

*Piotr Podsiadło*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **Pomoc publiczna na zatrudnienie jako instrument polityki ekonomicznej w okresie kryzysu**

## **1. Wprowadzenie**

Wysoki poziom zatrudnienia określono jako kluczowy czynnik stabilności europejskiego modelu społecznego i europejskich systemów ochrony socjalnej oraz zabezpieczenia finansów publicznych przy utrzymaniu wzrostu gospodarczego. Z tego powodu Unia Europejska uznała wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia za jeden z priorytetów strategii „Europa 2020” i wyznaczyła ambitny cel osiągnięcia do 2020 r. poziomu 75% zatrudnienia osób należących do grupy wiekowej 20–64 lata [Komunikat Komisji – EUROPA 2020... 2010]. W ramach inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” [Komunikat Komisji – Program... 2010] w celu sprostania temu wyzwaniu określono główne priorytety, do których zaliczono lepiej funkcjonujące rynki pracy, lepiej wykwalifikowaną siłę roboczą, która powinna być w stanie wносить wkład w ewolucję technologiczną i dostosowywać się do niej poprzez nowe systemy organizacji pracy, wyższą jakość miejsc pracy i lepsze warunki pracy oraz skuteczniejszą politykę stymulującą tworzenie nowych miejsc pracy i popyt na pracę.

W związku z niedoskonałym funkcjonowaniem rynków pracy w określonych przypadkach pomoc publiczna może stanowić odpowiedni instrument tworzenia nowych miejsc pracy oraz zachowania już istniejących. Prawna regulacja problematyki pomocy państwa stanowi element ochrony mechanizmu konkurencji, który został uznany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

[2010] za jedno z podstawowych narzędzi realizacji wytyczonych w nim zadań. Z uwagi na zasadniczy kontekst udzielania pomocy publicznej wyróżnić można trzy główne kategorie pomocy, która może zostać uznana za dozwoloną na mocy art. 107 ust. 3 TFUE [Oldale i Piffaut 2009, s. 14–16]. Pomoc sektorowa jest adresowana wyłącznie do przedsiębiorstw działających w określonym sektorze gospodarki. Pomoc regionalną wyróżnia jej odniesienie terytorialne i to, że udzielana jest przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na obszarze charakteryzującym się relatywnie niskim poziomem rozwoju gospodarczego. Natomiast dopuszczalność pomocy horyzontalnej nie jest uzależniona od obszaru objętego tego typu pomocą, lecz od celów, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku jej udzielenia. Pomoc horyzontalna udzielana jest również bez względu na sektor gospodarki, do którego należy beneficjent pomocy, co oznacza, że wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w różnych branżach mają równe prawo ubiegać się o pomoc państwa. Pomoc ta może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, gdy jest ona udzielana z przeznaczeniem na realizację sześciu celów, tj. na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, badania i rozwój, ochronę środowiska, zatrudnienie, szkolenia oraz ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności horyzontalnej pomocy publicznej przeznaczonej na zatrudnienie. Analiza udzielanej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej horyzontalnej pomocy publicznej na zatrudnienie ma prowadzić do weryfikacji tezy, że w związku ze skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego dla realnej gospodarki, wartość tej pomocy w ostatnich kilku latach zdecydowanie wzrosła.

## **2. Wyłączenia grupowe dla pomocy publicznej na zatrudnienie**

### **2.1. Rozporządzenie BER w zakresie pomocy na zatrudnienie**

Pomoc horyzontalna, która ukierunkowana jest na rozwiązywanie problemów występujących w różnych branżach lub regionach, jest bardziej preferowana przez Komisję i jednocześnie rzeczywiście przeważa nad innymi kategoriami pomocy. Zdecydowana większość horyzontalnych środków pomocy może być udzielana na uproszczonych zasadach, według których określone grupy pomocy są zgodne z regułami jednolitego rynku europejskiego i podlegają wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia planowanej pomocy do Komisji celem jej zatwierdzenia. Zasady te określane są mianem wyłączeń grupowych.

Pierwszą unijną regulacją wyłączeń grupowych w ramach pomocy publicznej było rozporządzenie Rady z 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dla niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (tzw. rozporządzenie kompetencyjne) (Dz.Urz. WE L142/1 z 14.05.1998 r.), które upoważniało Komisję Europejską do wydawania rozporządzeń wyłączających (tzw. rozporządzenia BERs), stwierdzających, że określone grupy pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym i nie wymagają zgłoszenia notyfikacyjnego, o którym mówi art. 108 ust. 3 Traktatu. Rozporządzenie to zawierało wyczerpującą listę grup pomocy horyzontalnej podlegającej wyłączeniu oraz wyznaczało Komisji obowiązkowe i fakultatywne elementy każdego wyłączenia. Wyłączenia grupowe zostały ustanowione dla pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju, ochrony środowiska, zatrudnienia i szkolenia, a także dla pomocy zgodnej z mapą zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego w zakresie udzielania pomocy regionalnej [Quigley 2009, s. 185–186].

