

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 380

## Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu

Redaktorzy naukowi  
Ewa Pancer-Cybulska  
Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redaktor Wydawnictwa: Teresa Zielińska  
Redaktor techniczny i korektor: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-439-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

---

### Część 1. Procesy rozwojowe krajów i regionów Europy – konwergencja czy dywergencja?

---

<b>Jan Borowiec:</b> Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej.....	15
<b>Leszek Cybulski:</b> Dywergencja rozwoju regionalnego w krajach UE po 2000 roku a polityka spójności.....	26
<b>Zofia Hasińska:</b> Regionalne zróżnicowanie zmian zatrudnienia w Polsce w okresie integracji europejskiej .....	39
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Kryzys gospodarczy a zróżnicowanie regionalne w UE.....	50
<b>Pasquale Tridico:</b> Ten years after the accession of Central and Eastern Europe countries in the EU: evaluation in comparison to the transition in former Soviet Republic.....	60
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Some aspects of economic development of the Latvian market during 10 years of its membership in the European Union.....	82
<b>Dilara Usmanova:</b> Enhancement of the methodological and systematic founda- tion for monitoring socio-economic developments in Latvian regions..	94
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zmiany poziomu rozwoju społecz- no-ekonomicznego powiatów w Polsce a pozyskiwanie środków z UE....	102

---

### Część 2. Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej

---

<b>Wojciech Bożek:</b> Znaczenie i wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako kategorii środków publicznych.....	117
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Polityka spójności UE a obszary funkcyjnal- ne centrów regionalnych w Polsce.....	127
<b>Natalia Konopińska:</b> Polityka spójności a obszary górskie na przykładzie programu „Alpine Space”.....	139
<b>Joanna Kudelko:</b> Nowy model europejskiej polityki spójności i jego możli- we konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	150
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Statystyka publiczna w procesie monitorowania wymiaru terytorialnego polityki spójności .....	158

<b>Magdalena Pronobis:</b> Fundusze strukturalne w roli kapitału wysokiego ryzyka: skala i przesłanki interwencji.....	166
--	-----

---

### Część 3. Beneficjenci polityki spójności

---

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Prawne i ekonomiczne aspekty pomocy regionalnej w Polsce po akcesji do UE.....	177
<b>Maria Bucka:</b> Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w okresie realizacji polityki spójności w 2007-2013 .....	189
<b>Barbara Kryk:</b> Rozwój przedsiębiorczości kobiet w Polsce jako wyraz realizacji unijnej polityki równości .....	197
<b>Paweł Mańczyk:</b> Opodatkowanie pomocy finansowej z Funduszu Spójności	207
<b>Beata Skubiak:</b> Czy fundusze strukturalne rozwijają województwo zachodniopomorskie?.....	215
<b>Justyna Socińska:</b> Rola i znaczenie Programu Leader w rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 na przykładzie województwa opolskiego ..	225
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania podejścia Leader na przykładzie Lokalnych Grup Działania i Lokalnych Grup Rybackich funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim.....	233
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analiza wpływu Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwój zasobów ludzkich w Polsce .....	245
<b>Anna Tutak:</b> Zmiany w podejściu do świadczenia usług szkoleniowych w ramach EFS w latach 2004-2013 .....	256
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Samorząd lokalny jako beneficjent funduszy unijnych (na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego) .....	266

---

### Część 4. Wiedza i innowacje a polityka spójności Unii Europejskiej

---

<b>Małgorzata Dziembala:</b> Wspieranie inteligentnych specjalizacji regionów w Unii Europejskiej w warunkach globalizacji .....	279
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Programy rozwojowe uczelni szansą wzbogacenia oferty i podniesienia jakości kształcenia w polskich szkołach wyższych .....	289
<b>Dorota Murzyn:</b> Innowacyjność w polityce spójności Unii Europejskiej.....	301
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Inteligentne specjalizacje regionalne – nowa idea i wyzwanie dla polityki regionalnej .....	310
<b>Agata Surówka:</b> Innowacyjność województw Polski Wschodniej na tle kraju .....	319

<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Social and economic development of regions based on cluster programs: European and Russian experience .	327
<b>Monika Zadrożniak:</b> Wyrównywanie szans edukacyjnych w ramach polityki spójności jako kierunek poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce .....	334

---

## **Część 5. Problemy rozwoju regionalnego**

---

<b>Bernadeta Baran:</b> Terytorialne odniesienie działań rozwojowych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego .....	345
<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce .....	356
<b>Łukasz Olipra:</b> Dostępność usług transportu lotniczego jako czynnik lokalizacji inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	368
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w pakiecie legislacyjnym na okres programowania 2014-2020 .....	383
<b>Ewa Szostak:</b> Umowa Partnerstwa a Regionalny Program Operacyjny dla Dolnego Śląska na lata 2014-2020 .....	394
<b>Paweł Wacek:</b> Rozwój gospodarczy a systemy transportowe regionów Polski.....	406
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa dolnośląskiego po wejściu do Unii Europejskiej.....	416

---

## **Część 6. Rozwój społeczno-gospodarczy w Europie i problemy integracji**

---

<b>Iwo Augustyński:</b> Struktura zadłużenia firm polskich na tle wybranych krajów europejskich na tle kryzysu z 2008 roku .....	429
<b>Tetiana Girchenko:</b> Formation of competitiveness of Ukrainian banks under the influence of foreign capital .....	443
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model ochrony konsumentów w Unii Europejskiej .....	453
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP w kluczowych kwestiach integracji europejskiej. Uwagi na marginesie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej .....	465
<b>Lidia Kłos:</b> Rzeczowy wymiar polityki spójności w rozwoju branży wodno-kanalizacyjnej w Polsce .....	472
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Bezpieczeństwo energetyczne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	481

<b>Danuta Milaszewicz:</b> Jakość rządzenia a rozwój społeczno-gospodarczy w krajach UE .....	491
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Konkurencyjność rolnictwa Polski Wschodniej w aspekcie zrównoważonego rozwoju.....	501
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Improving social policy of Latvia as a factor of sustainable development of the state.....	510
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Zmiany strukturalne na rynku pracy – modernizacja czy stagnacja? .....	525

