

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rynek wewnętrzny a pomoc regionalna” (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 161/04)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rynek wewnętrzny a pomoc regionalna”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 marca 2013 r.

Na 488. sesji plenarnej w dniach 20–21 marca 2013 r. (posiedzenie z 21 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 6 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względu na to, że wkrótce zmieniony zostanie system pomocy państwa, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uznał, że przydatne byłoby sporządzenie opinii z inicjatywy własnej w sprawie regionalnej pomocy państwa z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego i jej uwzględnienia w podstawowych zasadach rynku wewnętrznego.

1.2 Ten niezwykle istotny temat nabiera zasadniczej wartości w sytuacji kryzysu i powszechnej recesji gospodarczej, która wymaga elastycznych narzędzi wsparcia i działania zgodnych z regułami konkurencji. W ostatnich latach Komisja przyjęła tymczasowe ramy działania właśnie w celu umożliwienia odpowiedniego wsparcia dla systemu banków i przedsiębiorstw.

1.3 Ze uwagi na fakt, że regionalna pomoc państwa ma na celu zmniejszenie ograniczeń regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i tym samym propagowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw członkowskich i całej Unii Europejskiej, stanowi ona cenne narzędzie przezwyciężenia kryzysu i ożywienia gospodarczego regionów europejskich. Zwłaszcza dla MŚP konieczne jest, by było ono wydajne i skuteczne, w związku z czym należy ułatwić dostęp do tego szczególnego systemu pomocy poprzez uproszczenie warunków dostępu, uelastycznienie tego systemu, a także rozpowszechnienie odpowiednich informacji na temat oferowanych możliwości.

1.4 EKES przyjmuje zatem z dużym zadowoleniem fakt, że w ramach procesu unowocześniania pomocy państwa ⁽¹⁾ zapoczątkowanego przez komisarza Joaquína Almuníę Komisja Europejska rozpoczęła proces aktualizacji i unowocześnienia również tego zbioru przepisów mającego na celu ukierunkowanie wsparcia publicznego na przedsiębiorstwa położone na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Uważa, że przegląd musi zostać przeprowadzony z zachowaniem spójności między polityką regionalną a polityką konkurencji, a także z poszanowaniem zasady pomocniczości.

1.5 EKES zaleca zatem Komisji Europejskiej większą spójność między polityką UE a polityką konkurencji, by ta ostatnia nie stanowiła przeszkody w realizacji celów będących przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania, takich jak harmonijny i zintegrowany rozwój regionów w Europie, lecz raczej szansę na ożywienie gospodarek regionalnych na rynku wewnętrznym po kryzysie.

1.6 Dnia 14 stycznia 2013 r. Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje publiczne na temat dokumentu zawierającego propozycję nowych wytycznych w dziedzinie regionalnej pomocy państwa na lata 2014–2020 ⁽²⁾. Stanowi on w dużej mierze odzwierciedlenie podejścia przyjętego w nieoficjalnym dokumencie przekazanym już państwom członkowskim w grudniu 2011 r. Był on przedmiotem dyskusji na pierwszym wielostronnym posiedzeniu, na którym Komisja Europejska zasygnalizowała możliwość przyjęcia niektórych postulatów wysuwanych przez państwa członkowskie, takich jak maksymalny odsetek ludności otrzymującej pomoc na szczeblu europejskim. Opinia EKES-u nabiera w tym kontekście znaczenia strategicznego jako sposób przekazania Komisji jego przesłania.

1.7 EKES apeluje w związku z tym, by nowe wytyczne w zakresie regionalnej pomocy państwa zapewniały państwom członkowskim elastyczny instrument działania horyzontalnego ukierunkowany na realizację celów strategii „Europa 2020” poprzez promowanie regionalnej doskonałości, niezależnie od sektora lub wielkości przedsiębiorstw uczestniczących w projektach inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

1.8 Obecny system, który zasadniczo nie zmienił się od ponad 40 lat, jest nieodpowiedni i sztywny i opiera się na tworzeniu mapy geograficznej terytorium UE. Jeżeli w zmienionym kontekście społeczno-gospodarczym UE zastosowana zostanie obecna metoda, może to zahamować rozwój rynku wewnętrznego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 49.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/explanatory_note_pl.pdf.

1.9 EKES zaleca Komisji przyjęcie elastyczniejszych kryteriów odniesienia, bardziej adekwatnych do zmieniającej się poważnie sytuacji gospodarczej. Kryteria powinny opierać się na wyborze obszarów objętych pomocą na podstawie priorytetów, potrzeb, występowania problemów nieefektywności gospodarczej i pułapek wykluczenia społecznego na danym terytorium, a także otoczenia instytucjonalnego, jednak niezależnie od granic administracyjnych.

