

Iwo Augustyński

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

FUNDUSZE STRUKTURALNE A EUROPEJSKA POLITYKA KONKURENCJI

1. Wstęp

Cechą wyróżniającą Unię Europejską spośród innych ugrupowań międzynarodowych jest przede wszystkim siła więzi łączących poszczególnych członków tej organizacji ze sobą. Jej widocznym przejawem jest Jednolity Rynek Europejski, będący jedną z najwyższych form integracji. Warunkiem koniecznym budowy jednolitego rynku jest przede wszystkim usunięcie barier rynkowych, a następnie – w celu pogłębienia tego procesu – koordynacja i integracja polityki, a więc zharmonizowanie działań interwencyjnych władz krajowych i wspólnotowych.

Dla zapewnienia jak największej konkurencji szczególne znaczenie mają warunki handlu wewnętrznego, rozumianego jako swoboda przepływu dóbr i usług na obszarze zintegrowanym. Gwarancją wolności tego handlu jest oprócz usunięcia istniejących barier rynkowych, zabezpieczanie przed powstawaniem nowych. Trzy rodzaje barier mają kluczowe znaczenie w tym względzie: bariery handlowe zidentyfikowane w programie rynku wewnętrznego jako fizyczne, techniczne i fiskalne; bariery tworzone przez niekonkurencyjne zachowania przedsiębiorstw; bariery tworzone przez interwencje publiczne m.in. w formie pomocy państwowej. Ich likwidacja ma, zgodnie z planami przedstawionymi w strategii lizbońskiej, przyczynić się do tego, że Unia Europejska do 2010 r. stanie się „najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarką w świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej”. Aby można było tego dokonać, dokument ten zakłada m.in. wzmocnienie podstaw ekonomicznych i społecznych rozwoju gospodarczego oraz wzmocnienie przedsiębiorczości. W tym celu przewiduje się dokończenie realizacji programu rynku wewnętrznego, wzmocnienie konkurencji na rynkach, łagodzenie obciążeń podatkowych (szczególnie w odniesieniu do nisko zara-

biających), tworzenie stabilnego środowiska makroekonomicznego, zagwarantowanie otwartości gospodarki, przekierowanie wydatków publicznych na przedsięwzięcia sprzyjające długofalowemu rozwojowi gospodarki¹.

2. Europejska polityka konkurencji

Europejska polityka konkurencji opiera się na wspólnotowych rozwiązaniach legislacyjnych, które zasadniczo określa Traktat o Wspólnocie Europejskiej (art. 81-90 TWE). Dodatkowe przepisy zostały zawarte w rozporządzeniu Rady, znanym jako rozporządzenie o kontroli łączeń. Oparta na tych przepisach prawnych polityka konkurencji koncentruje się na czterech podstawowych obszarach działań². Są to:

1. Usunięcie porozumień ograniczających konkurencję i praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej.
2. Kontrola łączeń pomiędzy firmami.
3. Liberalizacja monopolistycznych sektorów gospodarczych.
4. Kontrola pomocy udzielanej przez państwo.

Dodatkowym elementem polityki konkurencji, ważnym z punktu widzenia funduszy strukturalnych, jest również regulacja kwestii zamówień publicznych. Jednym z głównych celów wprowadzenia regulacji w tym zakresie na poziomie wspólnotowym było zapewnienie warunków równej konkurencji. Celem europejskiej polityki konkurencji jest bowiem zapewnienie także lepszych pod względem jakości oraz tańszych robót budowlanych, dostaw i usług.

2.1. Zamówienia publiczne

Rynek zamówień publicznych w Unii Europejskiej ma dużą wartość. Wartość umów o dostawy, roboty budowlane i usługi w państwach członkowskich stanowi ponad bilion euro, tj. około 15% PKB³. Z tego powodu przestrzeganie zasad wolnej konkurencji jest bardzo istotne dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego. Uregulowania prawne w tej materii mają jeszcze dodatkowy aspekt: przeciwdziałają preferencjom narodowym w działaniach administracji publicznej.

Chociaż zamówienia publiczne są regulowane przez prawo wtórne, opierają się one na zapisach TWE, zawierających pewne fundamentalne zasady wykorzystywane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości podczas rozpatrywania spraw z

¹ M. Radło, *Wyzwania konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 24.

² *Polityka konkurencji w Europie a obywatel*, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2002, s. 8.

