

## Rozdział 3

# Kierunki polityki pomocy publicznej Polski i Czech na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej po akcesji do Unii Europejskiej

**Adam A. Ambroziak**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: Adam.A.Ambroziak@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0002-4618-8497

*Cytuj jako:* Ambroziak, A. A. (2023). Kierunki polityki pomocy publicznej Polski i Czech na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej po akcesji do Unii Europejskiej. W: B. Drelich-Skulska, M. Sobocińska, A. Tomášková (red.), *Ekonomiczne, zarządcze i społeczno-kulturowe wymiary relacji polsko-czeskich* (s. 63-84). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**JEL Classification: F15, H20, H71, P51**

**Streszczenie:** Zarówno Polska, jak i Czechy, przystępując do Unii Europejskiej, musiały dostosować swoją politykę pomocy publicznej do zasad jej udzielania w UE. Oba państwa do końca lat osiemdziesiątych XX wieku były pod tymi samymi wpływami polityczno-gospodarczymi, jak również przystąpiły do UE w tym samym terminie. Biorąc to pod uwagę oraz względnie ujednoczoną legislację unijną dotyczącą pomocy publicznej, można by oczekiwać, że intensywność i struktura tej pomocy powinny w obu krajach być podobne, a co najmniej zbieżne. Odnosi się to również do pomocy kryzysowej udzielanej w trakcie pandemii COVID-19. Mimo że w obu państwach istotną rolę w interwencji publicznej odgrywały środki z kolejnych wieloletnich perspektyw finansowych, to jednak ich ukierunkowanie i natężenie było odmienne ze względu na uwarunkowania i potrzeby krajowe. Dotyczyło to również okresu pandemii COVID-19. Celem opracowania jest uchwycenie kierunków polityki pomocy publicznej Polski i Czech na tle innych państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2005-2020. Przeanalizowano różnice i podobieństwa w skali i charakterze interwencji publicznych oraz przeznaczeniu pomocy publicznej oferowanej w Polsce i w Czechach na tle dwóch grup pozostałych państw członkowskich UE: tych, które przystąpiły do UE od 2004 roku (UE-13) oraz tzw. starej Unii (UE-14).

**Słowa kluczowe:** Polska, Czechy, pomoc publiczna, pomoc kryzysowa, COVID-19, regionalna pomoc publiczna, pomoc na ochronę środowiska, pomoc na B+R+I.



### 3.1. Wprowadzenie

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców jest jednym z instrumentów interwencji państwa w wolnorynkowej gospodarce. Dyskusja na temat zasadności ingerencji państwa w mechanizmy gospodarcze prowadzona była od zawsze, jednakże szczególnie jej intensywność wzrastała w trakcie kolejnych kryzysów. Zarówno Wielki Kryzys lat trzydziestych XX wieku, jak i ostatnie kryzysy lat 2008-2010 czy też kryzys związany z pandemią COVID-19, a obecnie z toczącą się wojną w Ukrainie wzmogły działania protekcyjnistyczne i interwencyjnistyczne wielu rządów na świecie, w tym państw członkowskich UE. W odniesieniu do państw Unii jest to o tyle istotne, że budowa rynku wewnętrznego UE bez jakichkolwiek barier w przepływie towarów, usług, kapitału i osób ma sens tylko wtedy, gdy nie stosuje się instrumentów, dzięki którym można sztucznie poprawiać konkurencyjność krajowych podmiotów. Stąd też już w pierwotnym Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 roku znalazły się postanowienia zakazujące udzielania wszelkiej pomocy publicznej, która mogłaby zniekształcić konkurencję na jednolitym rynku europejskim.

Od wspomnianego zakazu wprowadzono jednak wiele wyłączeń obligatoryjnych oraz fakultatywnych, pozostawiając Komisji Europejskiej ostateczną decyzję odnośnie do dopuszczalności stosowania pomocy publicznej. Wyłączenia te są oparte na koncepcji istnienia tzw. zawodności rynku (*market failure*), oznaczającej zawodność bardziej lub mniej wyidealizowanego systemu gospodarki rynkowej, i mają służyć do utrzymania pożądaných form działalności (konsumpcji i/lub produkcji) lub zatrzymania form niepożądanych (konsumpcji i/lub produkcji) (Grand, 1991). Przy wprowadzaniu ww. wyłączeń chodziło bowiem o to, aby przy możliwie ograniczonej negatywnej konsekwencji dla wolnej konkurencji na rynku europejskim dać państwom członkowskim możliwość ograniczania negatywnych skutków wygaszania określonych działalności gospodarczych, a w kolejnych latach również wspierania rozwoju nowych branż albo realizowania ogólnoeuropejskich celów, zarówno horyzontalnych, jak i regionalnych.

W konsekwencji zbudowano dość restrykcyjny system dopuszczalności wybranych kategorii, form i wielkości pomocy publicznej, którym zawiaduje Komisja Europejska w ramach swoich prerogatyw określonych w traktatach. Rządy państw członkowskich są zobowiązane do notyfikowania tzw. programów pomocowych zgodnie z wytycznymi unijnymi w celu uzyskania akceptacji Komisji albo też przygotowania ich zgodnie z rozporządzeniem wyłączającym obowiązek zgłaszania (Komisja Europejska, 2014). Dotychczas pozwalało

to zapobiegać nadmiernemu interwencjonizmowi w państwach członkowskich oraz ograniczać negatywne skutki takiej pomocy dla konkurencji. Jednocześnie mechanizm ten stopniowo motywował rządy państw członkowskich do wspierania projektów, na których realizacji zależało UE, pozostawiając im możliwość albo skorzystania z wytyczonej wcześniej ścieżki interwencji (w ramach wytycznych Komisji i ogólnego rozporządzenia o wyłączeniach blokowych), albo przedstawiania własnych, indywidualnych koncepcji wspierania finansowego przedsiębiorców. Warto w tym miejscu zauważyć, iż w okresach kryzysowych, zarówno w latach 2008-2010 (Botta, 2016), jak i w trakcie pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, Komisja była pod olbrzymią presją uelastyczenia zasad udzielania pomocy publicznej, której częściowo uległa (Ambroziak, 2022a; Ioannou i in., 2015; Wolff i Ladi, 2020).

Przy tak skonstruowanym systemie monitorowania pomocy publicznej można by przypuszczać, że wielkość i struktura udzielanej pomocy publicznej, z punktu widzenia jej form oraz celów, powinna być podobna w poszczególnych państwach członkowskich. Dotychczasowe analizy, m.in. na przykładzie Polski i Finlandii (Ambroziak, 2022b), wskazują jednak na istotny rozdźwięk między państwami Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 roku, a państwami „starej Unii”, choć należy zauważyć, że podział ten w wielu aspektach nie jest jednoznaczny (Komisja Europejska, 2022; Liptáka i in., 2015). W związku z tym do badania wybrano dwa sąsiadujące państwa: Polskę i Czechy. Oba państwa były pod tymi samymi wpływami polityczno-gospodarczymi do końca lat osiemdziesiątych XX wieku, od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku prowadziły działania dostosowujące do przyszłego członkostwa w UE (Dangerfield, 2004), a następnie stały się członkami UE tego samego dnia, przyjmując tym samym obowiązek przestrzegania legislacji unijnej, w tym dotyczącej pomocy publicznej (Blauberger, 2009; Botta i Schweltnus, 2015). Równocześnie w podobnym tempie prowadziły działania restrukturyzacyjne swoich branż przemysłowych (Bruszt i Langbein, 2017). Jako że legislacja unijna w obszarze pomocy publicznej jest względnie ujednoczona, można byłoby się spodziewać, że tak jak następowała względna europeizacja całej polityki przemysłowej nowych członków UE (Vukov, 2020), tak i proces ten będzie dotyczył jednego z jej instrumentów: pomocy publicznej. W konsekwencji w przypadku Polski i Czech intensywność i struktura pomocy publicznej, w tym kryzysowej udzielanej w trakcie pandemii COVID-19, powinny być co najmniej podobne. Założenie to wspiera również fakt, że zarówno Polska, jak i Czechy korzystały równolegle ze środków kolejnych wieloletnich perspektyw finansowych, co powinno jeszcze bardziej zwiększyć podobieństwo ich polityk pomocy publicznej. Z drugiej strony, wyniki niektórych badań wskazują na różne podejście administracyjne do prowadzenia polityki pomocy publicznej w państwach

Europy Środkowo-Wschodniej (Lindstrom, 2021), co w powiązaniu z odrębnie prowadzonymi politykami gospodarczymi może odgrywać istotną rolę w polityce pomocowej każdego z badanych państw.