1.10 EKES podkreśla zatem, że instrument regionalnej pomocy państwa musi zostać zaktualizowany w ramach szeroko zakrojonego procesu modernizacji, w świetle dynamiki i rytmu rozwoju gospodarczego po kryzysie, które wymagają elastyczniejszego podejścia do rozpoznawania ograniczeń regionalnych i sprawiają, że mapa geograficzna pokazująca sztywny podział na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania na cały 7-letni okres programowania staje się nieadekwatna.

1.11 EKES apeluje zatem, by nie określano obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w drodze odstępstwa, o którym mowa jest w art. 107 ust. 3 lit. c), wyłącznie na podstawie odjęcia od całkowitej liczby ludności otrzymującej pomoc wyrażonej jako odsetek ludności europejskiej, zresztą arbitralnie, liczby ludności otrzymującej pomoc w drodze odstępstwa zawartego w art. 107 ust. 3 lit. a), lecz by państwa członkowskie dysponowały szerokim zakresem kryteriów wskazujących ograniczenia regionalne.

1.12 EKES uważa, że błędem jest wykluczanie dużych przedsiębiorstw z zakresu wsparcia dla projektów inwestycyjnych na rzecz rozwoju i spójności regionalnej, gdyż grozi to utratą potencjału rozwojowego związanego wyłącznie z synergią i integracją horyzontalną całego systemu przedsiębiorczości, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa.

1.13 EKES zachęca Komisję do wprowadzenia mechanizmu uwzględniającego *ex ante* negatywne efekty zewnętrzne, jakie mogą wiązać się z regionalną pomocą państwa, takie jak znaczna utrata miejsc pracy w zakładach położonych w UE, nie tylko w analizie porównawczej prowadzonej przez Komisję w czasie powiadamiania i zarezerwowanej wyłącznie dla dużych projektów inwestycyjnych⁽³⁾, lecz również w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń.

1.14 EKES podkreśla, że instrument regionalnej pomocy państwa musi obejmować niezbędne mechanizmy zapobiegające zjawisku wypierania i delokalizacji wynikającemu z dużych różnic w wielkości pomocy między regionami graniczącymi ze sobą i położonymi w pobliżu, które prowadzą do rozproszenia rynku wewnętrznego wskutek tzw. „prześcigania się w udzielaniu dotacji” (*subsidy races*).

1.15 EKES proponuje, by Komisja:

— ponownie rozważyła zamiar zmniejszenia intensywności pomocy dla dużych przedsiębiorstw z 40 % do 35 % i 25 %; proponowana redukcja prowadziłaby w rzeczywistości do słabszego przyciągnięcia inwestycji zagranicznych;

— nie ograniczała wysokości pomocy do kwoty kosztów dodatkowych i nie wprowadzała ostrzejszych wymogów dotyczących procesu udowodnienia efektu zachęty w przypadku dużych przedsiębiorstw;

— nie dopuściła do tego, by zdolność obszarów, o których mowa w lit. a), do przyciągnięcia inwestycji zagranicznych i tworzenia nowych miejsc pracy i wartości uległa ograniczeniu, a na obszarach tych powstały niekorzystne warunki konkurencji względem innych regionów spoza Europy, w których na programy inwestycyjne częstokroć przeznaczają się znacznie więcej pieniędzy.

1.16 Jednocześnie Komisja powinna wprowadzić klauzulę ochronną zobowiązującą zwłaszcza duże przedsiębiorstwa otrzymujące regionalną pomoc państwa na stworzenie nowego zakładu lub zakup aktywów związanych bezpośrednio z danym zakładem do zagwarantowania w okresie 5 lat po przyznaniu pomocy, że:

— utrzymany zostanie poziom zatrudnienia w zakładach położonych w państwie członkowskim innym niż to, w którym przedsiębiorstwo składa wniosek o regionalną pomoc państwa, o czym mowa w art. 107 ust. 3 lit. a) lub

— poziom zatrudnienia w zakładach położonych w państwie członkowskim innym niż to, w którym przedsiębiorstwo składa wniosek o regionalną pomoc państwa, o czym mowa w art. 107 ust. 3 lit. a), zostanie zmniejszony w wyniku regionalnego lub krajowego, stosownie do sytuacji, porozumienia z partnerami społecznymi zainteresowanymi państwami członkowskimi.