W obowiązującym do 2008 r. rozporządzeniu BER dotyczącym pomocy publicznej na zatrudnienie (Dz.Urz. WE L 337 z 13.12.2002 r.) wyłączeniu spod obowiązku notyfikacji podlegała każda pomoc nieprzekraczająca 15 mln euro przez okres trzech lat. W przypadkach gdy nowe miejsca pracy tworzone były na obszarach lub w sektorach, które w momencie przyznawania pomocy nie kwalifikowały się do przyznania pomocy regionalnej, intensywność pomocy nie mogła przekroczyć 15% kosztów dla małych przedsiębiorstw i 7,5% dla średnich przedsiębiorstw. Natomiast gdy zatrudnienie tworzone było na obszarach i w sektorach kwalifikujących się do przyznania pomocy regionalnej skierowanej na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest zdecydowanie za niski, i regionów charakteryzujących się poważnym stanem niedostatecznego zatrudnienia (art. 107 ust. 3 lit. a TFUE), lub przeznaczonej na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych (art. 107 ust. 3 lit. c TFUE) intensywność pomocy nie mogła przekroczyć odpowiadającego pułapu regionalnej pomocy inwestycyjnej określonego w systemie zatwierdzonym przez Komisję Europejską w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego i stosowanym w momencie przyznania pomocy. Wyższe pułapy pomocy regionalnej stosowane były jedynie wtedy, jeżeli wkład beneficjenta w finansowanie wynosił przynajmniej 25% i jeżeli zatrudnienie było utrzymywane na tym samym poziomie w kwalifikującym się regionie.

W odniesieniu do pomocy udzielanej na utrzymanie istniejących miejsc pracy w rozporządzeniu Komisji zastrzeżono, że jest to pomoc w swej istocie bardzo zbliżona do pomocy operacyjnej. Stąd też zgoda na pomoc tego typu miała być udzielana tylko w wyjątkowych okolicznościach oraz na ściśle ograniczony czas. Okoliczności te to m.in. naprawa szkód wyrządzonych klęskami żywiołowymi

lub innymi zdarzeniami losowymi, krajowa pomoc regionalna dotycząca rozwoju gospodarczego obszarów, w których poziom życia jest zdecydowanie za niski, lub regionów, gdzie występuje niedostateczne zatrudnienie oraz pomoc przyznawana w kontekście ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji finansowej. Przyznanie pomocy w tym zakresie zostało jednak bezwzględnie uwarunkowane od zgody Komisji Europejskiej i nie podlegało zwolnieniu z obowiązku notyfikacji.

Rozporządzenie Komisji dotyczące pomocy w zakresie zatrudnienia wyłączało spod obowiązku zgłoszenia również pomoc mającą na celu tworzenie odpowiednich zachęt dla przedsiębiorstw do zatrudniania określonych kategorii pracowników, mających szczególne trudności ze znalezieniem pracy z powodu postrzegania ich przez potencjalnych pracodawców za osoby mniej wydajne (np. brak uprzednio zdobytego doświadczenia zawodowego lub trwałe upośledzenie). Systemy zapewniające pomoc w tym zakresie podlegały wyłączeniu z obowiązku notyfikacji pod warunkiem, że wielkość przyznanego wsparcia nie przekraczała rozmiarów koniecznych do zrekompensowania niższej wydajności określonych pracowników, dodatkowych kosztów ich zatrudnienia lub kosztów utworzenia i utrzymania zatrudnienia chronionego<sup>1</sup>. Warunek ten miał uniemożliwić przedsiębiorstwom korzystającym z takiej pomocy sprzedaż określonych produktów lub usług poniżej cen konkurencyjnych na rynkach, które są zaopatrywane również przez inne przedsiębiorstwa.

## **2.2. Dopuszczalność pomocy na zatrudnienie na podstawie ogólnego rozporządzenia wyłączającego GBER**

Skutkiem reformy systemu pomocy publicznej w Unii Europejskiej jest uproszczenie i usprawnienie zasad pomocy państwa w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych (GBER) (Dz.Urz. UE L 214 z 9.8.2008 r.). W rozporządzeniu GBER określono ramy umożliwiające państwom członkowskim udzielenie pomocy ukierunkowanej na tworzenie miejsc pracy, zwiększenie konkurencyjności i poprawę stanu środowiska bez konieczności zwracania