³ Dane za artykułem: *Równe prawa na unijnym rynku*, „Rzeczpospolita” z 27.05.2003 r., s. C.2.

tego zakresu. Do zasad tych należą: zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, swobodny przepływ towarów, swobodne świadczenie usług oraz prawo przedsiębiorczości. Dodatkowo Trybunał kieruje się zasadami, które wywodzą się z prawa wtórnego, dotychczasowych praktyk oraz orzecznictwa. Można wśród nich wyróżnić np. zasadę przejrzystości, wymagającą zachowania jawności i otwartości na wszystkich etapach postępowania przetargowego. Stanowi ona istotny element przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Zgodnie z tą zasadą wymagane jest stosowanie szczegółowych ogłoszeń o zamówieniach, udzielanie informacji uczestnikom postępowania przetargowego o jego przebiegu i wynikach, dzięki czemu wszyscy oferenci mają równe prawa w uzyskaniu zamówień. Prawo wspólnotowe chroni również oferentów, których oferty mogłyby się wydawać zaniżone. ETS uznał za naruszenie konkurencji automatyczne odrzucanie ofert z powodu zbyt niskiej ceny wyłącznie na podstawie kryterium arytmetycznego, z pominięciem weryfikacji.

Aby procedury przetargowe właściwie odgrywały swoją rolę, niezbędne jest ustalenie minimalnej kwoty, od której zaczynają przeprowadzenie procedury przetargowej jest obowiązkowe. W Unii Europejskiej zagadnienie to reguluje dyrektywa 97/52; wprowadziła ona m.in. grupę instytucji rządu centralnego podlegających regulacjom GPA (Porozumienia o zamówieniach rządowych, do którego Wspólnota przystąpiła w 1994 r.) oraz ustaliła progi w jednostce rozliczeniowej międzynarodowej jednostce rozliczeniowej – SDR. Wspomniane agendy rządowe wymienione w załączniku 1 do dyrektyw są zobowiązane stosować dyrektywy, gdy wartość zamówienia jest nie mniejsza niż 5 mln SDR w przypadku robót budowlanych i 130 tys. SDR w odniesieniu do dostaw i usług – 130 tys. SDR, pozostałe zaś podmioty – gdy wartość zamówienia jest nie mniejsza niż 5 mln SDR w przypadku robót budowlanych oraz w przypadku dostaw i usług 200 tys. SDR. W wartości szacunkowej nie jest uwzględniany podatek VAT. Komisja dokonuje co dwa lata weryfikacji wartości progowych i publikacji wysokości progów dla poszczególnych państw, biorąc pod uwagę średni kurs danej waluty w stosunku do euro w ciągu poprzednich dwóch lat⁴.

Do zapewnienia wolnej konkurencji w zamówieniach publicznych niezbędne okazało się uregulowanie kwestii przedmiotu zamówienia. Powinien on być określony za pomocą standardów obowiązujących w całej Unii Europejskiej, co zapewnia obiektywizm i równy dostęp oferentom z wszystkich państw członkowskich. Wymaga się więc, aby w dokumentacji, która określa przedmiot zamówienia, stosowane były specyfikacje techniczne zgodne z normami europejskimi⁵. Ma-

⁴ *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 398.

⁵ Normy europejskie to normy przyjęte przez Europejski Komitet Standaryzacji (CEN) oraz Europejski Komitet Standaryzacji Elektrotechnicznej.

ją one mieć bezwzględne pierwszeństwo przed normami krajowymi⁶. ETS traktuje uchybienia w zakresie specyfikacji technicznych za naruszenia zasad konkurencji i równego traktowania.

Aby umożliwić konkurowanie o zamówienia przedsiębiorstwom z całej Unii Europejskiej, należało uregulować także kwestię ogłoszeń o zamówieniach. Łatwy dostęp do tych informacji gwarantuje przejrzystość oraz równe traktowanie oferentów i pozwala na znalezienie rzeczywiście najkorzystniejszej oferty. Ogłoszenia obejmują ogłoszenia wstępne informujące o planowanych zamówieniach, ogłoszenia o przetargach, które wszczynają procedurę przetargową⁷, oraz ogłoszenia o wyborze oferty, pełniące ważną funkcję informacyjną, pozwalającą stronom zainteresowanym dowiedzieć się, która z ofert została wybrana. Ogłoszenia są publikowane w wersji elektronicznej zwanej TED (*Tenders Electronic Daily*)⁸.