A zatem celem opracowania jest uchwycenie kierunków polityki pomocy publicznej Polski i Czech na tle pozostałych państw członkowskich UE. W tym celu przeanalizowano różnice i podobieństwa w znaczeniu interwencji publicznych oraz przeznaczeniach pomocy publicznej oferowanej w Polsce i Czechach w latach 2005<sup>1</sup>-2020 na tle dwóch grup państw: tych, które przystąpiły od 2004 roku do UE (UE-13, zaś jeśli ze względów metodologicznych było to uzasadnione UE-11 bez Polski i Czech) oraz państw „starej Unii” bez Zjednoczonego Królestwa (UE-14). Dla potrzeb realizacji celu badania wykorzystane zostały standardowe oraz autorskie wskaźniki intensywności pomocy publicznej i podobieństwa jej struktury.

Dane wykorzystane w opracowaniu pochodzą z corocznie aktualizowanej bazy danych Komisji Europejskiej dotyczącej pomocy publicznej Scoreboard oraz z Eurostatu. W pierwszej części opracowania przedstawiono znaczenie pomocy publicznej udzielanej przez Polskę i Czechy dla ich gospodarek. Następnie, w związku z rozbudowanym systemem wyłączeń spod obowiązku notyfikowania pomocy do Komisji Europejskiej, przedstawiono stopień wykorzystania dostępnych mechanizmów przez oba państwa. W trzeciej części dyskusji poddano wyniki analizy porównawczej struktury pomocy publicznej w obu państwach w świetle dokumentów programowych UE. Czwarta część opracowania została poświęcona pomocy COVID-19 oferowanej przez Polskę i Czechy. W podsumowaniu zawarto wnioski i rekomendacje.



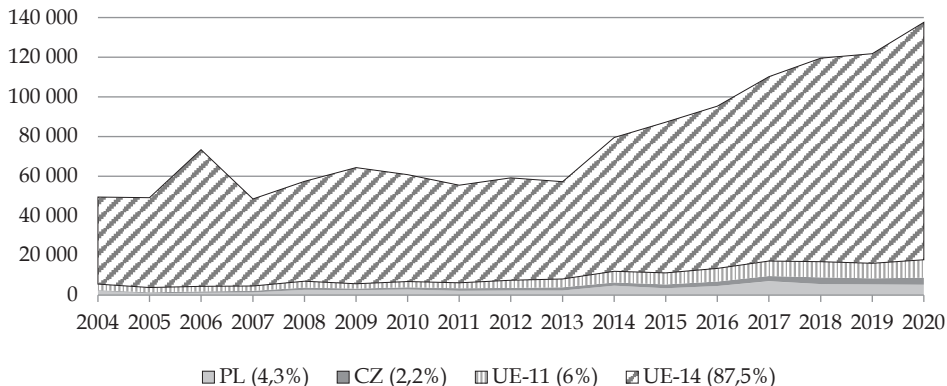
### 3.2. Wielkość i dynamika pomocy publicznej

W latach 2005-2020 udzielono w Unii Europejskiej prawie 1 326 mld EUR pomocy publicznej, z czego w Polsce i Czechach zaledwie odpowiednio 4,3% i 2,2% ww. wartości. Był to jednak wysoki wynik, jeśli chodzi o państwa, które przystąpiły do UE w 2004 roku, jako że łączny udział pozostałych państw z tej grupy (UE-11) wyniósł jedynie 6% ogólnej wartości pomocy w UE. Jednocześnie aż 87,5% pomocy publicznej udzielonej w UE w tym okresie dotyczyło państw

---

<sup>1</sup> W opracowaniu przyjęto 2005 rok jako rok bazowy, gdyż Polska i Czechy przystąpiły do UE 1 maja 2004 roku, a w konsekwencji statystyka dotycząca pomocy publicznej obejmuje również miesiące sprzed akcesji, kiedy znaczna część finansowych interwencji publicznych została zrealizowana w ramach wielu programów restrukturyzacyjnych jeszcze przed wejściem do UE.

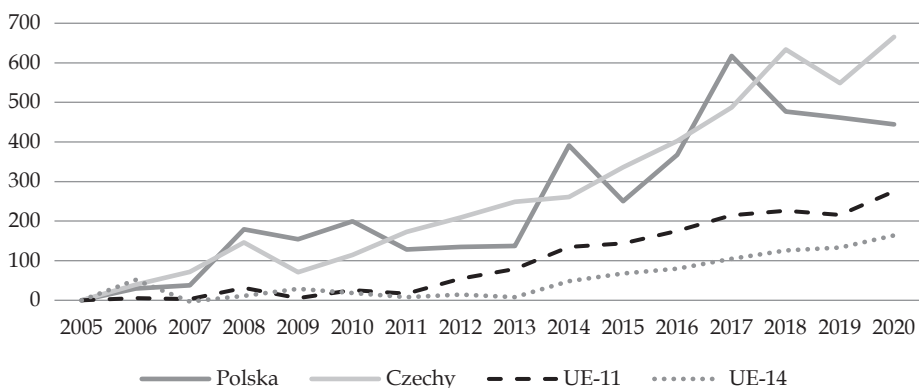
UE-14. Wskazuje to jednoznacznie na znaczącą przewagę państw Europy Zachodniej nad państwami Europy Środkowej i Wschodniej w udzielaniu pomocy publicznej w wartościach nominalnych (rys. 3.1). Tak relatywnie wysoka pozycja Polski i Czech była efektem wyższej dynamiki wzrostu (rok do roku) wartości udzielanej pomocy publicznej w stosunku do państw zarówno UE-11, jak i UE-14. W przypadku Polski wartość pomocy udzielonej w 2020 roku wynosiła ponad 445% wartości pomocy z 2005 roku, a dla Czech wartość ta była jeszcze wyższa, osiągając prawie 666%, podczas gdy dla UE-11 było to 275%, a dla UE-14 zaledwie 164% (rys. 3.2). Warto zauważyć pewną tendencję, która potwierdza wcześniejsze obserwacje w odniesieniu do poszczególnych kategorii pomocowych (Ambroziak i in., 2022). Mianowicie, zdecydowany wzrost interwencji w postaci pomocy publicznej był zauważany w obu omawianych państwach już w 2008 roku, a następnie w 2014 roku, kiedy zostały wykorzystane pierwsze środki z funduszy europejskich w ramach Wieloletnich Perspektyw Finansowych 2007-2013 oraz 2014-2021. Zatem można stwierdzić, że polityka pomocy publicznej w Polsce i w Czechach była w dużym stopniu uzależniona od polityki spójności UE, którą te państwa zostały objęte (Botta i Schweltnus, 2015; Wishlade, 2008).



**Rys. 3.1.** Pomoc publiczna w Polsce i w Czechach na tle UE-11 i UE-14 w latach 2004-2020 (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Jak już wspomniano, dynamika wzrostu wartości udzielonej pomocy w innych państwach, które przystąpiły do Unii w 2004 roku, była znacznie niższa od tej zanotowanej w Polsce i w Czechach, mimo że one również miały w analizowanym okresie dostęp do unijnych środków pomocowych. Jeszcze niższy wzrost odnotowano w państwach UE-14, w przypadku których środki z bud-



**Rys. 3.2.** Dynamika pomocy publicznej w Polsce i Czechach na tle państw UE-11 i UE-14 w latach 2005-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

zetu unijnego na działania interwencyjne były znacznie ograniczone. Wyraźny wzrost można zauważyć dopiero począwszy od 2014 roku, kiedy Niemcy znacznie zwiększyły interwencjonizm w swojej gospodarce.

