

**Paulina Kubera**

Politechnika Poznańska

# **OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI INSTRUMENTÓW POMOCY PUBLICZNEJ**

## **Wprowadzenie**

Oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Dotyczą one nie tylko tradycyjnie przypisywanej państwu funkcji regulacyjnej i stabilizującej, ale aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju i ogólnego dobrobytu społeczeństwa. Jednym z narzędzi stosowanych do realizacji celów polityk publicznych jest pomoc publiczna. Efektywność jej wykorzystania jest zagadnieniem niezwykle ważnym i to co najmniej z dwóch podstawowych powodów. Pierwszy wiąże się z powszechną presją na bardziej ekonomiczne wydatkowanie ograniczonych środków publicznych, czego wyrazem jest zapoczątkowany w połowie XX wieku nurt nowego zarządzania publicznego. W jego ramach głośno artykułuje się potrzebę wprowadzenia w sektorze publicznym rozwiązań bardziej efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie. Po drugie, pomoc publiczna zawsze trafia tylko do wybranych i oznacza oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową, a zatem udzielając pomocy publicznej należy rozważyć jej potencjalny negatywny wpływ na rynek. Badanie efektywności pomocy publicznej zawiera element bilansowania pozytywnych i negatywnych efektów jej udzielania. Ponadto, jest zabiegiem złożonym, gdyż uwzględnia nie tylko efektywność ekonomiczną, którą można wyrazić w jednostkach pieniężnych, ale także tzw. efektywność społeczną. Jednakowo ważne co względy wydajności są względy równości i sprawiedliwości społecznej.

Kolejnym bardzo istotnym dla problematyki efektywności pomocy publicznej jest fakt, iż jej udzielanie w państwach członkowskich podlega kontroli na szczeblu Unii Europejskiej. To Komisja Europejska (a w wyjątkowych sytuacjach także Rada) decyduje o dopuszczalności pomocy publicznej. Stosowane przez nią kryteria oceny świadczą o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie są pozostawione wyłącznie w gestii państw członkow-

skich. Kompleksowa reforma unijnej polityki pomocy publicznej wzmacnia podejście gospodarcze w ocenie dopuszczalności środków pomocowych. Tym samym, Komisja Europejska zyskuje duży wpływ na politykę społeczno-gospodarczą realizowaną przez państwa członkowskie, w których wykorzystuje się pomoc publiczną, także wtedy, gdy jest finansowana wyłącznie z zasobów krajowych.

Celem opracowania jest ukazanie specyfiki badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej (programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej) oraz rosnącej roli Unii Europejskiej w tym zakresie na podstawie postulatów współczesnego zarządzania publicznego oraz analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej.

## Pojęcie i formy pomocy publicznej

Kluczowy w definiowaniu pomocy publicznej jest art. 107 par. 1 TFUE, który wskazuje na następujące przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby można dane wsparcie publiczne zakwalifikować jako pomoc publiczną.

1. Środek jest przyznawany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych (obejmuje korzyści udzielone bezpośrednio przez państwo, wliczając w to centralne, regionalne i lokalne organy administracji publicznej, jak i korzyści udzielone przez rozmaite jednostki publiczne i prywatne, które są kontrolowane przez państwo lub którym powierzono zarządzanie środkami publicznymi).
2. Stanowi dla beneficjenta korzyść ekonomiczną, (jest to taka korzyść, której beneficjent na rynku nie mógłby uzyskać).
3. Jest selektywny, tzn. sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów lub świadczeniu pewnych usług, stosując kryteria podmiotowe, przedmiotowe lub terytorialne (owa selektywność może wynikać z samych przepisów obowiązującego prawa lub być wynikiem władzy dyskrecjonalnej uprawnionych podmiotów).
4. Ma wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ten ostatni element pomocy publicznej wymaga bliższego wyjaśnienia. Fakt, że pomoc publiczna zniekształca (faktycznie lub potencjalnie) konkurencję i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi podnoszony jest w dyskusji nad zasadnością ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej, gdyż bezpośrednio wiąże się z realizacją jednego z głównych celów Unii Europejskiej – utworzeniem rynku wewnętrznego, czyli jednego obszaru gospodarczego, opartego na zasadach wolnej konkurencji, na którym zagwarantowane są cztery podstawowe swobody: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Tym