2.2. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców to „...przysporzenie korzyści finansowych określone przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Przysporzenie takie stanowi pomoc, jeżeli: 1) jest realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz 2) narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów”⁹.

Jedynym organem uprawnionym do kontroli udzielania pomocy publicznej jest Komisja Europejska. Stąd obowiązkiem każdego kraju członkowskiego jest notyfikacja udzielonej pomocy publicznej. Komisja jest uprawniona do tego, by wymagać od przedsiębiorstwa, które taką pomoc otrzymało niezgodnie z prawem, aby zwróciło je instytucjom państwowym, które tego wsparcia mu udzieliły. Państwa członkowskie muszą niezwłocznie odzyskać pomoc bezprawnie udzieloną w trybie przewidzianym w przepisach prawa krajowego.

⁶ Zamawiający może jednak od nich pod pewnymi warunkami odstąpić, a mianowicie gdy: normy europejskie nie zawierają przepisów o ustalaniu zgodności; stosowanie norm utrudniałoby realizację dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania homologacji peryferyjnych urządzeń telekomunikacyjnych lub standaryzacji w dziedzinie technologii informatycznych i telekomunikacji; stosowanie norm europejskich wymagałoby nabycia przez zamawiającego urządzeń niekompatybilnych z urządzeniami już stosowanymi, co spowodowałoby nieproporcjonalnie duże koszty bądź też trudności techniczne; projekt ma charakter rzeczywiście innowacyjny – nie byłoby właściwe stosowanie istniejących norm europejskich. Za: *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 401.

⁷ Niestosowanie się do obowiązku publikacji ogłoszeń stanowi naruszenie przepisów wspólnotowych.

⁸ Zaprzestano publikacji wersji papierowej w „Dzienniku Urzędowym”.

⁹ Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2002 nr 141, poz. 1177.

Pomoc publiczna naruszająca zasady konkurencji wewnątrz Wspólnoty jest zabroniona na mocy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Uprzywilejowane traktowanie wybranych firm lub produktów kosztem innych firm i produktów w znacznym stopniu zakłóca prawidłowe funkcjonowanie konkurencji. Jednak w niektórych przypadkach Komisja Europejska może zastosować wyłączenia, dopuszczone traktatem. Ich stosowanie uzasadnia dobrem Unii jako całości. W traktacie uznano za dopuszczalną pomoc, jeżeli ma ona charakter socjalny dla konsumentów indywidualnych i nie dyskryminuje produktów ze względu na pochodzenie, jest udzielana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne wydarzenia, jest przyznawana gospodarkom pewnych regionów Republiki Federalnej Niemiec, dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie niezbędnym do skompensowania ujemnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem (TWE art. 87.2 [92]). Komisja może wyrazić również zgodę na udzielenie pomocy publicznej, jeżeli jest ona przeznaczona na (TWE art. 87.3 [92]):

- rozwój regionów o wyjątkowo niskim poziomie życia lub regionów, w których występuje niedostateczne zatrudnienie,
- projekty ważne z punktu widzenia Unii jako całości lub jako środek przeciwdziałający poważnym zakłóceniom w gospodarce któregośkolwiek z krajów członkowskich,
- ułatwienie rozwoju działalności gospodarczej lub określonych regionów gospodarczych, jeżeli nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze wspólnym rynkiem,
- wspieranie kultury, ochronę dziedzictwa kulturowego, pod warunkiem że nie wpływają one na wymianę handlową oraz nie są sprzeczne ze wspólnym rynkiem.

Pozostałe wyłączenia są określone w przepisach dotyczących rolnictwa, transportu oraz w zakresie pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub mającym charakter monopolu skarbowego, gdy jest to niezbędne do „wykonywania przez nie przypisanych im szczególnych zadań” (art. 86 [90] TWE). Lista wyjątków nie jest zamknięta, ponieważ na podstawie art. 87.3 lit. e [92] możliwe są wyłączenia, które zostaną ustalone decyzją Rady, podjętą na wniosek Komisji kwalifikowaną większością głosów.

Komisja Europejska na mocy swoich uprawnień zastosowała trzy rodzaje wyłączeń grupowych spod obowiązkiwania przepisów dotyczących pomocy publicznej. Są to: zasada *de minimis*¹⁰, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz pomoc na szkolenia.

