

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rękas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Adriana Politaj

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Apolitaj@gmail.com

WPŁYW POMOCY PUBLICZNEJ NA SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja na rynkach pracy krajów członkowskich jest zależna od rozmiarów stosowanej pomocy publicznej na zatrudnienie w kontekście kryzysu gospodarczego, obecnego w Unii Europejskiej od 2007 r. Autorka podjęła próbę weryfikacji postawionej hipotezy badawczej następującej treści: pomoc publiczna na zatrudnienie stanowi ważny instrument pobudzania wzrostu zatrudnienia, jednakże nie decyduje o istotnych zmianach na rynku pracy. Osiągnięciu celu badawczego i weryfikacji postawionej hipotezy miały posłużyć następujące metody badawcze: analiza krytyczna piśmiennictwa i aktów prawnych, analiza danych statystycznych oraz metoda indukcyjna. W toku prowadzonych badań autorka pozytywnie zweryfikowała postawioną hipotezę badawczą, uznając, że sytuacja na rynkach pracy krajów członkowskich jest bardzo różnicowana i wpływ na to ma wiele czynników.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, pomoc publiczna na zatrudnienie, zatrudnienie.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.19

1. Wstęp

Większość krajów Unii Europejskiej boryka się z problemem bezrobocia. Pod koniec pierwszej dekady nowego tysiąclecia, m.in. wskutek kryzysu gospodarczego, stał się on jeszcze bardziej dotkliwy. W niektórych krajach członkowskich, takich jak Hiszpania, Portugalia czy też Grecja, bezrobocie osiągnęło blisko 20% bądź nawet przekroczyło tę granicę. W innych krajach członkowskich co prawda nie było już tak dotkliwie, jednakże wyraźnie rosło.

Rządy krajów członkowskich od wielu lat podejmują różnego rodzaju działania mające poprawić sytuację na rodzimych rynkach pracy. Działania te wyraźnie zintensyfikowano w celu odwrócenia niekorzystnych trendów na rynku pracy, wykorzystując do tego instrumenty finansowe stanowiące pomoc publiczną. Obowiązujące w UE przepisy dotyczące pomocy publicznej generalnie zabraniają udzielania pomocy finansowej przedsiębiorcom, jednakże w przypadku jej wykorzystania do

wzrostu zatrudnienia dopuszczając taką możliwość. Większość tych działań zaliczana jest do pomocy horyzontalnej na zatrudnienie i realizowana w formie dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy, na rozpoczęcie działalności oraz dofinansowania wynagrodzeń. Tego typu pomoc publiczna z pewnością przyczyniła się do stabilizacji sytuacji na rynku pracy, a w niektórych krajach pozwoliła zmniejszyć rozmiary bezrobocia.

Celem niniejszego artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja na rynkach pracy w krajach członkowskich jest związana z rozmiarami udzielanej pomocy publicznej na zatrudnienie w kontekście kryzysu gospodarczego, z którym ciągle borykają się niektóre kraje członkowskie.

Autorka przyjęła następującą hipotezę badawczą: pomoc publiczna na zatrudnienie stanowi ważny instrument pobudzania wzrostu zatrudnienia, jednakże nie decyduje o istotnych zmianach na rynku pracy.

Zakres czasowy opracowania obejmuje lata 2008-2012 w związku z brakiem kompletnych danych dotyczących udzielonej pomocy publicznej w UE w roku 2013.

2. Sytuacja na unijnym rynku pracy w latach 2008-2012

Światowy kryzys gospodarczy skutkował wyraźnym pogorszeniem sytuacji na rynku pracy w UE (tab. 1).

