Na podstawie udzielonych pożyczek utworzono 13.028 miejsc pracy, z tego: bezrobotni utworzyli 9.451 miejsc pracy, zakłady pracy utworzyły 3.577 miejsc pracy.

W oparciu o powyższe dane można pokusić się o oszacowanie elementu pomocowego w udzielonych pożyczkach. W tym celu należy dokonać następujących obliczeń, przy dodatkowych danych potrzebnych do wycień:

- przyjmujemy, że średnie oprocentowanie kredytu w bankach komercyjnych w roku 1997 wynosiło 25,45%, natomiast w 1998 r. wynosiło 24,85%

- oprocentowanie preferencyjne pożyczek dla bezrobotnych:

- 5,1% w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,

- 8,5% w pozostałym obszarze,

- oprocentowanie pożyczek dla zakładów pracy:

- 8,5% – w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,

- 11,9% na pozostałym obszarze.

Pomoc udzieloną w roku 1997 z tytułu pożyczek można oszacować na:

Dla bezrobotnych – 108.267 tys. zł x 20,35% = 22.032 tys. zł pomocy, przy założeniu, że pomoc zlokalizowana była tylko w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem.

Kwota ta podzielona przez 8.687 daje nam kwotę pomocy na 1 utworzone miejsce pracy ok. 2,5 tys. zł.

Dla zakładów pracy – 51.844 tys. zł x 16,95% = 8.787,5 tys. zł pomocy.

Kwota ta podzielona przez 3.393 daje w wyniku kwotę pomocy na 1 nowo utworzone miejsce pracy ok. 2,5 tys. zł.

Podobne obliczenia należy przeprowadzić dla roku 1998. Tak więc, pomoc wynosiła:

Dla bezrobotnych – 124.540,1 tys. zł x 19,7% = 24.534,3 tys. zł pomocy.

Kwota ta podzielona przez 9.451 daje nam kwotę pomocy na utworzenie 1 miejsca pracy ok. 2,6 tys. zł.

Dla zakładów pracy – 55.554,3 tys. zł x 12,95% = **9.083,1** tys. zł pomocy.

Kwota ta podzielona przez 3.493 daje w wyniku kwotę pomocy na 1 utworzone miejsce pracy – 2,6 tys. zł.

Dzięki powyższym wyliczeniom można dokonać porównania efektywności obu rodzajów pożyczek, przy czym możliwe tu są dwa podejścia. Pierwsze, porównujące te instrumenty przy użyciu jako wskaźnika kwoty ponownego zatrudnienia na dodatkowych miejscach pracy oraz drugie, gdzie jako wskaźnika użyto by skali pomocy niezbędnej do utworzenia określonej liczby miejsc pracy. Gdyby przyjąć, iż pierwsze podejście akcentuje skuteczność instrumentu, a niekoniecznie jego efektywność, wówczas oba podejścia byłyby komplementarne.

Pomoc w egzekwowaniu roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy [21]

Na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Minister Pracy i Polityki Socjalnej w uzgodnieniu z Radą Funduszu może m.in. na wniosek pracodawcy zarządzić wypłacenie pracownikom jednorazowego świadczenia w wysokości nie wypłaconego wynagrodzenia za pracę za okres nie dłuższy niż 1 miesiąc, zarządzając jednocześnie udzielenie pracodawcy pożyczki w wysokości odpowiadającej kwocie składki na ubezpieczenia społeczne od należnych pracownikom, a nie wypłaconych wynagrodzeń za ten okres.

W roku 1998, terenowe biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych dokonały wypłat w kwocie 61.182.286 zł dla 177 przedsiębiorców ochraniając w ten sposób 65.550 miejsc pracy. Wśród największych beneficjentów tej formy pomocy znalazły się firmy z następujących miast:

Miejscowość	Kwota w zł	Liczba firm	Liczba ochronionych miejsc pracy
Warszawa	14.727.701,71	13	14.553
Katowice	21.016.864,10	21	19.799
Opole	5.064.312,42	4	5.642
Wrocław	1.625.323,31	9	2.361
Tarnobrzeg	1.292.621,34	2	1.241
Łódź	1.685.723,38	4	2.434
Jelenia Góra	1.418.065,69	6	1.956

[21] Odeścień j.w.

Zgodnie z danymi źródłowymi – jeżeli traktować powyższe kwoty jako pożyczki nie oprocentowane, wówczas przy uwzględnieniu pełnej kwoty dokonanych wypłat w 1998 r. tj. 61.182.286 zł – pomoc w tej formie wynosiłaby 15.203.798 zł.

Podzielenie tej kwoty przez liczbę ochronionych miejsc pracy, tj. 65.550, daje nam wskaźnik kosztów związanych z tą formą pomocy w ochranianiu 1 miejsca pracy w 1998 r. – 232 zł.

