

**Nierównowaga pomocy publicznej
w Unii Europejskiej**

Cytowanie: Kowalski, M. (2025), *Nierównowaga pomocy publicznej w Unii Europejskiej*,
Point Paper, nr 2, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Point Paper 2/2025

Autor: Michał Kowalski

Współpraca: Bartosz Michalski, Aleksandra Sojka

Redakcja merytoryczna: Marek Wąsiński, Paweł Śliwowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

Warszawa, czerwiec 2025 r.

Kluczowe liczby

187 mld EUR wyniosły wydatki państw członkowskich na pomoc publiczną w Unii Europejskiej w 2023 r., co odpowiadało **1,09 proc. PKB Wspólnoty** i przewyższało roczne wydatki budżetu UE (169 mld EUR)

Wydatki na pomoc publiczną wyniosły w 2023 r. o **43 proc.** więcej niż w 2019 r., czyli w ostatnim roku przed pandemią, kiedy osiągnęły poziom **131 mld EUR**

48 proc. wyniósł udział Niemiec w wydatkach w ramach mechanizmu TCTF w latach 2022-2023. W tym samym czasie udział ten sięgnął **30 proc.** w ogólnych wydatkach na pomoc publiczną

3737 taką wartość osiągnął Indeks Herfindahla–Hirschmana (HHI) dla wydatków państw członkowskich na notyfikowaną pomoc publiczną w obszarach ochrony środowiska i oszczędzania energii w 2023 r.. Analogiczny indeks dla udziału państw w PKB UE wyniósł **1230**

9,3 mld EUR w 2024 r. wyniosły zaaprobowane przez Komisję Europejską środki na pomoc publiczną w ramach mechanizmu IPCEI, w ramach którego inwestycje realizowane są w kilku krajach jednocześnie

Kluczowe wnioski

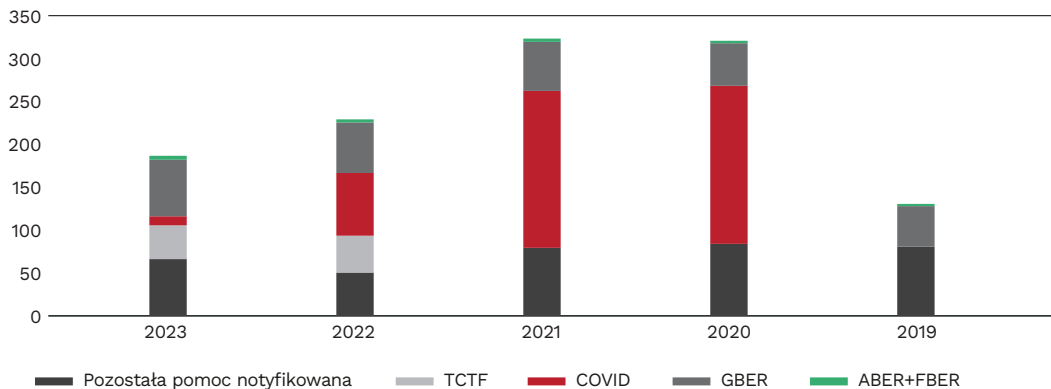
- **Pomoc publiczna dla firm w Unii Europejskiej jest przyznawana nierównomiernie. W 2023 r. Francja i Niemcy odpowiadały za 47 proc. całości pomocy publicznej przyznanej w UE, a w 2022 r. aż za 52 proc.** W ramach tylko jednego programu funkcjonującego po inwazji Rosji na Ukrainę – TCTF (Temporary Crisis and Transition Framework) – 48 proc. pomocy publicznej udzieliły swoim firmom Niemcy.
- Dzieje się tak ponieważ 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.
- **W analizie wpływu pomocy publicznej należy również 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. Nierównowaga w tych sektorach może mieć szczególnie wpływ na nierównomierny rozwój między państwami UE.