niemniej, unijna kontrola pomocy publicznej w obecnym kształcie daleko odbiega od tego, co pierwotnie zostało zapisane w Traktatach założycielskich odnośnie do kompetencji organów UE w tej dziedzinie. W konsekwencji beneficjentem pomocy publicznej może być wyłącznie przedsiębiorca. Zgodnie jednak z zasadami udzielania pomocy, stosuje się tutaj kryterium funkcjonalne. Liczy się ekonomiczny charakter działalności, czyli to, czy beneficjent dostarcza na rynek towar lub świadczy usługę, a nie forma prawna działalności oraz to, czy jest ona prowadzona w celu osiągnięcia zysku czy też nie. W takim ujęciu za przedsiębiorcę uważa się także organizacje sektora społecznego (stowarzyszenia, fundacje), a nawet publicznego (jednostki organizacyjne państwa i samorządu terytorialnego), o ile prowadzą działalność gospodarczą. Ponadto, nie wymaga się wystąpienia faktycznego zakłócenia konkurencji, wystarczy, że istnieje taka groźba. Podobnie kryterium wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest szeroko interpretowane. Wystarczy, że beneficjent prowadzi wymianę handlową towarów lub usług, które mogą być przedmiotem wymiany między państwami członkowskimi<sup>1</sup>.

Korzyść uzyskiwana przez beneficjenta może mieć formę dodatniego transferu środków publicznych (np. w formie dotacji, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, pożyczki, wniesienia kapitału do spółki), jak również transferu ujemnego, kiedy państwo rezygnuje ze swoich przychodów (np. poprzez zwolnienia i umorzenia podatkowe, oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku). Unia Europejska ze względów przejrzystości preferuje pierwszy z wymienionych typów pomocy, czyli przysporzenia dodatnie. W Polsce do 2004 roku dominowały transfery ujemne, polegające na uszczupleniu należnych budżetowi wpływów. Dopiero wraz z wejściem Polski do UE sytuacja uległa zmianie<sup>2</sup>.

## **Kryterium skuteczności i jego podkategorie w ocenie instrumentów pomocy publicznej**

Wartościując programy czy projekty publiczne uwaga badacza koncentruje się na dwóch najbardziej elementarnych aspektach wszystkich interwencji publicznych, a mianowicie na nakładach i na efektach. Stosowane kryteria, które

<sup>1</sup> Zob. np. *Wtyczne w sprawie finansowania, restrukturyzacji i prywatyzacji spółek będących własnością państwa zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy państwa (2012)*.

<sup>2</sup> *Kierunki udzielania pomocy publicznej latach 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 17.

się na nich zasadzają to: skuteczność i efektywność. Trudno jednak dotychczasową praktykę badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej uznać za wartościowe narzędzie w zarządzaniu organizacjami publicznymi i ich sieciami. Takie twierdzenie jest uprawnione, gdy zabiegi podejmowane w celu oceny efektywności pomocy publicznej wzmacniają odpowiedzialność, przede wszystkim dzięki zbadaniu relacji przyczynowo-skutkowej między podjętą interwencją a jej efektami oraz wspierają procesy uczenia się. Tymczasem obowiązujące krajowe przepisy prawa dotyczące pomocy publicznej w sposób niedostateczny regulują kwestie związane z badaniem skuteczności i efektywności ekonomicznej udzielanej pomocy. Do momentu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej badania ograniczone były do pomocy udzielanej na podstawie wybranych aktów prawnych, wskazywanych corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów. W rezultacie dane odnoszące się do skuteczności i efektywności ekonomicznej pomocy publicznej są fragmentaryczne i bazują w głównej mierze na ankietach, odzwierciedlających subiektywną ocenę beneficjentów. Ponadto, zbyt wąskie rozumienie efektów pomocy oraz brak rozpoznania kontekstu udzielania pomocy powoduje, że wyciągnięte z badania wnioski mają ograniczony walor rzetelności i użyteczności. To się zmienia przede wszystkim pod wpływem wymogów unijnych i dotyczy zwłaszcza pomocy publicznej finansowanej ze środków Unii Europejskiej<sup>3</sup>. W pozostałych przypadkach (tj., gdy pomoc publiczna udzielana jest wyłącznie ze środków krajowych, ale podlega kontroli Komisji Europejskiej) wpływ integracji europejskiej także jest widoczny. Zwrócenie baczniejszej uwagi między innymi na skutki uboczne interwencji publicznej czy efekt zachęty pomocy zostało niejako „wymuszone”, gdyż są to elementy brane przez Komisję pod uwagę w ocenie dopuszczalności środków pomocowych dla przedsiębiorców prowadzących działalność w Unii Europejskiej.

Przyjmuje się zatem dwa główne kryteria oceny programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej: skuteczność i efektywność. Inne dobierane są zależnie od specyfiki badanego obiektu i stanowią w gruncie rzeczy jedynie podkategorie kryteriów wcześniej wymienionych<sup>4</sup>.