1.17 EKES zwraca się do Komisji o bardziej stopniowe i wyważone zmniejszenie pomocy niż to, które się proponuje. Pomoc musi zostać ograniczona zgodnie ze zmniejszeniem wsparcia z funduszy otrzymywanych przez regiony w dziedzinie polityki spójności.

1.18 EKES proponuje, aby obok PKB na mieszkańca jako jedyne obecnie parametry, który nie uwzględnia rzeczywistej koniunktury gospodarczej regionu, stosować także inne parametry, takie jak stopa bezrobocia, stosunek liczby osób, które straciły pracę, do całkowitej liczby zatrudnionych oraz inne wskaźniki, które lepiej odzwierciedlałyby rzeczywistą sytuację.

2. Zmieniony kontekst gospodarczy po kryzysie

2.1 Kontrola pomocy państwa w ramach polityki konkurencji jest niezbędna do zagwarantowania, by jednolitym rynkiem rządziły skuteczne zasady wolnego handlu i konkurencji i by odpowiadał on potrzebom stworzenia równych warunków dla wszystkich przedsiębiorstw działających na

⁽³⁾ 2009/C 223/02, s. 54.

jednolitym rynku europejskim. W art. 107 TFUE zakazuje się państwom członkowskim przyznawania pomocy przedsiębiorstwom w zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a także zakłada lub grozi zakłóceniem konkurencji, przynosząc nieuzasadnione i selektywne korzyści niektórym przedsiębiorstwom, uniemożliwiając siłom rynkowym nagradzanie najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw i ograniczając tym samym całą europejską konkurencyjność.

2.2 Niemniej w traktacie uznaje się możliwość odstępstwa od tego zakazu, gdy pomoc służy realizacji celów będących przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania, których nie da się osiągnąć w efekcie działania samych sił rynkowych. W ust. 2 i 3 art. 107 wskazano zasadnicze niedoskonałości rynku i wymieniono **odstępstwa**, w drodze których określona pomoc „jest zgodna” lub „może zostać uznana za zgodną” na podstawie kryteriów ustalonych wyłącznie przez Komisję Europejską.

2.3 Na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) i c) pomoc państwa przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego określonych regionów UE o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zwana „pomocą regionalną”, może zostać uznana przez Komisję za zgodną ze wspólnym rynkiem. Jest to pomoc, która może zostać przyznana głównie **dużym przedsiębiorstwom** na inwestycje i tworzenie miejsc pracy lub, w określonych i szczególnych okolicznościach, na działalność, w obu przypadkach na rzecz **konkretnych regionów w celu złagodzenia nierówności regionalnych**, zachęcając zwłaszcza przedsiębiorstwa do założenia w nich nowych zakładów.

2.4 Ze względu na to, że regionalna pomoc państwa ma na celu łagodzenie ograniczeń regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, służy ona spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw członkowskich i całej Unii Europejskiej. Jej cele są zgodne z założeniami funduszy strukturalnych, które wraz z budżetami państw członkowskich stanowią jeden z możliwych instrumentów wdrażania polityki rozwoju regionalnego.

2.5 EKES podkreśla absolutną konieczność ochrony, a w niektórych wypadkach wzmocnienia systemu kontroli pomocy państwa, która to pomoc może być bardzo szkodliwa dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, lecz uważa, że należy zadbać o to, by przepisy w zakresie pomocy państwa zapobiegały rozproszeniu tego rynku oraz wysokiemu ryzyku zakłóceń konkurencji i handlu z powodu różnic w zdolności państw członkowskich do przyznania pomocy na inwestycje.

2.6 Jednocześnie jego zdaniem niezbędne jest nadanie skuteczności i elastyczności dostępnym instrumentom działań nadzwyczajnych, by poradzić sobie z obszarami lub sytuacjami kryzysowymi.

2.7 Obecny system wytycznych w sprawie regionalnej pomocy państwa jest pod wieloma względami nieodpowiedni ze względu na sztywność swej struktury opartej na podziale geograficznym terytorium UE i nie odpowiada w pełni celom traktatu, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. c), wywołując potencjalne zakłócenia konkurencji. Jeżeli obecna metoda zastosowana zostanie w zmienionym kontekście społecznym i gospodarczym UE, może to zahamować rozwój rynku wewnętrznego.

2.8 Unowocześnienie pomocy państwa musi również obejmować ten istotny instrument, który należy do zakresu ewentualnych działań, jakie można podjąć na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Co najmniej dziwne wydaje się jednak, że Komisja zamierza nie tylko wzmocnić za pomocą zmian model istniejący już od 1971 r., lecz również nadać bardziej restrykcyjny charakter jego zastosowaniu. Celem w zakresie wzrostu i rozwoju zatrudnienia przywoływanym wielokrotnie przez Komisję przeczy niespójna polityka ograniczająca obiektywnie potencjał, jaki mógłby się narodzić dzięki ukierunkowanej reformie wytycznych.