- **Nowy mechanizm przyznawania pomocy publicznej Clean Industrial State aid Framework (CISAF), przyjęty przez KE 25.06.2025, nie zmieni diametralnie mechanizmów przyznawania pomocy publicznej w UE.** CISAF będzie do pewnego stopnia przedłużeniem funkcjonującego od 2022 r. mechanizmu TCTF. O ile celem TCTF było przeciwdziałanie skutkom inwazji Rosji na Ukrainę i wspomoczenie transformacji w kierunku niskoemisyjnej gospodarki, tak CISAF ma służyć już tylko temu drugiemu celowi. Jego wprowadzenie może skutkować pogorszeniem nierównowagi w wydatkowaniu środków na pomoc publiczną w UE. Jest to spowodowane tym, że zarówno TCTF, jak i pomoc publiczna wydawana na cel ochrony środowiska i oszczędzania energii (cel bliski CISAF), **były obszarami w których wystąpiły największe nierównowagi.**
- **Dodatkowe ryzyko dla jednolitego rynku płynie z możliwej ekspansji fiskalnej Niemiec.** Jest to szczególnie istotne zagrożenie z perspektywy Warszawy dysponującej mniejszymi możliwościami fiskalnymi wsparcia przemysłu. Nierównomierny wzrost subsydiów może utrudnić starania Polski o awans w łańcuchu wartości dodanej.
- **Jednocześnie sytuacja międzynarodowa nie pozwala na brak działań wspierających firmy europejskie.** Utrzymanie poluzowanych zasad pomocy publicznej lub inny mechanizm wsparcia firm jest więc w zasadzie koniecznością. Należy jednak uwzględnić mechanizmy zapobiegające zwiększeniu nierównowag. **Warto rozważyć wzmocnienie instrumentów, które umożliwiają realizację inwestycji w kilku państwach członkowskich jednocześnie.**
- **Proponowane przez Enrico Lettę rozwiązanie wprowadzające opłaty od nadmiarowej pomocy publicznej umożliwia finansowanie inicjatyw istotnych dla jednolitego rynku lub w regionach, w których zostało udzielone mniej wsparcia.**

Pomoc publiczna w UE

- **Jednolity rynek UE opiera się na zasadach wolnej konkurencji i ograniczenia interwencji państw w gospodarkę.** Przez lata polityka konkurencji próbowała zapewniać równe warunki dla firm i państw członkowskich. W ostatnich latach doszło jednak do rozluźnienia tych zasad – najpierw przez pandemię, potem przez inwazję Rosji na Ukrainę, a dziś przez rosnące napięcia międzynarodowe. Presja ze strony Chin i USA zmusza Unię Europejską do zwiększenia wsparcia państwa dla firm, co dzieje się poprzez elastyczniejsze podejście do pomocy publicznej i ewolucję jej mechanizmów (Ilnicki i in., 2023).
- **System pomocy publicznej w UE opiera się na trzech filarach: pomocy de minimis, pomocy nienotyfikowanej oraz pomocy notyfikowanej.** Pomoc de minimis pozwala na udzielenie wsparcia danej firmie, nieprzekraczającego 300 tys. EUR w ciągu trzech lat, bez konieczności wyrażania zgody przez Komisję Europejską. Państwa nie przesyłają jej również danych o wykorzystaniu tego mechanizmu, co utrudnia analizę jego wykorzystania w UE. W 2023 r. w Polsce w ten sposób udzielono pomocy o wartości ponad **10 mln PLN**.
- Pomoc nienotyfikowana, regulowana przez **General Block Exemption Regulation (GBER)**, pozwala na przyznawanie wsparcia bez uprzedniej zgody Komisji, choć z obowiązkiem jej poinformowania. W 2023 r. w UE udzielono w ten sposób pomocy o wartości **65,78 mld EUR**. Dodatkowo, kolejne 4,69 mld EUR oraz 65,8 mln EUR przeznaczono odpowiednio na wydatki w ramach rozporządzeń Agriculture Block Exemption Regulation (ABER) oraz Fisheries Block Exemption Regulation (FBER).
- **Pomoc notyfikowana obejmuje dwa mechanizmy.** Pierwszy opiera się na wytycznych unijnych, m.in. CEEAG, RDI, RAG i IPCEI, na podstawie których w 2023 r. przyznano łącznie **66,24 mld EUR** wsparcia. Drugi to **Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)**, wdrożony w 2022 r. jako odpowiedź na skutki rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Do końca 2025 r. możliwe jest korzystanie z zapisów tego programu w obszarach związanych z przejściem do gospodarki zeroemisyjnej – w 2023 r. w ramach TCTF udzielono **39,45 mld EUR** pomocy.
- Pomoc notyfikowana umożliwia większe wsparcie niż mechanizm pomocy nienotyfikowanej, ale wiąże się z dłuższym, **kilkumiesięcznym**, okresem oczekiwania na decyzję Komisji. TCTF wypełnił lukę między tymi dwoma mechanizmami i pozwolił na szersze finansowanie z pomocy publicznej przy skróceniu procesu decyzyjnego Komisji do **trzech tygodni**. Dane za 2023 r. wskazują, że wszystkie trzy mechanizmy pomocy publicznej (dla których dostępne są dane) odgrywały podobnie istotną rolę.