## Summaries

<b>Jan Borowiec:</b> Regional convergence in the European Union .....	25
<b>Leszek Cybulski:</b> Divergence of regional development in the EU after 2000 and Cohesion Policy.....	38
<b>Zofia Hasińska:</b> Regional differentiation of changes in employment in Poland in the period of EU integration.....	49
<b>Jarosław M. Nazarczuk:</b> Economic crisis and regional inequalities in the European Union.....	59
<b>Pasquale Tridico:</b> Dziesięć lat po przystąpieniu krajów centralnej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej: porównanie z przemianami w byłym Związku Radzieckim .....	81
<b>Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaja:</b> Wybrane aspekty rozwoju ekonomicznego rynku Łotwy w ciągu dziesięciu lat jej członkostwa w Unii Europejskiej.....	93
<b>Dilara Usmanova:</b> Udoskonalanie metodologicznej i systematycznej organizacji monitorowania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów łotewskich.....	101
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts changes in the socio-economic development level in Poland and obtaining EU funds.....	113
<b>Wojciech Bożek:</b> Significance and amount of funds from the budget of the European Union as a category of public resources.....	126
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> EU cohesion policy and functional areas of regional centres in Poland .....	135
<b>Natalia Konopińska:</b> “Alpine Space Programme” as an example of implementation of cohesion policy in mountain areas .....	149
<b>Joanna Kudelko:</b> New model of the European cohesion policy and its implications for social and economic development in Poland.....	157
<b>Marek Pieniążek, Dominika Rogalińska:</b> Public statistics in the process of monitoring of territorial dimension of cohesion policy.....	165
<b>Magdalena Pronobis:</b> Structural funds as venture capital: scale and conditions for intervention.....	174

<b>Adam A. Ambroziak:</b> Legal and economic aspects of regional state aid in Poland after the accession to the EU .....	188
<b>Maria Bucka:</b> Development of small and medium-sized enterprises during the implementation of cohesion policy in 2007-2013 .....	196
<b>Barbara Kryk:</b> Development of women's entrepreneurship in Poland as a form of EU policy implementation of gender equality and employment ...	206
<b>Paweł Mańczyk:</b> Taxation of the financial assistance from the Cohesion Fund .....	214
<b>Beata Skubiak:</b> Do the structural funds develop Western Pomerania? .....	224
<b>Justyna Socińska:</b> Role and importance of Leader in the development of rural areas in 2007-2013 on the example of the Opole Voivodeship .....	232
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz:</b> The practical aspects of the implementation of the LEADER approach on the example of the LAGs and Fisheries Local Action Groups operating in the Warmia and Mazury Voivodeship .....	243
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Analysis of the European Social Fund impact on the human resource development in Poland .....	255
<b>Anna Tutak:</b> Changes in approach to training programs conducted under Europejski Fundusz Społeczny fund in years 2004-2013 .....	264
<b>Magdalena Wojarska, Izabela Zabielska:</b> Local government as a beneficiary of EU funds (on the example of the municipalities of the Warmia and Mazury Voivodeship) .....	275
<b>Małgorzata Dziembala:</b> Supporting of smart specialization of regions in the European Union in a globalized market .....	288
<b>Dorota Kwiatkowska-Ciotucha:</b> Development programs of universities as an opportunity for developing educational offer and improving the quality of teaching at Polish universities .....	300
<b>Dorota Murzyn:</b> Innovativeness in EU cohesion policy .....	309
<b>Aleksandra Nowakowska:</b> Regional smart specializations – a new idea and a challenge for regional policy .....	318
<b>Agata Surówka:</b> Innovativeness of Eastern Poland voivodeships compared with other regions .....	326
<b>Nataliya Tyuleneva, Anastasia Lisnyak:</b> Rozwój społeczno-gospodarczy regionów na podstawie programów klastrowych: doświadczenia Unii Europejskiej i Rosji .....	333
<b>Monika Zadrożniak:</b> Equalization of educational opportunities within the framework of cohesion policy as a way to improve the quality of life for residents of rural areas in Poland .....	342
<b>Bernadeta Baran:</b> Territorial dimension in the development strategy for the Lower Silesian Voivodeship .....	355

<b>Aranka Ignasiak-Szulc, Ireneusz Jaźwiński:</b> Legal status of voivodeship self-government in the context of its role in the development policy in Poland .....	367
<b>Lukasz Olipra:</b> Accessibility of the air transport services as a determinant of foreign investments location in Lower Silesia.....	381
<b>Ewa Pancer-Cybulska:</b> European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) in the legislative package for the 2014-2020 programming period.....	393
<b>Ewa Szostak:</b> Partnership Agreement and Regional Operational Program for Lower Silesia for the years 2014-2020.....	405
<b>Paweł Wacek:</b> Economic development and Polish transportation systems.....	415
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Selected aspects of socio-economic and spatial development of Lower Silesian voivodeship after joining the European Union .....	426
<b>Iwo Augustyński:</b> Comparison of the debt structure of Polish companies with selected EU member countries against the background of the financial crisis from 2008.....	442
<b>Tetiana Girchenko:</b> Kształtowanie się konkurencyjności banków ukraińskich pod wpływem obcego kapitału.....	452
<b>Zbigniew Jurczyk, Barbara Majewska-Jurczyk:</b> Model of consumer protection in the European Union.....	464
<b>Danuta Kabat-Rudnicka:</b> Polish Constitutional Court's jurisdiction on the key issues of the European integration. Remarks on Poland's membership in the European Union.....	471
<b>Lidia Kłos:</b> Material dimension of cohesion policy in the development of the water-sewage industry in Poland.....	480
<b>Zbigniew Mikołajewicz:</b> Energy security in the cohesion policy of the European Union.....	490
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Governance quality vs. socio-economic development in the European Union.....	500
<b>Anna Nowak, Katarzyna Domańska:</b> Sustainable development approach in agriculture competitiveness of Eastern Poland .....	509
<b>Zhanna Tsaurkubule:</b> Poprawa polityki społecznej Łotwy jako czynnik zrównoważonego rozwoju państwa.....	524
<b>Grażyna Węgrzyn:</b> Structural changes in the labour market – modernisation or stagnation?.....	534