Pomoc przy realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych [22]

Na podstawie ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2 czerwca 1998 r. w sprawie zakresu, trybu i warunków wspierania środkami z budżetu państwa w 1998 r. realizacji regionalnych programów restrukturyzacyjnych oraz tworzenia instytucji lokalnych – przedsiębiorcy mogą uzyskać pomoc w postaci pożyczki lub dotacji.

Pożyczki są udzielane przez instytucje regionalne w oparciu o środki, jakie otrzymują one w postaci dotacji w ramach rezerwy celowej przeznaczonej na dane województwo w budżecie. O pożyczki te mogą ubiegać się inwestorzy realizujący inwestycje przyczyniające się do powstawania nowych miejsc pracy w dziedzinach zgodnych z kierunkami rozwoju określonymi w regionalnym programie restrukturyzacyjnym.

Pożyczki te oprocentowane są wg zmiennej stopy procentowej, ale nie może ona przekraczać połowy oprocentowania kredytu refinansowego udzielanego pod zastaw papierów wartościowych. Zwykle pożyczkobiorca musi jeszcze zapłacić opłatę prowizyjną pobieraną przez instytucję regionalną udzielającą pożyczki.

W 1998 r. instytucje regionalne udzieliły pożyczek w następującej wysokości:

Województwo	Kwota pożyczki w tys zł	Odsetki w tys zł	Deklarowane utrzymanie miejsc pracy
Koszalińskie	525,0	33,9	55
Katowickie	4.549,0	136,9	219
Łódzkie	1.000,0	-	45
Wałbrzyskie	9.372,3	1076,7	352
Ogółem	15.446,3	1247,5	671

[22] Odestanie j.w.

Szczegółowe dane, których tu nie prezentujemy wskazują, iż poszczególne instytucje regionalne stosują różną stopę oprocentowania, w związku z czym efektywność pomocy można byłoby oceniać w sposób zindywidualizowany dla poszczególnych instytucji. Dla potrzeb niniejszego opracowania wydaje się, iż wystarczy oparcie się na zbiorczych danych, co w konsekwencji prowadzi nas do ustalenia następującego poziomu wsparcia przedsiębiorców z tytułu udzielanych im pożyczek:

1998 r. – 15.446,3 tys. zł x 16,78% = 2.591,8 tys. zł
dla województw: koszańskiego – 96,6 tys. zł
katowickiego – 994,0 tys. zł
łódzkiego – 248,5 tys. zł
wałbrzyskiego – 1 068,4 tys. zł.

Przy uwzględnianiu utworzonych miejsc pracy, uzyskujemy wskaźnik kosztu utworzenia 1 miejsca pracy dla różnych instytucji regionalnych wyrażonego w postaci pomocy dla przedsiębiorcy, którą trzeba mu zaoferować, aby utworzył 1 miejsce pracy.

Jeśli chodzi o dotacje, to przedsiębiorcy zamierzający utworzyć dodatkowe miejsca pracy mogą wystąpić do wojewody z wnioskiem o przyznanie dotacji na dofinansowanie inwestycji. W 1998 r. w dwóch województwach, tj. łódzkim oraz wałbrzyskim, przedsiębiorcy otrzymali odpowiednio dotacje w wysokości 6750,0 tys. zł. oraz 1800 tys. zł.

Biorąc pod uwagę deklarowane utworzenie miejsc pracy, koszt 1 miejsca pracy wynosi:

– łódzkie – 422 tys. zł
– wałbrzyskie – 9,2 tys. zł.

Porównanie tych dwóch liczb wskazuje na znaczną dysproporcję między ww. województwami w sensie *value for money*.

Pomoc publiczna wspierająca zatrudnienie świadczona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych [23]

Na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 15 września 1982 r. w sprawie zasad umarzania i udzielania ulg w spłacaniu należności państwowych, Prezes ZUS może udzielić pomocy przedsiębiorcom w trzech podstawowych formach, tj. w postaci układu ratalnego, odroczenia terminu płatności lub wstrzymania poboru zobowiązania oraz umarzania.

Ulgi wobec płatników składek na ubezpieczenie społeczne – a ściślej, kwoty należności objętych ulgami wyniosły:

[23] Odesłanie j.w.

	w mln zł	Liczba beneficjentów
Ogółem	4.232,80	58.915
w tym:		
układy ratalne	2.623,37	55.418
odroczenie płatności	975,96	2.861
wstrzymanie poboru	154,59	11
zobowiązania		
umorzenie składek	478,97	625

Źródło: Ministerstwo Gospodarki 1999 – Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 1998 r. (cyt. dalej "Raport...")

Około 42% powyższych należności – z wyłączeniem umorzenia – przypada na przedsiębiorstwa górnictwa węgla kamiennego i brunatnego (1593,18 mln zł). Umorzenie zadłużenia z tytułu składek dotyczyło również przedsiębiorstw tego sektora i to niemal wyłącznie – 467,24 mln zł, czyli 97,5% ogółu umorzeń.

