



Piotr Podsiadło

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Finansów
Katedra Finansów Samorządowych
piotr.podsiadlo@uek.krakow.pl

ZAGADNIENIE POMOCY PUBLICZNEJ NA ZATRUDNIENIE Z PERSPEKTYWY KONKURENCYJNOŚCI I ZADŁUŻENIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

Streszczenie: W artykule omówiono wytyczne dla wdrażania art. 107-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z punktu widzenia pomocy publicznej na zatrudnienie. Przeprowadzono analizę statystyczną pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie UE z perspektywy wpływu tej pomocy na konkurencyjność oraz zadłużenie tych państw. Przyjęto tezę, że wielkość pomocy publicznej na zatrudnienie, udzielanej przez państwa członkowskie UE, powinna być dodatnio skorelowana z wielkością PKB *per capita* tych państw, natomiast ujemnie skorelowana z wielkością długu sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, zatrudnienie, Unia Europejska, PKB *per capita*, dług sektora *general government*.

Wprowadzenie

Nadrzędnym celem polityki gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich jest promocja zatrudnienia i spójności społecznej. Unia Europejska uznała wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia za jeden z priorytetów Strategii „Europa 2020” i wyznaczyła ambitny cel osiągnięcia do 2020 r. poziomu 75% zatrudnienia osób należących do grupy wiekowej 20-64 lata [Komunikat Komisji, 2010a]. W ramach inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” [Komunikat Komisji, 2010b] w celu sprostania temu wyzwaniu określono główne priorytety, do których zaliczono lepiej funkcjonujące rynki pracy; lepiej wykwalifikowaną siłę roboczą, która powinna być w stanie wносить wkład w ewolucję technolo-

giczną i dostosowywać się do niej poprzez nowe systemy organizacji pracy; wyższą jakość miejsc pracy i lepsze warunki pracy, a także skuteczniejszą politykę stymulującą tworzenie nowych miejsc pracy oraz popyt na pracę.

W związku z niedoskonałym funkcjonowaniem rynków pracy w określonych przypadkach pomoc publiczna może być odpowiednim instrumentem tworzenia nowych miejsc pracy i zachowania już istniejących. Prawna regulacja problematyki pomocy państwa stanowi element ochrony mechanizmu konkurencji, który został uznany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE] za jedno z podstawowych narzędzi realizacji wytyczonych w nim zadań. Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności horyzontalnej pomocy publicznej na zatrudnienie z perspektywy jej wpływu na konkurencyjność oraz zadłużenie tych państw. Za miarę konkurencyjności przyjęto wielkość PKB *per capita*, który w odniesieniu tak do całej Unii, jak do poszczególnych państw członkowskich, określa poziom życia ludności oraz poziom rozwoju gospodarki [Zielińska-Głębocka (red.), 2000, s. 14]. Jako okres badawczy przyjęto lata 2001-2014, tj. okres wdrażania dwóch najważniejszych strategii rozwojowych Unii Europejskiej – strategii lizbońskiej oraz strategii „Europa 2020”. Przyjęto tezę, że wielkość pomocy publicznej na zatrudnienie, udzielanej przez państwa członkowskie UE, powinna być dodatnio skorelowana z wielkością PKB *per capita* tych państw, natomiast ujemnie skorelowana z wielkością długu sektora finansów publicznych.

1. Zasady dopuszczalności pomocy na zatrudnienie

Pomoc publiczna na zatrudnienie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, przy czym należy pamiętać, że przepis ten dopuszcza pomoc publiczną na rozwój działalności gospodarczych i rozwój gospodarczy regionów, a nie pomoc na rozwój indywidualnych przedsiębiorstw, którą reguluje art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE [Podsiadło, 2016, s. 72-90]. Dlatego też w tym przypadku pomoc udzielona danemu przedsiębiorstwu na utworzenie nowego lub zachowanie istniejącego miejsca pracy musi mieć na celu rozwój określonego sektora lub regionu [T-158/99, *Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG oraz inne przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 137-138]. W konsekwencji, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE pomoc jest dozwolona z perspektywy ogólnej sytuacji w określonym sektorze lub regionie, a nie z perspektywy pozycji przedsiębiorstw działających w tym sektorze lub regionie [84/82, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji*

Wspólnot Europejskich]. Pomoc skutkująca zasadniczo poprawieniem konkurencyjności jej odbiorców działających w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją i w efekcie służąca umocnieniu pozycji beneficjentów względem konkurentów, którzy nie korzystają z pomocy, nie spełnia warunków art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ pomoc ta nie służy ogólnie rozwojowi danej działalności gospodarczej lub danego regionu [C-148/04 *Unicredito Italiano SpA przeciwko Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, pkt 82].

