

Wyłączenia zintegrowane

KOMISJA EUROPEJSKA ZROBIŁA PORZĄDKI W SWOICH BIURKACH

Jerzy Gontarz

Szczególny rodzaj pomocy publicznej, oparty na tzw. wyłączeniach grupowych, doczekał się megarozporządzenia (800/2008) zastępującego rozproszone i niejednolite przepisy.

Zanim zagłębimy się w analizę nowego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, przypomnijmy, że pomoc publiczna dzieli się na pomoc sektorową, horyzontalną oraz regionalną. Pomoc regionalna oraz horyzontalna – zdaniem Komisji Europejskiej – nie szkodzą zasadzie konkurencyjności na rynku. Inaczej jest z pomocą sektorową, która – według KE – poprzez wspieranie pojedynczych liczących się graczy rynkowych godzi w zasady konkurencyjności.

Nasza specyfika

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej z wieloma obciążeniami i niezrestrukturyzowanymi branżami. Musi niejako udzielać pomocy sektorowej swoim niektórym przedsiębiorstwom. Dotychczas przeznaczano ją na restrukturyzację sektora górnictwa węgla kamiennego oraz sektora budownictwa okrętowego. Czasem pomoc ta budzi wątpliwości i zniecierpliwienie KE (przykładem ostatnia sprawa polskich stoczni). W momencie przystępowania naszego kraju do Unii Europejskiej (rok 2004) połowę udzielonej pomocy publicznej stanowiła pomoc horyzontalna (dotyczy w równym stopniu przedsiębiorców, niezależnie od regionu, w którym działają), 32% – sektorowa, a około 10% – regionalna (uzyskiwana przez przedsiębiorstwa działające w poszczególnych województwach). Udział pomocy sektorowej będzie stopniowo malał. Ma to również związek z unijnymi funduszami, z których nasz kraj otrzymał ogromny

zastrzyk na lata 2007-2013. Programy operacyjne, zasilane z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, mają przede wszystkim charakter horyzontalny i regionalny (nie są nastawione na wspieranie poszczególnych sektorów).

Sprytne wyłączenia

Udzielanie pomocy publicznej w zasadzie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Komisja uznała jednak, że pewne kategorie pomocy nie wymagają każdorazowego zatwierdzenia i przyzwoliła na udzielanie pomocy w ramach tzw. wyłączeń blokowych (używa się też określenia „wyłączenia grupowe”). Na podstawie rozporządzeń opisujących kryteria udzielania pomocy państwa członkowskie mogą wspierać rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), działalność szkoleniową oraz zatrudnienie, a także prace badawczo-rozwojowe. Rozporządzenia te są uniwersalne dla całego obszaru wspólnoty. Projekty programów przewidujących przyznanie wsparcia w ramach wyłączeń grupowych w Polsce wymagają opinii prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Określa on, czy projekt przewiduje udzielenie pomocy publicznej, czy jest zgodny z zasadami wspólnego rynku oraz proponuje ewentualne zmiany.

Udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych jest szybsze i wygodniejsze, ponieważ nie wymaga akceptacji Komisji. Rozporządzenia regulujące udzielanie tej pomocy bywają jednak kłopotliwe, zwłaszcza w sytuacji tworzenia rozwiązań indywidualnych w nowych państwach członkowskich i regionach UE. Kłopoty interpretacyjne i brak elastyczności

rozporządzeń sprawiają, że przy tworzeniu nowych schematów działań w ramach programów operacyjnych państwa członkowskie i regiony decydują się na wdrażanie własnych programów pomocowych, które następnie są przedkładane Komisji do akceptacji. Notyfikowany program zapewnia państwu członkowskiemu większą elastyczność w udzielaniu pomocy i zwykle może być lepiej dopasowany do potrzeb beneficjentów.

Problem wyłączeń w starych programach

Zaprezentujmy to na przykładzie programów unijnych. W latach 2004-2006 w Polsce udzielano wsparcia przedsiębiorstwom w ramach trzech programów współfinansowanych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny: Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP), Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL) i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Aby można było udzielać wsparcia przedsiębiorstwom, schematy pomocy musiały zostać dostosowane do wytycznych polityki konkurencji realizowanej przez państwa Unii Europejskiej (proces notyfikacji). I tak w ramach SPO WKP notyfikowano dziesięć programów pomocowych, natomiast w ramach ZPORR – trzy programy. Część schematów wsparcia dla firm realizowano za pomocą wyłączeń blokowych (szkolenia, zatrudnienie i rozwój MSP oraz na prace badawczo-rozwojowe). W takim wypadku wystarczy, że spełnia się ogólne zasady wyłączeń blokowych, wtedy nie trzeba ich notyfikować