Pomoc, która nie może być zakwalifikowana do żadnego z powyższych wyłączeń, nie jest automatycznie zabroniona. Komisja Europejska ocenia, czy w przy-

¹⁰ Commission Regulation (EC) No 69/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0030-0032); z obowiązku notyfikacji została zwolniona pomoc o wysokości do 100 tys. euro; do 1996 r. obowiązywał próg 50 tys. ecu.

padku udzielenia pomocy dotrzymano warunku nienaruszenia konkurencji. Warunek ten może być spełniony, jeżeli wielkość pomocy nie przekracza ustalonych przez Komisję pułapów lub np. przez udowodnienie, że podjęto działania dodatkowe niwelujące szkodliwy wpływ pomocy państwa. Najczęściej jest to zmniejszenie mocy produkcyjnych bądź zmniejszenie udziału w rynku.

Fundamentalnym skutkiem stosowania reguły *de minimis* jest zwolnienie z obowiązku notyfikacji pomocy udzielonej do określonej wysokości. Regułą tą stosuje się do wszelkich form pomocy, bez względu na jej aspekt. Należy sumować pomoc uzyskaną ze wszelkich źródeł, zarówno krajowych, jak i wspólnotowych (np. funduszy strukturalnych). Należy podkreślić, że reguła *de minimis* ma co do zasady zastosowanie do pomocy udzielanej na rzecz przedsiębiorstw we wszystkich sektorach, bez względu na wielkość beneficjenta¹¹.

Rozporządzenie¹² o pomocy dla MŚP dopuszcza dwa rodzaje pomocy, uznając je za zgodne ze wspólnym rynkiem; jednocześnie nie nakłada w związku z ich udzieleniem obowiązku notyfikacji. Pierwszym rodzajem jest pomoc przeznaczona na inwestycje w aktywa trwałe i aktywa niematerialne wewnątrz Wspólnoty i na zewnątrz niej pod warunkiem, że natężenie wielkości pomocy nie przekroczy 15% w przypadku małych przedsiębiorstw oraz 7,5% w przypadku średnich przedsiębiorstw (progi te mogły zostać zwiększone, jeżeli kwalifikują się do pomocy regionalnej). Drugim rodzajem jest pomoc przeznaczona na doradztwo oraz inne usługi i działania, czyli przeznaczona na usługi świadczone przez doradców zewnętrznych oraz ma udział w targach i wystawach (w tym wypadku również rozporządzenie ustala progi pomocy oraz dodatkowe wymagania).

Ostatnim rodzajem pomocy, która nie wymaga notyfikacji Komisji, jest pomoc na szkolenia. Dokonuje się w związku z tym rozróżnienia szkoleń specjalistycznych i szkoleń ogólnych¹³. Pomoc publiczna dla MŚP przeznaczona na szkolenia ogólne może wynosić 70%, na pozostałe szkolenia – 50%, a na szkolenia specjalistyczne – odpowiednio 35 i 25%. Progi te mogą być podniesione w odniesieniu do przedsiębiorstw działających na obszarach kwalifikujących się do pomocy regionalnej. Wtedy wsparcie może zostać powiększone o 10%.

¹¹ Wyłączenia w tym zakresie (dotyczące m.in. pomocy eksportowej oraz pomocy na rzecz transportu) zawiera art. 1 rozporządzenia Komisji nr 69/2001 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy *de minimis*, OJ 2001, L 10/30.

¹² Commission Regulation (EC) No 70/2001 (O.J. L 010, 13/01/2001 P. 0033-0042).

¹³ Szkolenia specjalistyczne obejmują szkolenia teoretyczne i praktyczne, dotyczące bezpośrednio i wyłącznie obecnego lub przyszłego stanowiska danego pracownika u wspieranego przedsiębiorcy oraz związane ze specyfiką działania tego przedsiębiorcy, przez co możliwości wykorzystania zdobytych kwalifikacji u innych przedsiębiorców albo w innych obszarach działalności są ograniczone. Szkolenia ogólne zaś obejmują szkolenia prowadzące do nabycia kwalifikacji, które mogą być wykorzystane nie tylko u wspieranego przedsiębiorcy, ale także u innych przedsiębiorców lub w innych obszarach działalności. Obejmują one także zatrudnienie młodocianych w celu praktycznej nauki zawodu.