**Adam A. Ambroziak**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY POMOCY REGIONALNEJ W POLSCE PO AKCESJI DO UE

---

**Streszczenie:** Pomoc regionalna, jak każde wsparcie publiczne, powinna być udzielana wyłącznie w przypadku występowania tzw. zawodności rynku. Celem pomocy regionalnej jest zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej słabo rozwiniętego regionu poprzez sfinansowanie dodatkowych kosztów, które muszą ponieść przedsiębiorcy w związku z inwestowaniem w słabszych i gorzej przygotowanych regionach. Modernizacja zasad udzielania pomocy regionalnej w UE z lat 2005 i 2013 spowodowała znaczące zmiany klasyfikacji obszarów oraz ograniczyła intensywność dopuszczalnej pomocy udzielanej w polskich regionach. Mimo postanowień traktatowych intensywność pomocy regionalnej w polskich województwach została ustalona jedynie na podstawie wyników PKB *per capita*, bez odnoszenia się do stopy bezrobocia. Spowodowało to, że pomoc regionalna nie została raczej udzielona zgodnie z potrzebami województw w Polsce. Ponadto wielkość jej w przeliczeniu na potencjalnych beneficjentów była zbliżona we wszystkich województwach, podczas gdy powinna być skoncentrowana przede wszystkim w regionach najgorzej rozwiniętych.

**Słowa kluczowe:** pomoc regionalna, rozwój regionalny, region, Unia Europejska, PKB, stopa bezrobocia.

DOI: 10.15611/pn.2015.380.15

### 1. Wstęp

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej (UE), została objęta zasadami konkurencji, w tym w zakresie udzielania tzw. krajowej pomocy regionalnej, a więc interwencji publicznej na poziomie regionalnym zarówno ze środków krajowych, jak i w ramach funduszy europejskich [Martin, Schulze Steinen 1997]. Jej głównym celem jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej regionów w związku z ich słabym rozwojem. Z punktu widzenia prawa unijnego wsparcie regionalne jest uzależnione jedynie od zrealizowania i utrzymania przez określony czas inwestycji lub stworzenia nowych miejsc pracy. Nie bierze się natomiast pod uwagę aspektów ekologicznych czy innowacyjnych realizowanego projektu.

W kolejno zmienianych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej, zawierających zasady udzielania tego rodzaju wsparcia, odwoływano się do coraz

to nowszych elementów polityki gospodarczej UE. W regulacjach na lata 2000-2006 podkreślano konieczność oferowania pomocy regionalnej w ściśle określonych regionach [*Wytyczne 98/C 74/06...*]. Kiedy UE składała się z relatywnie bogatych 15 państw członkowskich, charakter pomocy regionalnej był rzeczywiście wyjątkowy, gdyż liczba regionów wymagających wsparcia była znacznie mniejsza w porównaniu do sytuacji po rozszerzeniu UE [Wishlade 2002]. Przepisy wytycznych z 1998 r. zostały zmodyfikowane w 2005 r. w związku z przyjęciem nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, realizacją strategii lizbońskiej z 2000 r., przystąpieniem nowych państw członkowskich w latach 2004 i 2007, a także przyspieszeniem procesu integracji w następstwie wprowadzenia jednej waluty [*Wytyczne 2006/C 54/08...*; Ambroziak 2006a; Battista 2005]. Następnie, w odpowiedzi na wyzwania związane z realizacją nowej strategii Europa 2020, jak też w związku z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020, w 2013 r. zmodyfikowano przepisy regulujące udzielanie pomocy regionalnej na kolejne siedem lat [*Wytyczne 2013/C 209/1...*; Wishlade 2011, 2013; Merola, Donzelli 2014; Todino, Zanazzo 2013]. Kryzys lat 2008-2010 wywołał pojawienie się relatywnie silnych tendencji protekcjonistycznych i interwencyjnych, co spowodowało, że ostatecznie uzgodniono nie tak restrykcyjne zasady udzielania pomocy regionalnej, jak proponowała to pierwotnie Komisja [Ambroziak 2013a].

Celami niniejszego opracowania są: ocena przestrzennego zróżnicowania zarówno intensywności dopuszczalnego wsparcia, jak i wartości udzielanej pomocy regionalnej w Polsce w latach 2004-2012 oraz wskazanie potencjalnych konsekwencji wprowadzonych zmian na lata 2014-2020. Badanie to obejmuje aspekty prawne w postaci analizy zmian przepisów określających intensywność dopuszczalnej pomocy i kwalifikowalności regionów oraz ekonomiczną analizę wskaźników gospodarczych na poziomie regionalnym (NUTS 2) stanowiących podstawę do wprowadzenia wspomnianych modyfikacji. Biorąc pod uwagę charakter pomocy regionalnej, należałoby się spodziewać, że w regionach słabiej rozwiniętych powinna być udzielona pomoc regionalna o znacząco większej wartości w porównaniu do lepiej rozwiniętych województw w Polsce.

## **2. Ewolucja zmian kwalifikacji województw w Polsce objętych pomocą regionalną**

### **2.1. Problemy klasyfikacji regionów**

W celu identyfikacji regionów wymagających wsparcia publicznego państwa członkowskie przygotowują wspólnie z Komisją Europejską tzw. mapy pomocy regionalnej. Zawierają one listę wspieranych obszarów oraz maksymalne pułapy intensywności pomocy liczonej jako odsetek ekwiwalentu dotacyjnego brutto (EDB) dopuszczalnego wsparcia. Prawo pierwotne UE pozwala wyróżnić dwa rodzaje obszarów – tzw. (1) „a”, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE, który dopuszcza po-