Pomoc horyzontalna, która ukierunkowana jest na rozwiązywanie problemów występujących w różnych branżach lub regionach, jest bardziej preferowana przez Komisję Europejską. Z tego powodu zdecydowana większość horyzontalnych środków pomocy może być udzielana na uproszczonych zasadach, zgodnie z którymi określone grupy pomocy są zgodne z regułami jednolitego rynku europejskiego i podlegają wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia planowanej pomocy do Komisji celem jej zatwierdzenia. Zasady te określane są mianem wyłączeń grupowych. W analizowanym okresie (2001-2014) funkcjonowały trzy unijne regulacje wyłączeń grupowych w ramach pomocy publicznej.

W obowiązującym do 2008 r. rozporządzeniu BER dotyczącym pomocy publicznej na zatrudnienie [Rozporządzenie Komisji WE Nr 2204/2002] wyłączeniu spod obowiązku notyfikacji podlegała każda pomoc nieprzekraczająca 15 mln euro przez okres trzech lat. W przypadkach gdy nowe miejsca pracy tworzone były na obszarach lub w sektorach, które w momencie przyznawania pomocy nie kwalifikowały się do przyznania pomocy regionalnej, intensywność pomocy nie mogła przekroczyć 15% kosztów w przypadku małych przedsiębiorstw i 7,5% dla średnich przedsiębiorstw. Natomiast, gdy zatrudnienie tworzone było na obszarach i w sektorach kwalifikujących się do przyznania pomocy regionalnej, intensywność pomocy nie mogła przekroczyć odpowiadającego pułapu regionalnej pomocy inwestycyjnej, określonego w systemie zatwierdzonym przez Komisję Europejską w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego i stosowanym w momencie przyznania pomocy. Rozporządzenie Komisji dotyczące pomocy w zakresie zatrudnienia wyłączało spod obowiązku zgłoszenia również pomoc mającą na celu tworzenie odpowiednich zachęt dla przedsiębiorstw do zatrudniania określonych kategorii pracowników, mających szczególne trudności ze znalezieniem pracy z powodu postrzegania ich przez potencjalnych pracodawców za osoby mniej wydajne (np. brak uprzednio zdobytego doświadczenia zawodowego lub trwałe upośledzenie). Systemy zapewniające pomoc w tym zakresie podlegały wyłączeniu z obowiązku notyfikacji pod warunkiem, że wielkość przyznanego wsparcia nie przekraczała rozmiarów koniecznych dla zrekompensowania niższej wydajności określonych pracowników, dodatkowych

kosztów ich zatrudnienia lub kosztów utworzenia i utrzymania zatrudnienia chronionego. Warunek ten miał uniemożliwić przedsiębiorstwom korzystającym z takiej pomocy sprzedaż określonych produktów lub usług poniżej cen konkurencyjnych na rynkach, które są zaopatrywane również przez inne przedsiębiorstwa. Jednakże w odniesieniu do pomocy udzielanej na utrzymanie istniejących miejsc pracy w rozporządzeniu Komisji zastrzeżono, że jest to pomoc w swej istocie bardzo zbliżona do pomocy operacyjnej. Stąd też zgoda na pomoc tego typu miała być udzielana tylko w wyjątkowych okolicznościach oraz na ściśle ograniczony czas. Przyznanie pomocy w tym zakresie zostało jednak bezwzględnie uwarunkowane od zgody Komisji Europejskiej i nie podlegało zwolnieniu z obowiązku notyfikacji.

Kolejne wyłączenie pomocy publicznej na zatrudnienie spod zasad notyfikacji zostało zawarte w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych (The General Block Exemption Regulation – GBER) [Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008]. Określono w nim ramy umożliwiające państwom członkowskim udzielenie pomocy ukierunkowanej na tworzenie miejsc pracy, zwiększenie konkurencyjności i poprawę stanu środowiska bez konieczności zwracania się w tej sprawie do Komisji Europejskiej. Rozporządzenie GBER umożliwiało państwom członkowskim przyznawanie pomocy w celu ułatwienia pracownikom niepełnosprawnym lub pracownikom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji z innego powodu znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, bez konieczności wcześniejszego zgłaszania tej pomocy Komisji. Przepisy te ustanawiały wyłączenie grupowe dla trzech rodzajów pomocy na zatrudnienie.