---

<sup>1</sup> Intensywność pomocy brutto odnoszącej się do zatrudnienia pracownika lub pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub osób niepełnosprawnych, która obliczana była jako procent kosztów płac przez okres jednego roku od momentu rekrutacji, nie mogła przekroczyć 50% kosztów kwalifikowanych dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub 60% w odniesieniu do pracowników niepełnosprawnych. Powyższe warunki były stosowane w przypadku, gdy rekrutacja nie stanowiła wzrostu netto liczby pracowników w danym zakładzie, a stanowiska pracy zostały uwolnione w następstwie dobrowolnego odejścia, przejścia na emeryturę z powodu wieku, dobrowolnej redukcji czasu pracy lub zgodnego z prawem zwolnienia za naruszenie obowiązków służbowych.

się w tej sprawie do Komisji. Środki wyszczególnione w GBER i spełniające warunki i kryteria w nim zawarte są zwolnione z wymogu zgłoszenia. Jednak w związku z wysokim ryzykiem zakłócenia konkurencji Komisja ocenia dużą część pomocy w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku w celu zbadania jej wpływu na konkurencję i wkładu we wspólny interes [Nyssens 2008, s. 12]. W GBER określono zatem różne pułapy zgłaszania na podstawie kategorii pomocy i jej prawdopodobnego wpływu na konkurencję.

Promocja zatrudnienia jest nadrzędnym celem polityki gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej, rosnące bezrobocie stanowi bowiem poważny problem w wielu państwach członkowskich [Choroszczak i Mikulec 2009, s. 26–28]. Z tego powodu uzasadnione jest stosowanie przez władze publiczne środków działających jako bodźce dla przedsiębiorstw do zwiększania poziomu zatrudnienia, w szczególności jeżeli chodzi o pracowników z kategorii osób znajdujących się w niekorzystnej lub szczególnie niekorzystnej sytuacji<sup>2</sup>. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych umożliwia państwom członkowskim przyznawanie pomocy w celu ułatwienia pracownikom niepełnosprawnym lub pracownikom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji z innego powodu znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, bez konieczności wcześniejszego zgłaszania tej pomocy Komisji [Deiberova i Nyssens 2009, s. 27]. Przepisy te ustanawiają wyłączenie grupowe dla trzech rodzajów pomocy na zatrudnienie.

Wyłączona jest pomoc w formie subsydiów płacowych na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Intensywność tej pomocy nie przekracza 50% kosztów kwalifikowanych, za które uznawane są koszty płacy w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia zatrudnienia, a wyjątkowo – nie dłuższym niż 24 miesiące od dnia rekrutacji. Ekwiwalent dotacji brutto w przypadku pomocy na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji nie przekracza 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie.

---

<sup>2</sup> Zgodnie z definicją przyjętą w rozporządzeniu GBER pracownik znajdujący się w niekorzystnej sytuacji to: 1) osoba pozostająca przez okres ostatnich sześciu miesięcy bez zatrudnienia za wynagrodzeniem, 2) osoba bez wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego, 3) osoba w wieku powyżej 50 lat, 4) samotna osoba dorosła utrzymująca co najmniej jedną osobę, 5) osoba pracująca w sektorze lub zawodzie, w których dysproporcja pracujących w nim kobiet i mężczyzn jest o 25% większa od średniej dysproporcji występującej na poziomie krajowym, 6) członek mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi podnieść znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe. Pracownikiem znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji jest każda osoba, która pozostaje bez zatrudnienia przez okres dłuższy niż 24 miesiące. Natomiast pracownik niepełnosprawny oznacza każdą osobę, która została uznana za osobę niepełnosprawną na mocy prawa krajowego lub u której rozpoznano ograniczenie wynikające z upośledzenia sprawności fizycznej, umysłowej lub psychicznej.

Wyłączeniu podlega też pomoc w formie subsydiów płacowych na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych. Wówczas intensywność pomocy nie przekracza 75% kosztów kwalifikowanych, za które uznawane są koszty płacy za cały okres zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, zaś ekwiwalent dotacji brutto nie przekracza 10 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie. Zarówno w przypadku pomocy na zatrudnienie pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jak i pomocy na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych, pracownik jest uprawniony do nieprzerwanego zatrudnienia przez minimalny okres zatrudnienia zgodny z przepisami krajowymi lub porozumieniami zbiorowymi regulującymi zawieranie umów o pracę, z wyjątkiem przypadku zgodnego z prawem zwolnienia za naruszenie obowiązków pracowniczych.

Ostatnią wyróżnioną w GBER kategorią pomocy na zatrudnienie jest pomoc na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych. Intensywność tej pomocy nie może przekroczyć 100% kosztów kwalifikowanych, którymi są wydatki inne niż koszty płacy, jakie przedsiębiorstwo musiałoby ponieść w przypadku zatrudnienia pracowników pełnosprawnych, za cały okres zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego<sup>3</sup>. Ekwiwalent dotacji brutto w tym przypadku nie przekracza 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie.