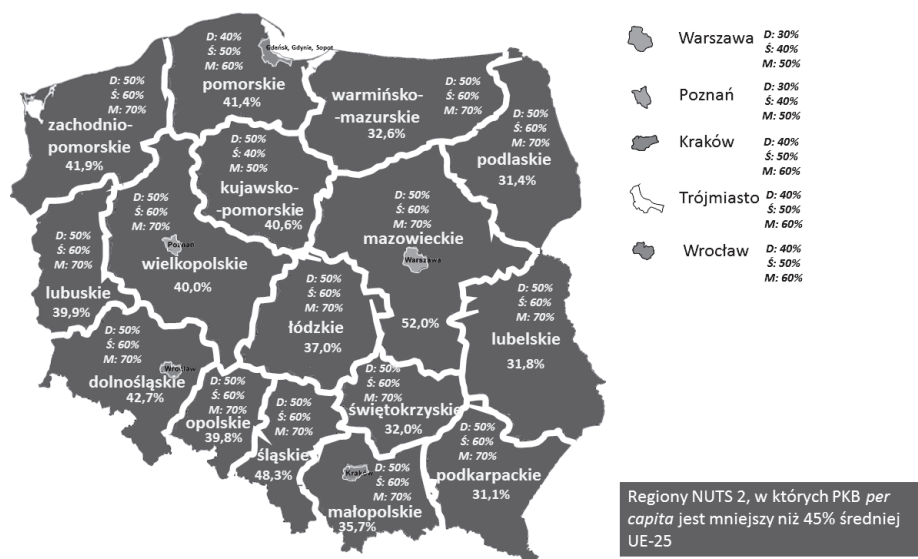
moc przeznaczoną na „sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub [...] istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia [...]”, oraz (2) „c”, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, umożliwiający pomoc „na ułatwianie rozwoju niektórych [...] regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Komisja przyjmuje w swoich regulacjach, że warunek dla regionów „a” jest spełniony, jeśli PKB *per capita* jest niższy lub równy 75% średniej dla całej UE. Po rozszerzeniu w latach 2004 i 2007 okazało się, że prawie całe terytoria nowych państw członkowskich kwalifikują się do wsparcia w ramach pomocy regionalnej, stąd na lata 2007-2013 dokonano znaczącego rozróżnienia między nimi, wprowadzając przedziały ze względu na wartość PKB na jednego mieszkańca w odniesieniu do średniej UE: (1) PKB *per capita* poniżej lub równy 45%; (2) PKB *per capita* powyżej 45% i jednocześnie poniżej lub równy 60%; (3) PKB *per capita* powyżej 60% i jednocześnie poniżej lub równy 75%.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe, wstępne analizy [Ambroziak 2013c], wydaje się, że przyjęte rozwiązanie ma kilka mankamentów. Po pierwsze, ocena stopnia rozwoju danego regionu względem całej Unii odbywa się na poziomie relatywnie dużych jednostek podziału terytorialnego NUTS 2. Analizując dane dotyczące PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej na różnych poziomach podziału terytorialnego w Polsce, można zauważyć, że na kwalifikację województwa do danej grupy, a w konsekwencji na maksymalną intensywność pomocy regionalnej, wpływają zazwyczaj pojedyncze prężne ośrodki miejsko-przemysłowe (np.: Warszawa na Mazowszu, Poznań w Wielkopolsce, Trójmiasto na Pomorzu) lub pasy wzrostu (wzdłuż autostrady A2 na Dolnym Śląsku), w których przestrzennie skoncentrowani są przedsiębiorcy. Nie oznacza to jednak, że cały obszar województwa osiągnął zbliżony poziom rozwoju. Wydaje się, że w celu wyeliminowania tego mankamentu nie należy raczej postulować zwiększenia rozdrobnienia województw w Polsce, ale warto rozważyć zmianę podejścia na poziomie unijnym i identyfikację potrzeb (zawodności rynku) oraz określenie wielkości dopuszczalnej pomocy regionalnej na poziomie np. podregionów NUTS 3.

Drugą kwestią, do której należy się odnieść, są wskaźniki wyznaczające regiony wymagające wsparcia. W art. 107 ust. 3 lit. a TFUE mowa jest o niskim poziomie życia i niedostatecznym zatrudnieniu. Komisja Europejska, w celu identyfikacji regionów spełniających te kryteria, korzysta wyłącznie z wartości PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej. Jednakże z wysokim PKB *per capita* niekoniecznie wiąże się wysoki poziom życia, gdyż wartość PKB może być wypaczona ze względu na jego strukturę, charakter wytwórców PKB, jak również liczebność mieszkańców danego regionu. Ponadto wartość PKB *per capita* niejednoznacznie obrazuje stopę zatrudnienia. Mimo tych mankamentów wskaźnik ten jest wciąż stosowany w obliczu trudności w znalezieniu bardziej precyzyjnego.

## 2.2. Intensywność pomocy regionalnej w latach 2004-2013

Jeszcze przed akcesją do UE Polska przyjęła, w ramach dostosowywania się do wymogów unijnych, pierwszą mapę pomocy regionalnej. W związku z tym, że we wszystkich regionach NUTS 2 (w województwach) w Polsce odnotowano PKB *per capita* poniżej 75% średniej ówczesnej Unii, mapa przewidywała, że maksymalny poziom dopuszczalnej pomocy we wszystkich województwach będzie wynosił 50% EDB, z wyłączeniem pięciu aglomeracji: Trójmiasta (40%), Krakowa (40%), Wrocławia (40%) oraz Warszawy (30%) i Poznania (30%) – rysunek 1<sup>1</sup> [Ambroziak 2006b].

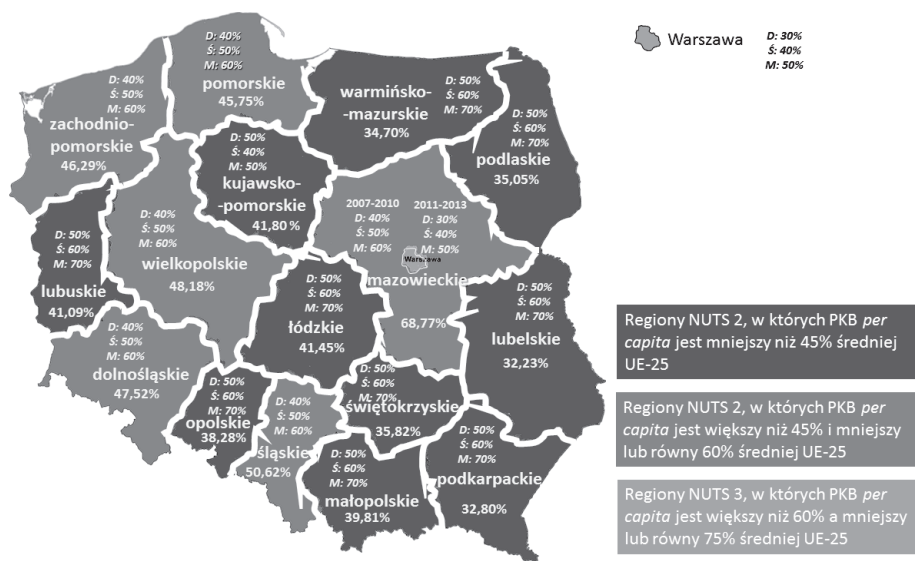


Rys. 1. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2001-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne 98/C 74/06...].