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

Wyłączeniu podlegała też pomoc w formie subsydiów płacowych na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych. Wówczas intensywność pomocy nie przekraczała 75% kosztów kwalifikowanych, za które uznawane były koszty płacy za cały okres zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, zaś ekwiwalent dotacji brutto nie przekraczał 10 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie. Zarówno w przypadku pomocy na zatrudnienie pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jak i pomocy na zatrudnienie pracowników niepełno-

sprawnych, pracownik był uprawniony do nieprzerwanego zatrudnienia przez minimalny okres zatrudnienia zgodny z przepisami krajowymi lub porozumieniami zbiorowymi regulującymi zawieranie umów o pracę, z wyjątkiem przypadku zgodnego z prawem zwolnienia za naruszenie obowiązków pracowniczych.

Ostatnią wyróżnioną w rozporządzeniu GBER kategorią pomocy na zatrudnienie była pomoc na rekompensatę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych. Intensywność tej pomocy nie mogła przekroczyć 100% kosztów kwalifikowanych, którymi były wydatki inne niż koszty płacy, jakie przedsiębiorstwo musiałoby ponieść w przypadku zatrudnienia pracowników pełnosprawnych, za cały okres zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego. Ekwiwalent dotacji brutto w tym przypadku nie przekraczał 5 mln euro dla jednego przedsiębiorstwa rocznie.

Z dniem 1 lipca 2014 r. zaczęło obowiązywać – z perspektywą do końca 2020 r. – nowe rozporządzenie wyłączające określone kategorie pomocy horyzontalnej z procedury notyfikacyjnej do Komisji [Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014]. W rozporządzeniu tym podkreślono, że wspieranie rekrutacji i zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, a także pracowników niepełnosprawnych, stanowią niezwykle istotne cele polityki gospodarczej oraz społecznej Unii i jej państw członkowskich [Nicolaidis i Schoenmaekers, 2015, s. 143-156]. W związku z tym organy publiczne mogą stosować środki mające na celu zachęcenie przedsiębiorstw do zwiększenia poziomów zatrudnienia tych kategorii pracowników, zwłaszcza osób młodych. Mając na uwadze, że koszty zatrudnienia stanowią część zwykłych kosztów operacyjnych każdego przedsiębiorstwa, pomoc na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych powinna mieć pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia wspomnianych kategorii pracowników i nie umożliwiać przedsiębiorstwom ograniczenia kosztów, które musiałyby ponieść w przypadku nieotrzymania pomocy. Pomoc taka powinna być więc wyłączona z obowiązku zgłoszenia, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że przyczyni się ona do wejścia lub ponownego wejścia tych kategorii pracowników na rynek pracy i pozostania na nim. Tym samym zostały utrzymane wprowadzone rozporządzeniem GBER trzy kategorie pomocy na zatrudnienie.

2. Założenia modelu regresji

Cechą zastosowanej metody jest analiza zależności między wielkością udzielanej przez państwa członkowskie pomocy publicznej na zatrudnienie a wielkością PKB *per capita* i długu sektora *general government* tych państw. Analiza

ta została przeprowadzona na podstawie modelu regresji liniowej. Zmienną objaśnianą (zmienną zależną Y) jest wielkość PKB *per capita*/wielkość długu sektora *general government*, a zmienną objaśniającą (zmienną niezależną X) jest pomoc publiczna na zatrudnienie. Zastosowano test *t* Stat – zachodzenia liniowego związku między wielkością pomocy publicznej i wielkością PKB *per capita*/wielkością długu sektora *general government*. Ten statystyczny test pozwala zweryfikować prawdziwość tzw. hipotezy zerowej, że parametr funkcji regresji I rodzaju β jest równy zero, przy hipotezie alternatywnej, że nie jest równy zero ($H_0: \beta = 0$; $H_A: \beta \neq 0$). Przyjęcie hipotezy zerowej, że parametr $\beta = 0$ oznaczałoby, że wzrost wartości udzielanej pomocy publicznej o 1 mln euro nie spowoduje żadnych zmian w wielkości PKB *per capita*/wielkości długu sektora *general government*, co oznacza brak jakiegokolwiek zależności między wielkością pomocy publicznej i konkurencyjnością/zadłużeniem państw stosujących ten rodzaj wsparcia przedsiębiorstw. Innymi słowy, przyjęcie hipotezy zerowej oznacza brak wpływu udzielanej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej pomocy publicznej na zatrudnienie na wielkość ich PKB *per capita*/wielkość ich długu sektora *general government*. Z punktu podjętego w artykule tematu istotne będzie odrzucenie hipotezy zerowej na rzecz hipotezy alternatywnej, że pomiędzy badanymi zjawiskami występuje istotna zależność statystyczna. Z tablic wartości krytycznych t-Studenta wynika, że: $\pm t_{\alpha/2} = \pm 2,179$ dla $\alpha = 0,05$ i $n - 2 = 12$ stopni swobody. Hipotezę zerową będzie można odrzucić na rzecz hipotezy alternatywnej tylko wtedy, gdy $t_b < t_{\alpha/2}$ lub $t_b > t_{\alpha/2}$, czyli gdy $-t_b < -2,179$ lub $+t_b > +2,179$.