### **3. Pomoc na zatrudnienie podlegająca indywidualnemu zgłoszeniu**

W przypadku gdy ekwiwalent dotacji przekroczy kwotę 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa z tytułu zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz rekompensaty dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych lub kwotę 10 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych, pomoc publiczna będzie podlegała notyfikacji do Komisji Europejskiej. Wytyczne dotyczące kryteriów, które Komisja będzie stosować w ocenie środków o przyznaniu takiej pomocy, zostały określone w komunikacie Komisji w sprawach pomocy państwa przeznaczonej na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych (Dz.Urz. UE C 188/6 z 11.8.2009). W każdym z tych przypadków Komisja bada pozytywne

<sup>3</sup> Są to w szczególności koszty adaptacji pomieszczeń, adaptacji lub zakupu sprzętu lub oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych, koszty zatrudnienia stosownego personelu za czas poświęcony wyłącznie pracownikom niepełnosprawnym oraz inne koszty związane z zatrudnieniem chronionym właściwym dla przedsiębiorstw, w których co najmniej 50% pracowników to osoby niepełnosprawne.

i negatywne skutki udzielenia pomocy publicznej, dokonuje ich zbilansowania i podejmuje indywidualną decyzję.

W ramach oceny pozytywnych skutków pomocy na zatrudnienie państwa członkowskie powinny wykazać istnienie celu leżącego w interesie publicznym. Dla pomocy na zatrudnienie będzie to ułatwienie określonym kategoriom pracowników wejścia na rynek pracy. Pozytywna decyzja Komisji będzie zależała od oceny, czy selektywne subsydia płacowe są właściwym instrumentem polityki gospodarczej<sup>4</sup>. W wyniku udzielenia pomocy publicznej musi nastąpić wzrost zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych (efekt zachęty). Państwo członkowskie musi wykazać, że pomoc jest konieczna, a kwota pomocy – ograniczona do minimum, aby osiągnąć cel pomocy. W przypadku pomocy na zatrudnienie państwo członkowskie musi również udowodnić, że kwota pomocy nie przekracza kosztów dodatkowych netto związanych z zatrudnieniem takich pracowników w porównaniu z kosztami zatrudniania pracowników znajdujących się w normalnej sytuacji lub w pełni sprawnych<sup>5</sup>.

W ramach oceny negatywnych skutków subsydiów płacowych Komisja musi ustalić, czy powodują one zakłócenia konkurencji, a w szczególności – czy powodują efekt zastąpienia i wyparcia między pracownikami dotowanymi i niedotowanymi, wprowadzenie lub wycofywanie towarów z rynku na skutek różnic w kosztach płacy pracowników lub spadek ogólnego poziomu inwestycji. Ponadto Komisja musi określić skutki udzielenia pomocy na warunki wymiany handlowej między państwami członkowskimi, gdyż subsydia płacowe przyznawane w określonym regionie mogą prowadzić do tego, że niektóre regiony będą odnosić korzyści z bardziej preferencyjnych warunków produkcji. Może to spowodować przesunięcie przepływów handlowych do regionów objętych taką pomocą.

---

<sup>4</sup> Pomoc państwa w formie subsydiów płacowych nie jest jedynym instrumentem polityki, jakim dysponują państwa członkowskie w celu wspierania zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych. Państwa członkowskie mogą także korzystać z ogólnie dostępnych środków, takich jak zmniejszenie opodatkowania kosztów pracy i kosztów społecznych, promowanie inwestycji w dziedzinie edukacji i szkoleń, podejmowanie działań doradczych, wspieranie i szkolenie osób bezrobotnych, a także wprowadzanie zmian w przepisach z zakresu prawa pracy. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważało powyższe rozwiązania i gdy stwierdzono, że korzystne jest zastosowanie instrumentu selektywnego w postaci pomocy państwa dla określonego przedsiębiorstwa, dane środki uznawane są za odpowiedni instrument.

<sup>5</sup> W kosztach dodatkowych netto uwzględnia się koszty odpowiadające zatrudnieniu docelowej kategorii pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych (na przykład ze względu na niższą wydajność) oraz korzyści, jakie odnosi beneficjent pomocy z tego zatrudnienia (na przykład ze względu na poprawę wizerunku przedsiębiorstwa).

Ostatnim etapem analizy dopuszczalności pomocy na zatrudnienie jest ocena Komisji, na ile pozytywne skutki pomocy przewyższają jej oddziaływanie negatywne. W celu przeprowadzenia takiej oceny skutki są przedstawiane zarówno w ujęciu jakościowym, jak i – w miarę możliwości – w ujęciu ilościowym. Jeżeli pomoc jest konieczna i dobrze ukierunkowana pod kątem osiągnięcia jej celu, a także jeżeli jest ograniczona do kosztów dodatkowych netto w celu wyrównania niższej wydajności kategorii pracowników, których dotyczy środek, Komisja będzie skłonna zaakceptować wyższy poziom zakłóceń konkurencji.