Według tego samego źródła, pomoc w formie układów ratalnych oraz odroczeń płatności, ukierunkowaną na zatrudnienie (utrzymanie miejsc pracy) można oszacować na kwotę 1.190.315 zł, z tego układy ratalne – 931.875 zł, odroczenia terminu płatności 258.440 zł łącznie z umorzeniami daje to kwotę około 480 mln zł.

Przy szacowaniu kwoty pomocy uwzględniamy stopę oprocentowania komercyjnego kredytu, traktując odroczenia lub układy ratalne jako pożyczki dla przedsiębiorców. W tym kontekście można mieć wątpliwości, czy stopa komercyjna jest tą właściwą stopą odniesienia przy obliczaniu elementu pomocowego. Wydaje się, iż właściwszą byłaby stopa przeterminowanych należności budżetowych, gdyż przedsiębiorca, który ma zaległości w ZUS zwykle nie posiada zdolności kredytowej, a co za tym idzie w przypadku odmowy odroczenia lub zawarcia układu ratalnego, naliczane byłyby odsetki karne.

Jeśli chodzi o układ ratalny, to w 15 przypadkach na 19 dotyczył on przedsiębiorstw prywatnych działających w woj. katowickim (w 73%) w różnych branżach (bez dominującej).

Przyjmujemy, iż pomoc stanowiły odroczenia, ukierunkowana na utrzymanie zatrudnienia, zasady ratalne oraz wstrzymanie pobory, jakkolwiek wiele przemawia za tym, iż umorzenia mają analogiczny charakter.

Pomoc publiczna wspierająca zatrudnienie udzielana przez Ministra Gospodarki oraz Ministra Skarbu Państwa [24]

Minister Gospodarki wykonując ustawę budżetową na 1998 r. udzielił pomocy w

[24] W tej części publikacji wykorzystujemy dane zawarte w "Raporcie o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorstwom w 1998 r.", Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 1999, s.20-21.

formie dotacji na restrukturyzację zatrudnienia przedsiębiorstwom należącym do następujących branż:

– górnictwo węgla kamiennego i brunatnego	– 502,46 mln zł (80 firm)
– kopalnictwo rud metali	– 0,75 mln zł (1 firma)
– pozostałe górnictwo i kopalnictwo (barytu i soli)	– <u>0,19 mln zł (2 firmy)</u>
Razem	503,40 mln zł.

Z kolei, Minister Skarbu Państwa, opierając się na Rozporządzeniu RM z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw, udzielił w 1998r. pomocy, w formie dotacji w ramach funduszu EFSAL, firmom z następujących branż:

– produkcja art. spożywczych i napojów	– 0,14 mln zł
– produkcja tkanin	– 0,84 mln zł
– garbowanie i wyprawianie skór	– 0,08 mln zł
– produkcja metali	– 6,55 mln zł
– produkcja maszyn i urządzeń	– <u>0,14 mln zł</u>
Razem	7,75 mln zł.

Co ciekawe, dotacja Ministra Gospodarki koncentrowała się na przedsiębiorstwach państwowych, natomiast dotacje w ramach EFSAL dotyczyły, po połowie, przedsiębiorstw prywatnych i państwowych. Dane źródłowe dostarczone Ministerstwu Gospodarki dla potrzeb sporządzenia "Raportu ..." nie pozwalają na oszacowanie efektywności pomocy, ani też na ustalenie jej relacji do utrzymanych miejsc pracy.

Pozostałe rodzaje pomocy w sferze zatrudnienia

Zgodnie z danymi zawartymi w "Raporcie ..." należałoby wskazać na jeszcze inne, nie omawiane do tej pory instrumenty pomocy dla przedsiębiorców. Poniżej wskazujemy na podstawowe z nich:

Podatkowa ulga inwestycyjna w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym

Ulga ta została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie odliczenia od dochodu wydatków inwestycyjnych w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Ulga ta polega na odliczeniu od dochodu do opodatkowania 50% kwoty wydatków inwestycyjnych lub 75% takich wydatków ponoszonych w gminie o liczbie mieszkańców do 5 tys. osób. Wymaga się, aby osobami zatrudnionymi były osoby uprzednio zarejestrowane jako bezrobotne.

Z tego tytułu przedsiębiorcy (osoby prawne) otrzymali jako pomoc 10,1 mln zł.

Dotacje lub pożyczki udzielane przez Ministra Finansów na podstawie upoważnienia Rady Ministrów ze środków budżetu państwa (EFSAL)

Instrument ten funkcjonuje na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie wytycznych realizacji budżetu państwa w zakresie wydatków przeznaczonych na wsparcie restrukturyzacji i osłony likwidacji przedsiębiorstw. Pomoc przeznaczana jest dla przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Przyznawana jest jednorazowo w formie dotacji – na osłony (w tym odprawy) dla zwalnianych pracowników – oraz na pożyczki na sfinansowanie restrukturyzacji. W 1998 r. z tego tytułu udzielono pomocy w kwocie 7,01 mln zł 29 beneficjentom.