2.9 W ramach strategii „Europa 2020” Komisja Europejska uznaje, że realia gospodarcze zmieniają się szybciej od realiów politycznych i że w związku z tym – by przywrócić stabilność wzrostu i finansów publicznych po kryzysie – Europa potrzebuje nowego podejścia opartego na tematycznej i priorytetowej koncentracji środków. Jak podkreśliła ostatnio DG ds. Konkurencji w swym dokumencie do dyskusji w sprawie modernizacji z 23 lutego 2012 r.⁽⁴⁾, podejście to stosuje się „w oparciu o powiązane ze sobą reformy w różnych sektorach w ramach współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami nad zawarciem szerokiego i wyważonego porozumienia w sprawie kierunku, w jakim należy podążać”.

2.10 EKES przyjmuje z zadowoleniem to podejście, które jest jego zdaniem bardziej elastyczne i dynamiczne i tym samym bardziej nadaje się do stawienia czoła szybko i stale rozwijającemu się kryzysowi, który dotyka obecnie UE. Apeluje, by przyjęto je również podczas stosowania odstępstw przewidzianych w traktacie w odniesieniu do regionalnej pomocy państwa.

3. Spójność polityki regionalnej, polityki spójności i polityki konkurencji

3.1 EKES przypomina, że od czasu uporządkowania po raz pierwszy zasad leżących u podstaw regionalnej pomocy państwa wraz z wydaniem wytycznych w 1998 r.⁽⁵⁾ Komisja nieustannie podkreśla potrzebę wzmocnienia koncentracji i spójności polityki regionalnej i polityki konkurencji⁽⁶⁾.

3.2 O ile takie podejście gwarantowało spójność obu systemów do okresu programowania 2000–2006, gdy ze względów politycznych i gospodarczych mapy regionów UE

⁽⁴⁾ Comp/DG/2012/012588 z 23 lutego 2012 r.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 90 z 26.3.1998, s. 3.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji do państw członkowskich w sprawie powiązań między polityką regionalną a polityką konkurencji „Zwiększanie koncentracji i wzajemnej zgodności”, 98/C 90/03, pkt 1.

kwalifikujących się do pomocy strukturalnej w ramach ówczesnych celów 1 i 2 pokrywały się z mapami regionów kwalifikujących się do wyłączeń dotyczących regionalnej pomocy państwa, nie było już tak po rozpoczęciu okresu programowania 2007–2013.

3.3 Z jednej strony nastąpił rozwój polityki regionalnej podyktowany koniecznością przyjęcia „multidyscyplinarnego i zintegrowanego podejścia, jak i zidentyfikowania specyficznych problemów wynikających z różnych warunków geograficznych”, a także opracowania „kompleksowej strategii” określającej „ramy, w których realizowane będą określone cele i działania”, na które należy przeznaczyć środki (7). W rozporządzeniu (WE) nr 1083/2006 (8) określono zatem nowy model wdrażania działań strukturalnych, w którym decydują o nich poszczególne państwa członkowskie na odpowiednim szczeblu terytorialnym w oparciu o swą organizację, specyfikę i wymogi społeczno-gospodarcze.

3.4 Z drugiej strony, polityka konkurencji opiera się wciąż na uprzednim określeniu obszarów kwalifikujących się do wyłączeń dotyczących regionalnej pomocy państwa na podstawie siedmioletnich map, które nie wspierają polityki regionalnej czy też polityki spójności za pomocą równie elastycznego instrumentu konkurencji, podważając integralność rynku wewnętrznego. Świadczy to o asymetryczności poszczególnych kierunków polityki, choć są one ukierunkowane na ten sam cel spójności.

3.5 EKES przypomina również, że w Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej z 2008 r. (9) Komisja uznała, że warunki konieczne do uzyskania pomocy w ramach polityki strukturalnej mogą być określane wyłącznie na poziomie regionalnym, mając coraz większą świadomość, że dla lepszego zarządzania polityką spójności trzeba „uczynić ją bardziej elastyczną, ułatwić jej przystosowanie do najbardziej odpowiedniego szczebla terytorialnego, uczynić ją bardziej wrażliwą na lokalne priorytety i potrzeby oraz sprawić, by była lepiej skoordynowana z innymi politykami na wszystkich poziomach, zgodnie z zasadą pomocniczości”.

