

Katarzyna Głowacka

Departament Zarządzania EFS

Ministerstwo Gospodarki i Pracy

Pomoc publiczna w Sektorowym Programie Operacyjnym *Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006* – przepisy wspólnotowe

Pojęcie pomocy publicznej

Nie istnieje legalna, klasyczna definicja pomocy publicznej. System reguł dotyczących możliwości udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom opiera się na przepisie art. 87 Traktatu WE, który nie zawiera definicji pomocy publicznej, lecz zastrzega, iż pomoc publiczna, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zniekształceniem, o ile ma to wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE), jest nie do pogodzenia z regułami wspólnego rynku. Pomoc, zgodnie z tym artykułem, musi się charakteryzować tym, że jest udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych oraz prowadzić do uprzywilejowania niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji.

W uproszczeniu można zatem przyjąć, że **pomoc publiczna to przede wszystkim pomoc pochodząca ze środków publicznych, przynosząca korzyści pewnym przedsiębiorcom, która potencjalnie zakłóca kon-**

kurencję i wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Udzielanie pomocy publicznej w Polsce

Od dnia 31 maja 2004 r., kryteria dopuszczalności wsparcia państwa są regulowane w Polsce przez ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (DzU Nr 123, poz. 1291), ale także przez przepisy wspólnotowe i przepisy traktatu akcesyjnego, obowiązujące Polskę bezpośrednio jako członka Unii Europejskiej. Organem decydującym o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców nie jest już prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, lecz Komisja Europejska.

Do momentu gdy Polska została członkiem UE, nie musiała powiadamiać Komisji Europejskiej o każdym przypadku udzielonej pomocy publicznej. W dniu 16 grudnia 1991 r. został podpisany Układ Europejski (wszedł w życie 1 lutego 1994 r.), ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, wyznaczający ramy instytucjonalno-prawne stosunków Polski z UE. Na mocy jego zapisów, do momentu wstąpienia do UE, Polska została zobowiązana do stworzenia przejrzystego systemu udzielania i nadzoru nad udzielaniem pomocy publicznej dla przedsiębiorstw oraz do przekazywania informacji o przypadkach udzielonej pomocy na żądanie strony wspólnotowej, na zasadzie wzajemności.

Po przystąpieniu do UE, fakultatywne informowanie Komisji zostało zastąpione obligatoryjną notyfikacją, co w praktyce oznacza, iż zgodnie z prawem wspólnotowym, pomoc publiczna – programy pomocowe lub pomoc dla indywidualnego przedsiębiorcy – przed jej udzieleniem, musi być zgłoszona Komisji Europejskiej do jej akceptacji. Nie zgłoszenie do Komisji zamiaru udzielenia pomocy publicznej może skutkować uznaniem pomocy za nielegalną. Jednakże proces notyfikacji może trwać nawet kilkanaście miesięcy – Komisja może zwracać się z prośbą o wyjaśnienia, co wydłuża procedurę notyfikacji, lub uznać projektowane działanie za

niezgodne ze wspólnym rynkiem. Ponadto nadzór nad programami pomocy stanowi dla niej poważne obciążenie, dlatego też od dłuższego czasu Komisja podejmuje działania mające na celu skoncentrowanie się na przypadkach najpoważniej zagrażających zasadom konkurencji.

Odciążeniu Komisji ma służyć wprowadzany sukcesywnie od 1998 r. system tzw. wyłączeń grupowych, oparty na założeniu, że pomoc udzielona na niektóre cele horyzontalne¹ jest zgodna ze wspólnym rynkiem i jest wyłączona z obowiązku notyfikacji. Dodatkowo, już od 1992 r. Komisja wyłączyła spod obowiązku notyfikacji pomoc o niewielkim znaczeniu, opartą na klauzuli *de minimis*, tj. na założeniu, iż niewielka pomoc nie wywiera szkodliwego wpływu na handel i konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi.

Zasady udzielania pomocy publicznej przyjęte w ramach SPO RZL

W Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) przewidziano do realizacji szereg form wsparcia – dla m.in. osób bezrobotnych, w tym młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i kobiet – zmierzających do zwiększenia szans na rynku pracy. W znacznej części SPO RZL dofinansowanie realizacji projektu, uzyskiwane przez beneficjentów, a następnie refundowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, nie stanowi pomocy publicznej. Niemniej jednak, istnieją takie instrumenty wdrażane w ramach SPO RZL, które mają na celu wsparcie przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw, a zatem związane są z udzielaniem pomocy publicznej. Te instrumenty to przede wszystkim:

¹ Pomoc horyzontalna, w odróżnieniu od pomocy regionalnej, której celem jest rozwój i modernizacja regionów słabo rozwiniętych i od pomocy sektorowej, przyznawanej przedsiębiorcom konkretnego sektora gospodarczego, oznacza pomoc udzielaną przedsiębiorcom niezależnie od tego w jakich regionach i w jakich sektorach prowadzą swoją działalność gospodarczą. Pomoc tę wyróżnia jedynie cel jej udzielenia. Lista celów to katalog zamknięty, zawierający pomoc na: ratowanie i restrukturyzację, badania i rozwój, rozwój MSP, zatrudnienie, ochronę środowiska i szkolenia.