Tabela 1. Stopa bezrobocia oraz zmiany PKB w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2008-2012

Kraj	Rok									
	2008		2009		2010		2011		2012	
	stopa bezrob.	przyrost PKB	stopa bezrob.	przyrost PKB	stopa bezrob.	przyrost PKB	stopa bezrob.	przyrost PKB	stopa bezrob.	przyrost PKB
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Hiszpania	10,1	0,9	17,7	-3,8	19,7	-0,2	21,2	0,1	24,7	-1,6
Grecja	5,1	-0,2	6,9	-3,1	9,9	-4,9	15,0	-7,1	21,4	-7,0
Cypr	3,2	3,6	5,3	-1,9	6,2	1,3	8,1	0,4	12,6	-2,4
Portugalia	7,9	0,0	10,7	-2,9	11,8	1,9	12,7	-1,3	16,0	-3,2
Irlandia	7,6	-2,2	15,0	-6,4	17,1	-1,1	17,8	2,2	17,7	0,2
Słowacja	8,4	5,8	11,5	-4,9	14,3	4,4	13,7	3,0	13,5	1,8
Bułgaria	5,5	6,2	6,9	-5,5	10,8	0,4	12,3	1,8	13,5	0,6
Litwa	6,0	2,9	17,1	-14,8	21,2	1,6	17,9	6,0	15,2	3,7
Łotwa	8,4	-2,8	20,9	-17,7	22,7	-1,3	18,6	5,3	16,2	5,2
Włochy	5,5	-1,2	6,8	-5,5	7,6	1,7	7,6	0,4	9,9	-2,4
UE 27	6,6	0,4	9,0	-4,5	9,7	2,0	9,5	1,7	10,4	-0,4
Francja	7,1	-0,1	9,0	-3,1	9,1	1,7	8,9	2,0	9,8	0,0
Węgry	7,6	0,9	10,3	-6,8	11,6	1,1	11,0	1,6	11,2	-1,7

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska	6,4	5,1	7,8	1,6	9,4	3,9	9,0	4,5	9,4	2,0
Słowenia	4,0	3,4	5,9	-7,9	7,5	1,3	8,2	0,7	8,4	-2,5
Estonia	5,7	-4,2	16,7	-14,1	19,3	2,6	13,1	9,6	10,9	3,9
Finlandia	6,1	0,3	8,9	-8,5	9,1	3,4	8,4	2,8	8,3	-1,0
Belgia	6,5	1,0	7,8	-2,8	8,1	2,3	7,1	1,8	7,7	-0,1
Szwecja	5,9	-0,6	8,6	-5,0	8,7	6,6	7,8	2,9	8,2	0,9
Wielka Brytania	6,1	-0,8	8,6	-5,2	8,6	1,7	8,7	1,1	8,3	0,3
Rumunia	6,7	7,3	7,7	-6,6	7,9	-1,1	7,9	2,3	7,6	0,6
Holandia	2,8	1,8	3,7	-3,7	4,4	1,5	4,5	0,9	5,3	-1,2
Dania	3,2	-0,8	6,6	-5,7	8,3	1,4	7,7	1,1	7,5	-0,4
Malta	5,6	3,9	6,6	-2,8	6,9	4,1	6,2	1,6	5,9	0,6
Czechy	3,5	3,1	5,9	-4,5	6,4	2,5	5,8	1,8	6,0	-1,0
Niemcy	7,4	1,1	8,1	-5,1	7,5	4,0	6,2	3,3	5,7	0,7
Luksemburg	4,1	-0,7	4,5	-5,6	3,8	3,1	3,9	1,9	4,5	-0,2
Austria	3,6	1,4	5,0	-3,8	4,6	1,8	4,0	2,8	4,4	0,9

Źródło: opracowane własne na podstawie danych: [Eurostat 2014].

Recesja widoczna w większości krajów UE w latach 2008-2009 oraz niewielkie tempo wzrostu gospodarczego w latach 2011-2012 wpłynęły na wzrost stopy bezrobocia w latach 2008-2012. Szczególnie problem ten widoczny był w przypadku Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii. W tych krajach wyraźnie zarysował się też spadek PKB oraz dynamiczny wzrost bezrobocia. Przynależność tych krajów do strefy euro nie stanowiła wystarczającej ochrony przed kryzysem, a wręcz stała się przyczyną jego eskalacji z powodu braku możliwości stosowania indywidualnych instrumentów polityki pieniężnej w celu pobudzenia wewnętrznego popytu czy też eksportu.