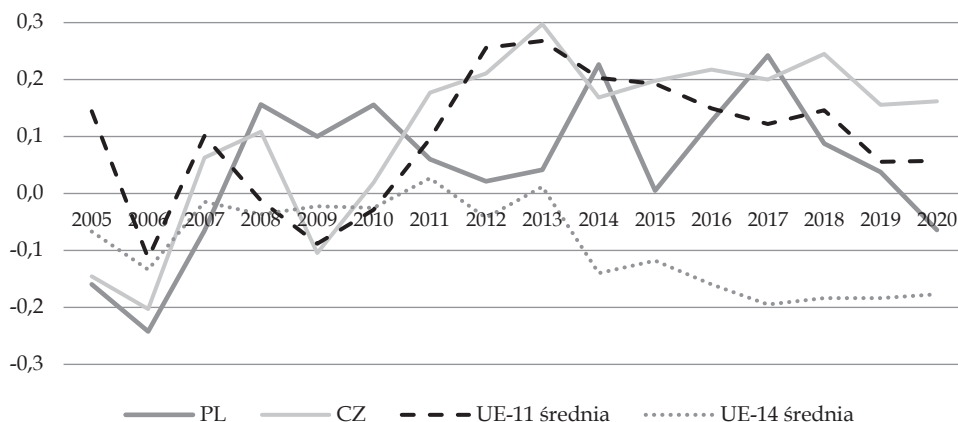


### 3.3. Intensywność pomocy publicznej

W celu przedstawienia intensywności pomocy publicznej w krajach UE Komisja oblicza wartość pomocy publicznej w relacji do PKB. W niniejszym opracowaniu zdecydowano się jednak zastosować wskaźnik względnej intensywności pomocy państwa (*Revealed State Aid Intensity* – RSAI) oparty na dobrze znanym wskaźniku ujawnionej przewagi komparatywnej (RCA) Balassy (Balassa i Noland, 1989). RSAI oblicza się jako relację między udziałem pomocy publicznej w PKB danego państwa członkowskiego a udziałem pomocy publicznej w PKB całej Unii. RSAI obrazuje zatem intensywność pomocy publicznej w danym kraju w stosunku do średniej intensywności pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Aby zapewnić symetryczność wyników obliczeń wskaźnika, zastosowano następującą formułę (zob. więcej Ambroziak, 2021b):

$$RSAI_i = \left( \frac{(x_i/v_i)}{(X_{EU}/V_{EU})} - 1 \right) / \left( \frac{(x_i/v_i)}{(X_{EU}/V_{EU})} + 1 \right), \quad (1)$$

gdzie:  $x_i$  – wartość pomocy publicznej w państwie  $i$ ,  $v_i$  – wartość PKB państwa  $i$ ,  $X_{EU}$  – wartość całkowitej pomocy publicznej w UE,  $V_{EU}$  – wartość PKB UE.



**Rys. 3.3.** Indeks intensywności pomocy publicznej (RSAI) w Polsce i w Czechach na tle UE w latach 2005-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej – Baza Eurostat (Komisja Europejska, 2022).

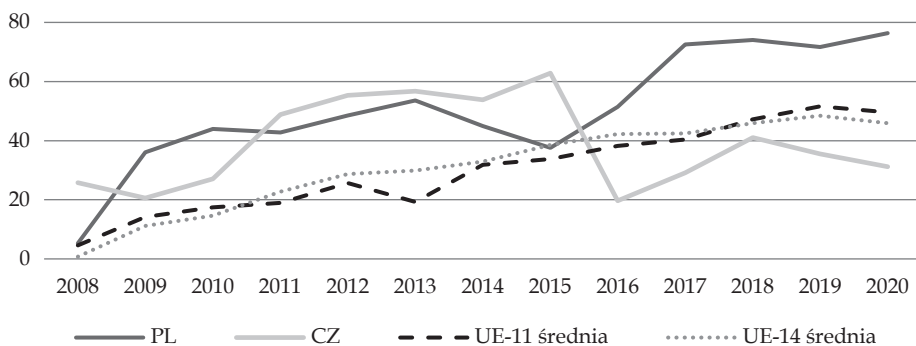
Jeśli wartość RSAI jest większa niż zero, to intensywność pomocy publicznej w danym kraju w relacji do PKB jest wyższa niż dla średniej UE, natomiast wartość wskaźnika mniejsza niż zero oznacza, że intensywność pomocy publicznej jest niższa niż na średnim poziomie w UE. W latach 2005-2020 zarówno w przypadku Polski, jak i Czech odnotowano relatywnie wysoką amplitudę zmian współczynnika intensywności pomocy publicznej (RSAI). W przypadku tych państw można zidentyfikować okresy znacznego wzrostu i spadku, które były silnie skorelowane z napływem środków unijnych do obu gospodarek w ramach wieloletnich perspektyw finansowych (rys. 3.3). W konsekwencji w Polsce i w Czechach można zaobserwować dynamiczny wzrost intensywności pomocy w latach 2008-2010 w wyniku uruchomienia podczas kryzysu finansowego środków z wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, a także w latach 2016-2017, kiedy zaczęły być dystrybuowane środki z programu na lata 2014-2020. Po 2017 roku wielkość nominalna pomocy publicznej w Polsce malała, a co za tym idzie, stopień intensywności pomocy się zmniejszał. Podobnie zachowywał się wskaźnik RSAI dla pozostałych państw, które przystąpiły do UE po 2004 roku (UE-11). Wyjątkiem były Czechy, które utrzymywały relatywnie wysoki poziom intensywności pomocy publicznej od 2011 roku. Odmienny trend obserwowano natomiast w państwach UE-14, które w badanym okresie stopniowo redukowały udział interwencji publicznej w gospodarce.





### 3.4. Pomoc publiczna objęta rozporządzeniem o wyłączeniach grupowych

Na podstawie art. 108 TFUE państwa członkowskie UE zobowiązane są do notyfikowania do Komisji Europejskiej każdego programu pomocowego, przy czym aż do wydania pozytywnej decyzji muszą się one powstrzymać przed udzieleniem pomocy publicznej. W celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie rządów państw UE oraz Komisji Europejskiej wprowadzono rozporządzenie wyłączające wiele precyzyjnie opisanych kategorii pomocy państwa spod tego obowiązku, czyli GBER – General Block Exemption Regulation (Komisja Europejska, 2008, 2014). Ze statystycznego punktu widzenia, im wyższy udział pomocy publicznej objętej GBER w ogólnej wartości udzielonego wsparcia finansowego, tym mniejsza jest autonomiczność działań władz publicznych danego państwa. Oznacza to bowiem, że krajowi autorzy programów pomocowych starają się jedynie realizować najprostsze rozwiązania pomocowe przewidziane w rozporządzeniu GBER, do których, na podstawie swojego doświadczenia, Komisja Europejska ma najmniej zastrzeżeń. Natomiast im niższy odsetek pomocy udzielanej w danym państwie opartej jest na rozporządzeniu GBER, tym bardziej można się spodziewać skomplikowanych, niestandardowych i innowacyjnych z punktu widzenia koncepcji interwencji publicznej programów pomocowych.



**Rys. 3.4.** Udział pomocy publicznej objętej wyłączeniem spod obowiązku notyfikowania programów pomocowych do Komisji Europejskiej w latach 2008-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Już w pierwszych latach obowiązywania rozporządzenia GBER z 2008 roku udział pomocy udzielonej na jego podstawie osiągnął 36% ogólnej wartości



finansowego wsparcia publicznego w Polsce i rósł w kolejnych latach, osiągając poziom ponad 70% po 2017 roku, kiedy zostały uruchomione środki z kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej. Natomiast Czechy odnotowały istotny wzrost tego wskaźnika w trakcie realizacji perspektywy finansowej lat 2007-2013, a więc do 2015 roku (w którym zakończył się okres finansowania zgodnie z zasadą  $n + 2$ ), kiedy osiągnął on poziom 62,8%. Jednakże udzielanie pomocy publicznej ze środków kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 podlegało już innej, w dużej mierze autorskiej, koncepcji dystrybucji. Wówczas to odsetek pomocy objętej rozporządzeniem GBER zmalał do 31,2%. Jeśli chodzi o pozostałe państwa UE, to uśrednione wartości zarówno dla UE-14, jak i UE-11 wskazują na stopniowy i stały wzrost znaczenia pomocy objętej rozporządzeniem GBER, jednakże zdecydowanie poniżej wartości dla Polski, a jednocześnie znacznie powyżej wartości dla Czech w ostatnich latach. Oznacza to, że, co do zasady, państwa członkowskie starają się korzystać ze zweryfikowanych już wcześniej koncepcji poszczególnych kategorii pomocowych. O ile takiego sposobu dystrybucji pomocy nie można oceniać negatywnie, o tyle ostateczna jego ewaluacja zależy od powstałej w ten sposób struktury interwencji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich UE.