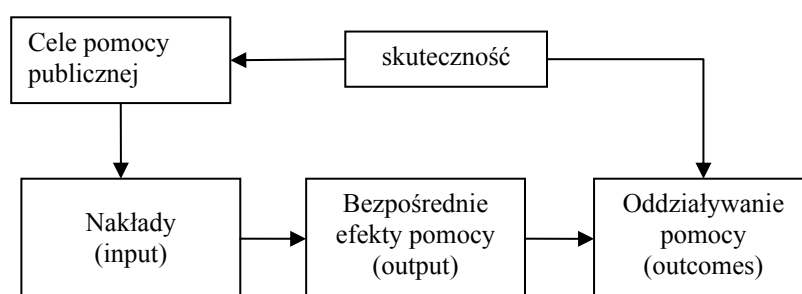
Pierwsza główna kategoria oceny to skuteczność. Odzwierciedla ona stopień, w jakim cele pomocy zostały osiągnięte. Skuteczność powinna być jednak znacznie szerzej rozumiana niż zazwyczaj. Nie powinno się jej utożsamiać z oceną stopnia realizacji bezpośrednich, ilościowych produktów udzielonego wsparcia (outputs), tylko brać pod uwagę oddziaływanie pomocy (outcomes)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Znaczna część działań realizowanych z funduszy UE objętych jest reżimem pomocy publicznej.

<sup>4</sup> E. Vedung: *Public Policy and Program Evaluation*. „Transaction Publishers” 2000/2009, s. 258.

<sup>5</sup> M. Szałaj: *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*. W: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka*. Red. A. Haber. PARP, Warszawa 2007, s. 64; *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*, EIM, 2004, s. 24.

Ważna jest bowiem nie ilość filtrów powietrza, które zakupiono dzięki pomocy, ale to, o ile udało się zredukować zanieczyszczenia emitowane do atmosfery i tym samym przyczynić się do ochrony środowiska. Skuteczny program pomocowy to taki, który dotyka przyczyny zidentyfikowanego problemu, a nie zwalcza wyłącznie jego symptomy. Stąd jako podkategorie kryterium skuteczności w przypadku programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej stosuje się często kryterium trwałości i użyteczności. Kryterium trwałości ocenia szanse trwania efektów realizacji środka pomocowego w określonym czasie po zaprzestaniu finansowania, pozwala ocenić, na ile zmiany wywołane oddziaływaniem programu/projektu są faktycznie trwałe i widoczne po zakończeniu wsparcia finansowego<sup>6</sup>. Natomiast kryterium użyteczności sprawdza, do jakiego stopnia oddziaływanie programu/projektu odpowiada potrzebom grupy docelowej. Dzięki zastosowaniu tego kryterium można ocenić, czy zmiany wywołane realizacją programu/projektu są korzystne z punktu widzenia jego beneficjentów<sup>7</sup>. Należy przy tym wziąć pod uwagę różnice interesów osób zaangażowanych w przedsięwzięcie. To, co ocenimy jako użyteczne w przypadku jednej grupy może takim nie być z punktu widzenia innej grupy.



Rys. 1. Relacja skuteczności

Źródło: *Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*. EIM, 2004, s. 24.

Kryterium skuteczności może zatem zawierać w sobie wiele podkryteriów. Ich cechą wspólną stanowi spektrum oceny skoncentrowane na różnie rozumianych efektach. Charakteryzując jednak efekty szerzej, jako oddziaływanie pomocy (outcomes), czyli to, co występuje w następstwie lub jako konsekwencja

<sup>6</sup> Przewodnik po metodach ewaluacji: wskaźniki monitoring i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2. Nowy okres programowania 2007-2013. Komisja Europejska 2006, s. 27; M. Szałaj: Op. cit., s. 67.

<sup>7</sup> M. Szałaj: Op. cit., s. 66-67.

bezpośrednich produktów pomocy (outputs), trzeba zdać sobie sprawę z trudności, jakie może nastręczać ich pomiar. Jak bowiem mierzyć lepszy dostęp do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, poprawę stanu zdrowia określonej grupy ludności? Przecież to jest ostatecznym celem udzielonego wsparcia, a nie liczba udzielonych gwarancji czy liczba zatrudnionych lekarzy itp. Co więcej, bezpośrednie efekty udzielonej pomocy (outputs) znajdują się pod kontrolą podmiotów uczestniczących w realizacji programu/projektu pomocowego, czego nie można powiedzieć o końcowych efektach pomocy (outcomes). Na nie uczestnicy mają jedynie wpływ. W tym kontekście pojawia się problem oddzielenia tzw. efektów netto programu lub projektu pomocy publicznej od jego efektów brutto, czyli wskazania tylko tych efektów, które powstały wyłącznie w wyniku wdrożenia danego programu lub projektu. Wymaga to ustalenia związku przyczynowego między interwencją publiczną a jej efektami oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami.