Również polski rynek pracy wyraźnie odczuł skutki kryzysu gospodarczego, mimo że polska gospodarka jako jedyna w Unii Europejskiej nie zanotowała spadku PKB w latach 2008-2012. W 2008 roku stopa bezrobocia wynosiła w Polsce 6,4% i w kolejnych latach zwiększyła się o 3 punkty procentowe. Ciągłe jednak bezrobocie utrzymywało się poniżej średniego poziomu, liczonego dla 27 krajów członkowskich. Stosunkowo najmniej wrażliwe na skutki dekonjunkury w Europie okazały się rynki pracy Austrii, Czech i Niemiec [De Grauwe 2012]. W tych krajach bezrobocie co prawda zwiększyło się, jednakże nie przekroczyło znacząco poziomu bezrobocia naturalnego, tj. 4%, i nie wpłynęło istotnie na spadek PKB zgodnie z prawem Okuna [Abel i in. 2011; Burda, Wyplosz 2013; Pearson 1993].

3. Przeciwdziałanie bezrobociu w Unii Europejskiej w latach 2008-2012

Przeciwdziałanie bezrobociu stało się w dobie kryzysu gospodarczego jednym z głównych priorytetów w krajach członkowskich. Należy podkreślić, że nie wszystkie państwa członkowskie podjęły działania interwencyjne, a w tych, w których udzielono pomocy publicznej, jej intensywność i kierunki były zróżnicowane. Efektem jest zniekształcenie konkurencji między unijnymi przedsiębiorcami z jednej branży, zlokalizowanymi w różnych państwach członkowskich [Ambroziak 2012].

Źródeł zróżnicowania udzielanej pomocy publicznej w dobie kryzysu można dozukiwać się m.in. w: rozmiarach i przyczynach bezrobocia oraz tempie jego wzrostu, odmiennej sytuacji finansowej państw, a w szczególności w stanie finansów publicznych oraz w różnorodności przyczyn dekonstrukcji gospodarczej.

W celu powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego i przeciwdziałania skutkom kryzysu przyjęto w UE szereg rozwiązań prawnych określanych jako pakiet antykryzysowy. Przyjęte przez organy UE rozwiązania dotyczyły przede wszystkim poszerzenia możliwości udzielania wsparcia finansowego przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom zaliczanym do sektora finansowego oraz przyjęcia rozwiązań chroniących rynki pracy i mających stymulować wzrost zatrudnienia. Czasowo zliberalizowano niektóre przepisy dotyczące udzielania pomocy publicznej oraz pomocy *de minimis*. Działania te stworzyły szansę krajom członkowskim na zwiększenie intensywności i zakresu stosowania pomocy publicznej, w szczególności w obszarze rynku pracy [Komunikat z 26.11.2008; Komunikat z 25.10.2008; Komunikat z 15.01.2009; Komunikat z 26.03.2009; Komunikat z 22.01.2009].

Typowymi instrumentami pomocy publicznej, stosowanymi na rynkach pracy krajów członkowskich w latach 2008-2013, były: dotacje do zatrudnienia i samozatrudnienia osób bezrobotnych, dofinansowanie kosztów płacowych zatrudnianych pracowników i zatrudnianych osób bezrobotnych, dofinansowanie inwestycji, jeśli ich skutkiem był przyrost netto zatrudnienia, a także wszelkie formy zaliczane do tzw. miękkiego finansowania, w postaci preferencyjnych pożyczek i kredytów dla przedsiębiorców na ich rozwój i wzrost zatrudnienia. Wymienione podstawowe instrumenty pomocy publicznej, stosowane powszechnie w krajach członkowskich w celu zwiększenia zatrudnienia i ograniczenia tempa wzrostu bezrobocia, mogły być też uzupełniane przez inne instrumenty pomocowe. Ich podstawowym celem co prawda nie był wzrost zatrudnienia, jednakże przewidywano, iż dodatkowym efektem ich stosowania będzie poprawa sytuacji w niektórych branżach w szczególności w dotkniętych skutkami kryzysu i wrażliwych na niekorzystne zmiany makroekonomiczne w poszczególnych krajach członkowskich. Stąd też przyjęto rozwiązania prawne umożliwiające stosowanie na szeroką skalę pomocy publicznej w sektorze finansowym i motoryzacyjnym. Ponadto kraje członkowskie, świadome rozluźnienia dyscypliny w zakresie nadzorowania pomocy publicznej, mogły

wykorzystać czas kryzysu do zwiększania rozmiarów pomocy publicznej w innych sektorach, które nie zostały dotknięte w sposób szczególny skutkami kryzysu gospodarczego.