### 3.5. Struktura pomocy publicznej

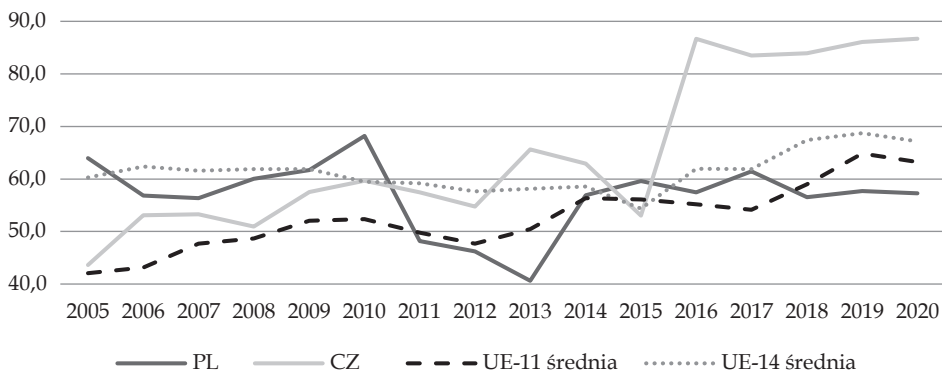
Aby zobrazować strukturę celów pomocy publicznej Polski i Czech w stosunku do innych państw członkowskich UE, zastosowano wskaźnik podobieństwa (*State Aid Similarity Index* – SASI) (Ambroziak, 2021b). Wskaźnik ten opiera się na indeksie Fingera i Kreinina (1979), którym mierzono zbieżność pomiędzy strukturami eksportu. Formuła wskaźnika podobieństwa pomocy publicznej przedstawia się następująco:

$$SASI_j = \left\{ \sum_i \min [X_j^i, X_{EU}^i] \right\} 100, \quad (2)$$

gdzie:  $X_j^i$  – udział kategorii  $i$  w całkowitej pomocy publicznej w  $j$  państwie członkowskim UE,  $X_{EU}^i$  – udział kategorii  $i$  w całkowitej pomocy publicznej w Unii Europejskiej.

Skala SASI mieści się w przedziale od 0%, wskazującego na brak podobieństwa struktury pomocy publicznej w podziale na cele, do 100%, co reprezentuje strukturę pomocy publicznej identyczną ze średnią UE. W przypadku Polski indeks SASI znacznie się wahał w czasie. Początkowo wzrósł on z poziomu 42,8% w 2004 do 68% w 2010 roku, aby ulec obniżeniu w 2013 roku do 40,6%,

a następnie utrzymywać się na poziomie ok. 56-58% w ostatnich latach objętych badaniem (rys. 3.5). W tym przypadku ponownie jest zauważalny wpływ środków z kolejnych perspektyw finansowych, które dzięki programowaniu akceptowanemu przez Komisję Europejską nieco wymuszały zbliżanie się struktury pomocy publicznej do średniej unijnej (i oczekiwań programów unijnych). Na uwagę zasługuje również trajektoria zmian wartości wskaźnika podobieństwa SASI pomocy publicznej oferowanej w Czechach. Po latach podobnej fluktuacji jak w przypadku Polski (choć z nieco niższymi wartościami) zdecydowanie wzrósł on w okresie interwencji publicznych w ostatnich latach, osiągając poziom ponad 86%. Warto zauważyć, że pozostałe państwa, które przystąpiły do UE od 2004 roku, jak i UE-14 wykazywały zbliżanie swojej struktury pomocy publicznej do średniej unijnej, jednak na zdecydowanie niższym poziomie (do 63,2-67,1% w 2020 roku).



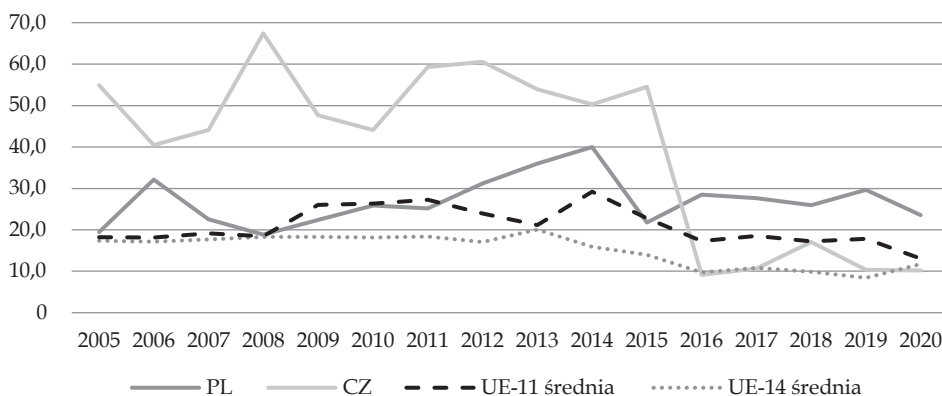
Rys. 3.5. Wskaźnik SASI w Polsce i w Czechach na tle innych państw UE w latach 2005-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Wydaje się, że powyższe zależności wynikają w dużej mierze ze struktury pomocy publicznej udzielonej w Polsce i w Czechach oraz badanych grupach państw członkowskich. Dotyczy to przede wszystkim tych kategorii pomocy, których udział w strukturze kategorii pomocy był największy: pomocy regionalnej i dwóch kategorii wsparcia horyzontalnego, tj. wsparcia udzielanego na badania, rozwój i innowacje oraz ochronę środowiska i efektywność energetyczną.

W odniesieniu do pomocy regionalnej zainteresowanie tą kategorią pomocy było szczególnie widoczne wśród państw UE-13 tuż po akcesji do Unii. Wynikało to głównie z chęci poprawy atrakcyjności inwestycyjnej regionów najsłabiej rozwiniętych, które wymagały nowych inwestycji, w tym przede wszystkim bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Hanousek i in., 2011; Šimelytė

i Liučvaitienė, 2012). W przypadku Polski odsetek pomocy regionalnej w ogólnej wartości pomocy publicznej wzrastał od 19,5% w 2005 do 40% w 2014 roku (rys. 3.6). Jednak w kolejnych latach odnotowano jej spadek do poziomu 23-28%, przy czym była to wciąż wartość znacznie przekraczająca analogiczną wartość nie tylko dla państw UE-14, ale również dla pozostałych państw, które przystąpiły do UE od 2004 roku. W Czechach ta kategoria pomocy przez wiele lat również dominowała w strukturze finansowych interwencji publicznych tego państwa, z wartością oscylującą pomiędzy 36,6 a 60,6% aż do 2016 roku, kiedy pojawiły się środki z perspektywy finansowej 2014-2020, jak również gdy zaobserwowano istotne zmiany w polityce pomocy publicznej tego państwa. Wówczas nastąpił znaczny spadek udziału tej pomocy do poziomu 9-10%, a więc poniżej średniej dla zarówno EU-11, jak i UE-14. Było to wzmocnione poprawą jakości czynników wspierających współpracę regionalną Czech i jednego z najważniejszych inwestorów, tj. Niemiec (Schäffler i in., 2017).