3. Pomoc na zatrudnienie a konkurencyjność

Przyjmując w modelu regresji za zmienną objaśnianą (zmienną zależną Y) wielkość wzrostu gospodarczego, a za zmienną objaśniającą (zmienną niezależną X) gwarancje stanowiące pomoc publiczną, związek między badanymi zmiennymi będzie zachodził dla 11 z 26 państw udzielających pomoc tego rodzaju (tabela 1).

Tabela 1. Wielkość pomocy publicznej na zatrudnienie a wielkość PKB *per capita* – statystyki analizy regresji

Państwa członkowskie UE	Współczynnik regresji <i>b</i>	Błąd standardowy <i>S_b</i>	<i>t</i> Stat <i>t_b</i>	Wartość- <i>p</i>	Wskaźnik korelacji	Współczynnik determinacji
1	2	3	4	5	6	7
Austria	-8E-05	2,26E-05	-3,54726	0,003575	0,701321	0,491852
Belgia	-4,4E-06	4,94E-06	-0,89021	0,38953	0,239702	0,057457
Bułgaria	-1,9E-05	1,59E-05	-1,20808	0,248533	0,317703	0,100935

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
Cypr	0,001585	0,000701	2,2599	0,041639	0,531085	0,282051
Czechy	-2,6E-05	2,8E-05	-0,93162	0,368513	0,250168	0,062584
Dania	9,89E-07	8,02E-07	1,233887	0,239087	0,323784	0,104836
Estonia	0,000766	0,000377	2,035367	0,062729	0,49159	0,241661
Finlandia	6,87E-05	2,4E-05	2,857876	0,013452	0,621168	0,38585
Francja	3,72E-07	3,47E-07	1,072362	0,303062	0,285078	0,081269
Grecja	2,47E-05	2,55E-05	0,969595	0,349943	0,25991	0,06744
Hiszpania	-1,1E-05	3,28E-06	-3,36907	0,005033	0,682739	0,466133
Holandia	2,9E-05	1,53E-05	1,89189	0,080991	0,464637	0,215887
Irlandia	-4,9E-06	2,58E-05	-0,18929	0,852789	0,052427	0,002749
Litwa	0,000266	3,52E-05	7,563908	4,11E-06	0,902689	0,814848
Łotwa	0,000902	0,000374	2,409588	0,031514	0,55564	0,308735
Malta	0,00019	7,91E-05	2,403716	0,031863	0,554703	0,307695
Niemcy	-3,5E-05	8,18E-06	-4,31226	0,000844	0,76717	0,58855
Polska	3,76E-06	9,91E-07	3,790521	0,002247	0,724564	0,524994
Portugalia	6,36E-07	1,84E-06	0,346679	0,73438	0,09571	0,00916
Rumunia	-6,9E-05	5,04E-05	-1,37991	0,190885	0,357436	0,12776
Słowacja	0,000294	0,000309	0,95077	0,359064	0,25498	0,065015
Słowenia	-7E-06	1,02E-05	-0,69119	0,501601	0,188274	0,035447
Szwecja	-3,2E-05	6,86E-06	-4,69064	0,000422	0,792839	0,628594
Węgry	2,29E-06	1,2E-06	1,904183	0,079254	0,466999	0,218088
Wielka Brytania	-5,5E-06	1,82E-06	-3,01743	0,009901	0,64179	0,411894
Włochy	2,61E-06	1,45E-06	1,800173	0,09507	0,446697	0,199538
UE-28	8,09E-07	4,38E-07	1,845008	0,087934	0,455536	0,207513

Źródło: Obliczenia własne.