Pojawia się w związku z tym zagadnienie pomocy regionalnej. Pomoc ta jest zależna od działalności gospodarczej na obszarach, gdzie interwencja państwa w postaci pomocy publicznej jest uzasadniona przez konieczność ułatwienia lub przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Kraje członkowskie UE są zobowiązane do przygotowania mapy pomocy regionalnej, która obecnie prawie dokładnie pokrywa się z mapą regionów uprawnionych do wsparcia w ramach celu 1 funduszy strukturalnych. Na obszarach tych progi dopuszczalnej pomocy publicznej są zazwyczaj wyższe od wartości obowiązującej na pozostałych terenach.

Innym rodzajem pomocy publicznej dla przedsiębiorców, o którym należy wspomnieć, jest pomoc sektorowa. Charakteryzuje się tym, że jej podmiotem są określone sektory gospodarki. Pomoc ta jest o tyle istotna, że reguluje przede wszystkim udzielanie wsparcia sektorom uznanym przez Komisję Europejską za sektory wrażliwe – czyli takie, w których występują problemy z nadwyżkami mocy produkcyjnych. Zaliczono do nich sektory: motoryzacyjny, hutnictwa żelaza i stali, węglowy, włókien syntetycznych i stoczniowy. Warunki udzielenia im pomocy są zaostrzone, a w niektórych przypadkach – również ze środków funduszy strukturalnych – zabronione.

3. Fundusze strukturalne

Fundusze strukturalne są instrumentami finansowymi polityki regionalnej Unii Europejskiej mającymi pomagać władzom centralnym i regionalnym (słabiej rozwiniętych regionów Unii) w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych. Ich zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek, co ma wpłynąć na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej krajów Unii. Fundusze są kierowane do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie osiągnąć średniego poziomu ekonomicznego w UE. Zapewniają środki na realizację programów rozwojowych, będących zbiorem instrumentów wdrażanych w ciągu wielu lat.

Funkcjonowanie funduszy strukturalnych opiera się na pięciu zasadach¹⁴. Są to:

1. Zasada koncentracji, polegająca na koncentrowaniu zintegrowanych środków finansowych dostępnych w ramach poszczególnych funduszy oraz innych instrumentów finansowych Unii na działaniach prowadzonych w ściśle określonych obszarach i zadaniach w celu osiągnięcia wyznaczonych priorytetów polityki strukturalnej. Chodzi w tym zarówno o koncentrację finansową, geograficzną, jak i celową.

- Koncentracja geograficzna

Poprawiona została koncentracja terytorialna pomocy. Po redukcji związanej z okresem programowania 2000-2006 fundusze strukturalne obejmują już nie 51%

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

ludności Unii, lecz około 35-40%¹⁵. Za ich realizację odpowiadają kraje członkowskie po uzgodnieniu programów z Komisją.

- **Koncentracja finansowa**

Trzy fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Socjalny i Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej – Sekcja Orientacji, działają w sposób zintegrowany, tzn. wspólnie finansują różne działania interwencyjne podejmowane w regionach. Pomoc finansowa jest koncentrowana głównie w regionach opóźnionych w rozwoju (przeszło 2/3 środków) oraz na regionach zdominowanych przez schyłkowe gałęzie przemysłu (11,5% środków). Ponadto Komisja Europejska stworzyła pewne mechanizmy pozwalające na koordynację działań funduszy strukturalnych z innymi instrumentami finansowymi, takimi jak: Fundusz Spójności, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Fundusz Inwestycyjny oraz mechanizm finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Na przykład dotacje pochodzące z Funduszu Spójności finansują razem z EFRR przedsięwzięcia w zakresie rozbudowy infrastruktury transportowej i ochrony środowiska, nisko oprocentowane pożyczki EBI są udzielane przede wszystkim w regionach najbardziej opóźnionych w rozwoju, a gwarancje kredytowe Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego wspierają kluczowe dla polityki spójności ekonomiczno-społecznej inwestycje w sektorze sieci transeuropejskich.

Niestety występują czynniki hamujące skuteczność działania zasady koncentracji finansowej. Są to podejmowane przez państwa członkowskie próby ubiegania się o finansowanie tych samych zadań z różnych źródeł lub występowanie tendencji do wspierania w coraz mniejszym stopniu przez niektóre instrumenty finansowe inwestycji w regionach opóźnionych w rozwoju. Efektywność tej zasady jest także osłabiana przez niepełne i przesunięte w czasie wykorzystanie funduszy strukturalnych, spowodowane czasochłonnym procesem wdrażania decyzji programowych oraz opieszałym wdrażaniem programów przez państwa członkowskie.