Zwolnienie od podatku dochodowego podatników zatrudniających osoby niepełnosprawne

W 1998 r. zakłady pracy będące osobami prawnymi, które zatrudniały osoby niepełnosprawne uzyskały ulgę podatkową w kwocie 50 mln zł, a zakłady pracy chronionej (ZPCh) zwolniono z podatku dochodowego w kwocie 313 mln zł. Instrument ten trudno jest jednoznacznie scharakteryzować, gdyż kwota zatrzymanego w przedsiębiorstwie typu ZPCh podatku dochodowego musi zostać rozdysponowana w prawem określony sposób (10% na PFRON, a 90% na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych).

Element pomocowy trudny jest do oszacowania, gdyż nie można z góry określić, jaki stopień obniżenia wydajności wiąże się z zatrudnianiem osoby niepełnosprawnej i czy ulga podatkowa z naddatkiem czy też adekwatnie rekompensuje straty przedsiębiorcy w tej sytuacji. W przypadku ZPCh atrakcyjność tego instrumentu wynika głównie z możliwości swobodnego interpretowania przepisów prawa, regulujących posługiwanie się tym instrumentem. Gdyby jednak przyjąć, iż ww. ulgi i zwolnienia mają charakter specyficzny, co nie jest oczywiste, wówczas element pomocowy równałby się sumie powyższych kwot, tj. 363 mln zł.

Pomoc udzielana przez PFRON

Fundusz, utworzony na podstawie art.45 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, udzielił pomocy przedsiębiorcom w następujących formach:

1) Dotacji na:

– zatrudnienie osób niepełnosprawnych w ZPCh	– 63,37 mln zł
– restrukturyzację ZPCh	– 7,16 mln zł
– dopłaty do oprocentowania kredytów ZPCh	– 86,13 mln zł
Razem	156,66 mln zł.

2) Kredytów preferencyjnych dla ZPCh.

Kredyty te były udzielane w celu zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych i były związane z wprowadzaniem nowych technologii, modernizacją procesów technologicznych, wdrażaniem nowych asortymentów oraz z przedsięwzięciami realizowanymi na obszarach tych województw, w których jest największe bezrobocie wśród osób niepełnosprawnych.

Wartość kredytu wynosiła 27,83 mln zł.

Element pomocowy zawarty w tych kredytach – wg szacunkowych obliczeń "Raportu..." – wynosił ok. 4 mln zł.

Precyzyjne jednak wyliczenie wymagałoby znajomości:

- wielkości kredytów o określonym okresie karencji (oprocentowanych wg stopy równej 12% stopy redyskonta weksli NBP powiększonej o 3 punkty procentowe),
- wielkości kredytów o określonym okresie spłaty (oprocentowanych wg stopy równej 50% stopy redyskonta weksli NBP powiększonej o 2 punkty procentowe),
- stopy referencyjnej wg której dokonywałoby się dyskontowanie pożyczek do wartości bieżącej (np. stopa między bankowego SWOP-u).

Umarzenie zadłużenia wobec PFRON

Zakłady zatrudniające powyżej 50 pracowników mają obowiązek dokonywania miesięcznych wpłat na PFRON wg formuły motywującej do osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych co najmniej 7%. W prawem przewidzianych sytuacjach Prezes Zarządu PFRON może umorzyć na wniosek przedsiębiorcy zaległości lub odsetki z tytułu wpłaty na Fundusz. Jak podaje "Raport ...", w 1998 r. z tej formy korzystało 686 beneficjentów na kwotę 39,75 mln zł.

Można mieć wątpliwości, czy ten instrument prawny posiada cechy pomocy na zatrudnianie osób niepełnosprawnych, gdyż w gruncie rzeczy, uwalnia on od sankcji przedsiębiorców niechętnych zatrudnianiu ww. osób. W związku z powyższym kwotę 39,75 nie zaliczamy do środków pomocowych w sferze zatrudnienia, choć z pewnością stanowią one pomoc ogólną.

Odroczenie i rozłożenie na raty płatności wobec PFRON

Do tej formy pomocy mają w pełni zastosowanie nasze uwagi powyżej poczynione, w związku z czym kwotę 31,3 mln zł wskazaną w "Raporcie ..." nie zaliczamy do pomocy dla zatrudnionych.

Odroczenie i rozłożenie na raty płatności podatków

Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa przedsiębiorcy, w trybie wnioskowym, mogą ubiegać się o odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatków. Motywowane to zwykle bywa trudną sytuacją finansową firmy. W pewnym

sensie instrument ten służy ochronie miejsca pracy w firmach przeżywających czasowe trudności.