Dla 5 państw zachodzi negatywny związek między analizowanymi zmiennymi. W przypadku Austrii, Hiszpanii, Niemiec, Szwecji i Wielkiej Brytanii współczynnik regresji przyjmuje wartości ujemne. W konsekwencji wzrostowi udzielanej pomocy publicznej na zatrudnienie o 1 mln euro towarzyszy spadek PKB *per capita* – odpowiednio – o średnio 80,32 euro, 11,06 euro, 35,26 euro, 32,17 euro i 5,48 euro. Błędy oszacowań wynoszą odpowiednio: 22,64 euro, 3,28 euro, 8,18 euro, 6,86 euro i 1,82 euro.

Analizując wartości współczynnika korelacji, należy zauważyć, że największe wartości przyjmują one w przypadku: Szwecji (0,79), Niemiec (0,77) i Austrii (0,70). W odniesieniu do tych państw można mówić o występowaniu silnej zależności ujemnej między badanymi zmiennymi. Współczynniki determinacji wynoszą odpowiednio: 0,63; 0,59; 0,49. Oznacza to, że w odniesieniu do Szwecji i Niemiec można mówić o zaledwie zadowalającym dopasowaniu linii regresji do danych empirycznych. Z kolei w przypadku Austrii regresja wyjaśnia mniej niż 50% zmienności PKB *per capita*.

Z perspektywy podjętego problemu badawczego należy stwierdzić, że w przypadku Cypru, Finlandii, Litwy, Łotwy, Malty i Polski współczynnik regresji

przyjmuje wartości dodatnie. W konsekwencji wzrostowi wydatków na pomoc publiczną o 1 mln euro towarzyszy wzrost konkurencyjności gospodarek tych krajów mierzony wzrostem ich PKB *per capita* odpowiednio o średnio: 1584,52 euro, 68,66 euro, 265,96 euro, 901,85 euro, 190,17 euro i 3,76 euro. Błędy oszacowań wynoszą odpowiednio: 701,15 euro, 24,02 euro, 35,16 euro, 374,28 euro, 79,11 euro i 0,99 euro. Powyższe oznacza, że w sytuacji zwiększenia wydatków na zatrudnienie największy przyrost PKB *per capita* wystąpi w przypadku Cypru i Łotwy. Analizując wskaźniki korelacji dla tych krajów, należy jednak wskazać słabe skorelowanie badanych zmiennych: odpowiednio 0,53 i 0,56. Bardzo niskie wartości przyjmują współczynniki determinacji: odpowiednio 0,28 i 0,31. Tym samym zmienności PKB *per capita* tych krajów zostały wyjaśnione zaledwie w 28% i 31% zmiennościami wydatków na pomoc publiczną na zatrudnienie, zaś pozostałe 72% i 69% wynikają z oddziaływania innych czynników. Opracowane na podstawie takich modeli regresji prognozy mogą okazać się nietrafione, ponieważ przy wartościach współczynnika determinacji poniżej 0,5 model regresji niewiele wyjaśnia.

Ciekawie prezentuje się natomiast model regresji dla Litwy, gdzie występuje bardzo silna korelacja między wielkościami pomocy publicznej i PKB *per capita*: 0,90. Współczynnik determinacji przyjmuje wartość 0,81, co oznacza dobre dopasowanie linii regresji do danych empirycznych. Zmienność PKB *per capita* Litwy została wyjaśniona w 81,48% zmiennością wydatków na pomoc publiczną na zatrudnienie. Pozostałe 18,52% stanowią efekt działania czynników losowych i nielosowych (inne zmienne pozapomocowe, niedokładność dopasowania linii prostej do danych empirycznych itd.). Trzeba zatem stwierdzić, że na podstawie modelu litewskiego można tworzyć już prognozy kształtowania się PKB *per capita* tego kraju w zależności od wysokości kwot przeznaczanych na ukierunkowaną na cele zatrudnienia pomoc publiczną.

4. Pomoc na zatrudnienie a dług sektora *general government*

Przyjmując w modelu regresji za zmienną objaśnianą (zmienną zależną Y) wielkość długu sektora *general government*, a za zmienną objaśniającą (zmienną niezależną X) – pomoc na zatrudnienie, związek między badanymi zmiennymi będzie zachodził dla 11 z 26 państw (tabela 2).