Nowa perspektywa finansowa na lata 2007-2013 spowodowała Komisję do dalszych zmian pułapów intensywności pomocy publicznej po 2006 r. (rys. 2). Uwzględniając dane dotyczące PKB *per capita* polskich regionów w latach 2000-2002, poziom 50% EDB utrzymano dla wówczas najbiedniejszych województw, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego, łódzkiego, opolskiego i lubuskiego. Do 40% EDB obniżono intensywność dopuszczalnej pomocy w wielkopolskim, zachodniopomorskim, pomorskim i śląskim, a na Mazowszu do 40% w latach 2007-2010 i do 30% w okresie 2011-2013 [Ambroziak 2006b, 2009].

<sup>1</sup> W całym opracowaniu analizą objęto jedynie maksymalne pułapy pomocy regionalnej dla dużych przedsiębiorstw. Do końca 2006 r. można je było powiększyć o 15 punktów procentowych (p.p.) dla MŚP w regionach „a” i o 10 p.p. w obszarach „c”. W latach 2007-2013 dla małych przedsiębiorstw ulegały one zwiększeniu o 20 p.p., a dla średnich o 10 p.p.



Rys. 2. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne 2006/C 54/08...].

Powyższa klasyfikacja regionów oraz ustalona intensywność na lata 2007-2013 nie uwzględniały jednak traktatowego kryterium „niedostatecznego zatrudnienia”. W celu wzięcia pod uwagę obu wartości i zobrazowania sytuacji w polskich województwach skonstruowano wskaźniki odchylenia PKB per capita i stopy bezrobocia w województwach od odpowiednich średnich wartości dla UE27. Wskaźnik odchylenia PKB per capita danego województwa od średniej unijnej ( $PKB\ per\ capita'_{UE-27}$ ) można przedstawić w formie wzoru:

$$PKB\ per\ capita'_{UE-27} = 1 - (PKB\ per\ capita' / PKB\ per\ capita^{UE-27}),$$

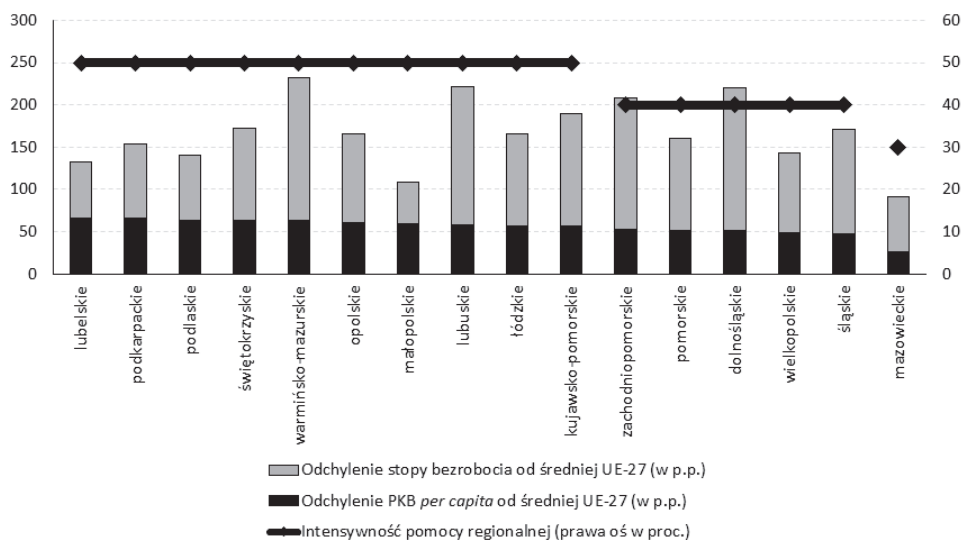
gdzie:  $PKB\ per\ capita'_{UE-27}$  – wskaźnik odchylenia PKB per capita danego województwa od średniej unijnej (w punktach procentowych);  $PKB\ per\ capita'$  – PKB per capita danego województwa;  $PKB\ per\ capita^{UE-27}$  – średnie PKB per capita w UE.

Wskaźnik odchylenia stopy bezrobocia w danym województwie od średniej unijnej ( $UR'_{UE-27}$ ) można przedstawić w formie wzoru:

$$UR'_{UE-27} = 1 - (UR' / UR^{UE-27}),$$

gdzie:  $UR'_{UE-27}$  – wskaźnik odchylenia stopy bezrobocia w danym województwie od średniej unijnej;  $UR'$  – stopa bezrobocia w danym województwie;  $UR^{UE-27}$  – średnia stopa bezrobocia w UE.

W latach 2000-2002, a zatem w okresie, za który brano pod uwagę PKB *per capita* polskich województw, najwyższe odchylenie stopy bezrobocia od średniej unijnej zanotowano w pewnych województwach, w których ustalono intensywność na poziomie 50% EDB (warmińsko-mazurskie i lubuskie), ale też w bogatszych województwach z niższą intensywnością dopuszczalnej pomocy (do 40% EDB: dolnośląskie, zachodniopomorskie, śląskie, pomorskie i wielkopolskie) – rysunek 3. Jednocześnie w niektórych przypadkach województw uznanych za najbiedniejsze, w których intensywność wsparcia regionalnego ustalono na 50%, poziom bezrobocia w stosunku do średniej unijnej był mniejszy niż w relatywnie lepiej rozwiniętych regionach kraju o intensywności pomocy do 40%. Również na Mazowszu niski poziom dopuszczalnej pomocy regionalnej nie korespondował z relatywnie wyższym wskaźnikiem odchylenia stopy bezrobocia od średniej UE.



**Rys. 3.** Poziom rozwoju gospodarczego regionów w Polsce w stosunku do UE w latach 2000-2002 (liczony odchyleniem PKB *per capita* i stopy bezrobocia od średniej UE-27) oraz intensywność dopuszczalnej pomocy regionalnej w latach 2007-2013 (EDB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne 2006/C 54/08...] oraz danych GUS.