2. Zasada programowania, polegająca na realizowaniu priorytetów polityki strukturalnej na podstawie wieloletnich planów rozwoju, przygotowanych przez państwa członkowskie, a zatwierdzonych przez Komisję Europejską, co ma zagwarantować ciągłość i kompleksowość podejmowanych działań interwencyjnych.

3. Zasada dodatkowości, oznaczająca, że pomoc udzielana przez Unię stanowi uzupełnienie wkładu danego państwa członkowskiego, a nie okazję do redukcji tego wkładu. Z wyjątkiem sytuacji, w których zachodzą po temu szczególne powody, państwa członkowskie muszą utrzymać wydatki publiczne na każdy z celów na poziomie przynajmniej takim samym jak w okresie poprzedzającym otrzymanie pomocy.

4. Zasada partnerstwa, polegająca na angażowaniu w proces przygotowywania, finansowania, monitorowania i oceny działań interwencyjnych prowadzonych w

¹⁵ Dotyczy to pomocy regionalnej (por. *Przewodnik po funduszach zagranicznych*, red. A. Szklńska, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 1999, s. 12.

ramach polityki strukturalnej możliwie wszystkich zainteresowanych stron (Komisji Europejskiej, władz centralnych państw, władz regionalnych, lokalnych, przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych). W ten sposób zasada ta łączy dwie inne – komplementarności oraz subsydiarności. Pierwsza oznacza, iż Wspólnota prowadzi politykę uzupełniającą w stosunku do krajów członkowskich, druga zaś polega na przekazywaniu przez władze centralne kompetencji w sprawie podejmowania decyzji ważnych dla rozwoju regionalnego coraz niższym szczeblom administracyjnym.

5. Zasada współfinansowania. Według tej zasady środki europejskie nie mogą stanowić stu procent dofinansowania danego projektu. Musi zawsze zostać zapewnione współfinansowanie ze środków budżetowych państwa członkowskiego, organizacji pozarządowych lub środków prywatnych.

Oddziaływanie polityki konkurencji na opisane powyżej zasady, a zatem i na funkcjonowanie funduszy strukturalnych jest różne (zostanie omówione w dalszej części artykułu).

4. Wpływ polityki konkurencji na wykorzystywanie funduszy strukturalnych

Jak wspomniano, fundusze strukturalne stworzono w celu realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej. Cel ten zdeterminował wielkość, liczbę i strukturę funduszy. Jednak na sposób ich funkcjonowania największy wpływ ma polityka konkurencji. Reguluje ona jeden z najważniejszych elementów funkcjonowania funduszy, tzn. przejście funduszy państwowych czy wspólnotowych do przedsiębiorstw prywatnych – czyli beneficjentów końcowych pomocy albo wykonawców projektów realizowanych przez organy rządowe bądź samorządowe.

Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej, odpowiedzialna za przestrzeganie polityki konkurencji w tym ugrupowaniu (DG Competition), dość głęboko ingeruje w kształt i realizację wspomnianych w poprzedniej części zasad funduszy strukturalnych. O zasadzie koncentracji geograficznej można powiedzieć, iż ograniczenie wielkości obszaru objętego wsparciem było bezpośrednią inicjatywą tej dyrekcji¹⁶. Tworzy ona własną mapę pomocy regionalnej i według tej mapy ocenia projekty pomocowe. Ponieważ przy korzystaniu z funduszy strukturalnych obowiązuje zasada współfinansowania, więc automatycznie wymagana jest w odniesieniu do wszystkich projektów, w których zaangażowane są środki prywatne, opinia Komisji Europejskiej, kierującej się wtedy wytycznymi związanymi z polityką konkurencji.