Poszukiwany negatywny związek między analizowanymi zmiennymi zachodzi w przypadku 4 państw: Austrii, Irlandii, Niemiec i Włoch. W konsekwencji wzrostowi pomocy publicznej na zatrudnienie o 1 mln euro towarzyszy

spadek długu sektora *general government* odpowiednio o średnio: 2,97 mld euro, 2,61 mld euro, 6,67 mld euro i 1 mld euro. Najsilniejsza korelacja występuje dla Austrii (0,87) i Irlandii (0,78). Dla tych państw współczynniki determinacji przyjmują wartości większe od 0,5, odpowiednio: 0,75 i 0,62. W związku z tym, np. zmienność długu sektora *general government* Austrii została wyjaśniona w 75,21% zmiennością wydatków na pomoc publiczną na zatrudnienie, zaś pozostałe 24,79% wynika z oddziaływania czynników losowych i nielosowych (inne zmienne pozapomocowe, niedokładność dopasowania linii prostej do danych empirycznych itd.).

Tabela 2. Wielkość pomocy publicznej w formie gwarancji a wielkość długu sektora *general government* – statystyki analizy regresji

Państwa członkowskie UE	Współczynnik regresji b	Błąd standardowy S_b	t Stat tb	Wartość- p	Wskaźnik korelacji	Współczynnik determinacji
Austria	-2971,05	473,0225	-6,28099	2,83E-05	0,867265	0,752149
Belgia	387,5424	247,0948	1,568396	0,1408	0,39889	0,159113
Bułgaria	46,89605	58,72636	0,798552	0,438896	0,216238	0,046759
Cypr	81,09375	3041,146	0,026666	0,979132	0,007395	5,47E-05
Czechy	-792,998	410,5079	-1,93175	0,075483	0,47226	0,22303
Dania	17,77878	11,61096	1,531207	0,149684	0,390891	0,152796
Estonia	448,572	120,7615	3,714527	0,002597	0,717554	0,514884
Finlandia	1109,184	185,0236	5,994823	4,48E-05	0,856946	0,734357
Francja	-218,095	206,4772	-1,05627	0,310081	0,28114	0,07904
Grecja	-1108	1111,755	-0,99662	0,337139	0,266422	0,070981
Hiszpania	-1818,54	1390,525	-1,30781	0,213594	0,340982	0,116269
Holandia	-874,709	1047,883	-0,83474	0,418941	0,225549	0,050872
Irlandia	-2611,49	572,4908	-4,56163	0,000534	0,784526	0,61548
Litwa	818,831	72,31639	11,3229	4,18E-08	0,952857	0,907937
Lotwa	4303,569	558,9638	7,699192	3,39E-06	0,905615	0,820138
Malta	214,799	76,6232	2,803315	0,014935	0,613804	0,376755
Niemcy	-6674,12	2064,69	-3,23251	0,006545	0,667539	0,445608
Polska	149,646	45,32673	3,301496	0,005731	0,675325	0,456064
Portugalia	-411,416	406,6135	-1,01181	0,330091	0,270188	0,073002
Rumunia	-1467,48	1236,481	-1,18682	0,256536	0,312661	0,097757
Słowacja	-23,9029	2365,784	-0,0101	0,992092	0,002802	7,85E-06
Słowenia	146,3993	42,66254	3,431566	0,004463	0,689414	0,475291
Szwecja	-84,3995	84,23301	-1,00198	0,334641	0,267752	0,071691
Węgry	61,88625	30,14263	2,053114	0,060755	0,49483	0,244857
Wielka Brytania	-847,647	641,2137	-1,32194	0,208978	0,344233	0,118496
Włochy	-1003,11	420,8665	-2,38344	0,033094	0,551451	0,304099
UE-28	592,5849	1074,114	0,551696	0,590514	0,151253	0,022877

Źródło: Obliczenia własne.

Dla 7 państw członkowskich zachodzi pozytywny związek między wielkością długu sektora *general government* a udzielaną pomocą publiczną na zatrudnienie. Wzrostowi pomocy państwa o 1 mln euro towarzyszy wzrost długu sek-

tora *general government* o średnio 0,45 mld euro (Estonia), 1,11 mld euro (Finlandia), 0,82 mld euro (Litwa), 4,30 mld euro (Łotwa), 0,21 mld euro (Malta), 0,15 mld euro (Polska) i 0,15 mld euro (Słowenia).