W 1998 r. dokonano odroczeń i rozłożeń na raty płatności podatków na kwotę łączną 324,3 mln zł.

Element pomocy stanowi różnicę pomiędzy wysokością średniej stawki opłaty prologacyjnej a średnią oprocentowania kredytów komercyjnych pomnożoną przez wartość odroczonej i rozłożonej na raty płatności podatków. Wartość pomocy w tej formie wyniosła 7,1 mln zł.

Ulgi i zwolnienia podatkowe dla podmiotów z udziałem zagranicznym

Na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, inwestorzy uzyskują pomoc w postaci zachęty inwestycyjnej, dzięki której spodziewano się utworzyć nowe miejsca pracy oraz utrzymać już istniejące. Możliwość skorzystania z tej formy pomocy obwarowana była jednak koniecznością spełnienia przez spółkę jednego z poniżej wymienionych warunków:

- 1) prowadzić działalność w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,
- 2) zapewniać wdrożenie nowych rozwiązań technologicznych,
- 3) sprzedawać przynajmniej 20% swojej produkcji na eksport.

Z tytułu powyższej formy wspomagania finansowego, spółki z udziałem zagranicznym uzyskały pomoc w kwocie ok. 196,7 mln zł.

Pakiet instrumentów pomocowych stosowanych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. [25]

Na gruncie ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi przyjęto szereg rozwiązań, które w istocie swej stanowiły pomoc publiczną dla przedsiębiorców. Mamy tutaj na myśli następujące działania pomocowe:

- świadczenia na wypłatę wynagrodzeń z FGŚP (na okres przewidziany w ustawie),
- nie oprocentowane pożyczki dla pracodawców z FGŚP,
- możliwość umorzeń w 100% pożyczek dla osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą lub ZPCh-ów, gdy w związku z powodzią nastąpiła utrata możliwości spłaty,

[25] W tej części opracowania korzystamy z danych Krajowego Urzędu Pracy

– możliwość uzyskania przez pracodawców refundacji kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu zatrudniania bezrobotnych zamieszkałych w gminach dotkniętych powodzią lub osób nie będących bezrobotnymi, jeżeli pracodawca prowadzi działalność w takiej gminie,

– nie oprocentowane pożyczki na wznowienie działalności gospodarczej,

– umorzenie pożyczki zaciągniętej na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu, gdy dalsze prowadzenie działalności na którą udzielono pożyczki nie jest możliwe wskutek powodzi,

– bezzwrotna pomoc dla posiadaczy gospodarstw rolnych lub osób prowadzących działy specjalne,

– zmiana warunków spłaty należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa przez spółki będące stronami umowy ze Skarbem Państwa w tym przedmiocie,

– zaniechanie wymierzania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustaw o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, o ile nastąpiło w związku z powodzią,

– umorzenie należności ZUS, PFRON, FGŚP oraz FP z tytułu składek (również składki na KRUS mogą być umorzone).

Z tytułu wsparcia np. z Funduszu Pracy zaangażowane zostały w roku 1998 następujące środki:

1) z tytułu świadczeń specjalnych – 15671,2 mln zł,

2) z tytułu aktywanych form – 16684,9 mln zł.

Razem wydatkowano, w ramach działań związanych z usuwaniem skutków powodzi z tego źródła 32356,1 mln zł.

Z kolei, wg stanu na 30 czerwca 1999 r. wydatkowano w ramach kwot zarządzonych na pożyczki przez MPiPS ze środków FGŚP następujące kwoty:

Biura Terenowe FGŚP	Kwota zarządzona MPiPS	Kwota wypłacona z FGŚP (art.5 ust.1)
Dolnośląskie	4.946.538,25	4.821.173,33
Kujawsko-Pomorskie	79.735,67	79.745,67
Lubelskie	2.905,00	2.905,00
Lubuskie	971.131,97	956.656,45
Małopolskie	384.204,30	376.840,79
Opolskie	6.033.922,74	5.949.492,35
Podkarpackie	44.227,68	44.327,68
Śląskie	4.460.986,87	4.459.420,37
Wielkopolskie	13.591,76	13.591,76
Zachodnio-Pomorskie	12.666,44	12.666,44
Ogółem	16.949.920,68	16.716.818,84

Źródło: Materiały i opracowania Krajowego Urzędu Pracy, 1999

5. Wielkość pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie. Próba syntezy

Dokonując zbiorczego zestawienia kwot pomocy jaką uzyskali przedsiębiorcy z tytułu utrzymywania lub tworzenia miejsc pracy w Polsce, ograniczymy się do danych za 1998 r., gdyż obecnie nie dysponujemy pełnymi danymi za 1999 r. Wstępne oszacowanie skali pomocy ze środków publicznych ukierunkowanej na zatrudnienie przedstawiają poniższe tabele.