4. Pomoc publiczna na zatrudnienie w Unii Europejskiej w latach 2008-2012

Pojęcie pomocy publicznej, stosowane zamiennie z określeniem „pomoc państwa”, pojawiło się pierwotnie w art. 92 Traktatu rzymskiego z 1957 roku. W dokumencie tym przyjęto też zasadę wyjątków (derogacji) automatycznych i warunkowych od stosowania zasady zakazu pomocy państwowej. Wyłączenia te mają miejsce również w obecnie obowiązującym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) [Traktat... 30.03.2010]. Wyłączenia automatyczne z zakazu udzielania pomocy publicznej zostały opisane w artykule 107, ust. 2 i dotyczą tych przesłanek, które wiążą się z: realizacją celów socjalnych państwa, działalnością państwa w sytuacji kataklizmów oraz podziałem Niemiec.

W art. 107 ust. 3 TfUE zawarto wyłączenia warunkowe od zakazu stosowania pomocy publicznej, polegające na tym, iż uznanie pomocy zaliczonej do tej grupy za zgodną ze wspólnym rynkiem zależy od decyzji Komisji Europejskiej. Za zgodne z rynkiem wewnętrznym mogą zostać uznane: pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi słabiej rozwiniętych gospodarczo regionów, pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, inne kategorie pomocy, jakie Rada Unii Europejskiej może określić decyzją, ustanawiając je na wniosek Komisji Europejskiej. Powyższe warunkowe wyjątki od zakazu stosowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców dają podstawy do stosowania pomocy regionalnej, sektorowej i horyzontalnej [Wishlade 2003; Hancher i in. 2012; Pełka, Stasiak 2002; Modzelewska-Wąchal 2003; Marquardt 2007; Choroszczak, Mikulec 2009].

Pomoc horyzontalna kierowana jest do wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności oraz sektora gospodarki, w którym działa. Jej celem jest rozwiązanie określonego problemu społeczno-gospodarczego kraju członkowskiego. Pomoc udzielana jest m.in. na: ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw, badania, rozwój i innowacje, rozwój sektora MŚP; zatrudnienie, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, zapewnienie kapitału podwyższonego ryzyka, ochronę środowiska oraz jako pomoc na szkolenia.

W latach 2008-2012 w krajach członkowskich UE udzielono pomocy horyzontalnej na kwotę ponad 270 mld euro¹. Jedyne 14,5 mld z tej kwoty przeznaczono na

¹ Obliczenia własne na podstawie danych: [Komisja Europejska 2014].

zatrudnienie, czyli 5,28%. W niektórych krajach pomoc na zatrudnienie stanowiła główny obszar pomocy horyzontalnej. W przypadku Danii pomoc na zatrudnienie stanowiła ponad 65%, w Polsce ponad 41%, w Estonii ponad 21%, w Portugalii ponad 12%, a na Malcie prawie 11%. Można również wskazać kraje, które nie udzielały pomocy na zatrudnienie w ogóle lub pomoc ta nie przekraczała 1% ogółu pomocy horyzontalnej w latach 2008-2012. Do tych krajów zaliczają się: Łotwa – 0,99%, Holandia – 0,53%, Cypr – 0,48%, Francja – 0,37%, Niemcy – 0,29%, Wielka Brytania – 0,24%, Austria – 0,12%, Słowacja – 0,12%, Czechy – 0,11%, Rumunia – 0,08%, Szwecja – 0,06%, Grecja – 0%, Luksemburg – 0%². Dania, Polska, Węgry i Włochy wydatkowały w latach 2008-2012 prawie 86% ogółu pomocy horyzontalnej z przeznaczeniem na zatrudnienie, przy czym sama Dania wydała ponad 6613,6 mln euro, co stanowiło ponad 45% unijnej pomocy na zatrudnienie (tab. 2).