Analizując wartości współczynnika korelacji, należy zauważyć, że najsilniejsza korelacja występuje w przypadku: Litwy – 0,95, Łotwy – 0,91, Finlandii – 0,86 i Estonii – 0,72, z tą uwagą, że współczynniki determinacji wynoszą odpowiednio: 0,91, 0,82, 0,73 i 0,51. Tym samym model litewski wyjaśnia 90,79% zmienności długu sektora *general government* zmiennością pomocy publicznej na zatrudnienie. Oznacza to, że na podstawie modelu litewskiego, łotewskiego i fińskiego można tworzyć już prognozy kształtowania się długu sektora *general government* tych państw w zależności od wysokości kwot dotacji lub subsydiów podatkowych przeznaczanych na pomoc publiczną ukierunkowaną na wsparcie zatrudnienia.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza regresji pokazała, że wydatki na pomoc publiczną na zatrudnienie i wielkość PKB *per capita*/wielkość długu sektora *general government* są liniowo zależne – odpowiednio w odniesieniu do 11 państw członkowskich, które w latach 2001-2014 udzielały pomocy publicznej na ten cel horyzontalny. Należy dodatkowo odnotować następujące prawidłowości:

1. Dla Austrii i Niemiec – istnieją statystyczne podstawy, aby uznać zachodzenie negatywnego związku stochastycznego między wielkością PKB *per capita* a pomocą publiczną na zatrudnienie, oraz negatywnego związku stochastycznego między wielkością długu sektora *general government* a pomocą publiczną na zatrudnienie. Oznacza to, że wzrost wielkości udzielanej pomocy publicznej prowadzi do spadku konkurencyjności, ale też do spadku wielkości zadłużenia tych państw.
2. Dla Finlandii, Litwy, Łotwy, Malty i Polski – istnieją statystyczne podstawy, aby uznać zachodzenie pozytywnego związku stochastycznego między wielkością PKB *per capita* a pomocą publiczną na zatrudnienie, oraz pozytywnego związku stochastycznego między wielkością długu sektora *general government* a pomocą publiczną na zatrudnienie. Oznacza to, że wzrost wielkości udzielanej pomocy publicznej prowadzi do wzrostu konkurencyjności, ale też do wzrostu wielkości zadłużenia tych państw.
3. Dla Cypru, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii – można stwierdzić stochastyczną zależność tylko między wielkością PKB *per capita* a pomocą publicz-

ną na zatrudnienie. Oznacza to, że wzrost wielkości udzielanej pomocy publicznej prowadzi do wzrostu konkurencyjności Cypru i spadku konkurencyjności Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, natomiast pomoc ta nie wpływa na wielkość zadłużenia tych państw.

4. Dla Estonii, Irlandii i Włoch – można stwierdzić stochastyczną zależność tylko między wielkością długu sektora *general government* a pomocą publiczną na zatrudnienie. Oznacza to, że wzrost wielkości udzielanej pomocy publicznej prowadzi do zmniejszenia długu publicznego Irlandii i Włoch oraz do zwiększenia zadłużenia Estonii, natomiast pomoc ta nie wpływa na wzrost PKB *per capita* tych państw.

Z punktu widzenia przeprowadzonej analizy regresji w obszarze kondycji finansów publicznych bardzo interesujący jest przypadek Litwy, Łotwy, Finlandii i Estonii, dla których występują bardzo wysokie wartości współczynników korelacji i determinacji. Państwa nadbałtyckie od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r. cechowało wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Do 2007 r. wysokie tempo wzrostu PKB w ujęciu nominalnym oraz realnym, wzrost liczby pracujących i wskaźnika zatrudnienia, spadek bezrobocia, stabilizacja poziomu cen, wzrost popytu finalnego, a także spożycia prywatnego i publicznego spowodowały, że proces rozwoju gospodarek krajów nadbałtyckich został nazwany „cudem bałtyckim”, a państwa – „bałtyckimi tygrysami” [Deroose et al., 2010, s. 2-9; Dudzińska, 2013, s. 2-6]. W wyniku globalnego kryzysu finansowego intensywny rozwój gospodarczy krajów nadbałtyckich został zahamowany. Następstwa spowolnienia i recesji były szczególnie odczuwalne na rynku pracy, co potwierdzał wzrost poziomu bezrobocia. W sektorze finansów publicznych niezbędne było podjęcie działań konsolidacyjnych w celu ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Struktura konsolidacji w krajach nadbałtyckich była bardzo podobna, gdyż więcej niż dwie trzecie redukcji deficytu budżetowego stanowiły cięcia w wydatkach, głównie bieżących. Zwiększanie wydatków na pomoc publiczną musi w efekcie prowadzić do wzrostu długu publicznego, co pokazuje przeprowadzona analiza regresji. Cięcia w wydatkach miały różną skalę i zależały od stopnia, w jakim dana gospodarka została dotknięta kryzysem. Najmniejsze były w przypadku Estonii, której recesja nie przeszkodziła w przyjęciu w 2011 r. waluty euro (współczynnik korelacji – 0,72, współczynnik determinacji – 0,51). W przypadku Litwy należało podjąć bardziej radykalną konsolidację wydatkową, co wynikało z istniejących regulacji prawnych, zgodnie z którymi każda zmiana w litewskim prawie podatkowym powinna być ogłoszona co najmniej sześć miesięcy przed wprowadzeniem, co uniemożliwiało szybkie przeprowadzenie zmian w stawkach podatkowych (współczynnik korela-