#### **4. Wielkość pomocy publicznej na zatrudnienie udzielanej przez państwa członkowskie**

W tabeli 1 przedstawiono kształtowanie się wydatków na pomoc publiczną na zatrudnienie w ujęciu państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001–2010.

Wydatki państw członkowskich UE z tytułu pomocy państwa na zatrudnienie w latach 2001–2010 wyniosły w sumie ok. 27,1 mld euro. W odniesieniu do instrumentów pomocy państwa członkowskie stosowały dotacje bezpośrednie (83% całkowitej pomocy) i zwolnienia podatkowe (17%). Zwraca uwagę aktywność trzech państw, tj. Danii, Polski i Francji, które udzieliły przedsiębiorstwom największego wsparcia z przeznaczeniem na zatrudnienie – odpowiednio 8,9 mld euro, 4,7 mld euro i 4,1 mld euro, co daje ogółem blisko 65% pomocy przyznanej na ten cel w badanym okresie. Wśród państw UE-15 pomocy tego rodzaju udzielały także Włochy (3,1 mld euro), Belgia (0,75 mld euro) i Wielka Brytania (0,68 mld euro). Natomiast państwa UE-12 przyznały zdecydowanie mniej takiej pomocy, a do największych benefaktorów – oprócz wskazanej powyżej Polski – należą Węgry (1,3 mld euro), a w następnej kolejności Słowenia (0,17 mld euro) i Czechy (0,12 mld euro). Z perspektywy Unii Europejskiej od 2008 r. pomoc na zatrudnienie wykazuje tendencję malejącą, podobnie jak pomoc kierowana na inne cele horyzontalne, z wyjątkiem pomocy na prace badawczo-rozwojowe i pomocy regionalnej (tabela 2). Wzrost wielkości udzielanej przez państwa członkowskie pomocy regionalnej wynika z możliwości stosowania w tym zakresie rozporządzenia wyłączającego GBER, które uznając pomoc regionalną za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i wyłączoną spod ustanowionego art. 108 ust. 3 TFUE wymogu zgłoszenia, ustanawia wyłączenie grupowe dla programów regionalnej pomocy inwestycyjnej i pomocy na zatrudnienie oraz dla programów pomocy na rzecz



Tabela 1. Wielkość pomocy publicznej na zatrudnienie w państwach członkowskich UE w okresie 2001–2011 (mln euro)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	32,0	21,7	26,3	30,6	20,8	15,6	35,3	5,6	4,1	0
Belgia	178,6	81,6	37,2	32,9	42,5	41,8	45,3	50,2	114,7	126,9
Bułgaria	-	32,7	8,6	15,3	3,5	0,6	0	0	0	3,5
Cypr	0	0	0	0	0	0	1,2	1,0	0,1	0,1
Czechy	16,8	19,4	9,3	2,6	1,7	43,3	21,2	1,7	2,3	1,0
Dania	476,0	545,2	595,7	747,9	860,0	981,8	1015,7	1130,3	1281,9	1301,0
Estonia	0	0	0	0	0,2	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1
Finlandia	31,7	29,9	34,1	37,7	44,8	45,6	51,6	52,7	43,4	43,8
Francja	49,8	28,5	72,1	332,0	1289,2	1519,3	660,7	140,3	20,8	13,2
Grecja	0	0	9,4	22,7	63,6	19,0	1,3	0	0	0
Hiszpania	96,9	79,8	66,8	50,6	48,9	46,4	50,6	25,1	57,5	46,3
Holandia	1,1	2,4	1,6	5,4	0,8	61,9	41,8	46,2	0	0
Irlandia	85,0	52,1	68,5	47,1	49,4	32,0	26,5	27,3	13,0	14,8
Litwa	0	0	0	0	1,9	3,4	4,3	5,9	6,2	7,0
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lotwa	0	0	0	0	0	0	0	0,3	0,8	0,9
Malta	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0
Niemcy	77,3	58,9	61,3	89,2	77,5	50,0	38,1	6,9	6,2	7,1
Polska	84,6	52,6	687,1	334,6	351,6	498,4	559,0	688,9	688,7	720,8
Portugalia	46,4	31,7	9,1	42,2	51,1	41,9	56,7	53,4	69,0	46,4
Rumunia	-	4,3	13,6	0,4	0,2	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0
Słowacja	0	0	0	0,1	1,4	1,8	4,6	0,7	0,1	0
Słowenia	27,3	23,3	21,3	26,8	17,6	18,6	7,8	2,1	12,6	17,3
Szwecja	109,6	120,5	0	0	5,0	5,2	3,1	2,3	1,8	1,5
Węgry	37,4	38,3	47,6	20,8	10,2	60,7	118,6	597,0	212,3	177,8
Wielka Brytania	532,1	55,7	4,0	5,4	15,8	18,7	14,6	2,3	11,4	17,3
Włochy	217,2	86,4	495,1	493,5	495,4	292,0	241,6	337,9	211,8	212,1
UE-27	2093,6	1379,5	2291,5	2304,7	3444,3	3807,8	2985,8	3181,6	2743,2	2781,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Commission of the European Communities... 2012].