Efekt netto = efekt brutto – deadweight – przeniesienie – substytucja

Rys. 2. Efekty netto

Źródło: Na podstawie: T. Kierzkowski: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002, s. 71.

Zjawisko deadweight polega na tym, iż zamierzone efekty udzielonej pomocy powstałyby nawet wówczas, gdyby tej pomocy nie przyznano<sup>8</sup>. Aby stwierdzić występowanie zjawiska deadweight (a raczej jego skalę, gdyż w przypadku pojedynczych projektów niezmiernie trudno jest unikać finansowania przedsięwzięć, które zostałyby zrealizowane bez jakiegokolwiek wsparcia publicznego), należałoby stworzyć sytuację, jaka zaistniałaby, gdyby danego środka pomocowego nie wdrożono i porównać z tą, jaka ma miejsce, gdy jest on realizowany. Często wiąże się to z koniecznością zbadania grupy kontrolnej nie-beneficjentów i zmierzenia się z poważnym wyzwaniem odpowiedniego doboru grupy kontrolnej, która możliwie w największym stopniu przypominać będzie profil beneficjentów.

Kolejnym zjawiskiem, które należy wziąć pod uwagę przy badaniu rzeczywistych efektów pomocy to przeniesienie (displacement) i substytucja (substitution). Są to sytuacje, w których efekty pomocy dotyczące określonych obszarów

<sup>8</sup> *Review of Methods...*, op. cit., s. 9; T. Kierzkowski: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002, s. 70.

(w przypadku przeniesienia) oraz osób i grup (w przypadku substytucji) są osiągnięte kosztem innych obszarów, osób i grup<sup>9</sup>. Ma to szczególne znaczenie na gruncie pomocy publicznej, która już ze swej definicji negatywnie wpływa na konkurencję. Należy w tym miejscu wskazać, że pomoc publiczna może być udzielana albo w celach naprawiania ułomności rynkowych (efficiency rationale), albo w celach równości, sprawiedliwości społecznej (equity rationale). W istocie przeprowadzenie przez Komisję Europejską tzw. testu bilansującego w ocenie dopuszczalności danego środka pomocowego sprowadza się do porównywania pozytywnych i negatywnych efektów planowanej pomocy i udzielenia zgody na jego wdrożenie tylko wówczas, gdy korzyści z udzielonej pomocy przewyższają jego negatywne oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Efekty uboczne pomocy publicznej mogą być również pozytywne. Zbiorczo określa się je mianem „dodatkowości” (additionality). Badając to zjawisko w zasadzie staramy się odpowiedzieć na pytanie, czy finansowanie publiczne wywołało, przyciągnęło prywatne inwestycje, które w przeciwnym razie nie byłyby poczynione. Tak jest w przypadku efektu dźwigni. Ma on miejsce wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych celów wzrasta również zaangażowanie środków prywatnych w finansowanie tych celów. W praktyce, dodatkowość mierzona jest zwłaszcza w odniesieniu do dotacji na działalność badawczo-rozwojową. Badania ewaluacyjne zawierające element dodatkowości pomocy publicznej interesują się trzema obliczami tego zjawiska:

- 1) problemem dodatkowości w zakresie nakładów (input additionality) – czy przedsiębiorstwo poświęciło więcej swoich własnych zasobów na daną działalność, ponieważ była ona dotowana,
- 2) problemem dodatkowości w zakresie rezultatów pomocy (output additionality) – czy rezultaty danej działalności wzrosły dzięki programowi wsparcia (np. wzrosła liczba patentów),
- 3) problemem dodatkowości w zakresie postępowania (behavioural additionality) – czy nastąpiły trwałe zmiany w procesach organizacji wywołujące bardziej efektywną ekonomicznie transformację nakładów w wyniki<sup>10</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, iż skuteczność pomocy publicznej może być definiowana wąsko, jako stopień osiągnięcia zamierzonego celu udzielonego wsparcia, bądź szeroko – biorąc pod uwagę wszystkie efekty pomocy – nie tylko te zamierzone, ale i uboczne, uwzględniając zjawisko deadweight, dodatkowości, przeniesienia i substytucji<sup>11</sup>. To ostatnie

<sup>9</sup> T. Kierzkowski: Op. cit., s. 72.