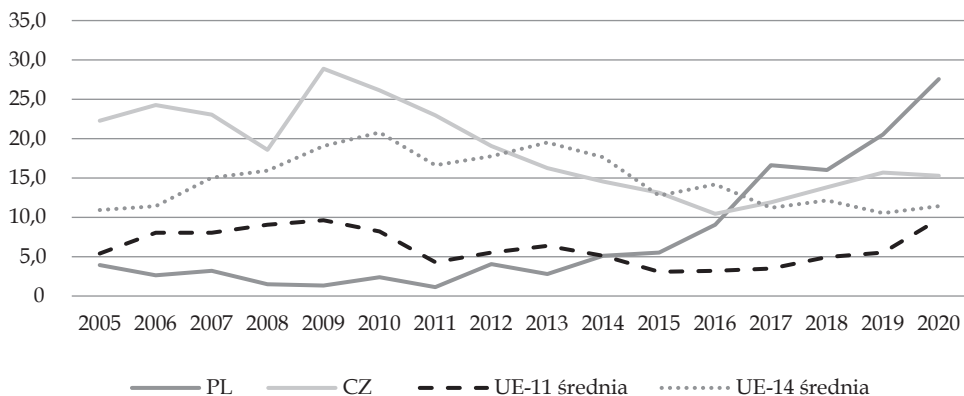


**Rys. 3.6.** Udział regionalnej pomocy inwestycyjnej w Polsce i w Czechach na tle UE w latach 2005-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Wspomniany spadek znaczenia pomocy regionalnej w badanych państwach oraz grupach państw członkowskich UE był skorelowany ze wzrostem roli alternatywnych kategorii środków pomocowych. W pierwszej kolejności dotyczyło to pomocy na badania, rozwój i innowacje, dla których wielokrotnie zmieniane przepisy umożliwiały wsparcie poszukiwania i wdrażania nowych technik i technologii w UE (Ambroziak i in., 2022). Podczas gdy udział tej kategorii pomocy w Polsce był zdecydowanie jednym z najniższych w UE, pozostając na poziomie 2-4% ogólnej wartości pomocy publicznej w latach 2004-2013, to w innych państwach, w tym w UE-11, był on już znacznie wyższy i wynosił

ok. 5-10% (rys. 3.7). Nieco wyżej plasował się odsetek tej pomocy w państwach UE-14 (11-20%), choć nie tak wysoko jak w Czechach, gdzie jego wartość oscylowała pomiędzy 16 a 29%. To jednoznacznie wskazuje, że Czechy, podobnie jak inne państwa UE-14, wybrały interwencje przewidziane ówczesnie obowiązującą strategią lizbońską, a później strategią Europa 2020, a więc strategię wzmocnienia gospodarki opartej na wiedzy (Máleka i in., 2014; Šimelytė i Liučvaitienė, 2012). Tymczasem należy zauważyć, że Polska przez wiele lat zwlekała z taką ofertą pomocy. Dopiero wieloletnia perspektywa finansowa na lata 2014-2020 przyniosła ponadprzeciętny wzrost odsetka pomocy na B+R+I w Polsce, który w 2020 roku osiągnął 27,6% ogólnej wartości pomocy publicznej. Warto jednakże zauważyć, że w przypadku pozostałych omawianych państw wskaźnik ten w analogicznym okresie albo zdecydowanie spadł (Czechy i UE-14), albo powrócił do stanu z lat 2008-2010 (UE-11) i pozostawał na poziomie 10-15%. Oznacza to zatem, że Polska zwiększyła znaczenie pomocy na B+R+I w ogólnej strukturze finansowej interwencji publicznej, jednakże odbyło się to ze znacznym, bo przeszło dziesięcioletnim, opóźnieniem.

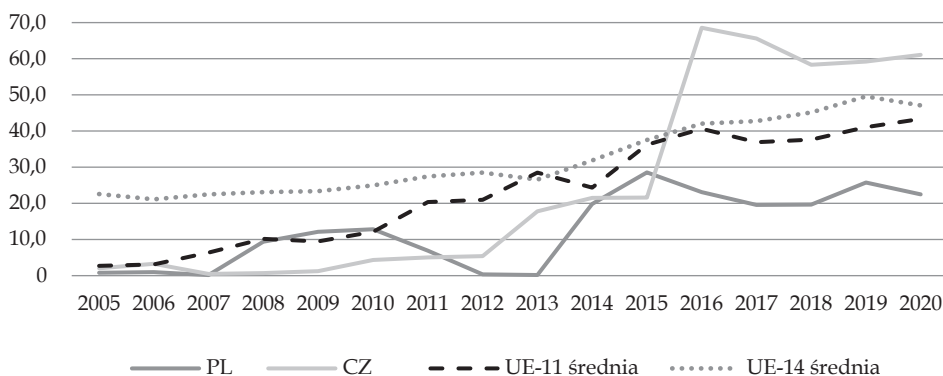


**Rys. 3.7.** Udział pomocy na badania, rozwój i innowacje w Polsce i w Czechach na tle UE w latach 2005-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Istotną kategorią pomocy publicznej, której udział zdecydowanie rósł w strukturze kategorii pomocy publicznej finansowych interwencji publicznych państw członkowskich UE w ostatnich latach, jest wsparcie na ochronę środowiska i efektywność energetyczną. W przypadku tego celu przez wiele lat, w tym w perspektywie 2007-2014, nie odnotowywano istotnych zmian w roli udzielanej pomocy publicznej, choć zauważalny był stopniowy wzrost znaczenia tej kategorii pomocy. Dopiero w okresie 2015-2020, a więc w czasie, kiedy

dostępne były środki z wieloletniej perspektywy finansowej 2014-2021, wzrost znaczenia pomocy na ochronę środowiska i efektywność energetyczną był wyraźnie zauważalny (rys. 3.8). Było to związane m.in. z rekompensatami wynikającymi z systemu handlu emisjami (Ferrara i Giua, 2022), a w ostatnich latach z nowymi projektami energetycznymi (Fernández-González i in., 2022), w tym związanymi z energią nuklearną (Osička i Černocho, 2017). Potwierdza to przykład Czech, w których udział tego rodzaju wsparcia osiągnął poziom prawie 70% ogólnej wartości pomocy publicznej, a więc znacznie powyżej wartości dla pozostałych państw z bloków UE-11 (43,3%) i UE-14 (47,1%). Dowodem na to są również inne badania wskazujące na istotne zaangażowanie środków publicznych w wykorzystanie OZE w Czechach (Banja i in., 2019a, 2019b).



**Rys. 3.8.** Udział pomocy na ochronę środowiska i efektywność energetyczną w Polsce i w Czechach na tle UE w latach 2005-2020 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2022).

Polska odnotowała również wzrost udziału tej kategorii pomocy, jednakże, po pierwsze, zaledwie do poziomu 25,8% ogólnej wartości pomocy publicznej w 2019 roku, a po drugie, wzrost ten należy ocenić jako niestabilny (np. 19,6% w latach 2017 i 2018), co częściowo może być wytłumaczone niewykorzystaniem potencjału istniejących środków pomocowych w przeszłości (Cansino i in., 2010), jak również prowadzoną restrukturyzacją przemysłu wydobywczego (Pactwa i in., 2020).



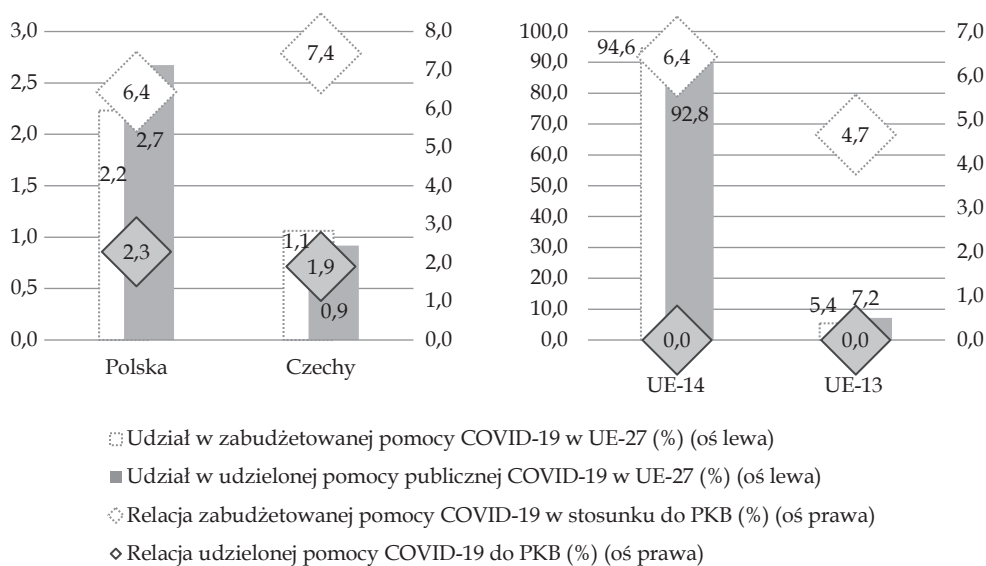
### 3.6. Pomoc na wsparcie przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi konsekwencjami pandemii COVID-19

W związku z pandemią COVID-19 Komisja Europejska, na podstawie Tymczasowych ram prawnych, dopuściła możliwość udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom dotkniętym lockdownami (Komisja Europejska, 2020). Była ona oferowana na odrębnych zasadach w stosunku do dotychczas istniejącej, ze znacznie wyższymi kwotami pomocy dla wszystkich przedsiębiorców, bez określenia realizacji celów regionalnych, horyzontalnych ani sektorowych (Ambroziak, 2021a, 2022a; Suau-Sanchez i in., 2020; Wolff i Ladi, 2020). Trudno taką pomoc klasyfikować jako jedną z kategorii standardowej pomocy publicznej w UE dopuszczalnej w związku z występowaniem zawodności rynku. Jednakże jej analiza pomaga uchwycić podejście rządów państw członkowskich UE do problemu interwencji na rynku w specyficznej sytuacji, tj. w trakcie kryzysu.