Nieco innej natury sprzeczność występuje w przypadku koncentracji finansowej. Polityka konkurencji jest w jawnej sprzeczności z tą zasadą. Komisja Europej-

¹⁶ E.R. Thielemann, *The Price of Europeanization: Institutional limits of a „Europe with the Regions”*: EC state-aid control meets German federalism, „Journal of European Public Policy”, September 1999, Taylor & Francis Ltd, s. 406.

ska, rozstrzygając kwestie wpływu pomocy dla przedsiębiorstw na konkurencję, kieruje się przekonaniem, iż im większa pomoc, tym większe naruszenie zasad wolnej konkurencji. Aby do tego nie dopuścić, Komisja wyznacza – zależnie od obszaru działalności, wielkości przedsiębiorcy i rodzaju działalności, którą on prowadzi – maksymalne wartości pomocy. Konieczność przestrzegania wyznaczonych przez Komisję progów powoduje rozproszenie środków oraz koncentrację na małych i średnich przedsiębiorstwach. Na przykład dotacje w ramach Sektorowego programu operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” w działaniu 2.2 „Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw” mogą osiągnąć maksymalnie 50% w przypadku dużych przedsiębiorstw oraz 65% w przypadku małych i średnich firm. Dodatkowo konieczność notyfikacji przez Komisję wszelkich programów przewidujących pomoc państwa dla przedsiębiorców prywatnych (z wyjątkiem opisanych wcześniej wyłączeń) powoduje kolejne utrudnienia w wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Wynika to przede wszystkim z długotrwałości procedur oraz całkowicie dominującej roli Komisji Europejskiej w postępowaniu oceniającym. Działania te służą co prawda osiągnięciu celów polityki konkurencji, ale już niekoniecznie są zgodne z celami funduszy. Polityka konkurencji pozbawia np. możliwości korzystania z funduszy strukturalnych programy pomocowe branż uznanych przez Komisję za wrażliwe (takich jak np. sektor motoryzacyjny), a więc tych branż, których wpływ na gospodarkę jest często tak duży, że od nich zależy poziom rozwoju całych regionów.

Przyczyną rozproszenia środków dla przedsiębiorców jest również opisana zasada *de minimis*. To, że pomoc realizowana według tej zasady nie wymaga notyfikacji, stanowi dużą zachętę, aby jej wielkość ograniczać do równowartości 100 tys. euro wydatkowanych w ciągu trzech lat. Nie jest to kwota duża nawet dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Trudno się doszukać wad w regulacji kwestii zamówień publicznych. Sprawa ta musiała być uregulowana, aby można było mówić o wspólnym rynku. Procedury z nią związane podnoszą efektywność wydawania publicznych pieniędzy. Może się to jednak odbywać kosztem firm krajowych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że zwłaszcza w dużych przetargach podwykonawcami i pracownikami są zazwyczaj podmioty w kraju zamawiającego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że polityka konkurencji oparta na zasadach świadczenia pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz na regulacjach dotyczących zamówień publicznych mimo wszystko korzystnie wpływa na efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych. Przeciwdziała przede wszystkim takim niekorzystnym działaniom potencjalnych beneficjentów, jak *rent-seeking* czy *aid-seeking*, tak widocznym w realizacji wspólnej polityki rolnej. Dodatkowo przyczynia się znacznie do zapewnienia przejrzystości procedur, co jest bardzo istotne w krajach, które – jak Polska – borykają się z plagą korupcji.

Można by podejrzewać, iż polityka konkurencji, dbając o zapewnienie swobody przepływu czynników produkcji, będzie się przyczyniała do dalszej polaryzacji regionów europejskich. Należy jednak stwierdzić, że osiągając swoje statutowe cele, paradoksalnie powoduje ona zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej całej Unii, przeciwdziałając nieuzasadnionemu wzrostowi wsparcia dla przedsiębiorstw w krajach najbogatszych.

Literatura

1. *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
2. *Polityka konkurencji w Europie a obywatel*, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2002.
3. *Przewodnik po funduszach zagranicznych*, red. A. Szklińska, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 1999.
4. Radło M., *Wyzwania konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
5. *Równe prawa na unijnym rynku*, „Rzeczpospolita” z 27.05.2003 r.
6. Thielemann E.R., *The Price of Europeanization: Institutional limits of a „Europe with the Regions”*: EC state-aid control meets German federalism, „Journal of European Public Policy”, September 1999, Taylor & Francis Ltd.

STRUCTURAL FUNDS FROM THE PERSPECTIVE OF THE COMPETITION POLICY

Summary

European Structural Funds play great role for the new members of European Union. Their role in restructuring and developing national economics is hard to overestimate. But actions financed from these Funds are moderated by the Competition Policy especially by regulations concerning state aid and public procurement. The most important regulations are: relating to state aid – *de minimis* rule, notification procedures, concerning thresholds of supports amount and relating to public procurement clearness rule, concerning object of procurement and publication of calls of proposals. These regulations affect mostly the border between public finances and private companies and assure high effectiveness of public funds.