<sup>10</sup> *Review of Methods...*, op. cit., s. 29.

<sup>11</sup> Problem pomiaru zjawiska deadweight, dodatkowości, przeniesienia i substytucji podejmowali m.in. Turok (1991), Wren i Storey (2002), Lenihan, Hart i Roper (2003), Licht (2003), Clarysse (2004).

podejście bada relacje przyczynowo-skutkowe między podjętą interwencją a jej efektami (problem określenia efektów netto pomocy publicznej), dzięki czemu istotnie wspiera projektowanie dalszych środków pomocowych. Jedną z technik wykorzystywanych do ustalania związków przyczynowych zrealizowanych interwencji publicznych jest technika propensity score matching wykorzystywana między innymi przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w badaniach ewaluacyjnych programów finansowanych z funduszy europejskich<sup>12</sup>.

## Kryterium efektywności w ocenie instrumentów pomocy publicznej

Drugą z głównych kategorii wartościowania programów i projektów publicznych jest efektywność, rozumiana jako ocena relacji nakładów do osiągniętych efektów pomocy. Efekty pomocy ogranicza się do bezpośrednich wyników pomocy (outputs) bądź szerzej – bierze się pod uwagę, podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii, ich konsekwencje – rezultaty i oddziaływanie pomocy (outcomes). W odróżnieniu jednak od skuteczności, kryterium efektywności bierze pod uwagę koszt interwencji publicznej. Pomoc publiczna może być zarazem skuteczna i efektywna, skuteczna, ale nieefektywna, nieskuteczna, ale efektywna, ewentualnie jednocześnie nieskuteczna i nieefektywna. Badanie efektywności programów i projektów pomocy publicznej przeprowadzane ex post (lub w trakcie ich realizacji) sprowadza się do pytania, czy zamierzony efekt pomocy można było osiągnąć angażując mniejsze zasoby. Niestety, zbyt często ograniczają się one do kwoty udzielonej pomocy. Nie uwzględnia się kosztów transakcyjnych związanych z obsługą systemu udzielania pomocy, które w dużej mierze zależą od sposobu dystrybucji pomocy oraz kontroli prawidłowego wydatkowania udzielonego wsparcia.

Ocenie efektywności programu/projektu pomocy towarzyszy niejednokrotnie ustalenie produktywności poniesionych nakładów w ujęciu wybranych wskaźników ekonomicznych, takich jak nowe miejsca pracy w przeliczeniu na pełne etaty czy przychody netto ze sprzedaży ogółem. Zabieg ten służy uzyskaniu wiedzy na temat wysokości dotacji niezbędnej np. do stworzenia jednego nowego miejsca pracy czy wzrostu przychodu ze sprzedaży beneficjentów o przyjętą jednostkę miary.

---

<sup>12</sup> W. Trzeciński: *Wykorzystywanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*. PARP, Warszawa 2009.



Z kolei podjęcie decyzji o uruchomieniu programu lub projektu (analiza ex-ante), w ramach którego przewiduje się udzielenie pomocy publicznej powinno być poprzedzone analizą kosztów i korzyści. Wymaga to uwzględnienia nie tylko finansowych kosztów i korzyści wyrażonych przepływami środków pieniężnych w ujęciu finansowym, ale także uwzględnienia korzyści i kosztów społecznych. Stąd analiza dokonywana z punktu widzenia organizacji biznesowych, która opiera się na kalkulacji efektów przedsięwzięcia wyrażonych w jednostkach pieniężnych do nakładów wyrażonych także w jednostkach pieniężnych, gdzie zysk jest podstawowym wyznacznikiem podejmowanych decyzji i nie przystaje do misji organizacji publicznych. Analiza kosztów i korzyści dokonywana ze społecznego punktu widzenia różni się od tej dokonywanej z prywatnego punktu widzenia w dwóch istotnych aspektach:

- 1) uwzględnia szerszy zakres oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie (efekty społeczne i ekologiczne),
- 2) niektóre rodzaje nakładów i efektów nie są wyceniane według cen rynkowych, gdyż ceny takie nie istnieją bądź nie wyrażają krańcowych korzyści i kosztów społecznych na skutek zawodności mechanizmu rynkowego<sup>13</sup>.

Koszty i korzyści finansowe powinny być jednak wyraźnie oddzielone od społecznych kosztów i korzyści. Jeśli bowiem program/projekt jest finansowo (komercyjnie) opłacalny, to zgodnie z prawem unijnym dotyczącym pomocy publicznej nie powinien być on zasilany strumieniem środków publicznych. Z kolei przedsięwzięcia komercyjnie nieopłacalne mogą być na tyle wartościowe i potrzebne ze społeczno-ekonomicznej perspektywy, że powinny uzyskać finansowanie publiczne<sup>14</sup>.