Jak już wspomniano, państwa członkowskie UE są zobowiązane do uzyskania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej przed udzieleniem danego wsparcia w postaci pomocy publicznej. Należy zatem odróżnić wartości budżetów programów pomocowych (zabudżetowaną pomoc publiczną) od pomocy rzeczywiście udzielonej. Co istotne z metodologicznego punktu widzenia, programy pomocowe, które uzyskały zgodę Komisji w 2020 roku, były podstawą do udzielania wsparcia w trakcie obowiązywania Tymczasowych ram prawnych związanych z pandemią COVID-19, a więc do połowy 2022 roku. Tymczasem dostępne dane dotyczące udzielonej pomocy obejmują okres 2020-2021, a więc w zasadzie prawie wszystkie środki pomocowe wykorzystane w trakcie kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Gros programów bowiem zostało uruchomionych w 2020 roku, w ostatnich zaś miesiącach obowiązywania reguł pomocy związanej z COVID-19 pojawiły się nowe wyzwania i nowe przepisy odnośnie do pomocy w związku z wojną w Ukrainie.

Ogólna wartość budżetów programów pomocowych notyfikowanych do Komisji Europejskiej w związku z pandemią COVID-19 została oszacowana na prawie 3,2 bln EUR (Ambroziak, 2022b; Cannas i in., 2022a, 2022b). Państwa UE-14 zgłosiły pomoc na ponad 872 mld EUR, co stanowiło 94,6% całej kwoty zabudżetowanej pomocy COVID-19, podczas gdy zaledwie 5,4% zostało zgłoszonych przez państwa, które przystąpiły do UE w 2004 roku. Wśród nich Polska i Czechy były państwami, które zgłosiły odpowiednio 2,2% (70,7 mld EUR) oraz 1,1% (33,7 mld EUR) całej kwoty pomocy COVID-19 notyfikowanej do Komisji Europejskiej (rys. 3.9), a zatem ich budżety były dużo mniejsze w wartościach nominalnych w porównaniu ze środkami zaakceptowanymi dla Niemiec (50,7% całego budżetu pomocy COVID-19 w UE), Włoch (16,3%) czy Francji

(14,6%). O wysokim potencjalnym zaangażowaniu pomocy COVID-19 świadczy również relacja budżetów programów pomocowych do zsumowanego PKB w latach 2020 i 2021. W tym przypadku relacja budżetów pomocy w związku z pandemią COVID-19 do PKB w Polsce wyniosła 6,4%, a w Czechach 7,4%, co oznaczało dość wysokie wartości w porównaniu ze średnią dla UE-13 na poziomie 4,7% i UE-14 na poziomie 6,4%. Warto jednak zauważyć, że wyższą potencjalną pomoc zgłosiła spośród państw UE-13 Słowenia, w przypadku której budżet pomocowy stanowił 8,3% PKB. Zdecydowanie wyższe wartości osiągnęły także budżety takich państw, jak Niemcy (23,2% zsumowanego PKB w latach 2020-2021), Włochy (15%) oraz Francja (9,7%).



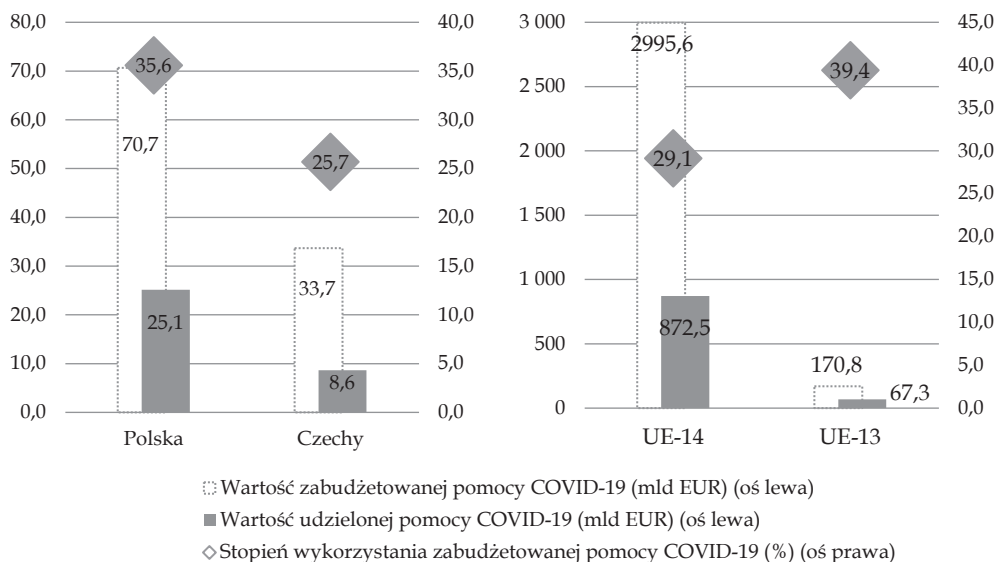
**Rys. 3.9.** Udział zabudżetowanej i udzielonej pomocy w ogólnej pomocy COVID-19 oraz w stosunku do PKB w latach 2020-2021

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Cannas i in., 2022a, 2022b).

Jeśli chodzi o rzeczywistą już interwencję finansową w związku z COVID-19 w okresie 2020-2021, to państwa UE udzieliły pomocy o łącznej wartości opiewającej na niemal 940 mld EUR, co stanowiło 3,4% skumulowanego PKB całej Unii. Oznaczało to średnią realizację zamierzeń pomocowych na poziomie zaledwie 29,7%. Znacznie wyższą średnią realizację budżetów pomocy COVID-19 zaakceptowanych przez Komisję Europejską w latach 2020-2022 odnotowały państwa UE-13 (39,4%), w tym Polska z wynikiem 35,6%. Analogiczna wartość w przypadku Czech była znacznie niższa i wyniosła 25,7%, natomiast średnia dla państw UE-14 była równa 29,1%.



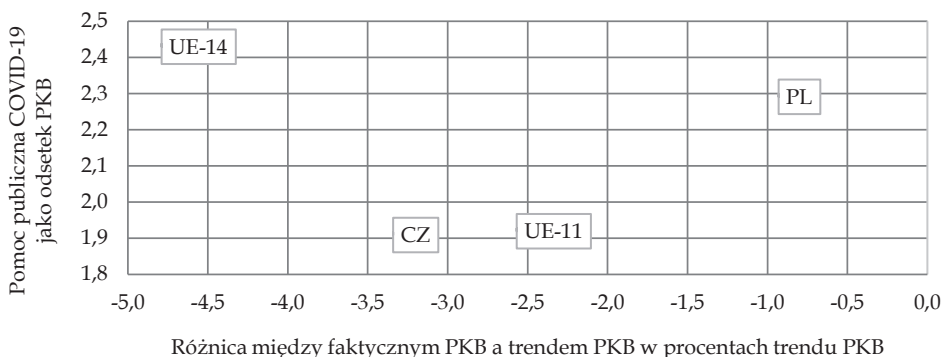
O ostatecznym wpływie środków pomocowych na gospodarkę zarówno unijną, jak i krajową mogą świadczyć, po pierwsze, udział w ogólnej pomocy środków przeznaczonych na pomoc w odniesieniu do pandemii COVID-19, a po wtóre, relacja udzielonej pomocy publicznej do PKB. W przypadku Polski pomoc o wartości 25,1 mld EUR udzielona w latach 2020-2021 stanowiła zaledwie 2,7% ogólnej pomocy związanej z pandemią COVID-19 w całej UE, ale już 37,3% pomocy udzielonej łącznie w państwach UE-13. Natomiast Czechy zdecydowały się na udzielenie pomocy na zwalczanie negatywnych konsekwencji pandemii COVID-19 na poziomie 8,6 mld EUR, co stanowiło zaledwie 0,9% ogólnej wartości wsparcia w związku z pandemią w całej UE i 12,8% w UE-13. Skala interwencji obu omawianych państw w relacji do pomocy udzielonej w całej UE nie była imponująca, jednakże na poziomie krajowym były to środki znaczące. Udział pomocy COVID-19 w Polsce w wartości PKB w latach 2020-2021 oszacowano na 2,3%, podczas gdy w przypadku Czech na 1,9%. Były to wartości zbliżone z referencyjnymi grupami państw: dla Polski – grupa państw UE-14 (2,4%), dla Czech zaś – państwa UE-13.