Tabela 2. Pomoc publiczna na zatrudnienie w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2008-2012.

Kraj	Rok					Razem w latach 2008-2012
	2008	2009	2010	2011	2012	
1	2	3	4	5	6	7
Dania	1175,7	1329,1	1336,5	1435,8	1336,5	6613,6
Polska	697,8	696,6	728,5	678,0	718,9	3519,8
Węgry	597,8	214,2	180,3	162,6	167,3	1322,2
Włochy	346,7	240,0	170,0	94,5	176,4	1027,6
Belgia	52,4	119,8	132,1	128,4	134,0	566,5
Finlandia	55,2	45,5	47,4	70,1	69,8	288,0
Portugalia	56,6	52,6	73,6	72,2	9,4	264,3
Francja	145,1	21,5	13,5	5,8	7,1	193,0
Hiszpania	23,5	45,5	53,8	43,8	14,6	181,2
Niemcy	7,0	6,3	66,8	34,1	51,6	165,8
Słowenia	2,1	12,5	17,7	13,5	79,6	125,3
Irlandia	27,8	13,4	15,1	12,9	16,2	85,4
Wielka Brytania	2,5	12,5	19,0	8,6	4,9	47,4
Holandia	47,0	0	0	0	0	47,0
Łotwa	6,4	6,7	7,6	9,4	10,6	40,6
Malta	0,0	0,0	0,0	6,3	6,6	12,9
Bułgaria	0,0	0,0	3,7	0,0	7,8	11,6
Austria	5,9	4,3	0,0	0,0	0,0	10,2
Szwecja	2,5	2,0	1,6	1,4	0,7	8,3
Czechy	1,7	2,4	1,0	0,1	0,3	5,4

² Tamże.

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7
Litwa	0,4	0,9	1,0	2,0	0,7	5,0
Cypr	1,0	0,1	0,1	0,3	0,5	2,1
Słowacja	0,7	0,1	0,0	0,1	0,2	1,1
Rumunia	0,7	0,2	0	0,1	0,2	1,1
Estonia	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,4
Grecja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luksemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UE27	3256,5	2826,1	2869,5	2780,0	2813,7	14 545,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Komisja Europejska 2014].

Polska udzieliła w tych latach 3519,8 mln euro pomocy na zatrudnienie, czyli ponad 24% ogółu pomocy na zatrudnienie w UE. Węgry i Włochy przyznały wsparcie przedsiębiorstwom stanowiące pomoc publiczną na zatrudnienie w kwotach odpowiednio 1,3 mld euro i 1 mld euro. Na przeciwległym biegunie pod względem udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie znalazły się Grecja i Luksemburg, które to kraje nie przyznały w ogóle wsparcia rodzimym przedsiębiorstwom lub wartość ta nie przekraczała 100 tys. euro.

Nieco odmiennie wygląda sytuacja, gdy przeliczy się kwotę udzielonej pomocy publicznej na zatrudnienie na jedną osobę bezrobotną (tab. 3).

Tabela 3. Pomoc publiczna na zatrudnienie w euro na jedną osobę bezrobotną w 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2008-2012

Kraj	Rok				
	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
Dania	8907	6580	5940	6438	6334
Słowenia	47	187	216	155	812
Malta	0	0	0	528	550
Polska	597	462	446	396	398
Węgry	1718	475	384	347	348
Finlandia	297	195	220	345	328
Belgia	158	304	354	370	327
Łotwa	53	31	40	59	74
Włochy	203	115	83	39	60
Irlandia	145	46	47	40	54
Niemcy	2	2	24	14	23
Bułgaria	0	0	10	0	19

1	2	3	4	5	6
Portugalia	115	85	109	92	10
Cypr	69	4	6	8	7
Litwa	3	4	4	10	4
Hiszpania	7	10	11	8	2
Francja	63	8	5	2	2
Wielka Brytania	1	5	8	3	2
Szwecja	8	5	4	4	2
Estonia	2	1	1	0	1
Czechy	7	6	3	0	1
Słowacja	3	0	0	0	0
Rumunia	1	0	0	0	0
Grecja	0	0	0	0	0
Austria	31	22	0	0	0
Holandia	173	0	0	0	0
Luksemburg	0	0	0	0	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Komisja Europejska 2014; Eurostat 2014].