3.6 Komisja doszła również do wniosku, że skuteczne sprostanie problemem wzrostu gospodarczego UE w zglobalizowanej gospodarce światowej wymaga „działań politycznych na różnych szczeblach geograficznych” (10).

3.7 Jeżeli, tak jak przyznaje Komisja „Polityka konkurencji może wpływać na terytorialne rozmieszczenie działalności

gospodarczej poprzez gwarantowanie, że pomoc regionalna jest skoncentrowana w regionach o najbardziej niekorzystnej sytuacji oraz poprzez dostosowywanie zakresu zgodnej z prawem pomocy do charakteru i skali problemów” (11), nie może ona pomijać już zapoczątkowanego rozwoju polityki regionalnej opartej na działaniach cechujących się koncentracją tematyczną na priorytetach Unii i koncentracją geograficzną na różnych szczeblach. W ramach polityki konkurencji trzeba ponownie zastanowić się nad metodą określania obszarów kwalifikujących się do odstępstw regionalnych, o której mowa w art. 107 ust. 3.

4. Przyczyny nieadekwatności obecnej metody sporządzania map obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania

4.1 EKES zwraca uwagę, że metoda zastosowana przez Komisję w celu wskazania obszarów UE, które mogą skorzystać z odstępstw regionalnych wymienionych w art. 107 ust. 3, daje pierwszeństwo regionom dotkniętym najpoważniejszym problemem, o których mowa w lit. a), określonym na podstawie poziomu PKB/standardu siły nabywczej w stosunku do całej średniej europejskiej. Metodę tę należy uzupełnić o inne kryteria w celu zmierzenia poważnego stanu niedostatecznego zatrudnienia, o którym wyraźnie wspomina się w traktacie: w istocie kryterium stosowane przez Komisję mówi o nienormalnie niskim poziomie życia, lecz nie odzwierciedla coraz poważniejszych form niepełnego zatrudnienia. Stopa bezrobocia mogłaby być odpowiednim czynnikiem korygującym PKB. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej z pytaniem, dlaczego obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rozumieniu odstępstwa, o którym mowa w lit. c), wskazuje się wyłącznie na podstawie odjęcia od całkowitej liczby ludności przypisanej danemu państwu obszarów wymienionych w art. 107 ust. 3 lit. a). W ten sposób faktyczną możliwość wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rozumieniu lit. c) uzależnia się od wielkości obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rozumieniu lit. a), co prowadzi do dużych różnic między państwami członkowskimi, które nie wynikają z analizy porównawczej trudnych warunków w wybranych regionach.

4.2 W ten sposób powstają warunki, które zakłócają rynek. W niektórych krajach do pomocy kwalifikują się regiony, które mają znacznie wyższy poziom rozwoju od regionów w innych krajach, w których niemożliwe byłoby przyznanie pomocy regionalnej, gdyż mają one niski próg w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c). Zakłócenie handlu wynikające z przyznania wszelkiego rodzaju pomocy nie tylko nie znajdowałoby uzasadnienia we wspólnym interesie, lecz byłoby wręcz całkowite i bezpodstawne.

4.3 EKES podkreśla znaczenie dalszego określania obszarów, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. c), na podstawie porównania z krajowym poziomem rozwoju, gdyż jedynie porównanie wewnętrzne umożliwi państwom członkowskim podjęcie działań na rzecz zmniejszenia wewnętrznych różnic regionalnych na ich terytorium i realizację krajowej polityki regionalnej zapobiegającej rozproszonemu rynkowi wewnętrznego.

(7) Komunikat Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”, COM(2005) 299 z 5 lipca 2005 r., pkt 5.

(8) Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 12.

(9) COM(2008) 616 final z 6 października 2008, pkt 1.

(10) Tamże, pkt 2.3.

(11) Tamże, pkt 3.1.

4.4 W silnie zglobalizowanym kontekście międzynarodowym, a także w kontekście szybkiego i stopniowego pokonywania barier wewnętrznych w Europie, dysproporcje w ramach UE są coraz bardziej zauważalne na szczeblu regionalnym niż na szczeblu krajowym na obszarach, gdzie trudności społeczne i gospodarcze wykraczają poza granice administracyjne i wynikają z konkretnych słabości strukturalnych i systemowych o znaczeniu bardziej gospodarczym niż politycznym.

4.5 Określanie „słabych obszarów” w oparciu o mapę geograficzną sporządzoną na 7 lat na podstawie danych odnoszących się do średniej z lat 2008–2010 jest przejawem sztywności całkowicie anachronistycznego sposobu programowania w kontekście gospodarczym i społecznym, który zmienia się nieustannie i szybko.