## **Wpływ kontroli Unii Europejskiej na konstrukcje krajowych systemów pomocy publicznej**

Kwalifikacja danego instrumentu jako pomocy publicznej oraz zasady dopuszczalności pomocy publicznej wynikają wprost z prawodawstwa Unii Europejskiej. Konieczność ich wprowadzenia i bezpośredniego stosowania w krajowych porządkach prawnych uzasadniona jest potrzebą zagwarantowania reguł konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Opiera się on na czterech pod-

<sup>13</sup> A. Frąckiewicz-Wronka: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4, s. 12.

<sup>14</sup> W. Rogowski: *Rachunek efektywności projektów europejskich*. W: *Zarządzanie projektem europejskim*. Red. M. Trocki, B. Grucza. PWE, Warszawa 2007, s. 194.

stawowych swobodach: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Niewątpliwie dotowanie firm i przemysłów rodzimych niesie ze sobą zagrożenie dla konkurencji między podmiotami z różnych państw członkowskich. Może także powodować „wyścig po dotacje” (subsidy races) między państwami członkowskimi, który oznacza zarówno marnowanie publicznych zasobów, jak i opóźnienie koniecznych procesów restrukturyzacyjnych. Pierwotnym uzasadnieniem dla unijnej polityki pomocy publicznej są właśnie efekty zewnętrzne (spillover effects) krajowych środków pomocy publicznej w odniesieniu do innych państw członkowskich i zintegrowanego rynku europejskiego. To one legły u podstaw art. 107 par. 1 TFUE, który ustanawia generalny zakaz udzielania pomocy publicznej. Stanowi on, iż wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi jest zabroniona. Zakaz ten nie ma jednak charakteru absolutnego. Spotkać się można z poglądami kojarzącymi prawo subwencyjne raczej z pozyskiwaniem środków pomocowych z budżetu UE niż ograniczeniem ich udzielania z budżetów krajowych. Jaki pisze P. Marquat: „Generalny zakaz udzielania pomocy publicznej doznaje tak licznych i obszernych wyłączeń (zwłaszcza w odniesieniu do sektora rolnego i transportowego), iż można powiedzieć, mocno upraszczając sprawę, że wysiłek organów wspólnotowych koncentruje się w ramach prawa pomocy publicznej nie tyle na kontroli przestrzegania zakazu udzielania pomocy, ile raczej nadzorze nad jej udzielaniem”<sup>15</sup>.

W tym miejscu można by zadać pytanie: czy unijne prawo służy wyłącznie ochronie konkurencji przed negatywnym wpływem pomocy publicznej i nie narzuca państwom członkowskim rozwiązań systemowych? Czy kwestia skuteczności i efektywności ekonomicznej tych systemów w realizacji celów społeczno-gospodarczych leży wyłącznie w gestii państw członkowskich?

Zgodnie z założeniami kompleksowej reformy unijnej polityki pomocy publicznej (SAAP 2005-2009 oraz SAM 2012-2013)<sup>16</sup> oraz w wyniku analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej zasadne zdaje się twierdzenie, iż uwaga Komisji Europejskiej w ocenie dopuszczalności krajowych środków pomocowych zdecydowanie nie koncentruje się wyłącznie na badaniu zagrożeń jakie

<sup>15</sup> P. Marquat: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 60.

<sup>16</sup> *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (SAAP). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa 2012-2013 (SAM).*

niesie ze sobą pomoc dla konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Wchodząc w zakres wyjątków od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej, przy planowaniu środka pomocy należy uwzględnić liczne inne cele unijnej polityki pomocy publicznej. Wiele szczególnych zasad i praktyk dotyczących udzielania pomocy wpływa na kształt tej polityki państw członkowskich, w których wykorzystuje się pomoc publiczną jako instrument polityki. Można to zademonstrować krótką analizą trzystopniowego testu bilansującego Komisji Europejskiej, który jest stosowany w ocenie dopuszczalności pomocy publicznej. Jest on również podstawowym elementem wzmocnionego podejścia gospodarczego (more refined economic approach) w analizie środków pomocowych, wprowadzonego reformą unijnej polityki pomocy publicznej w latach 2005-2009. Stanowi on nic innego jak konkretyzację typowo ekonomicznego rachunku zysków i kosztów danego środka pomocowego<sup>17</sup>. Komisja zestawia w nim negatywne oddziaływanie pomocy na konkurencję z jej pozytywnym oddziaływaniem w zakresie wspólnych interesów.