Co prawda i w tym zestawieniu zdecydowanie dominuje Dania, przeznaczając w 2012 roku średnio 6334 euro na jedną osobę bezrobotną, jednakże na drugim miejscu pod tym względem znalazła się Słowenia, a za nią Malta (przyjmując kryterium kwot pomocy publicznej na zatrudnienie na jednego bezrobotnego w 2012 roku). Kwoty pomocy publicznej w tych krajach w 2012 roku wyniosły odpowiednio 812 euro i 550 euro. Polska znalazła się w tym zestawieniu na czwartym miejscu, wydając średnio 398 euro na jedną osobę bezrobotną.

Zaskakujące jest, iż ponad połowa krajów członkowskich udzielała bardzo niewielkiej pomocy na zatrudnienie; w przeliczeniu na jednego bezrobotnego nie przekroczyła ona 10 euro w skali roku. W tej grupie znalazły się m.in. kraje o niewielkim bezrobociu, takie jak: Holandia, Luksemburg, Czechy oraz Szwecja, jak też kraje dotknięte recesją i dużym bezrobociem o podłożu strukturalnym, takie jak Hiszpania, Grecja oraz Cypr.

5. Zakończenie

Pomoc publiczna może być udzielana pomimo generalnego zakazu jej stosowania w UE m.in. w przypadku realizacji przez państwa członkowskie działań zapobiegających powstawaniu bezrobocia i jego eskalacji. Pomoc publiczna na zatrudnienie – stanowiąca z punktu widzenia kryterium celu jej stosowania – pomoc horyzontalną, odzwierciedla w poszczególnych krajach różne instrumenty zaliczane do aktywnych instrumentów polityki rynku pracy.

W przypadku Polski (podobnie jak i w innych krajach członkowskich) typowymi instrumentami są dotacje dla pracodawców na tworzenie nowych miejsc pracy, dotacje na samozatrudnienie osób bezrobotnych, a także dotacje dla pracodawców na pokrycie kosztów płac [Politaj, Koza 2012]. W przypadku innych krajów źródłem pomocy publicznej na zatrudnienie są m.in. wydatki budżetowe, dotacje samorządowe, a także wydatki funduszy celowych, które zajmują się finansowaniem zatrudnienia. W niektórych krajach członkowskich stosowane są też różnego typu ulgi i preferencje w podatkach oraz opłatach, udzielane przedsiębiorstwom zwiększającym zatrudnienie lub zatrudniającym osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osoby niepełnosprawne.

W opinii autorki niniejszego opracowania stosowanie odstępstwa od generalnego zakazu stosowania pomocy publicznej, w przypadku pomocy na zatrudnienie, ma swoje uzasadnienie w złej sytuacji na unijnym rynku pracy i przedłużającym się kryzysie gospodarczym, a w przypadku Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii oraz Włoch – z powodu trudnej sytuacji finansów publicznych.

W UE widoczne jest zróżnicowanie w skali udzielanej pomocy publicznej w relacji do PKB. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że niektóre kraje członkowskie na pomoc publiczną przeznaczają kwoty rządu nawet 1,5-2% PKB (Łotwa, Malta, Węgry, Słowenia, Finlandia, Dania), a np. inne kraje, takie jak Wielka Brytania, Bułgaria, Luksemburg czy też Słowacja – poniżej 0,3% PKB. Pomoc horyzontalna na zatrudnienie stanowi jedynie niewiele ponad 5% pomocy horyzontalnej ogółem, co oznacza, iż zdecydowanie przeważa inne przeznaczenie pomocy horyzontalnej aniżeli dofinansowanie zatrudnienia. Zdecydowana większość krajów członkowskich woli wspierać badania i rozwój nowych technologii, sektor MŚP, ochronę środowiska. Jedynie Dania, Polska, Estonia, Portugalia przeznaczają na zatrudnienie dość znaczne środki pomocowe pochodzące z pomocy horyzontalnej. W przypadku Polski, Estonii, Portugalii można to wytłumaczyć wysokim bezrobociem. W przypadku Danii jest to powodowane bardzo rozbudowanymi i drogimi instrumentami wspomagającymi zatrudnienie, w szczególności bezrobotnych osób niepełnosprawnych.