W konsekwencji kwalifikacja obszarów oraz ustalona dla nich intensywność pomocy odpowiadały poziomowi PKB *per capita*, ale nie korespondowały ze stopą bezrobocia w porównaniu do średniej unijnej. Wydaje się, że jest to znaczący mankament, który mógł w istotny sposób wpłynąć na koncentrację i ostateczne efekty oferowanego wsparcia regionalnego w latach 2007-2013, które to wsparcie uzależnione jest m.in. od zrealizowania nowej inwestycji i utworzenia nowych miejsc pracy.

### 3. Dostępna pomoc regionalna w Polsce w latach 2005-2012

Pomoc regionalna w Polsce w latach 2005-2012 była udzielana zarówno ze środków funduszy europejskich, jak również w ramach krajowych programów wsparcia. W 2005 r. łączną wartość udzielonej pomocy regionalnej oceniono na niewiele ponad 1 mld PLN. Jednakże w kolejnych latach, co ewidentnie wynikało ze wzrostu udziału środków unijnych, wartość wsparcia regionalnego rosła systematycznie do 11,9 mld PLN w 2010 r. (udział tego rodzaju pomocy w omawianym okresie wzrósł z 11-12% do prawie 43% ogólnej wartości pomocy publicznej). W roku 2011, po wyjątkowo dużym wzroście pomocy publicznej w okresie kryzysu gospodarczego, nastąpiło ograniczenie wsparcia regionalnego do poziomu ok. 7,4 mld (29,3% ogólnej wartości pomocy publicznej). W 2012 r. ponownie nastąpił wzrost wartości udzielonego wsparcia regionalnego (24,6 mld), jednakże nie powrócił on do poziomu z okresu 2008-2010, choć udział pomocy regionalnej w ogólnej pomocy publicznej w kraju przekroczył 1/3 (35,3%).

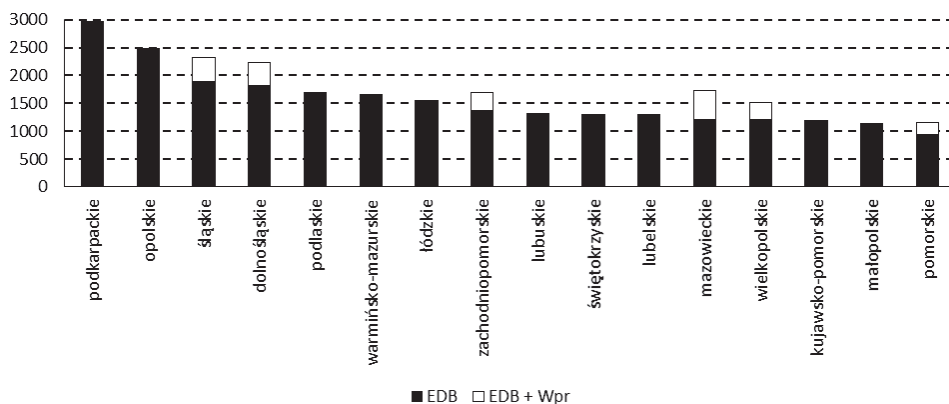
W celu oceny pomocy regionalnej w polskich województwach wzięto pod uwagę zarówno ustaloną intensywność dopuszczalnego wsparcia, jak i liczbę potencjalnych beneficjentów. Jak już wspomniano, pomoc regionalna jest udzielana w celu eliminacji dodatkowych kosztów (braku infrastruktury, niższej jakości siły roboczej) wynikających z inwestowania w słabiej rozwiniętych obszarach. A zatem zróżnicowanie intensywności pomocy w regionach powinno zapewniać ostatecznie, że potencjalny wpływ pomocy regionalnej na atrakcyjność inwestycyjną regionu ( $W_{pr}^x$ ) jest podobny we wszystkich województwach (przy wyższej intensywności w słabszych i niższej intensywności w lepiej rozwiniętych obszarach). Jako punkt odniesienia przyjęto najwyższą intensywność dopuszczalnej pomocy regionalnej w obszarach NUTS 2 w Polsce liczoną jako odsetek EDB ( $I_{pr}^x$ ). Zależność tę można przedstawić następującym wzorem:

$$W_{pr}^x = \frac{I_{pr}'}{I_{pr}^x},$$

gdzie:  $W_{pr}^x$  – współczynnik wpływu pomocy regionalnej na atrakcyjność inwestycyjną regionu;  $I_{pr}'$  – maksymalna intensywność dopuszczalnej pomocy regionalnej w regionie o najwyższym poziomie dopuszczalnej pomocy regionalnej (50% EDB w latach 2007-2013);  $I_{pr}^x$  – maksymalna intensywność dopuszczalnej pomocy regionalnej w danym regionie.

W celu uchwycenia względnej wielkości (i potencjalnego wpływu) pomocy regionalnej w poszczególnych regionach kraju, oprócz uwzględnienia  $W_{pr}^x$ , wzięto pod uwagę również liczbę przedsiębiorców w danym obszarze. Analizując wielkość pomocy regionalnej w relacji do liczby przedsiębiorców w danym województwie w latach 2005-2012, największe średnie wsparcie na jedną firmę odnotowano w podkarpackim i opolskim oraz śląskim i dolnośląskim (po uwzględnieniu  $W_{pr}^x$ ). Do kolejnej

grupy obszarów, w których wartość pomocy regionalnej na jednego przedsiębiorcę wyniosła od 1500 do 2000 PLN, należą województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie i łódzkie, a po uwzględnieniu  $W_{pr}$  również mazowieckie i wielkopolskie. Są to zdecydowanie słabiej rozwinięte regiony południowej i wschodniej Polski. Pozostałą grupę stanowią województwa, w których średnia pomoc regionalna na przedsiębiorcę wyniosła od 1000 do 1500 PLN (w tym po wzięciu pod uwagę  $W_{pr}$  dla pomorskiego).



