

Warszawa, 22 lipca 2025 r.

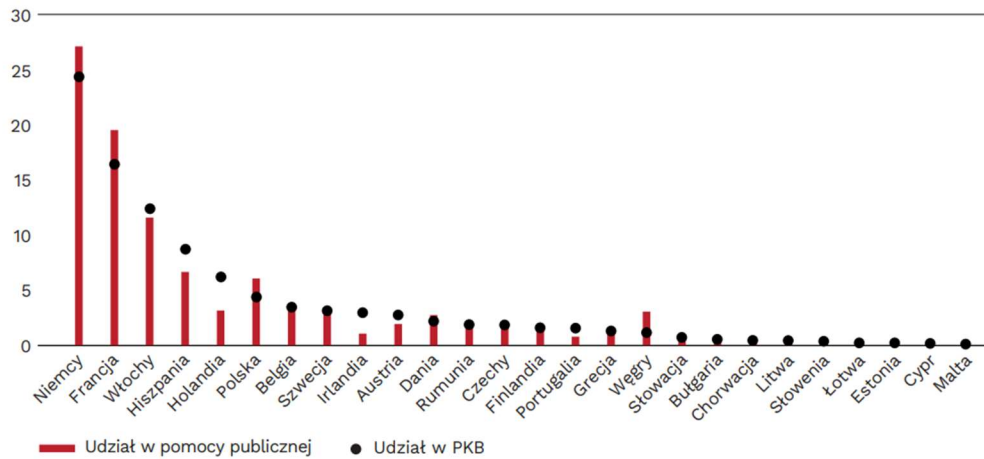
System pomocy publicznej w UE wpływa na nierównomierny rozwój państw członkowskich

Pomoc publiczna dla firm w Unii Europejskiej jest przyznawana nierównomiernie, zwłaszcza w sektorach uznanych w UE za kluczowe, takich jak transformacja energetyczna. Francja i Niemcy w 2023 r. odpowiadały za 47 proc. całości pomocy publicznej przyznanej w UE, a w 2022 r. aż za 52 proc. Szczególnie duża koncentracja wydatków w 2023 r. dotyczyła kategorii „Ochrona środowiska i oszczędzanie energii” – była ona prawie trzykrotnie większa niż w całej gospodarce UE. Nowy mechanizm Clean Industrial State Aid Framework (CISAF), przyjęty przez KE 25.06.2025, nie zmieni diametralnie reguł przyznawania pomocy publicznej w UE, skupiając się na transformacji w kierunku niskoemisyjnej gospodarki. Niemniej jego wprowadzenie może pogłębić nierównowagę w wydatkowaniu środków na pomoc publiczną w UE. Proponowane przez Enrico Lettę rozwiązanie wprowadzające opłaty od nadmiarowej pomocy publicznej umożliwiłoby natomiast finansowanie inicjatyw istotnych dla jednolitego rynku w regionach, gdzie udzielono mniej wsparcia. To główne wnioski z raportu PIE „Nierównowaga pomocy publicznej w Unii Europejskiej”.

Z pomocy publicznej korzystają głównie Niemcy i Francja

W 2023 r. największymi beneficjentami pomocy były przedsiębiorstwa z Niemiec (50 mld EUR; 27 proc. całej pomocy), Francji (36 mld EUR; 20 proc.) oraz Włoch (21 mld EUR; 12 proc.). Polska wydała 11 mld EUR (6 proc.). Warto dodać, że wzrost udziału Polski w pomocy publicznej w UE w 2023 r. w dużej części był związany z przeciwdziałaniem problemom rynku rolnego, spowodowanym inwazją Rosji na Ukrainie. W 2022 r. udział Polski w unijnych wydatkach na pomoc publiczną wyniósł jedynie 2,8 proc., zaś Niemiec 32 proc.

Wykres 2. Udział państw członkowskich w wydatkach na pomoc publiczną i w PKB w 2023 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Scoreboard State Aid data.

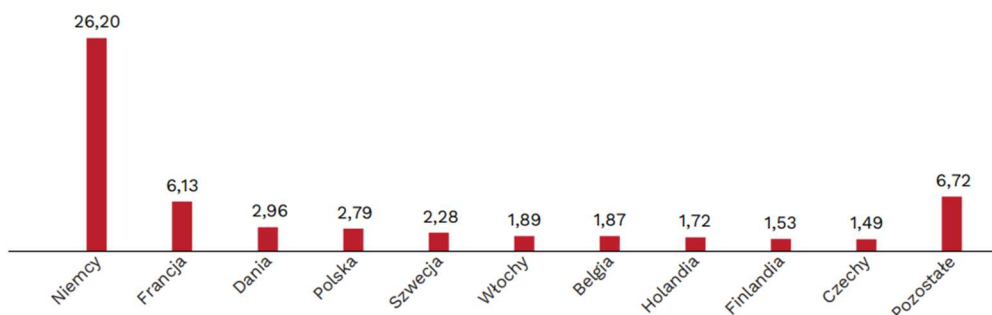
„Nierównowaga w korzystaniu z pomocy publicznej w UE wynika z tego, że system pomocy publicznej jest oparty na działaniach poszczególnych państw członkowskich, a nie na koordynacji na poziomie unijnym. Pomoc udzielana bezpośrednio przez rządy zachęca do wyścigu po subsydia między państwami członkowskimi i daje firmom możliwość negocjowania między państwami proponowanego wsparcia. Gdyby środki na pomoc publiczną koordynowano na poziomie Unii Europejskiej, można by uniknąć tego zagrożenia” – wskazuje Michał Kowalski, starszy analityk z zespołu gospodarki światowej w PIE.