Przykład obowiązujących do niedawna rozporządzeń dotyczących wyłączeń grupowych

Przedmiot wyłączenia	Akt prawny
Szkolenia	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej Rozporządzenie Komisji (WE) nr 363/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 68/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy szkoleniowej
Małe i średnie przedsiębiorstwa	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro-, małych i średnich (notyfikowane jako dokument nr C(2003)1422)
Zatrudnienie	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia
Regionalna pomoc inwestycyjna	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej

w Komisji Europejskiej. W ramach wyłączeń blokowych mamy do czynienia z dwoma schematami pomocowymi SPO WKP, sześcioma schematami SPO RZL oraz dwoma ZPORR.

Notyfikowanie programów pomocowych nie jest sprawą łatwą, konieczne są negocjacje z Komisją Europejską, a w szczególności z Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji. Negocjacje o takim charakterze Polska rozpoczęła w 2003 roku i skończyła w 2004,

ale niektóre schematy były negocjowane aż do roku 2006. Nie wszystko szło nam łatwo. Bardzo długo na przykład czekaliśmy na notyfikowanie programu dotyczącego funduszu kapitału załączkowego, który został uruchomiony najpóźniej w całym SPO WKP (poddziałanie 1.2.31)¹. System pożyczek i poręczeń również nie podlegał pod wyłączenia blokowe i wydawało się, że nie będzie można uniknąć procedury notyfikacyjnej. W tym wypadku zdecydowano

się jednak na skorzystanie z innej formuły pomocy – de minimis (wówczas pomoc udzielona w ciągu trzech kolejnych lat jednemu beneficjentowi nie mogła przekroczyć 100 tys. euro).

Wielkie porządki

Komisja Europejska na podstawie zdobytych doświadczeń doszła do wniosku, że konieczne jest wprowadzenie uproszczeń



Fot. Artur Hojny

W rozporządzeniu zajęto się kategorią pomocy dla pracowników niepełnosprawnych.

i zmian niektórych warunków określonych w rozporządzeniach (WE) nr 68/2001, nr 70/2001, nr 2204/2002 oraz nr 1628/2006. Te trzy pierwsze zresztą wygasły 30 czerwca 2008 r. Wymienione przepisy należy zastąpić jednym rozporządzeniem, a zmiany powinny zapewnić skuteczniejsze monitorowanie pomocy przez Komisję. Prace nad nowym rozporządzeniem Komisja Europejska rozpoczęła w I połowie 2007 r. Po przeszło rocznych konsultacjach opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 (z 6 sierpnia 2008 r.), uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu. To ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych już zaczęło obowiązywać, zaś rozporządzenie 1628/2006 zostało uchylone. Odpowiednie rozporządzenia będą się stopniowo ukazywać w państwach członkowskich. Bardzo prawdopodobne, że dotychczasowe schematy pomocy oparte na wyłączeniach blokowych będą podlegały modyfikacjom.

Diagnoza i efekt zachęty

Rozporządzenie zawiera opis najważniejszych obszarów, do których się odnosi w zapisach szczegółowych. W rozdziale I zestawiono wspólne, zharmonizowane definicje i przepisy horyzontalne. Stwierdzono, że uproszczenie i zwiększenie przejrzystości powinno wzmocnić efekty wdrażania strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, szczególnie w sektorze MSP. Rzeczywiście, analiza rozporządzenia przynosi pozytywną refleksję – kierunek wyznaczony przez strategię lizbońską jest tu zachowany, a poszczególne artykuły są wierne jej postulatam.

Pojawiają się tu ważne dla zrozumienia całości elementy, na przykład kluczowe pojęcie „efekt zachęty”. Wyłączenia blokowe mają bowiem zastosowanie do pomocy wywołującej efekt zachęty. Kiedy pojawia się ów efekt? Artykuł 8 mówi: „Uznaje się, że pomoc przyznana MSP i objęta niniejszym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty, jeśli beneficjent przed rozpoczęciem prac nad projektem lub działaniem złożył do danego państwa członkowskiego wniosek o przyznanie pomocy”. Dalej mowa o dużych przedsiębiorstwach. Pomoc przyznana dużym przedsiębiorstwom i objęta niniejszym rozporządzeniem wywołuje efekt zachęty, gdy dodatkowo dokumentacja przygotowana przez taką firmę spełnia co

najmniej jedno z poniższych kryteriów:

- znaczące zwiększenie rozmiaru projektu/ działania dzięki środkowi pomocy,
- znaczące zwiększenie zasięgu projektu/ działania dzięki środkowi pomocy,
- znaczące zwiększenie całkowitej kwoty wydanej przez beneficjenta na projekt/ działanie dzięki środkowi pomocy,
- znaczące przyspieszenie zakończenia projektu lub działania,
- w wypadku regionalnej pomocy inwestycyjnej fakt, że w razie braku pomocy projekt nie zostałby zrealizowany.