4.6 Ponadto próba zrównoważenia na siłę rozmieszczenia działalności gospodarczej za pomocą inwestycji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania może być oderwana od prawdziwego potencjału tych obszarów, stanowiąc przeszkodę dla tworzenia skutecznych ugrupowań na obszarach omówionych w art. 107 ust. 3 lit. c) i przynosząc korzyści „lokalnym łowcom dotacji” na obszarach wspomnianych w art. 107 ust. 3 lit. a). Statyczny sposób określania z góry obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania nie sprzyja w ogóle konkurencyjności i innowacji, hamując rozwój klastrów innowacyjnych, które w strategii „Europa 2020” uznano za kluczowe elementy strategii inteligentnej specjalizacji na rzecz wzrostu gospodarczego w regionach. Komisja opowiada się również za ich wspieraniem i rozwijaniem, które „musi koncentrować się na obszarach przewagi komparatywnej”⁽¹²⁾, tzn. w sektorach gospodarczych o najlepszym stosunku kosztów do korzyści.

4.7 Pokazano również dobitnie⁽¹³⁾, że polityka rozwoju regionalnego oparta przede wszystkim na wyrównywaniu dysproporcji regionalnych wynikających z różnic w wydajności, która ogranicza się zatem do redystrybucji środków finansowych z najbogatszych do najuboższych regionów, jest poważnym ograniczeniem mobilności i skutecznego tworzenia ugrupowań. Podejście to musi umożliwiać realizację strategii rozwoju określonej w oparciu o miejsce, w ramach której granice regionów i innych obszarów „są niezależne od granic administracyjnych i mogą się z czasem zmieniać”.

5. Konieczność zmiany metody wyznaczania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – propozycje

5.1 EKES uważa zatem, że sporządzanie mapy tzw. „obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” powinno umożliwiać wszystkim regionom administracyjnym działanie na wszystkich obszarach, na których podczas programowania stwierdzono niekorzystną sytuację w oparciu o uprzednio określone, uznane i zatwierdzone wspólnie parametry.

5.2 EKES popiera model unowocześnienia polityki regionalnej zalecany przez Fabrizia Barkę w jego sprawozdaniu na temat polityki spójności z 2009 r.⁽¹⁴⁾ Opiera się on na wyborze jednostek działania na podstawie priorytetów, potrzeb, występowania problemów niewydolności gospodarczej na danym terytorium, pułapek wykluczenia społecznego, a także otoczenia instytucjonalnego, jednak niezależnie od podziałów administracyjnych.

5.3 EKES proponuje Komisji przyjęcie tego samego podejścia również w odniesieniu do polityki konkurencji, za pomocą nowej metody wyznaczania „regionów gospodarczych”, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. c), w oderwaniu od granic geograficzno-administracyjnych. Metoda ta umożliwi uwzględnienie rzeczywistych warunków, z jakimi od czasu do czasu borykają się regiony.

5.4 EKES uważa, że wspomniany model może zagwarantować zarówno realizację celów rozwoju regionalnego za pomocą koncentracji tematycznej, jak i zasady konkurencji i integralność rynku dzięki ograniczeniu ilości środków przeznaczanych na instrument regionalnej pomocy państwa. Limit środków byłby wyznaczany na początkowym etapie w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich i regionów NUTS II (wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych), tak jak dzieje się już na przykład w wypadku mechanizmu krajowego pułapu de minimis dla sektora rybołówstwa i rolnictwa.

5.5 EKES proponuje, by wyznaczeniu pułapu towarzyszyło określenie kryteriów oceny sytuacji kryzysowej, które gwarantują adekwatność działań wspierających przedsiębiorstwa do celu rozwoju słabych regionów, a także by regiony, w których od czasu do czasu wprowadzane będą regionalne środki pomocy, wyznaczano na podstawie szerokiego zestawu wskaźników i związanych z nimi minimalnych pułapów zatwierdzonych uprzednio przez Komisję Europejską.

5.6 EKES uważa, że spójniejsza i stosowniejsza byłaby taka metoda wyznaczania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, która odpowiadałaby realiom gospodarczym i społecznym danego obszaru określonym na podstawie tego, czy na poziomie NUTS III przekroczono średni krajowy wskaźnik bezrobocia, i która określałaby maksymalny pułap pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom położonym na obszarach NUTS III w oparciu o liczbę ich ludności poprzez zastosowanie współczynnika uzgodnionego z Komisją Europejską.