Największa koncentracja środków z pomocy publicznej dotyczy ochrony środowiska

W analizie wpływu pomocy publicznej należy uwzględnić zróżnicowanie między sektorami. W części z nich, zwłaszcza tych mających największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego, różnice są znacząco wyższe niż na poziomie całej pomocy publicznej przyznanej na wspólnym rynku. Uwagę zwracają zwłaszcza te sektory, które są związane z transformacją energetyczną. Koncentracja wydatków, mierzona Indeksem Herfindahla– Hirschmana (HHI), w dziedzinie „Ochrona środowiska i oszczędzanie energii” osiągnęła w 2023 r. wartość 2480 HHI, podczas gdy dla kolejnej najbardziej skoncentrowanej kategorii, „Przeciwdziałanie poważnym zaburzeniom w gospodarce”, było to zaledwie 1758. Wskazuje to, że obszar, w którym KE planuje dalsze poluzowanie zasad udzielania pomocy publicznej, jest jednym z najbardziej nierównych i skoncentrowanych w całej strukturze wsparcia publicznego w UE.

Dotychczasowy mechanizm pomocy publicznej, którym jest TCTF (Temporary Crisis and Transition Framework), miał na celu przeciwdziałanie skutkom inwazji Rosji na Ukrainę i wspomaganie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Nowy mechanizm, którym jest CISAF (Clean Industrial State Aid Framework) ma służyć już tylko temu drugiemu celowi. Jeszcze w ramach TCTF udział Niemiec w wydatkach na pomoc publiczną wyniósł 48 proc. w latach 2022-2023 r. Sugeruje to, że wprowadzenie CISAF rodzi może pogłębić nierównowagę pomocy publicznej w UE.

Wykres 5. Pomoc publiczna w kategorii „Ochrona środowiska i oszczędzanie energii” w 2023 r. wśród 10 państw wydających najwięcej w tej kategorii (w mld EUR)

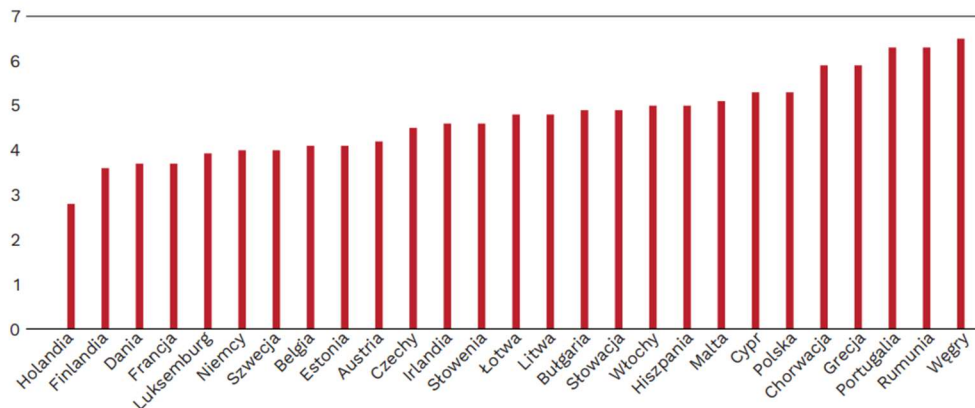


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Scoreboard State Aid data.

Projekty międzykrajowe odpowiedzią na nierównowagę pomocy publicznej w UE

Zasady udzielania pomocy publicznej powinny uwzględniać koszty kapitału. W obecnych warunkach często może dochodzić do sytuacji, w których firmy w krajach o mniej rozwiniętym rynku kapitałowym muszą mierzyć się z trudnościami w pozyskiwaniu prywatnych funduszy, jednocześnie rywalizując z konkurencją zagraniczną, wspieraną finansowo przez inne państwo, a i tak mającą dostęp do tańszego finansowania rynkowego. Generalnie im niższe koszty kapitału, tym łatwiejszy dostęp do prywatnego finansowania.

Wykres 7. Szacowane wartości WACC na 2023 r. dla państw członkowskich UE



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Performance Review Body (2021).

Nierówności w wykorzystaniu pomocy publicznej można też ograniczyć przez wspieranie projektów realizowanych w kilku państwach członkowskich jednocześnie. Obecnie w UE są one realizowane w ramach instrumentu ważnych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (IPCEI). W latach 2018-2024 Komisja Europejska zaaprobowała w ramach tego mechanizmu 37 mld EUR dla 335 projektów, realizowanych w 22 państwach członkowskich. Wzmocnienie tego mechanizmu powinno zachęcać państwa członkowskie w większym stopniu do lokowania łańcucha dostaw w innych krajach UE.

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny think tank ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, gospodarka światowa, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa, zrównoważony rozwój i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

Kontakt dla mediów:

Ewa Balicka-Sawiak

Rzecznik Prasowy

T: +48 727 427 918

E: ewa.balicka@pie.net.pl