Tabela 2. Pomoc publiczna na zatrudnienie na tle innych celów horyzontalnych w UE-27 w latach 2001–2010 (mln euro)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pomoc na zatrudnienie	2093,6	1379,5	2291,5	2304,7	3444,3	3807,8	2985,8	3181,6	2743,2	2781,4
Pomoc na szkolenia	490,5	918,7	845,2	890,9	620,5	842,1	643,3	786,4	951,3	773,4
Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw	6821,9	6982,1	5862,0	5984,5	5829,4	5256,4	4952,4	5234,2	3907,6	2572,3
Pomoc na zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka	9,5	18,0	66,3	155,3	182,0	280,5	834,4	496,4	571,1	789,7
Pomoc na ochronę środowiska	7599,9	8626,5	10471,2	12729,2	13833,5	15019,4	12514,6	13476,0	14852,6	14459,9
Pomoc na badania, rozwój i innowacje	5919,3	6190,4	6309,8	5907,6	6243,7	7171,6	7716,9	8758,6	10596,1	10948,4
Pomoc regionalna	9664,1	11659,7	10119,3	9449,4	9789,2	11019,2	10106,3	13307,4	14115,2	14852,0

Źródło: jak w tabeli 1.

nowo utworzonych małych przedsiębiorstw<sup>6</sup>. Zgodnie z przepisami wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz.Urz. UE C 54 z 4.3.2006) rozporządzenie GBER przewiduje zwiększone poziomy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>7</sup>. GBER obejmuje wyłączeniem również regionalną pomoc dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw, co odpowiada nowej formie pomocy regionalnej wprowadzonej przez wytyczne w sprawie pomocy regionalnej. Zgodne z rynkiem wewnętrznym wyłączone spod wymogu zgłoszenia są zatem programy pomocy, które spełniają cztery warunki. Po pierwsze, beneficjentem pomocy jest małe przedsiębiorstwo. Po drugie, łączna kwota pomocy nie przekracza 2 mln euro – dla obszarów objętych stosowaniem art. 107 ust. 3 lit. a TFUE, lub 1 mln euro – dla obszarów objętych stosowaniem art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, a roczna kwota pomocy nie przekracza 33% tych kwot na jedno przedsiębiorstwo. Po trzecie, intensywność pomocy nie przekracza 35% kosztów kwalifikowanych w ciągu pierwszych trzech i 25% w ciągu następnych dwóch lat (art. 107 ust. 3 lit. a TFUE) i odpowiednio 25% i 15% (art. 107 ust. 3 lit. c TFUE), z możliwością ich podniesienia o 5 punktów proc. Ostatni warunek dotyczy określenia kosztów kwalifikowanych, którymi są przede wszystkim koszty usług prawnych i doradczych oraz koszty administracyjne bezpośrednio związane z utworzeniem przedsiębiorstwa. Ponadto małe przedsiębiorstwa kontrolowane przez udziałowców lub akcjonariuszy przedsiębiorstw, które zakończyły działalność w ciągu poprzednich 12 miesięcy, nie mogą korzystać z pomocy dla nowo utworzonych małych przedsiębiorstw, jeżeli rynek właściwy lub rynki pokrewne są identyczne dla obydwu przedsiębiorstw.

W latach 2004–2010 Komisja Europejska podjęła 32 decyzje ostateczne w sprawie środków na zatrudnienie, w których stwierdzono, że 25 środków było zgodnych z zasadami pomocy państwa, 5 środków nie zawierało pomocy państwa. Ponadto Komisja wydała dwie decyzje negatywne. Znaczna większość decyzji (94%) dotyczyła programów pomocy. Niemal dwie trzecie wszystkich środków pomocy państwa wdrożono we Francji (5), w Niemczech (4), Danii (3), we Włoszech (3), w Hiszpanii (3) oraz Szwecji (2). Liczba środków zatwierdzonych przez Komisję dotyczących zatrudnienia była bardzo niska, co wynikało z faktu, że większość środków na zatrudnienie państwa członkowskie wprowadziły na mocy

<sup>6</sup> Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych zwalnia z obowiązku zgłaszania Komisji przejrzystych programów regionalnej pomocy inwestycyjnej oraz programów pomocy na zatrudnienie zgodnych z zasadami dotyczącymi kwalifikowanych wydatków oraz maksymalnej intensywności pomocy określone w mapie pomocy regionalnej dla danego państwa członkowskiego.