- zatrudnienie subsydiowane, czyli pokrywanie części kosztów przedsiębiorcom, którzy zatrudniają osoby bezrobotne,
- dotacje na podjęcie własnej działalności gospodarczej,
- szkolenia dla przedsiębiorców i ich pracowników,
- przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Komisja wymaga od państw członkowskich wdrożenia systemów zapewniających stosowanie wymogów w zakresie pomocy publicznej do funduszy strukturalnych. Dlatego też, w toku negocjacji SPO RZL z Komisją wskazano instrumenty, które w ramach poszczególnych Działań SPO RZL wiążą się z udzielaniem pomocy publicznej oraz uzgodniono zasady przyznawania tej pomocy w poszczególnych przypadkach. Przyjęto, iż pomoc udzielana w ramach SPO RZL będzie opierać się na zasadach wyłączeń grupowych oraz na zasadzie *de minimis*, a zatem na:

- rozporządzeniu 68/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE **do pomocy szkoleniowej** (DzUrz WE L 010, z 13.01.2001),
- rozporządzeniu 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE **w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia** (DzUrz WE L 337, z 13.12.2002),
- rozporządzeniu 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE **w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis** (DzUrz WE L 10, z 13.01.2001).

Pomoc na szkolenie

Pomoc na szkolenie, oparta na rozporządzeniu 68/2001, będzie udzielana w ramach Działania 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet* oraz w ramach Działania 2.3 *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*. W ramach Działania 1.6 organizowane będą szkolenia ogólne, czyli prowadzące do nabycia kwalifikacji, które mogą być wykorzystywane w innych przedsiębiorstwach, a zatem nie odnoszące się jedynie do obecnego lub przyszłego stanowiska szkolonego pracownika. W ramach Działania 2.3, oprócz szko-

leń ogólnych, będą organizowane także szkolenia specjalistyczne, przynoszące większe korzyści przedsiębiorstwu, dostarczając kwalifikacji, które nie są (lub są jedynie w części) możliwe do przeniesienia do innej firmy.

W przypadku Działania 1.6 pomoc będzie udzielana na:

- szkolenia ogólne dla kobiet prowadzących własną działalność gospodarczą,
- szkolenia ogólne dla przedsiębiorców w zakresie elastycznych form zatrudnienia.

Szkolenia ogólne dla kobiet mają na celu zwiększenie i poprawę kwalifikacji kobiet prowadzących własną działalność gospodarczą. Szkolenia dla przedsiębiorców, dotyczące elastycznych form zatrudnienia, będą w szczególności uwzględniać zagadnienia związane z nowoczesnymi technologiami oraz nowoczesnymi metodami organizacji pracy (telepraca, praca do wykonania w domu, praca na zastępstwo).

Mały i średni przedsiębiorca może uzyskać pomoc na powyższe szkolenia w wysokości do 80% wydatków, a duży przedsiębiorca do 60% wydatków.

W Działaniu 2.3 pomocą finansową będą objęte szkolenia organizowane w formie:

- kursów,
- studiów podyplomowych,
- staży w jednostce naukowej.

Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego pracowników ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, a także do poprawy zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw do zmieniających się warunków, zwłaszcza w kontekście wprowadzania do przedsiębiorstw nowoczesnych technologii i rozwiązań organizacyjnych. Stanowi to jeden z filarów Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006.

Podobnie jak w przypadku Działania 1.6, mały i średni przedsiębiorca może uzyskać pomoc na szkolenia ogólne w wysokości do 80% wydatków, a duży przedsiębiorca do 60% wydatków. W przypadku szkoleń specjali-

stycznych pomoc może wynosić maksymalnie 45% wydatków dla małego i średniego przedsiębiorcy oraz 35% wydatków dla dużego przedsiębiorcy. Wielkość pomocy powiększa się o 10 punktów procentowych w przypadku szkoleń organizowanych dla pracowników w gorszym położeniu. Za takich pracowników uważa się m.in. osoby, które do dnia zawarcia umowy szkoleniowej nie ukończyły 25 roku życia, które nie były zatrudnione na stałe i nie prowadziły działalności gospodarczej, osoby niepełnosprawne, cudzoziemców i repatriantów, którzy z tego tytułu wymagają szkolenia językowego lub zawodowego, a także osoby, które ukończyły 45 rok życia i posiadają wykształcenie co najwyżej średnie.