Udział dominujących instrumentów pomocy w sferze zatrudnienia wmln zł [26]					
Rok	Grupa A1	Grupa A2	C ₁	C ₂	Razem
1998	156,00	363,0	15,2	7,1	541,20
	7,01	10,1	2,6	1,1	20,81
	503,40	196,7	4,0		704,10
	8,50	31,0	2,65		42,15
	7,75		33,60		41,35
Razem	683,26	600,8	58,05	8,2	Ok. 1350
%	50,60	44,5	4,3	0,6	100

Udział poszczególnych typów pomocy w sferze zatrudnienia w mln zł			
Rok	Pomoc regionalna	Pomoc sektorowa	Pomoc horyzontalna
1998	31,0	503,40	7,1
	2,65	7,75	15,2
	33,60	7,10	1,1
	10,1	-	160,6
	8,5	-	196,7
	2,6		363,0
Razem	88,45	518,25	743,1
%	6,55	38,40	55,05

W świetle powyższych danych można poczynić następujące spostrzeżenia.

I. Ogólna wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w 1998 r. [27], wg "Raportu ..." wyniosła około 6762,3 mln zł (dane wstępne z września br.), w związku z czym oszacowana przez nas łączna kwota pomocy w sferze zatrudnienia, tj. 1350 mln zł

[26] W prezentacji posługujemy się klasyfikacją przedstawioną w roz. 2 niniejszej publikacji.

[27] Zob. "Raport..." op. cit., s. 7.

stanowiła blisko 20% ogólnej wartości pomocy. Do udziału tego należy jednak podchodzić z ostrożnością, gdyż pewne kwoty pomocy zidentyfikowane w niniejszym opracowaniu wydają się nie być uwzględniane w "Raporcie ...", z drugiej zaś strony wiele instrumentów pomocy posiada charakter niejednoznaczny i trudno je uznać za specyficznie zorientowane na podtrzymywanie lub zwiększanie zatrudnienia. Dalsze badania powinny starać się bardziej uściślić charakterystykę instrumentów specyficznych dla pomocy w sferze zatrudnienia, tak aby nie kwalifikować jako takie działań pomocowych o celach szerszych niż wąsko rozumiane utrzymanie lub tworzenie miejsc pracy. Wydaje się to być jednak problemem trudno przewidywalnym z uwagi na rodzaj danych, jakie są w dyspozycji administracji rządowej.

2. Udzielona pomoc w sferze nas interesującej stanowiła ok. 0,36% wartości dodanej brutto w sektorze przedsiębiorstw, natomiast pomoc ogółem stanowiła 1,8% tej wartości.

3. W przeliczeniu na 1 pracującego w przemyśle, wartość interesującej nas pomocy wyniosła ok. 430 zł/1 pracującego, natomiast analogiczny wskaźnik dla pomocy ogółem wynosi 2146 zł/1 zatrudnionego.

4. Pomoc w sferze zatrudnienia w 1998 r. wynosiła ok. 0,24% PKB, natomiast wartość tego wskaźnika dla pomocy ogółem wynosiła 1,2%.

5. Zwraca uwagę zbieżność tendencji w posługiwaniu się przez władze publiczne instrumentarium pomocowym w przypadku pomocy ogólnej oraz pomocy w sferze zatrudnienia. W obu przypadkach lwią część działań pomocowych stanowią dotacje oraz subsydia podatkowe.

6. Zastanawiający jest wyższy udział procentowy pomocy horyzontalnej niż sektorowej w pomocy ogółem w sferze zatrudnienia, co stanowi odwrócenie analogicznej relacji w przypadku udziału tych rodzajów pomocy w pomocy ogółem dla wszystkich rodzajów pomocy (pomoc sektorowa 59,7%; pomoc horyzontalna 40,0%; pomoc regionalna 0,3%).

6. Ocena pomocy w sferze zatrudnienia z punktu widzenia jej efektywności

Problem efektywności pomocy

Przedstawiony powyżej wstępny katalog instrumentów wspierających finansowo przedsiębiorców w celu utrzymania lub zwiększenia zatrudnienia prowokuje do postawienia problemu efektywności działania władz publicznych w tej dziedzinie. Problem ten, jak wiadomo, można rozpatrywać z kilku, co najmniej, punktów widzenia.