Dokument na nowo precyzuje progi pomocy indywidualnej (ich przekroczenie powoduje obowiązek powiadomienia KE) dla poszczególnych kategorii wyłączeń, np.:

- pomoc inwestycyjna i pomoc na zatrudnienie dla MSP: 7,5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt inwestycyjny;
 - pomoc inwestycyjna na ochronę środowiska: 7,5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt inwestycyjny;
 - pomoc na projekty badawczo-rozwojowe i studia wykonalności:
- (i) jeżeli projekt obejmuje głównie badania

podstawowe: 20 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt/ studium wykonalności;

- (ii) jeżeli projekt obejmuje głównie badania przemysłowe: 10 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt/ studium wykonalności;
- (iii) dla wszystkich innych projektów: 7,5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt/studium wykonalności;
- (iv) w wypadku projektów EUREKA kwoty określone w punktach (i), (ii) i (iii) zostają podwojone;
- pomoc na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej dla MSP: 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na jeden projekt;
- w przypadku pomocy na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji: 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie.

Przejrzysta struktura

Najwięcej konkretnych informacji zawiera rozdział II rozporządzenia 800/2008. Tu można znaleźć szczegółowe odpowiedzi dotyczące różnych kategorii pomocy. Rozdział ma przejrzystą strukturę, która ułatwia odnalezienie interesującego

Wybrane definicje przyjęte w rozporządzeniu 800/2008:

Pomoc – każdy środek spełniający wszystkie kryteria, o których mowa w art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

Program pomocy – każdy akt prawny, na podstawie którego, bez dodatkowych środków wykonawczych, można przyznać pomoc indywidualną przedsiębiorstwom, określonym w sposób ogólny w tym akcie, oraz każdy akt prawny, na podstawie którego przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom można przyznać pomoc niezwiązaną z konkretnym projektem na czas nieokreślony lub o nieokreślonej wysokości.

Pomoc indywidualna – oznacza pomoc ad hoc oraz pomoc podlegającą zgłoszeniu na podstawie programu pomocy.

Pomoc ad hoc – pomoc indywidualna przyznawana poza programem pomocy.

Intensywność pomocy – kwota pomocy wyrażona jako odsetek kosztów kwalifikowanych.

Pomoc przejrzysta – oznacza pomoc, w której przypadku można dokładnie obliczyć z wyprzedzeniem ekwiwalent dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka.

Obszary objęte pomocą – oznaczają regiony kwalifikujące się do objęcia pomocą regionalną zgodnie z mapą pomocy regionalnej zatwierdzoną dla danego państwa członkowskiego na lata 2007-2013.

Notyfikacja pomocy – powiadomienie Komisji Europejskiej o zamiarze udzielenia pomocy publicznej. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji KE weryfikuje, czy pomoc ta jest zgodna z warunkami dopuszczalności, czyli czy jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

Pomoc de minimis – to pomoc o niewielkich rozmiarach, która nie powoduje naruszenia konkurencji na rynku i nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji.

tematu. W dziewięciu sekcjach omówiono następujące kategorie pomocy:

1. regionalna,
2. inwestycyjna i na zatrudnienie dla małych i średnich przedsiębiorstw,
3. na przedsiębiorczość kobiet,
4. na ochronę środowiska,
5. na usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz udział małych i średnich przedsiębiorstw w targach,
6. w formie kapitału podwyższonego ryzyka,
7. na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną,
8. szkoleniowa,
9. dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych.

W ramach sekcji do bardziej szczegółowych tematów odnoszą się kolejne artykuły rozporządzenia. Sprawia to, że przy zachowaniu logiki wyводу ułatwiono nawigację po tym dość obszernym dokumencie (45 stron). Nie sposób omówić w artykule wszystkich wyłączeń wraz z podaniem precyzyjnych kryteriów, ograniczymy się zatem do podania dwóch ciekawszych przykładów (aby zapoznać się ze szczegółami, proszę zajrzeć do rozporządzenia).