Pierwszy etap służy odpowiedzi na pytanie, czy środek pomocy ukierunkowany jest na jasno określony cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Komisja upewnia się, że cel pomocy służy naprawianiu ułomności rynkowych albo realizacji innych wspólnych celów przyczyniających się do promowania spójności społecznej i regionalnej, zrównoważonego rozwoju oraz różnorodności kulturowej<sup>18</sup>. Dany środek pomocowy ocenia się zatem albo pod względem jego wkładu w ogólny dobrobyt i efektywność (efficiency rationale), albo w kategoriach sprawiedliwości, równości (rozkładu dobrobytu). Należy w tym miejscu dodać, iż podstawowym celem programu reform polityki pomocy publicznej było ukierunkowanie pomocy na realizację Strategii Lizbońskiej, a w dalszej perspektywie Strategii Europa 2020.

Drugi etap to analiza konieczności, proporcjonalności oraz efektu zachęty pomocy. Tym samym, Komisja odpowiada na pytanie, czy środek pomocy został dobrze opracowany, aby osiągnąć cel będący przedmiotem wspólnego zainteresowania. Stosuje w tym względzie trzy pytania pomocnicze: 1) czy pomoc publiczna jest stosownym instrumentem polityki (element konieczności pomocy), 2) czy istnieje efekt zachęty, tzn., czy pomoc powoduje zmianę zachowania beneficjentów w kierunku przez nas pożądanym, 3) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn., czy tę samą zmianę można by uzyskać przy mniejszej pomo-

---

<sup>17</sup> K. Skowrya: *Wsparcie dla prawników czy ekonomiczna piąta kolumna? Ekonomiczna analiza jako element ewolucji unijnej kontroli pomocy państwa*. W: *Ekonomia i prawo konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz, s. 352; P. Nicolaides, M. Kekeleksis: *State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*. Austion 2008, s. 51-52.

<sup>18</sup> *Plan działań ...*, op. cit., pkt 10.

cy? To z kolei wymaga dokonania analizy porównawczej różnych opcji politycznych. Są to elementy, które zdecydowanie wykraczają ponad to, co wymaga ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Komisja dba o to, by pomoc publiczna służyła realizacji preferowanych celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i by środki publiczne były wydatkowane w sposób bardziej efektywny. Tym samym, znacząco wpływa na realizację polityki państw członkowskich.

Wreszcie trzeci etap to analiza negatywnych skutków pomocy (rzeczywistych lub potencjalnych) na konkurencję. Uwaga Komisji koncentruje się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, aby ogólny bilans był pozytywny.

Sposób oceny dopuszczalności pomocy publicznej prowadzony przez Komisję Europejską świadczy o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie pozostają wyłącznie w gestii państw członkowskich. Może to rodzić pytanie o zasadność tak szerokiej kontroli pomocy publicznej dokonywanej na szczeblu Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Jest to zrozumiałe w przypadku programów pomocowych zasilanych z budżetu unijnego, gdzie dawca środków – Unia Europejska jest uprawniona do stawiania warunków, na co i w jaki sposób wydatkowane są środki publiczne. Dyskusyjna jest zaś sytuacja, gdy pomoc publiczna finansowana jest wyłącznie z zasobów krajowych.

## Podsumowanie

Pomoc publiczna w Polsce stopniowo przestaje być narzędziem realizacji doraźnych celów politycznych, a zaczyna nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy. Zmiany następują pod wpływem postulatów współczesnego zarządzania publicznego i presji bardziej ekonomicznego wydatkowania ograniczonych zasobów publicznych oraz pod wpływem procesów integracyjnych z Unią Europejską, która sprawuje kontrolę nad krajowymi systemami pomocy publicznej.

Dwa główne kryteria stosowane w ocenie instrumentów pomocy publicznej to: skuteczność i efektywność. Pierwsze koncentruje się na relacji: osiągnięte efekty a zamierzony cel pomocy, drugie – nakłady, koszt pomocy a efekty jej udzielenia. Aby jednak badanie skuteczności i efektywności pomocy publicznej wspierało proces wprowadzania w sektorze publicznym rozwiązań bardziej

<sup>19</sup> W. Kerber: *EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments*. W: *Structure and Effects In EU Competition Law*. Red. J. Basedow, W. Wurmnest. Wolter Kluwer, Warszawa 2011, s. 241.

efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie, powinno dążyć do ustalenia związku przyczynowego między podjętą interwencją publiczną a jej efektami oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami. Oznacza to między innymi, że ocena pomocy publicznej nie powinna poprzestawać na badaniu bezpośrednich wyników pomocy (produktów), ale badać jej rezultaty i oddziaływanie, wyróżniać efekty netto pomocy, tj. te efekty, które powstały wyłącznie w wyniku wdrożenia danego instrumentu pomocy (czyli identyfikować zjawisko deadweight, przeniesienia i substytucji), bilansować koszty i korzyści (z uwzględnieniem szerszych efektów społecznych i ekologicznych) płynących z zastosowania instrumentu pomocy publicznej.