**Rys. 4.** Średnia wartość pomocy regionalnej oraz pomocy regionalnej uwzględniającej Wpr w przeliczeniu na liczbę przedsiębiorstw w województwach w latach 2005-2012

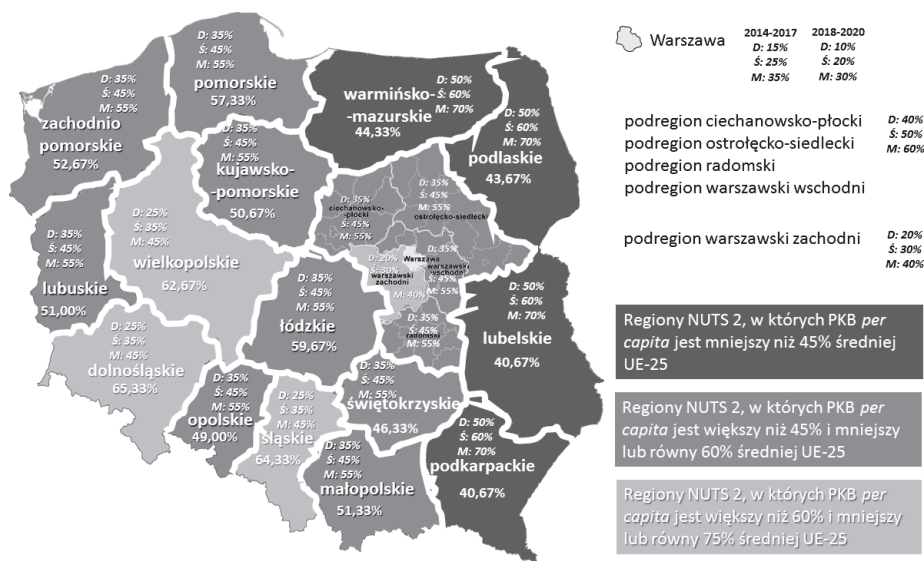
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UOKiK.

Na podstawie powyższego zestawienia można stwierdzić, że obniżenie intensywności pomocy regionalnej w bogatszych województwach spowodowało względne wyrównanie udzielonego wsparcia w przeliczeniu na potencjalnego beneficjenta. Zidentyfikowano jednakże cztery wyjątki: podkarpackie i opolskie, dla których uzasadnienia udzielenia średnio większej pomocy regionalnej można poszukiwać w ich słabszym rozwoju względem pozostałych województw, oraz śląskie i dolnośląskie, jako przykłady znacznie lepiej rozwiniętych obszarów, w których intensywność wsparcia powinna być zdecydowanie jeszcze niższa (rys. 4).

#### 4. Pomoc regionalna w Polsce w latach 2014-2020

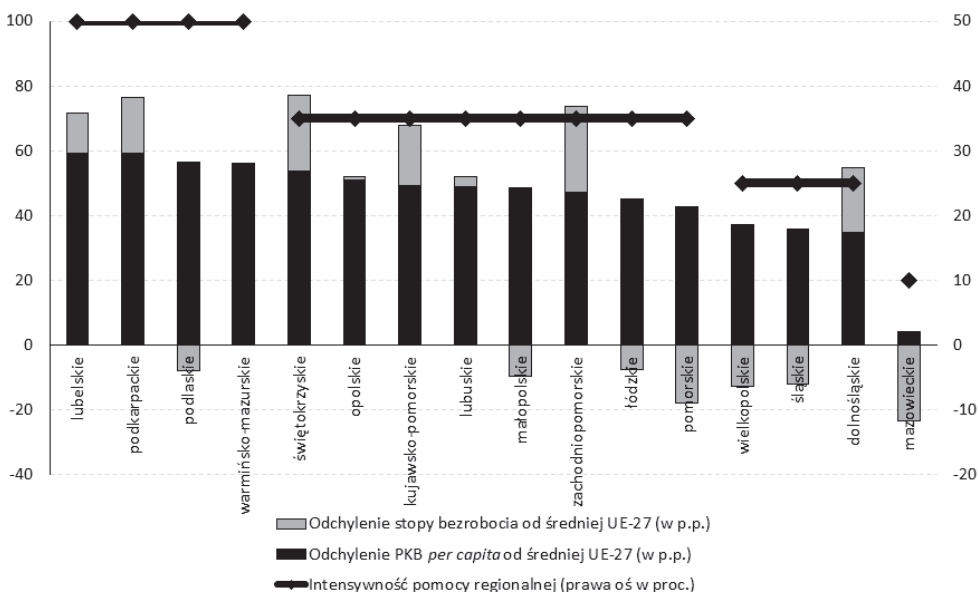
Nowe wytyczne w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020 przewidują, że jedynie cztery najbiedniejsze województwa Polski Wschodniej (o PKB na mieszkańca poniżej 45% średniej UE-27 w latach 2008-2010) zachowają możliwość wspierania inwestorów do 50% EDB (rys. 5). Jednakże analizując sytuację na rynku pracy w tych regionach, można dostrzec, że rzeczywiste problemy ze stopą bezrobocia w stosunku do średniej unijnej występowały jedynie na Podkarpaciu i Lu-





Rys. 5. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2014-2020

Źródło: jak dla rysunku 3.



Rys. 6. Poziom rozwoju gospodarczego regionów w Polsce w latach 2008-2010 (liczony odchyleniem PKB per capita i stopy bezrobocia od średniej w UE-27) oraz intensywność dopuszczalnej pomocy regionalnej w latach 2014-2020 (EDB)

Źródło: jak dla rysunku 3.

belszczyźnie, podczas gdy stopa bezrobocia w województwach warmińsko-mazurskim i podlaskim była na podobnym lub nawet niższym poziomie w stosunku do przeciętnej dla UE. Paradoksalnie w drugiej grupie województw, w których PKB *per capita* był w granicach 45-60% średniej UE-27 w latach 2008-2010 i dla których obniżono intensywność do 35% EDB, znalazły się województwa o znacząco wyższej stopie bezrobocia w stosunku do średniej unijnej: świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie. Zbliżone wartości stopy bezrobocia do średniej w UE-27 odnotowano w pozostałych regionach tej grupy: opolskim, lubuskim, a poniżej średniej UE w małopolskim i łódzkim (rys. 6).

W latach 2014-2020 lepiej rozwinięte województwa, w których odnotowano PKB *per capita* między 60 a 75% średniej UE-27, będą mogły oferować wsparcie zaledwie do 25% EDB (wielkopolskie, dolnośląskie i śląskie). Jednakże stopa bezrobocia w województwie dolnośląskim była znacznie powyżej średniej unijnej, co, jak się wydaje, predestynowałoby ten region do objęcia wyższą intensywnością pomocy.