5.7 EKES uważa, że wspomniana metoda umożliwi Komisji skuteczniejszą niż obecnie ochronę konkurencji, gdyż – zgodnie z wymogami kompatybilności określonymi w wytycznych – nakłada rzeczywisty limit na pomoc, jaką państwa mogą przyznać na danym obszarze, co nie dopuszcza do tego, by kraje

⁽¹²⁾ COM(2010) 553 final z 6 października 2010 r. „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii »Europa 2020«”, pkt 3.1.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 14.

⁽¹⁴⁾ „Agenda dla zreformowanej polityki spójności – ukierunkowane na konkretny obszar podejście służące sprostaniu wyzwaniom i oczekiwaniom, przed którymi stoi Unia Europejska” – niezależne sprawozdanie przygotowane w kwietniu 2009 r. przez Fabrizia Barkę na wniosek Danuty Hübner, komisarz ds. polityki regionalnej.

posiadające większe środki udzielały swoim przedsiębiorstwom wsparcia nieproporcjonalnie dużego w porównaniu z innymi krajami, podczas gdy obecne przepisy umożliwiają państwu koncentrację na danym kwalifikującym się obszarze pomocy państwa, która ze względu na swą łączną kwotę może zakłócić konkurencję.

6. Konieczność utrzymania pomocy również dla dużych przedsiębiorstw na obszarach omówionych w art. 107 ust. 3 lit. c)

6.1 EKES przypomina, że na początku regionalna pomoc państwa była przeznaczona dla dużych przedsiębiorstw, których strategiczną rolę w dynamice rozwoju gospodarek regionalnych Komisja właściwie wyraziła w swym komunikacie w sprawie polityki regionalnej i polityki konkurencji z 1998 r.⁽¹⁵⁾ Podkreślono wówczas potrzebę zachowania spójności między tymi dwoma kierunkami polityki, by przyciągnąć inwestycje ze strony dużych przedsiębiorstw, i uznano wyraźnie, że jest to „wysoce pożądane z uwagi na wymagania rozwoju regionalnego ze względu na przyciąganie kolejnych inwestorów czy dostęp do rynków światowych”.

6.2 EKES uważa, że w świetle powyższych uwag należy nadal umożliwiać przyznawanie regionalnej pomocy państwa również dużym przedsiębiorstwom na obszarach wspomnianych w art. 107 ust. 3 lit. c) na warunkach określonych w obowiązujących wytycznych.

6.3 EKES zwraca uwagę Komisji, że odmówienie regionalnej pomocy państwa dużym przedsiębiorstwom na obszarach określonych w art. 107 ust. 3 lit. c) może spowodować groźny brak równowagi środków publicznych na obszarach określonych w art. 107 ust. 3 lit. a) w pewnych krajach, które mają nie tylko szczególnie wysoki poziom maksymalnej pomocy, lecz również dysponują znacznymi środkami wspólnotowymi i o wiele niższymi kosztami pracy, co nieuchronnie prowadzi do zakłócenia konkurencji.

6.4 Liberalizacja rynków finansowych i rozwój rynku wewnętrznego umożliwiają obecnie przedsiębiorstwom stosowanie strategii minimalizacji podatków i wykorzystywanie różnic między przepisami w poszukiwaniu najbardziej korzystnej lokalizacji z podatkowego punktu widzenia⁽¹⁶⁾. Oczekując na harmonizację minimalizującą szkodliwą konkurencję podatkową, EKES stwierdza, że Komisja powinna obecnie dawać pierwszeństwo takim formom i takim programom pomocy (np. długookresowe ulgi podatkowe udzielane w oparciu o wystarczające warunki wiążące), które mogą lepiej przyczynić się do zminimalizowania zakłóceń rynku niż zmniejszenie

pomocy. Ramy prawne nowego programowania muszą umacniać przepisy dotyczące delokalizacji i gwarantować odpowiednie środki koordynacji wykorzystania finansowania UE na spójność i zatwierdzania pomocy państwa dla tego samego przedsiębiorstwa.

6.5 EKES wzywa Komisję do uważnej analizy modelu regulacyjnego w zakresie wsparcia rozwoju gospodarek obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania u jednego z największych konkurentów UE – w Stanach Zjednoczonych Ameryki (*Code of Federal Regulations*, paragraf 13, *Business Credit and Assistance*). Mechanizm wyznaczania obszarów otrzymujących pomoc państwa opiera się na wyłonieniu okręgów rozwoju gospodarczego (*economic development districts*) i obszarów w niekorzystnej sytuacji gospodarczej (*economic distressed areas*), a także na wyborze ukierunkowanych projektów rozwoju nie na podstawie granic geograficznych czy też administracyjnych, lecz priorytetów i celów pomocy oraz zbioru kryteriów wyznaczanych ogólnie na szczeblu federalnym, które następnie każdy ze stanów określa szczegółowo w oparciu o swą własną strukturę gospodarczą.