cji – 0,95, współczynnik determinacji – 0,91). Najtrudniejszą sytuację gospodarczą oraz fiskalną miała Łotwa, która wymagała zastosowania wyjątkowo radykalnych działań dostosowawczych oraz pozyskania 7,5 mld euro pomocy zagranicznej ze środków Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego oraz państw skandynawskich (współczynnik korelacji – 0,91, współczynnik determinacji – 0,82).

Podsumowując przeprowadzone rozważania na temat wpływu pomocy publicznej na zatrudnienie na konkurencyjność i zadłużenie państw członkowskich UE, warto dodać, że pomoc państwa w formie subsydiów płacowych nie jest jedynym instrumentem polityki, jakim dysponują państwa członkowskie w celu wspierania zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych. Państwa członkowskie mogą także korzystać z ogólnie dostępnych środków, takich jak: zmniejszenie opodatkowania kosztów pracy i kosztów społecznych, promowanie inwestycji w dziedzinie edukacji i szkoleń, podejmowanie działań doradczych, wspieranie i szkolenie osób bezrobotnych, a także wprowadzanie zmian w przepisach z zakresu prawa pracy. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważyło powyższe rozwiązania i gdy stwierdzono, że korzystne jest zastosowanie instrumentu selektywnego w postaci pomocy państwa dla określonego przedsiębiorstwa, dane środki uznawane są za odpowiedni instrument polityki fiskalnej.

Literatura

- Deroose S., Flores E., Giudice G., Turrini A. (2010), *The Tale of the Baltics: Experiences, Challenges Ahead and Main Lessons*, „ECFIN Economic Brief”, Vol. 10.
- Dudzińska K. (2013), *The Baltic States' Success Story in Combating the Economic Crisis: Consequences for Regional Cooperation within the EU and with Russia*, „PISM Policy Paper”, No. 6 (54).
- Komunikat Komisji (2010a), *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.3.2010, COM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji (2010b), *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie*, Strasburg 23.11.2010, COM(2010) 682 wersja ostateczna.
- Nicolaides P., Schoenmaekers S. (2015), *The Concept of 'Advantage' in State Aid and Public Procurement and the Application of Public Procurement Rules to Minimise Advantage in the New GBER*, „European State Aid Law Quarterly”, Vol. 14, Iss. 1.

- Podsiadło P. (2016), *The Interference of Law and Economics: The Case of Guarantees for Bank Debt and Their Impact on Competitiveness of the EU Member States*, „European State Aid Law Quarterly”, Vol. 15, Iss. 1.
- Rozporządzenie Komisji WE Nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 roku w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia, Dz. U. WE L 337 z 13.12.2002.
- Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych), Dz. U. UE L 214 z 9.8.2008.
- Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. U. L 187/1 z 26.6.2014.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. U. UE C 83/47 z 30.03.2010.
- Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie T-158/99 *Thermohotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG oraz inne przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. II-1.
- Wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1984 r. w sprawie 84/82 *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1984, s. 1451, wraz z opinią rzecznika generalnego Sir Gordon Slynn przedstawioną w dniu 25 stycznia 1984 r., s. 1504.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-148/04 *Unicredito Italiano SpA przeciwko Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-11137.
- Zielińska-Głębocka A., red. (2000), *Konkurencyjność przemysłowa Polski w procesie integracji z Unią Europejską. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

A QUESTION OF STATE AID FOR EMPLOYMENT FROM THE PERSPECTIVE OF COMPETITIVENESS AND PUBLIC DEBT OF EU MEMBER STATES

Summary: This paper discusses guidelines for implementation of art. 107-109 of the Treaty on the Functioning of the European Union, from the point of view of State aid for employment. Statistical analysis was carried out on State aid granted by EU Member States – from the perspective of its impact on competitiveness and the debt of these countries. This should lead to verify the thesis that the amount of State aid granted by EU Member States for employment, should be positively correlated with the size of the GDP *per capita* of these countries, while negatively correlated with the size of public debt.

Keywords: state aid, employment, European Union, GDP *per capita*, general government sector debt.