Koszty, które mogą być refundowane przedsiębiorcom to przede wszystkim:

- koszty wynagrodzeń, podróży, zakwaterowania i wyżywienia osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia,
- amortyzacja narzędzi i wyposażenia w zakresie, w jakim są one wykorzystywane na potrzeby szkolenia, a także koszty spłat rat leasingowych za leasing sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia szkolenia,
- koszty wynajmu pomieszczeń i sprzętu, związanych bezpośrednio z realizacją szkolenia,
- koszty materiałów szkoleniowych i obsługi administracyjno – biurowej.

Wszystkie wydatki powinny być potwierdzone dokumentami księgowymi świadczącymi o poniesieniu wydatków, w szczególności fakturami i dowodami zapłaty.

Pomoc w zakresie zatrudnienia

W oparciu o rozporządzenie 2204/2002 będą wdrażane następujące instrumenty SPO RZL:

- tworzenie nowych miejsc pracy oraz zatrudnianie osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (rekrutacja) w ramach **Działań: 1.2 Perspektywy dla młodzieży i 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia**,

- tworzenie nowych miejsc pracy oraz zatrudnianie osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (rekrutacja) w ramach **Działania 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka**,
- tworzenie nowych miejsc pracy w ramach **Działania 1.6 Integracja i reintegracja zawodowa kobiet**,
- rekompensata z tytułu dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych w ramach **Działania 1.4 Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych**.

Pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy i rekrutację

Realizacja powyższych form wsparcia ma na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych oraz rozszerzenie kręgu pracodawców, u których będą mogły być zatrudniane te osoby. Zwiększenie zatrudnienia i wzrost udziału osób aktywnych zawodowo jest jednym z głównych celów Unii Europejskiej. Kosztami kwalifikującymi się do objęcia pomocą są koszty płac pracowników, na które składają się wynagrodzenia brutto oraz opłacone od wynagrodzeń obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne.

Pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy obliczana jest jako procent kosztów płac pracowników poniesionych przez pracodawcę w okresie 24 miesięcy. Wielkość pomocy zależy od regionu, z którego pochodzi przedsiębiorca, a także od tego czy jest on małym lub średnim czy dużym przedsiębiorcą. W przypadku gdy jest on małym lub średnim przedsiębiorcą, intensywność pomocy zwiększa się o dodatkowe 15 punktów procentowych.

Pomoc na zatrudnienie pracownika znajdującego się w szczególnie niekorzystnej sytuacji (rekrutacja) obliczana jest jako procent kosztów płac pracowników poniesionych przez pracodawcę w okresie 12 miesięcy, nie może jednak przekroczyć 50%.

Pomoc związana z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych

W ramach SPO RZL za konieczne uznano oddziaływanie na pracodawców w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych i upowszechniania ich zatrudniania. Dlatego też w Działaniu 1.4 przewidziano pomoc mającą na celu rekompensatę z tytułu dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych oraz przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

Pomoc na dofinansowanie zatrudniania osób niepełnosprawnych przez przedsiębiorców w ramach Działania 1.4 jest udzielana pod warunkiem, iż ponoszą oni podwyższone koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych. Za podwyższone koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych uważa się obciążenia wynikające z niższej wydajności pracy, czyli:

- zwiększony czas wykonywania czynności pracy przez zatrudnione osoby niepełnosprawne,
- dodatkowy urlop wypoczynkowy i skrócony czas pracy,
- zwolnienia od pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym,
- 15-minutową przerwę w pracy na gimnastykę usprawniającą lub wypoczynek,
- zwolnienia od pracy w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, a także w celu zaopatrzenia ortopedycznego lub jego naprawy, jeżeli czynności te nie mogą być wykonane poza godzinami pracy,
- zwiększoną absencję chorobową,
- zwiększone zużycie materiałów i surowców.

Odnosnie przystosowania stanowisk pracy do potrzeb pracowników niepełnosprawnych, kosztami kwalifikującymi się do objęcia pomocą są koszty poniesione przez pracodawców w związku z przystosowaniem tworzonych stanowisk pracy, stosownie do potrzeb osób niepełnosprawnych wynikających z ich niepełnosprawności, m.in. koszty zakupu środków trwałych stanowiących wyposażenie związane z przystosowaniem stanowiska pracy.

Pomoc *de minimis*

Rozporządzenie 69/2001 nie określa rodzajów wydatków kwalifikujących się do objęcia pomocą, ani sposobu ich obliczania. Opiera się ono na założeniu, iż pomoc nie przekraczająca kwoty 100 000 euro w dowolnie określonym okresie trzech lat nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji. Dlatego też ta pomoc nie podlega przepisom art. 87 ust. 1 Traktatu. Istotny okres trzech lat ma charakter ruchomy, tak więc w każdym przypadku przyznania nowej pomocy *de minimis* należy ustalić ogólną kwotę tego typu pomocy przyznaną w ciągu poprzednich trzech lat, licząc od momentu, w którym beneficjentowi pomocy zostało nadane prawo przyjęcia tej pomocy.