Natomiast województwo mazowieckie, ze względu na fakt, iż PKB na jednego mieszkańca przekroczył 75% średniej unijnej (a stopa bezrobocia w tym województwie jest znacząco niższa od przeciętnej unijnej), znalazło się wśród tzw. z góry określonych regionów „c”, w których co do zasady maksymalne wsparcie nie może przekroczyć 10% EDB. Jednakże w związku z graniczeniem podregionów NUTS 3 Mazowsza z obszarami oferującymi znacznie wyższe pułapy pomocy intensywność dla nich zostanie podniesiona do 25-35%, z wyjątkiem Warszawy, w której do 2017 r. będzie obowiązywał pułap 15% (por. szerzej [Ambroziak 2013c]).

Analizując wskaźniki rozwoju gospodarczego oraz ustaloną intensywność pomocy regionalnej na lata 2014-2020, wydaje się, że koncepcja wsparcia regionalnego na kolejne 7 lat nie uwzględnia negatywnych doświadczeń płynących z okresu 2007-2013. Wciąż zbyt wysokie poziomy intensywności we względnie lepiej rozwiniętych regionach mogą powodować zniekształcenie konkurencji i ograniczenie względnej atrakcyjności inwestycyjnej słabiej rozwiniętych województw, w których co prawda intensywność dopuszczalnego wsparcia jest wyższa, ale jakość czynników inwestycyjnych wciąż relatywnie znacznie słabsza.

## 5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że uwzględnianie jedynie wskaźnika PKB *per capita* jest niewystarczające do właściwej identyfikacji regionów i dywersyfikacji intensywności oferowanego wsparcia. Choć w badanym okresie 2005-2012 nominalna wielkość pomocy regionalnej w poszczególnych województwach znacząco się różniła, to po uwzględnieniu poziomu intensywności wsparcia oraz liczby potencjalnych beneficjentów rozkład pomocy regionalnej był relatywnie podobny między 12 z 16 województw Polski. Osiągnięto w ten sposób względnie wyrównaną interwencję w większości województw za pomocą instrumentu dedykowa-

nego przede wszystkim do najbiedniejszych, a nie do wszystkich regionów. Warto bowiem zauważyć, że w czterech skrajnych przypadkach: dwóch regionów zdecydowanie najsłabiej rozwiniętych (z czterech zlokalizowanych w Polsce Wschodniej) i dwóch należących do liderów pod względem rozwoju i przedsiębiorczości, odnotowano największą wartość pomocy po uwzględnieniu obowiązującej dotychczas intensywności wsparcia regionalnego i w przeliczeniu na liczbę przedsiębiorców.

## Literatura

- Ambroziak A.A., 2006a, *Warunki dopuszczalności krajowej pomocy regionalnej w latach 2007-2013*, Wspólnoty Europejskie, nr 2(171), s. 11-25.
- Ambroziak A.A., 2006b, *Wpływ nowych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Wspólnoty Europejskie, nr 3(172), s. 18-28.
- Ambroziak A.A., 2009, *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Ambroziak A.A., 2013a, *Koncepcja krajowej pomocy regionalnej w latach 2014-2020*, Unia Europejska.pl, nr 3(220), s. 16-25.
- Ambroziak A.A., 2013b, *Koncepcja mapy pomocy regionalnej w państwach członkowskich UE w latach 2014-2020*, Unia Europejska.pl, nr 4(221), s. 31-40.
- Ambroziak A.A., 2013c, *Wpływ wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na warunki udzielania wsparcia przedsiębiorcom w Polsce w latach 2014-2020*, Unia Europejska.pl, nr 5(222), s. 17-28.
- Battista J., 2005, *Latest developments in regional and horizontal state aid*, European State Aid Law Quarterly, vol. 2005, iss. 3, s. 407-413.
- Martin R., Schulze Steinen M., 1997, *State aid, regional policy and locational competition in the European Union*, European Urban and Regional Studies, vol. 4, iss. 1, s. 19-31.
- Merola M., Donzelli S., 2014, *The reform of regional aid: trends and challenges from a legal perspective*, ERA Forum, vol. 15, iss. 2, s. 263-281.
- Todino M., Zanzano A., 2013, *New guidelines on regional aid – is the party over for large investment projects*, European State Aid Law Quarterly, vol. 2013, iss. 4, s. 676-684.
- Wishlade F.G., 2002, *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, European Monographs no. 43, Kluwer Law International, The Hague, London, New York.
- Wishlade F.G., 2011, *Setting the Scene for Competition Policy Control of Regional Aid 2014+*, European Policy Research Paper no. 80, University of Strathclyde, Glasgow.
- Wishlade F.G., 2013, *To what effect: the overhaul of the regional aid guidelines – the demise of competition effects and rise of incentive effect*, European State Aid Law Quarterly, vol. 2013, iss. 4, s. 659-675.
- Wytyczne 98/C 74/06 w sprawie krajowej pomocy regionalnej*, Dz. Urz. C 74, 10.03.1998.
- Wytyczne 2006/C 54/08 w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013*, Dz. Urz. C 54, 4.03.2006.
- Wytyczne 2013/C 209/1 w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014-2020*, Dz. Urz. C 209, 23.07.2013.

## LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF REGIONAL STATE AID IN POLAND AFTER THE ACCESSION TO THE EU

**Summary:** Regional state aid for entrepreneurs, like any other public aid, should be granted only when market failure exists. This type of support is aimed at reducing the additional costs that must be borne by an entrepreneur investing in less developed regions. Changes in the regional state aid rules in 2005 and 2013 led to changes in the classification of the recipient voivodeships and lowered the intensity of admissible regional state aid in Poland. Despite the treaty provisions, the intensity of regional aid in Polish voivodeships was based only on the value of GDP *per capita* while unemployment rate was completely ignored. This resulted in the incorrect classification of the assisted voivodeships and in a relatively similar alignment of the value of regional aid per enterprise in almost all voivodeships, negating the concept that this kind of aid should be offered primarily in the least developed areas. Moreover, the share of regional aid in total public aid is similar in all voivodeships, while regional assistance should be more widely offered and concentrated in the poorest ones.

**Keywords:** regional state aid, regional development, region, European Union, GDP, unemployment rate.