**Rys. 3.10.** Budżety i płatności pomocy publicznej COVID-19 w Polsce i w Czechach na tle UE w latach 2020-2021

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Cannas i in., 2022a, 2022b).

W celu uchwycenia zaangażowania pomocy publicznej COVID-19 w latach 2020 i 2021 w związku z poniesionymi przez te państwa szkodami, odniesiono wartość udzielonego wsparcia do skumulowanego wskaźnika utraty realnego



**Rys. 3.11.** Relacja między udzieloną intensywnością udzielonej pomocy COVID-19 a stratami PKB w latach 2020-2021

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (Cannas i in., 2022a, 2022b).

PKB (Cannas i in., 2022b). Wskaźnik ten obrazuje różnicę pomiędzy faktycznym PKB a trendem PKB (w procentach trendu PKB). Analiza danych pozwoliła ujawnić, że tak oszacowana szkoda na poziomie PKB zarówno Czech, jak i obu referencyjnych grup państw, tj. UE-11 i UE-14, była znacznie mniejsza w stosunku do udzielonej pomocy w związku z COVID-19, niż miało to miejsce w przypadku Polski (rys. 3.11). Może to wynikać zarówno z wielkości i intensywności udzielonej pomocy, jak i, co się wydaje istotniejsze, konkretnych branż dotkniętych decyzjami o lockdownach (Janzen i Radulescu, 2022).



### 3.7. Podsumowanie

Wielkość udzielonej pomocy publicznej przez Polskę i Czechy w latach 2005-2020 nie była szczególnie duża na tle łącznej pomocy publicznej udzielonej w UE, jednakże stanowiła połowę środków publicznych zagospodarowanych w państwach, które przystąpiły do UE od 2004 roku. Oba państwa odnotowały istotne wzrosty intensywności pomocy publicznej na początku kolejnych perspektyw finansowych, co wskazuje na bezpośrednie powiązanie ich interwencji publicznych z polityką spójności UE i funduszami unijnymi. Nie jest to jednak domena wszystkich państw UE-13, gdyż pozostałe z nich odnotowały zdecydowanie mniejsze wzrosty intensywności pomocy.

Warto w tym miejscu wskazać, że intensywność pomocy w Polsce i innych państwach UE stopniowo spadała od 2017 roku, natomiast jedynie w Czechach utrzymywała się w całym okresie analizy na stabilnym poziomie. Przy zach-

waniu wzrostowego PKB Czech i stopniowym zmniejszaniu się puli dostępnych środków unijnych trend ten świadczy o stopniowym zwiększaniu wykorzystywania źródeł krajowych w pomocy publicznej. Jednocześnie Czechy, w przeciwieństwie do Polski i innych państw UE-14 i UE-13, zdecydowały się na notyfikację autorskich programów pomocowych nieobjętych rozporządzeniem GBER. Nie oznacza to odejścia od realizacji celów unijnych, lecz świadczy o budowaniu i prowadzeniu własnej polityki pomocowej. Polityka ta w przypadku Czech opiera się, co prawda, na środkach unijnych, ale ukierunkowana jest na wspieranie działań z uwzględnieniem szczególnych potrzeb gospodarki narodowej. Szczególnie w ostatnich latach, dla których przeprowadzono badanie, polityka pomocy publicznej w Czechach zdecydowanie zbliżała się do średniej unijnej pod względem struktury celów oferowanego wsparcia finansowego. Natomiast Polska odnotowała swego rodzaju stagnację w doganianiu struktury kategorii pomocy publicznej dla UE-27.

Analiza najważniejszych kategorii pomocy publicznej pozwala stwierdzić, że przez wiele lat członkostwa w UE zarówno dla Polski, jak i dla Czech regionalna pomoc publiczna była jednym z istotniejszych instrumentów interwencji finansowych (ze względu na konieczność poprawy atrakcyjności inwestycyjnej regionów). Warto jednak odnotować, że okres perspektywy finansowej 2007-2013 skłonił Czechy do istotnej zmiany kierunków interwencjonizmu na rzecz badań, rozwoju i innowacji, aby w kolejnej, tj. w latach 2014-2020, podporządkować udzielaną pomoc realizacji bieżących celów klimatycznych UE. Natomiast należy zauważyć, że Polska podąża za Czechami i innymi państwami UE-14 z kilkuletnim opóźnieniem, zwiększając na razie udział pomocy na B+R+I w perspektywie 2014-2020.

Jeśli chodzi o pomoc związaną z kryzysem pandemii COVID-19, to w tym wypadku również budżety programów pomocowych Polski i Czech były największe w porównaniu z innymi państwami, które przystąpiły do UE w 2004 roku i później, przy czym zdecydowanie niższe w porównaniu do największych państw UE. Odnosiło się to zarówno do wartości nominalnych, ale także, co jest szczególnie ważne, do ich relacji do PKB poszczególnych państw. Wskazuje to na bardzo istotne zaplecze w finansach publicznych państw UE-14 w porównaniu z budżetami Polski i Czech oraz pozostałych państw UE-13. Ostatecznie, mimo że Polska i Czechy wykorzystały odpowiednio ponad jedną trzecią i około jedną czwartą dostępnego budżetu w wartościach nominalnych, to udział wykorzystanych przez nie budżetów w ogólnej pomocy był relatywnie niski. Inaczej przedstawia się sytuacja w relacji do krajowego PKB i jego zmiany. W tym przypadku można uznać, że pomoc zaoferowana przez Polskę była relatywnie przewartościowana (zawyżona) w porównaniu do Czech i średniej dla UE-13 i UE-14.

Podsumowując, można stwierdzić, że zarówno struktura, jak i intensywność pomocy publicznej Czech jest zdecydowanie bliżej średniej unijnej niż w przypadku Polski. Czechy od kilku lat wykazują bowiem znacznie większą samodzielność w przygotowywaniu programów pomocowych, które w pełni realizują główne cele UE. Potwierdza to również interwencja w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Polska znacznie wolniej zbliża się do unijnej struktury pomocy publicznej, co opóźnia realizację zobowiązań związanych ze zmianami klimatycznymi. Dodatkowo w ostatnich latach interwencja publiczna jest znacznie bardziej obecna na rynku, szczególnie w trakcie kryzysu COVID-19, co przekłada się na zwiększone wsparcie dla poszczególnych branż, często nieproporcjonalne w zestawieniu z ich realnymi problemami.

W celu identyfikacji przyczyn ujawnionych różnic warto przeanalizować poszczególne programy pomocowe zarówno Polski, jak i Czech z punktu widzenia głównych beneficjentów, kategorii pomocy oraz zadysponowanych i zrealizowanych budżetów. Badanie takie pozwoliłoby zweryfikować tezę o znaczącym opóźnieniu lub braku adekwatności w interwencjonizmie Polski w stosunku do działań w Czechach i w innych państwach członkowskich UE.