W ramach pierwszego z nich w badaniach nad subsydiami akcent kładzie się na analizę ich skuteczności oraz efektywności kosztowej przy rozwiązywaniu problemów występujących w określonych sektorach, a nie na ocenianie ich efektów alokacyjnych w kategoriach ekonomii dobrobytu. Posługując się różnymi modelami równowagi [28] w gospodarce, przy bardzo silnych założeniach upraszczających, uzyskano interesujące dla nas wyniki dotyczące efektów kosztowych różnych form pomocy w sferze zatrudnienia, a ściślej ich efektywności kosztowej. I tak, okazało się, że w sytuacji, gdzie celem było utrzymanie poziomu zatrudnienia w znaczącym gospodarczo i społecznie sektorze dotkniętym dekonjunkturą, a konkretnie w przemyśle stalowym, porównanie dwóch instrumentów, tj. subsydium do ceny stali rzędu 2,1% oraz regionalnego subsydium płacowego, prowadzi do wniosku, iż ten sam efekt w pierwszym przypadku osiąga się przy wydatku ok. 2,5 mld DM w skali roku, natomiast w drugim – kosztem ok. 0,7 mld DM z tendencją malejącą [29]. Podobne badania prowadzono przy użyciu modelu makroekonomicznego, nad efektywnością kosztową subsydiów płacowych generalnych oraz specyficznych subsydiów płacowych w ujęciu krańcowym [30]. W konkluzji uznano, że subsydia generalne mają przewagę nad subsydiami w ujęciu krańcowym (tj. do każdego utworzonego miejsca pracy) z uwagi na barierę informacyjną towarzyszącą zwykle tym ostatnim.

W ramach alternatywnej perspektywy, rozważając kwestię efektywności działań pomocowych można zastanawiać się nad tym, czy i na ile określone działanie ma charakter proefektywnościowy. Najczęściej kwestia ta pojawia się w kontekście *market failures* i wówczas chodzi o odpowiedź na pytanie, czy efektem pomocy publicznej dla przedsiębiorcy (ów) jest tzw. Pareto – improvement, czyli towarzyszący mu wzrost efektywności alokacyjnej, czy też skutek jest zupełnie odwrotny. Dobrym przykładem takich badań jest *case study* przygotowane przez Austrialskie Centrum Badań nad Międzynarodowymi Stosunkami Gospodarczymi, a dotyczące subsydiów do węgla w RFN [31]. W badaniach tych wykorzystano model Dixona, dzięki któremu można było próbować uchwycić efekty alokacyjne rozmaitych instrumentów subsydialnych, a w szczególności ich wpływ na poziom PKB, zatrudnienia, bilansu handlu zagranicznego itp. Rezultatem tych analiz była następująca konstatacja:

– w 1987 r. pomoc publiczna dla sektora węglowego wynosiła 10,6 mld DM,

[28] Zob. Dixon, P.B., Paramenter, P.R., Sutton, J., Vincent, D.P. (1982). "Orani, a multisectoral model of the Australian economy", Amsterdam.

[29] Zob. na ten temat: Gerken, E., Gross, M., Lachler, V. (1986). "The causes and consequences of steel subsidization in Germany", *European Economic Review*, 30 (1986), ss. 773-804.

[30] Zob. Whitley, J.D., Wilson, R.A. (1983). "The macroeconomic merits of a marginal employment subsidy", [w:] *The Economic Journal*, 93 (1983), ss. 862-880.

[31] Zob. Weiss, F.D., Heitger, B., Jüttemeier, K.H., Kirkpatrick, G., Klepper, G. (1988). "Trade Policy in West Germany", Tübingen.

– zaniechanie dopłat do cen węgla przyniosłoby w rezultacie wzrost PKB o 38 mld DM oraz wzrost netto zatrudnienia rządu 157 tys. osób,

– spadek cen energii elektrycznej oddziaływałby korzystnie na inne sektory i przyniósłby rozwój eksportu takich branż, jak np. produkcja żelaza i stali, przemysł maszynowy.

Innym przykładem oceny w kategoriach efektywności pomocy mogą być wyliczenia dokonywane przy okazji oszacowywania globalnych efektów finansowych utworzenia specjalnych stref ekonomicznych.

Według szacunków Ministerstwa Gospodarki po stronie korzyści należy zapisać: a) wpływy do budżetu państwa w postaci wpłat z tytułu VAT (51,5 mln zł), b) trudne do oszacowania wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych płaczonego przez nowo zatrudnionych pracowników w przedsiębiorstwach działających w strefach, c) oszczędności budżetu państwa z tytułu nie wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych.

Po stronie strat umieszcza się zwykle kwoty nie pobranego podatku dochodowego od inwestorów (na koniec 1998 r. ok. 47,5 mln zł). Do bilansu wprowadza się również straty budżetów gminnych z tytułu nie pobranego podatku oraz opłat lokalnych (np. w podstrefie gliwickiej zwolnienie GM z tytułu obciążeń lokalnych oznacza stratę dla budżetu gminy rządu 2,5 mln rocznie).