<sup>7</sup> Pomoc *ad hoc* udzielana dużym przedsiębiorstwom nie jest objęta zakresem GBER, z wyjątkiem przejrzystej pomocy, pod warunkiem że jest wykorzystywana do uzupełnienia pomocy przyznawanej w ramach programów oraz że element *ad hoc* nie przekracza 50% całkowitej kwoty pomocy.

rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych. W tym samym okresie wyłączeniami grupowymi objęto 585 środków, z czego 147 środków wprowadzono na podstawie rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie zatrudnienia, a 438 środków ustanowiono na podstawie GBER. Pięć państw członkowskich wdrożyło prawie 70% wszystkich środków na rzecz zatrudnienia wprowadzonych w ramach rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych: Polska (31), Włochy (20), Hiszpania (20), Węgry (19) i Niemcy (13). Ponadto niemal połowę środków przyjętych na podstawie GBER wprowadziły Włochy (120) i Niemcy (105). Wśród celów GBER największa liczba środków dotyczyła w szczególności pomocy w formie subsydiowania wynagrodzeń na rekrutację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (75), pomocy w formie subsydiowania wynagrodzeń na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych (66) oraz pomocy na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (50).

## 5. Zakończenie

Nadrzędnym celem polityki gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich jest promocja zatrudnienia oraz spójności społecznej. Celem strategii „Europa 2020” jest wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, w której stopa zatrudnienia wynosi 75%. Pomoc państwa stanowi jedno z dostępnych narzędzi osiągnięcia tego celu. Zasadniczo pomoc państwa stosuje się, jeżeli w ramach innych środków nie jest możliwe pełne skorygowanie niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy. W obecnej praktyce odgrywa ona szczególnie istotną rolę w ułatwianiu integracji na rynku pracy pracowników uznawanych za mniej wydajnych (osób młodych i niewykwalifikowanych, osób niepełnosprawnych itp.). Pomoc państwa w formie subsydiów kosztów płacy w przypadkach, w których koszt płacy oznacza pełny koszt, jaki faktycznie ponosi beneficjent pomocy z tytułu zatrudnienia pracowników, obejmujący wynagrodzenie brutto przed opodatkowaniem oraz obowiązkowe składki, takie jak składki na ubezpieczenie społeczne, a także koszty opieki nad dziećmi i nad rodzicami (subsydiów płacowych), może stanowić dodatkową zachętę dla przedsiębiorstw, skłaniając je do zwiększenia zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych. Należy zatem podkreślić, że obecnie celem horyzontalnej pomocy państwa przeznaczonej na zatrudnienie jest wspieranie rekrutacji siły roboczej pochodzącej spośród określonej kategorii pracowników.

Rola środków pomocy państwa przeznaczonej na wspieranie tworzenia miejsc pracy jest w ostatnich kilku latach ograniczona z dwóch zasadniczych powo-

dów. Większość środków pomocy publicznej nie wchodzi w zakres stosowania zasad pomocy państwa, lecz stanowi środki ogólne, ponieważ są one dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw we wszystkich sektorach i państwach, które je stosują, nie przysługuje swoboda uznania. Decydujące jest jednak to, że na podstawie obowiązujących przepisów prawa unijnego zawartych w rozporządzeniu wyłączającym GBER oraz komunikacie Komisji pomoc bezpośrednia na rzecz zatrudnienia jest skierowana jedynie do pracowników niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Analizując dane dotyczące pomocy na zatrudnienie, należy zauważyć, że ponad dwie trzecie całkowitej pomocy przyznano w ramach tylko trzech programów: duńskiego programu wspierającego integrację na rynku pracy osób cierpiących na poważne problemy natury fizycznej i psychicznej<sup>8</sup> oraz programu polskiego i programu włoskiego, w ramach których zapewnia się pomoc na zatrudnienie osób niepełnosprawnych<sup>9</sup>. Powyższe oznacza, że przyjęta we wstępie tezę o wzrastających wydatkach państw członkowskich na pomoc na zatrudnienie w związku ze skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego dla realnej gospodarki należy odrzucić. Horyzontalna pomoc na zatrudnienie nie odgrywa istotnej roli w stymulowaniu gospodarki w związku z niwelowaniem skutków kryzysu. Bodziec taki należałoby dostrzec w pomocy regionalnej, która ma również wpływ na zatrudnienie. Wartość tej pomocy zdecydowanie wzrosła w ostatnich kilku latach, a jednym z jej głównych celów jest pomoc w rozwoju regionów znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu poprzez wspieranie inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy związanych z inwestycjami, wspieranie nowo powstających przedsiębiorstw oraz przyznawanie pomocy operacyjnej w określonych okolicznościach.