## Bibliografia

- Ambroziak, A. A. (2021a). Financial measures adopted in Poland in the light of COVID-19 state aid EU framework. W: J. Menkes, M. Suska (red.), *The economic and legal impact of Covid-19* (s. 91-110). Routledge.
- Ambroziak, A. A. (2021b). Poland towards a new approach to state aid policy after accession to the European Union. W: A.A. Ambroziak (red.), *Poland in the European Union. Report 2021* (s. 37-56). Warsaw: SGH Press House.
- Ambroziak, A. A. (2022a). Forms of COVID-19 state aid by beneficiary size in Poland in 2020. *International Journal of Management and Economics*, 58(1), 44-63. <https://doi.org/10.2478/ijme-2022-0003>
- Ambroziak A. A. (2022b). State aid trends in Poland and Finland – similarities and differences. *Studies in European Affairs*, 26(4).
- Ambroziak, A. A., Grzegorzewska, B. i Kopeć, A. (2022). Koncepcja udzielania pomocy publicznej na badania i rozwój w Polsce po akcesji do UE. W: K. Czech, J. Kos-Łabędowicz (red.), *Gospodarka światowa w XXI w. – niestabilność i adaptacja*. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice (w druku).
- Balassa, B. i Noland, M. (1989). "Revealed" comparative advantage in Japan and the United States. *Journal of International Economic Integration*, 4(2), 8-22.
- Banja, M., Jégard, M., Motola, V. i Sikkema, R. (2019a). Support for biogas in the EU electricity sector – A comparative analysis. *Biomass and Bioenergy*, 128. <https://doi.org/10.1016/j.biombioe.2019.105313>
- Banja, M., Sikkema, R., Jégard, M., Motola, V. i Dallemant, J.-F. (2019b). Biomass for energy in the EU – The support framework. *Energy Policy*, 131, 215-228. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.04.038>

- Blauberger, M. (2009). Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states. *Journal of European Public Policy*, 16(7), 1030-1046. <https://doi.org/10.1080/13501760903226799>.
- Botta, M. (2016). Competition policy: Safeguarding the Commission's competences in State aid control. *Journal of European Integration*, 38(3), 265-278. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140156>
- Botta, M. i Schweltnus, G. (2015). Enforcing state aid rules in EU candidate countries: A qualitative comparative analysis of the direct and indirect effects of conditionality. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 335-352. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.964289>
- Bruszt, L. i Langbein, J. (2017). Varieties of dis-embedded liberalism. EU integration strategies in the Eastern peripheries of Europe. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 297-315. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1264085>
- Cannas, G., Ferraro, S., Mathieu Collin, A. i Van De Castele, K. (2022a). Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: The take-up of measures in the EU. *Competition. State aid brief*, (3/2022).
- Cannas, G., Ferraro, S., Mathieu Collin, A. i Van De Castele, K. (2022b). The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States – First semester 2021 update. *Competition. State aid brief*, (1/2022).
- Cansino, J. M., Pablo-Romero, M., Román, R. i Yñiguez, R. (2010). Tax incentives to promote green electricity: An overview of EU-27 countries. *Energy Policy*, 38(10), 6000-6008.
- Dangerfield, M. (2004). CEFTA: Between the CMEA and the European Union. *Journal of European Integration*, 26(3), 309-338. <https://doi.org/10.1080/0703633042000261652>
- Ioannou, D., Leblond, P. i Niemann, A. (2015). European integration and the crisis: Practice and theory. *Journal of European Public Policy*, 22(2), 155-176. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994979>
- Fernández-González, R., Puime-Guillén, F. i Panait, M. (2022). Multilevel governance, PV solar energy, and entrepreneurship: The generation of green hydrogen as a fuel of renewable origin. *Utilities Policy*, 79. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2022.101438>
- Ferrara, A. R. i Giua, L. (2022). Indirect cost compensation under the EU ETS: A firm-level analysis. *Energy Policy*, 165. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112989>
- Finger, J. M. i Kreinin, M. E. (1979). A measure of "export similarity" and its possible uses. *The Economic Journal*, 89(356), 905-912.
- Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442.
- Hanousek, J., Kočenda, E. i Maurel, M. (2011). Direct and indirect effects of FDI in emerging European markets: A survey and meta-analysis. *Economic Systems*, 35(3), 301-322. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2010.11.006>
- Janzen, B. i Radulescu, D. (2022). Effects of COVID-19 related government response stringency and support policies: Evidence from European firms. *Economic Analysis and Policy*, 76, 129-145. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.07.013>
- Komisja Europejska. (2008). 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 Traktatu, Dz.Urz. UE L 214, 9.8.2008, 3-47.
- Komisja Europejska. (2014). 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.Urz. UE L 187, 26.6.2014, 1-78.
- Komisja Europejska. (2020). Komunikat Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 2020/C 91 I/01, C/2020/1863, Dz.Urz. C 91/I, 20.3.2020, z późn. zm., 1-9.
- Komisja Europejska. (2022). State Aid Scoreboard 2021. Pobrane 13 stycznia 2023 z [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en)

- Lindstrom, N. (2021). Aiding the state: Administrative capacity and creative compliance with European state aid rules in new member states. *Journal of European Public Policy*, 28(11), 1789-1806. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1791935>.
- Liptáka, F., Klasováb, S. i Ková, V. (2015). Special economic zone constitution according to cluster analysis. *Procedia Economics and Finance*, 27, 186-193.
- Máleka, J., Hudečková, V. i Matějkaa, M. (2014). System of evaluation of research institutions in the Czech Republic. *Procedia Computer Science*, 33, 315-320.
- Oberthür, S. i von Homeyer, I. (2022). From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>.
- Osička, J. i Černoch, F. (2017). Anatomy of a black sheep: The roots of the Czech Republic's pro-nuclear energy policy. *Energy Research & Social Science*, 27, 9-13. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.02.006>
- Pactwa, K., Woźniak, J. i Dudek, M. (2020). Coal mining waste in Poland in reference to circular economy principles. *Fuel*, 270. <https://doi.org/10.1016/j.fuel.2020.117493>
- Schäffler, J., Hecht, V. i Moritz, M. (2017). Regional determinants of German FDI in the Czech Republic: New evidence on the role of border regions. *Regional Studies*, 51(9), 1399-1411. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1185516>
- Suau-Sanchez, P., Voltes-Dorta, A. i Cugueró-Escofet, N. (2020). An early assessment of the impact of COVID-19 on air transport: Just another crisis or the end of aviation as we know it?, *Journal of Transport Geography*, 86. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102749>
- Šimelytė, A. i Liučvaitienė, A. (2012). Foreign direct investment policy – Friendly business environment in R&D sectors: Baltic States versus Visegrad Countries. *Journal of East-West Business*, 18(1), 66-93. <https://doi.org/10.1080/10669868.2012.663737>
- Vukov, V. (2020). More catholic than the pope? Europeanisation, industrial policy and transnationalised capitalism in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 27(10), 1546-1564. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1684976>
- Wishlade, F. G. (2008). Competition and cohesion – Coherence or conflict? European Union Regional State Aid Reform Post-2006. *Regional Studies*, 42(5), 753-765. <https://doi.org/10.1080/00343400701291575>
- Wolff, S. i Ladi, S. (2020). European Union responses to the Covid-19 pandemic: Adaptability in times of permanent emergency. *Journal of European Integration*, 42(8), 1025-1040. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>

## Poland's and Czechia's State Aid Policies in Comparison with Other Central and Eastern European Countries after Accession to the European Union

**Abstract:** Poland and the Czech Republic, by joining the European Union, had to adjust their state aid policy to the principles and rules applicable in the EU. Considering that both countries were under the same political and economic influences until the end of the 1980s, they became EU members on the same day, and that the EU legislation in this area is relatively unified, one might expect that the intensity and structure of state aid, including crisis aid provided during the COVID-19 pandemic, should be similar, or at least convergent. Despite the fact that in both countries European funds played an important role in public intervention, directions and intensity of state aid might have differed as per particular needs. Taking into account aforementioned assumptions,

the objective of the chapter is to compare the directions of state aid policy of Poland and Czechia with other Central and Eastern European countries, after their accession to the EU. To this end differences and similarities in the role of public financial interventions, as well as the aims of public aid granted in Poland and Czechia were analysed against two groups of other EU Member States: those that joined the EU since 2005 (EU-13) and the so-called of the "Old Union" (EU-14).

**Keywords:** Poland, Czechia, state aid, crisis aid, COVID-19, regional state aid, state aid for environmental protection, state aid for R + D + I.