Nowe małe firmy

W sekcji 1 znajduje się artykuł 14, poświęcony pomocy dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw. Precyzuje się tam oczywiście warunki (beneficjent, wartość i poziom wsparcia), które musi spełniać program pomocy na rzecz nowo utworzonych małych przedsiębiorstw, by mógł być wyłączony z wymogu zgłoszenia. Oprócz tego artykuł precyzuje koszty kwalifikowane. I tak dowiadujemy się, że zalicza się do nich koszty usług prawnych i doradczych, koszty administracyjne bezpośrednio związane z utworzeniem małego przedsiębiorstwa oraz niżej wymienione koszty w zakresie, w jakim zostały faktycznie poniesione w ciągu pierwszych pięciu lat od utworzenia przedsiębiorstwa:

- odsetki od środków pochodzących z zewnętrznych źródeł finansowania oraz dywidendy z kapitału własnego zainwestowanego według stopy nieprzekraczającej stopy referencyjnej;
- opłaty z tytułu najmu lub dzierżawy maszyn/urządzeń produkcyjnych;



Fot. Artur Hojny

W rozporządzeniu zajęto się również kategorią pomocy na ochronę środowiska.

- koszty energii, wody, ogrzewania, a także podatki (z wyjątkiem podatku VAT i podatku dochodowego od dochodów pochodzących z działalności gospodarczej) oraz opłaty administracyjne;
- amortyzacja, opłaty z tytułu leasingu maszyn/urządzeń produkcyjnych oraz koszty płacy, jeśli inwestycje bazowe lub tworzenie miejsc pracy i rekrutacja nie otrzymały wsparcia w postaci innych form pomocy.

Wydaje się, że „efekt zachęty” został osiągnięty po lekturze kosztów. Ważne jest zabezpieczenie, jakie pojawia się w punkcie 6 art. 14: „Małe przedsiębiorstwa kontrolowane przez udziałowców lub akcjonariuszy przedsiębiorstw, które zakończyły działalność w ciągu poprzednich 12 miesięcy, nie mogą korzystać z pomocy przewidzianej w niniejszym artykule, jeżeli rynek właściwy lub rynki pokrewne są identyczne dla obu przedsiębiorstw”. Z pewnością taki zapis zapobiega nadużywaniu instrumentów wsparcia dla strat-upów, tym bardziej że dopuszcza się tu w pewnych warunkach pomoc o sporej wartości – nawet do 2 mln euro.

Businesswoman

Co ciekawe, wprowadzono zupełnie nową sekcję – pomoc na przedsiębiorczość kobiet. Artykuł 16 precyzuje zasady udzielania pomocy na rzecz małych przedsiębiorstw nowo utworzonych przez kobiety. Z jaką firmą mamy do czynienia? Sięgnijmy po definicję: „przedsiębiorstwo utworzone przez kobietę” oznacza małą firmę, w której jedna lub więcej

kobiet posiada co najmniej 51% kapitału danego małego przedsiębiorstwa lub są one zarejestrowane jako właścicielki danego małego przedsiębiorstwa oraz w której osobą odpowiedzialną za zarządzanie przedsiębiorstwem jest kobieta. Takie przedsiębiorstwo może skorzystać z kwoty pomocy do 1 mln euro. Przy tym roczna kwota pomocy na jedno przedsiębiorstwo nie może przekroczyć 33% całej sumy pomocy. Intensywność pomocy nie przekracza 15% kosztów kwalifikowanych poniesionych w ciągu pierwszych 5 lat od utworzenia przedsiębiorstwa.

Do kosztów kwalifikowanych zalicza się koszty usług prawnych i doradczych, koszty administracyjne bezpośrednio związane z utworzeniem małego przedsiębiorstwa oraz koszty poniesione w ciągu pierwszych 5 lat od utworzenia przedsiębiorstwa wymienione przy poprzedniej kategorii. Do tego dochodzi jeszcze jedna zachęta – kwalifikowane są także koszty opieki nad dziećmi i nad rodzicami, w tym ewentualnie koszty związane z urlopem rodzicielskim. Kobiety, do dzieła! ■

Jerzy Gontarz

e-mail: j.gontarz@smartlink.pl

¹ Rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie udzielania pomocy finansowej funduszom kapitału zaangażowanego ukazało się 13 lipca 2006 r. (http://archiwum.parp.gov.pl/dotacjedoc/spo_wkp/123/rozp_spowkp123.pdf).