7. Stanowisko zainteresowanych stron

7.1 Podczas wysłuchania publicznego w dniu 29 stycznia 2013 r. w sprawie pomocy państwa na rozwój regionów europejskich głos zabrali przedstawiciele niektórych regionów (z Hiszpanii, Niemiec i Włoch: Andaluzji, Bawarii i Emilii-Romagnii), lokalnych i krajowych stowarzyszeń przedsiębiorstw oraz Parlamentu Europejskiego, a także ekspert sprawozdawcy Komitetu Regionów, który przedstawił opinię przyjętą przez ten organ doradczy UE w dniu 1 lutego 2013 r.⁽¹⁷⁾ W opinii tej skierowano do Komisji pytania i propozycje, które dotyczą konieczności unowocześnienia przepisów dotyczących regionalnej pomocy państwa.

7.2 Choć prezentując różne punkty widzenia, zarówno regiony, jak i przedsiębiorstwa podkreśliły nieprawidłowość wniosku Komisji, w którym nie zawarto wystarczających i możliwych do przyjęcia odpowiedzi na liczne postulaty unowocześnienia i udoskonalenia systemu regionalnej pomocy państwa, zwłaszcza w czasie tak ostrego kryzysu. Przedstawiciel Parlamentu Europejskiego poparł propozycję przedstawioną w niniejszej opinii, uznając, że w większym stopniu odpowiada ona potrzebie przywrócenia równowagi terytorialnej. Zgłoszono ciekawe propozycje w sprawie uzupełnienia jedyne go kryterium PKB o nowe kryteria obliczania różnicy w stosunku do średniej europejskiej i kwalifikowalności regionów do pomocy zgodnie z odstępstwem przedstawionym w art. 107 ust. 3 lit. a), na przykład o stopę bezrobocia danego regionu. EKES w pełni poparł tę propozycję.

7.3 Wreszcie przedsiębiorstwa, zarówno z lokalnego, jak i krajowego punktu widzenia, podkreśliły potrzebę elastycznego instrumentu: dostęp do pomocy regionalnej powinno oceniać się na podstawie jakości inwestycji, przewidywanego wpływu na gospodarkę, a także jej skutków dla konkurencji, a nie na podstawie wielkości przedsiębiorstwa. Ponadto podkreślono,

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 5 powyżej.

⁽¹⁶⁾ „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku w służbie społeczeństwa i gospodarki Europy” – sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso z 9 maja 2010 r., sporządzone przez Maria Montiego.

⁽¹⁷⁾ <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.

że by móc skuteczniej ocenić wpływ pomocy dla przedsiębiorstw większych od MŚP na konkurencję, należałoby uaktualnić kryteria wielkości przedsiębiorstw, o których mowa w zaleceniu Komisji z 2003 r.⁽¹⁸⁾, gdyż kategoria przedsiębiorstw innych niż MŚP obejmuje wiele przedsiębiorstw, które nie są dużymi korporacjami wielonarodowymi i które, mając od nich o wiele mniejsze rozmiary, nie mogą być traktowane w ten sam sposób.

8. Konieczność utrzymania intensywności wsparcia dla dużych przedsiębiorstw na obszarach, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. a)

8.1 Komitet wzywa Komisję do ponownego rozważenia zamiaru zmniejszenia intensywności pomocy dla dużych przedsiębiorstw z 40 % do 35 % i 25 %. Argument Komisji przemawiający za zmniejszeniem pomocy nie jest zasadny. Proponowana redukcja doprowadziłaby w rzeczywistości do obalenia

obecnych programów ustanowionych w celu przyciągnięcia inwestycji zagranicznych na obszarach, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. a).

8.2 Komitet jest również poważnie zaniepokojony zamiarem Komisji, by ograniczyć wysokość pomocy do kwoty kosztów dodatkowych i by wprowadzić ostrzejsze wymogi dotyczące procesu udowodnienia efektu zachęty w przypadku dużych przedsiębiorstw.

8.3 Opisane powyżej środki w istocie ograniczałyby zdolność obszarów, o których mowa w lit. a), do przyciągania inwestycji zagranicznych i tworzenia nowych miejsc pracy i nowych wartości oraz powodowałyby na nich niekorzystne warunki konkurencji względem innych regionów spoza Europy, w których na programy inwestycyjne częstokroć przeznaczają się znacznie więcej pieniędzy.

Bruksela, 21 marca 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (pełny tekst znajduje się w Dz.U. L 124 z 20.5.2003).