Kierunek ten zgodny jest z unijną polityką pomocy publicznej. Komisja Europejska w ocenie dopuszczalności pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie posługuje się sformalizowanym narzędziem, tzw. testem bilansującym, który stanowi konkretyzację typowo ekonomicznego rachunku kosztów i korzyści. Jeśli pomocy nie można obronić jako koniecznego i proporcjonalnego instrumentu polityki ukierunkowanego na rozwiązanie jasno sprecyzowanej ułomności rynkowej lub innego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, mieszczącego się w kategorii sprawiedliwości społecznej, nie może być wprowadzony w życie. Rodzi to jednak uzasadnione wątpliwości dotyczące zasadności tak szerokiej kontroli pomocy publicznej sprawowanej na szczeblu Unii Europejskiej, która wykracza ponad to, co wymaga ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim.

## Bibliografia

- Evaluating the Effect of Soft Business Support Upon Small Firm Performance*. Ed. C. Wren, D.J. Storey. „Oxford Economic Papers” 2002, Vol. 54.
- Evaluation the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland*. Ed. H. Lenihan, M. Hart, S. Roper. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/412.pdf>
- Frączkiewicz-Wronka A.: *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*. „Organizacja i Zarządzanie” 2010, nr 4.
- Kerber W.: *EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments. W: Structure and Effects In EU Competition Law*. Red. J. Basedow, W. Wurmnest. Wolter Kluwer, Warszawa 2011.
- Kierunki udzielania pomocy publicznej latach 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

- Kierzkowski T.: *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa 2012-2013 (SAM)*.
- Licht G.: *The Role of Additionality in Evaluation of public R&D Programmes*. Materiały z 11th annual TAFTIE Seminar. Vienna 24/25 Listopad 2003.
- Making Difference. The Evaluation of Behavioural Additionality for R&D Subsidies. IWT-Observatory, 2004*. Ed. L. Georghiou, B. Clarysse, V. Bilsen, G. Steurs, J. Larosse. <http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/22685/iwt-studie48.pdf>
- Marquat P.: *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*. LexisNexis, Warszawa 2007.
- Plan działań w zakresie pomocy państwa. Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009 (SAAP)*.
- Przewodnik po metodach ewaluacji: wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2. Nowy okres programowania 2007-2013*. Komisja Europejska 2006
- Review of Methods to Measure the Effectiveness of State Aid to SMEs. Final Report to the European Commission*. EIM, 2004.
- Rogowski W.: *Rachunek efektywności projektów europejskich*. W: *Zarządzanie projektem europejskim*. Red. M. Trocki, B. Gruzca. PWE, Warszawa 2007.
- Skowrya K.: *Wsparcie dla prawników czy ekonomiczna piąta kolumna? Ekonomiczna analiza jako element ewolucji unijnej kontroli pomocy państwa*. W: *Ekonomia i prawo konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*. Ed. P. Nicolaides, M. Kekeleklis. Austion 2008.
- Szałaj M.: *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*. W: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Red. A. Haber. PARP, Warszawa 2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) OJ C 326 z 26.10.2012*.
- Trzciniński W.: *Wykorzystywanie techniki propen sity score matching w badaniach ewaluacyjnych*. PARP, Warszawa 2009.
- Turok I.: *Policy Evaluation as Science: A Critical Assessment*. „Applied Economics” 1991, Vol. 23.
- Vedung E.: *Public Policy and Program Evaluation*. „Transaction Publishers” 2000/2009.
- Wytyczne w sprawie finansowania, restrukturyzacji i prywatyzacji spółek będących własnością państwa zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy państwa (2012)*.

## **EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF AID INSTRUMENTS**

### **Summary**

The chapter tackles the issue of state aid as an instrument of policy. It formulates postulates on two basic criteria for evaluating programmes and projects of state aid, i.e. effectiveness and efficiency as well as on how to measure them. It argues the growing influence of the European Union on the construction of national state aid systems, which now goes beyond ensuring compliance with competition rules in the single European market.