Skuteczność pomocy publicznej na zatrudnienie jest dość kontrowersyjna i trudno jednoznacznie wskazać zależność sytuacji na rynku pracy od kwot udzielonej pomocy na zatrudnienie i intensywności pomocy w przeliczeniu na przykład na jednego bezrobotnego. W przypadku Danii, która udziela relatywnie największej pomocy, zarówno w ujęciu ogólnych kwot, jak i w przeliczeniu na jednego bezrobotnego, stopa bezrobocia w latach 2008-2012 podwoiła się. Natomiast w przypadku Luksemburga czy też Austrii, czyli krajów, które praktycznie nie udzielały w latach 2008-2012 pomocy na zatrudnienie, bezrobocie utrzymywało się na poziomie bezrobocia naturalnego lub też wzrosło bardzo minimalnie. Można przytoczyć również przypadek Grecji, która nie udzielała praktycznie pomocy na zatrudnienie. Bezrobocie w tym kraju w latach 2008-2012 wzrosło do niespotykanych rozmiarów nie tylko w UE. Hiszpania, borykająca się, podobnie jak Grecja, z gigantycznym zadłużeniem i bezrobociem, starała się stosować pomoc publiczną na zatrudnienie, jednakże bez widocznych efektów.

Biorąc powyższe pod uwagę, autorka stwierdza, iż postawiona we wstępie hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie.

Literatura

- Abel A.B., Bernanke B.S. Croushore D., *Macroeconomics*, Harlow, Pearson Education, Essex 2011.
- Ambroziak A.A., *Pomoc publiczna państw członkowskich UE w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008-2010*, Unia Europejska.pl, 2012, nr 3 (214).
- Burda M., Wyplosz C., *Macroeconomics: A European Text*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009.
- De Grauwe P., *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Eurostat 2014, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.
- Hancher L., Ottervanger T., Slot P.J., *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, London 2012.
- Komunikat Komisji. Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji, DzUrz z 15.01.2009, nr C 10.
- Komunikat Komisji. Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, DzUrz UE z 22.01.2009, nr C 16/1.
- Komunikat Komisji. Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego, DzUrz UE z 25.10.2008, nr C 270.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Europejski plan naprawy gospodarczej, KOM(2008)800 wersja ostateczna, Bruksela, 26.11.2008.
- Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym, DzUrz UE z 26.03.2009, nr C 72.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2007.
- Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Pearson A.W., *Okun's Law: Theoretical Foundations and Revised Estimates by Prachowny, Martin F.J.*, „The Review of Economics and Statistics” May 1993, vol. 75, no. 2.
- Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- Politaj A., Koza A., *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jako źródło pomocy publicznej i pomocy de minimis. Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych*, red. R. Przygodzka, „QUICK-DRUK” s.c., Łódź 2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE z dnia 30.03.2010, nr C 83.
- Wishlade F.G., *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer Law International, 2003.

STATE AID FOR EMPLOYMENT VS. A SITUATION ON THE LABOUR MARKET IN THE EUROPEAN UNION

Summary: The aim of this study is to answer the question whether the situation on the labour markets of Member States is dependent on the state aid for employment in the context of the current economic crisis in the European Union since 2007. The authoress has attempted to verify the research hypothesis as follows: “State aid for employment is an important instrument to stimulate employment growth, however, is not determinative of significant changes on the labour market”. The following research methods: a critical analysis of the literature and legislation, statistical data analysis and inductive method have been used to achieve the research purpose and verify the hypothesis. In the course of the research the authoress positively verified the substituted research hypothesis, recognizing that the situation on the labour markets of the member countries was very diverse and a lot of factors had an impact on this, such as individual causes of the economic crisis and its diverse course in different Member States and different reaction of the authorities in the counteracting of unemployment, using for this purpose the amount and intensity of state aid.

Keywords: European Union , state aid for employment, employment.