## Literatura

- Choroszczak J., Mikulec M. [2009], *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa.
- Commission of the European Communities: Reports from the Commission – State Aid Scoreboards 2002–2011* – [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html).
- Deiberova K., Nyssens H. [2009], *The New General Block Exemption Regulation (GBER): What Changed?* „European State Aid Law Quarterly”, nr 1.
- Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa przeznaczonej na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracow-

---

<sup>8</sup> Mesures sociales dans le secteur du travail – NN 10/2002.

<sup>9</sup> Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – X 306/2009, Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate – XE 12/2008.

- ników niepełnosprawnych, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia indywidualnego, Dz.Urz. UE C 188/6 z 11.8.2009 r.
- Komunikat Komisji – Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010, COM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji – Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, Strasburg 23.11.2010, COM(2010) 682 wersja ostateczna.
- Nyssens H. [2008], *The General Block Exemption Regulation (GBER): Bigger, Simpler and More Economic*, „Competition Policy Newsletter”, nr 3.
- Oldale A., Piffaut H. [2009], *Introduction to State Aid Law and Policy* [w:] *European Community Law of State Aid*, red. K. Bacon, Offord University Press, Oxford.
- Quigley C. [2009], *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed., Hart Publishing, Oxford–Portland, Oregon.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2002 update, Commission of the European Communities, Brussels 27.11.2002, COM(2002) 638 final.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2003 update, Commission of the European Communities, Brussels 29.10.2003, COM(2003) 636 final.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2004 update, Commission of the European Communities, Brussels 16.11.2004, COM(2004) 750 final.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2005 update, Commission of the European Communities, Brussels 9.12.2005, COM(2005) 624 final.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2006 update, Commission of the European Communities, Brussels 11.12.2006, COM(2006) 761 final.
- Report: State Aid Scoreboard – autumn 2007 update, Commission of the European Communities, Brussels 13.12.2007, COM(2007) 791 final.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2008 update, Commission of the European Communities, Brussels 17.11.2008, COM(2008) 751 final.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2009 update. Report on State aid granted by the EU Member States, Commission of the European Communities, Brussels 7.12.2009, COM(2009) 661 final.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2009 update. Facts and figures on State aid in the EU Member States, Commission of the European Communities, Brussels 07.12.2009, SEC(2009) 1638.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2010 update. Report on State aid granted by the EU Member States, Commission of the European Communities, Brussels 1.12.2010, COM(2010) 701 final.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2010 update. Facts and figures on State aid in the EU Member States, Commission of the European Communities, Brussels 1.12.2010, SEC(2010) 1462 final.
- Report from the Commission: State Aid Scoreboard – autumn 2011 update. Report on State aid granted by the EU Member States, Commission of the European Communities, Brussels 1.12.2011, COM(2011) 848 final.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dla niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, Dz.Urz. WE L142/1 z 14.05.1998 r.

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, Dz.Urz. WE L 337 z 13.12.2002 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych), Dz.Urz. UE L 214 z 9.08.2008 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.Urz. UE C 83/47 z 30.03.2010 r.  
Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Dz.Urz. UE C 54 z 4.03.2006 r.

### **State Aid for Employment as an Economic Policy Tool at the Time of Crisis**

The paper puts forward the following research hypothesis: in connection with the impact of the financial and economic crisis on the real economy the value of horizontal state aid for employment in the period of recent years should be considerably higher. A qualitative analysis of state aid for employment in member states is carried out on the basis of Block Exemption Regulation (BER) and General Block Exemption Regulation (GBER) as well as the recommendations related to the criteria employed by the European Commission in assessing aid funds for individual cases. The results indicate that state aid for job creation has been limited over the past years due to two major factors. Firstly, most public funds are not classified as state aid schemes in accordance with the relevant principles – they are general funds made available to all companies and industries, and the countries which make use of them are not given any power of discretion. Secondly, pursuant to EU regulations set out in the ruling which excludes GBER and the European Commission's communication, direct aid for employment is reserved for disabled and disadvantaged workers. An analysis of figures related to aid for employment leads to the conclusion that more than 2/3 of total aid have been granted only under the Danish, Polish and Italian programmes. To sum up, horizontal aid for employment is not a significant factor which stimulates the economy in connection with mitigating the effects of the crisis. Regional aid programmes might play a significant role in solving employment problems.

**Piotr Podsiadło** – magister, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów Samorządowych.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* pomoc publiczna, system podatkowy, finanse publiczne, finanse samorządowe, polityka finansowa państwa.

*e-mail:* podsiadp@uek.krakow.pl