Bardziej szczegółowy bilans korzyści i strat zawiera analiza skutków ekonomicznych dla Skarbu Państwa utworzenia jednej ze stref. Pozycjami w tym bilansie są:

po stronie korzyści:

- 1) wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zatrudnionych w strefie,
- 2) wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zatrudnionych poza strefą,
- 3) wpływy z tytułu składek na rzecz ZUS z powodu zwiększenia zatrudnienia w strefie,
- 4) wpływy z tytułu składek na rzecz ZUS z powodu zwiększenia zatrudnienia poza strefą,
- 5) oszczędności z tytułu zmniejszenia wypłat zasiłków z powodu zatrudnienia bezrobotnych w strefie,
- 6) oszczędności z tytułu zmniejszenia wypłat zasiłków z powodu zatrudnienia bezrobotnych poza strefą,
- 7) wpływy z tytułu podatku VAT w strefie,
- 8) wpływy z tytułu podatku VAT poza strefą,
- 9) wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych inwestujących w strefie,
- 10) wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych inwestujących poza strefą.

po stronie strat:

11) kwota udzielonych ulg w podatku dochodowym od osób prawnych inwestujących w strefie,

12) kwota udzielonych ulg w podatku od nieruchomości od osób prawnych inwestujących w strefie.

Różnica pomiędzy wpływami i ulgami w okresie funkcjonowania strefy, o której mowa, oszacowana została na kwotę 63.111.461 tys. zł.

Jak widać ten typ analizy zdecydowanie różni się od analiz, o których była mowa w pkt 1 i 2, choćby pod dwoma względami. Po pierwsze, uwzględnia się w nim głównie aspekt finansowy, a ściślej fiskalny, całego przedsięwzięcia. Po drugie, zbyt jednostronnie traktuje się efekty w sferze zatrudnienia w otoczeniu bezpośrednim strefy. Wiadomo przecież, iż zjawiskiem towarzyszącym tworzeniu stref specjalnych jest tzw. dyslokacja/relokacja zatrudnienia, w związku z czym należałoby w analizie operować wskaźnikiem netto wzrostu zatrudnienia w skali globalnej.

Istnieje jeszcze jeden aspekt problemu efektywności, na który warto zwrócić uwagę. Jak można było zauważyć, w trakcie lektury danych empirycznych dotyczących skali pomocy, posługiwaliśmy się dwoma jej ujęciami, tj. ujęciem opartym na koszcie dla budżetu (pomoc bezpośrednia, np. dotacje) oraz ujęciu akcentującym korzyść dla beneficjenta, w przypadku np. "miękkiego" kredytowania. W obu jednak przypadkach stosowaliśmy wskaźnik wielkości pomocy na 1 utworzone/utrzymane miejsce pracy. Operując tym wskaźnikiem można również ocenić efektywność działań pomocowych z punktu widzenia maksymalizacji liczby utworzonych/utrzymanych miejsc pracy przy danym budżecie pomocowym dokonując w tym celu przesunięć środków zgodnie z zasadami opartymi na ich krańcowej produktywności. We wszelkich tego typu analizach rozsądniejsze jednak byłoby posługiwanie się jednorodnym ujęciem pomocy np. opartym na koszcie dla budżetu, tak jak to robi się w postępowaniach antysubwencyjnych opartych na art.6 Kodeksu subsydiów WTO.

Bibliografia

Centre for International Economics (1992), "Costs of Coal Industry Assistance in West Germany". Canberra.

Cool, K., Neven, D.J. and Walter, I. (eds.) (1992). "European Industrial Restructuring in the 1990s". Macmillan, London.

Gerritse, R. (ed.) (1990). "Producer Subsidies". London, 122–33.

Harden, I. (ed.) (1993). "State Aid: Community Law and Policy". Bundesanzeiger, Trier.

Kierzkowski, H. (ed.) (1987). "Protection and Competition in Internal Trade". Blackwell, Oxford.

Krugman, P. (ed.) (1986). "Strategic Trade Policy and the New International Economics". MIT Press, Cambridge, Mass.

Martin, S., (1991). "Socially Acceptable Distortion of Competition: EC Policy on State Aid". *European Law Review* 79–111.

Ottervanger, T. and Slot, P. J., (1993). "EC State Aids". Chancery Law Publishing, London.

Quigley, C., (1988). "The Notion of State Aid in the EEC". *European Competition Law Review* 242–56.

Scheuing, D.H., (1974). "Les aides financieres publiques". Berger-Levrault, Paris.

Schina, D. (1987). "State Aids under the EEC Treaty". ESC, Oxford.

Slot, P.J., (1990). "Procedural Aspects of State Aids: The Guardian of Competition versus the Subsidy Villains?". *27 Common Market Law Review* 741–60.

Whiting, A. (ed.) (1976). "The Economics of Industrial Subsidies". HMSO, London.

Whitley, J.D. and Wilson, R.A., (1993). "The Macroeconomic Merits of a Marginal Employment Subsidy". *93 The Economic Journal* 862–80.

Wishlade, F.G., (1993). "Competition Policy, Cohesion and the Coordination of Regional Aids in the European Community". *European Competition Law Review* 143–50.