Otrzymanie pomocy uznanej za pomoc *de minimis* nie wyklucza możliwości otrzymania innej pomocy udzielonej w trybie zwykłym, tj. po notyfikacji do Komisji lub pomocy udzielonej na mocy rozporządzeń dotyczących wyłączeń grupowych, nawet jeśli będzie ona przeznaczona na ten sam cel.

W ramach SPO RZL, pomoc na zasadzie *de minimis* będzie udzielana na szkolenia organizowane w ramach Działania 1.4 *Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych* oraz na dotacje na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, udzielane w ramach Działania: 1.2 *Perspektywy dla młodzieży*, 1.3 *Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia* i 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet*.

W ramach Działania 1.4 pomocą *de minimis* zostały objęte szkolenia adresowane do:

- pracodawców zatrudniających lub zamierzających zatrudnić osoby niepełnosprawne,
- ich pracowników współpracujących z osobami niepełnosprawnymi,
- organizatorów pracy w przedsiębiorstwach.

Celem tego rodzaju szkoleń jest poszerzenie wiedzy przedsiębiorców, zarówno w zakresie rozwiązań prawnych wspierających zatrudnianie osób

niepełnosprawnych, jak też problemów wynikających z niepełnosprawności. Szkolenia mają wpłynąć pozytywnie na zmianę stosunku pracodawców i ich pracowników do osób niepełnosprawnych, co stanowi jeden z kluczowych warunków procesu wyrównywania szans oraz integracji zawodowej i społecznej.

W **Działaniach 1.2, 1.3 i 1.6** pomocą *de minimis* zostały objęte dotacje dla osób bezrobotnych, zarówno do 25 roku życia (Działanie 1.2) jak i powyżej 25 roku życia (Działanie 1.3), a także dla kobiet zamierzających rozpocząć własną działalność gospodarczą (Działanie 1.6). Dotacje dla osób bezrobotnych stanowią jeden z instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Podejmowanie własnej działalności gospodarczej przyczyni się do skuteczniejszego przeciwdziałania bezrobociu i jego negatywnym skutkom. Kobiety są w trudniejszej sytuacji na rynku pracy niż mężczyźni, co wynika zarówno z przesłanek ekonomicznych jak i kulturowych. Pomoc kobietom w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej umożliwi im samodzielne uzyskiwanie dochodów i wpłynie pozytywnie na ich stan zatrudnienia na rynku pracy.

Zakończenie

Rozwiązania służące podniesieniu kwalifikacji pracowników i zwiększeniu zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych w Polsce są wprowadzane zgodnie z wymogami unijnymi. Powyżej przedstawiono syntetyczną informację na temat stosowania przepisów wspólnotowych w ramach realizacji SPO RZL. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż stanowią one tylko ramy prawne, które uszczegóławiane są na poziomie poszczególnych krajów członkowskich. Pomoc udzielana w ramach SPO RZL opiera się zatem także na szeregu rozporządzeń krajowych, których znajomość jest niezbędna do pełnego zrozumienia funkcjonowania pomocy publicznej w ramach SPO RZL.

Zasady udzielania pomocy publicznej w ramach SPO RZL zostały określone przede wszystkim po to, aby zapewnić warunki uczciwej konkurencji.

rencji, zgodnej z wymogami Unii Europejskiej. Pomoc, która jest wypłacona niezgodnie z przedstawionymi powyżej zasadami jest nielegalna. W konsekwencji, wypłata pomocy może zostać wstrzymana, odbiorcy mogą też zostać zmuszeni do zwrotu nielegalnej pomocy wraz z odsetkami, zaś poszkodowani konkurenci mogą zażądać odszkodowania.

Bibliografia:

1. Ambroziak A.A., Kaliszuk E., *Warunki udzielania pomocy publicznej w Polsce po akcesji do UE*, Polska w Unii Europejskiej Tom III, redakcja naukowa i koordynacja: E. Kawecka – Wyrzykowska i E. Synowiec, 2004,
2. Jahns H., *Wspólnotowe zasady udzielania pomocy państwa na szkolenia*, Wspólnota Europejskie Nr 6 (118) 2001,
3. Kaliszuk E., *Wyłączenia z obowiązku notyfikacji niektórych kategorii pomocy publicznej*, Wspólnota Europejskie Nr 4 (116) 2001,
4. Kaliszuk E., *Debata nad polityką pomocy publicznej RP – kilka refleksji*, Priorytety pomocy publicznej, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Niebieskie Księgi 2004 nr 3/2004, Gdańsk 2004,
5. Pełka P., Stasiak M.: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002.