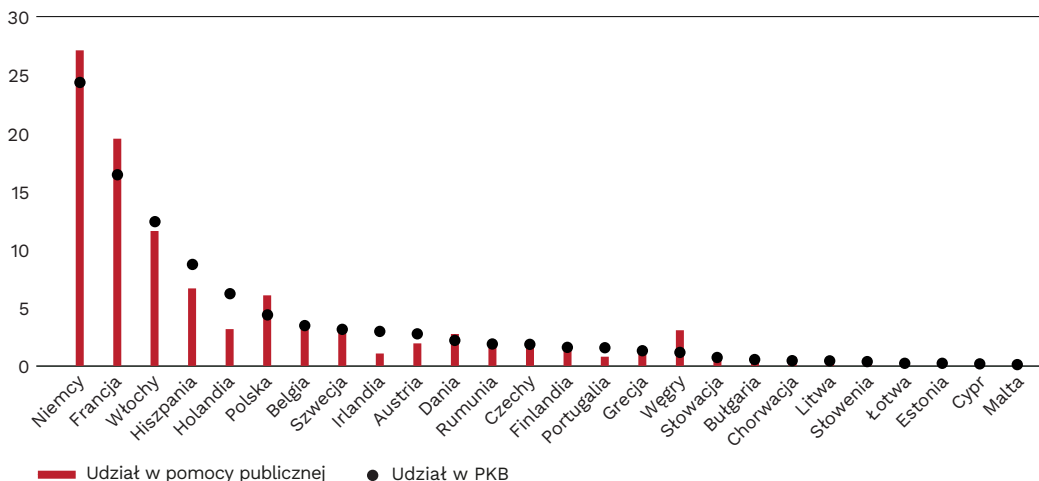
Wykres 1. Pomoc publiczna w UE z podziałem na mechanizmy (w mld EUR)



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

- **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 wydatkami przeciwdziałającymi zaburzeniom na rynku rolnym, spowodowanymi inwazją Rosji na Ukrainie. W 2022 r. udział Polski w unijnych wydatkach na pomoc publiczną wyniósł jedynie 2,8 proc., zaś Niemiec 32 proc.

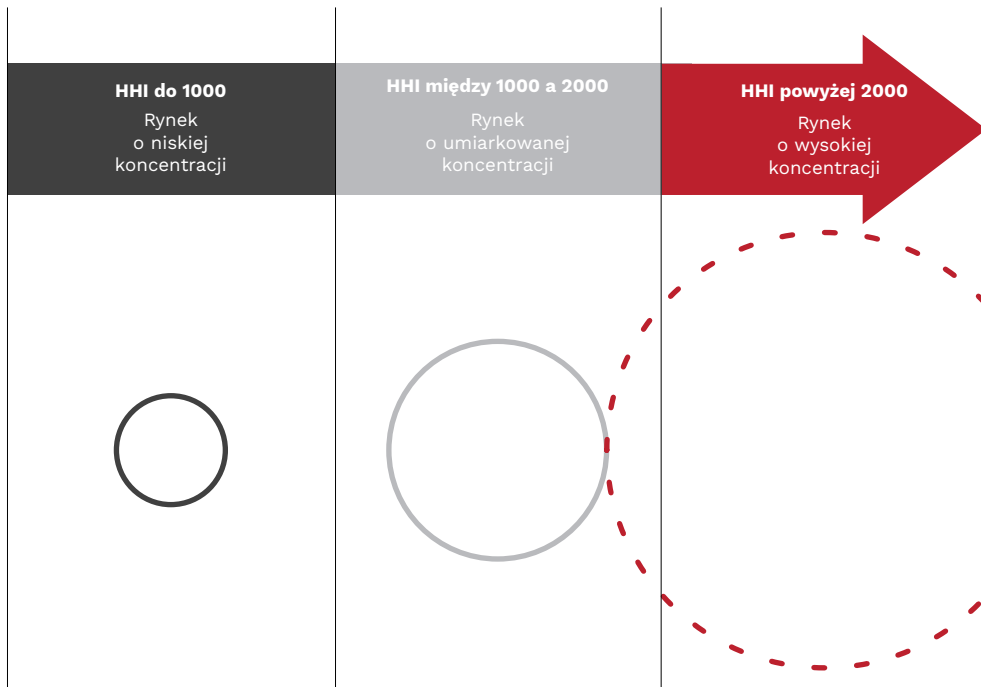
Wykres 2. Udział państw członkowskich w wydatkach na pomoc publiczną i w PKB w 2023 r. (w proc.)



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

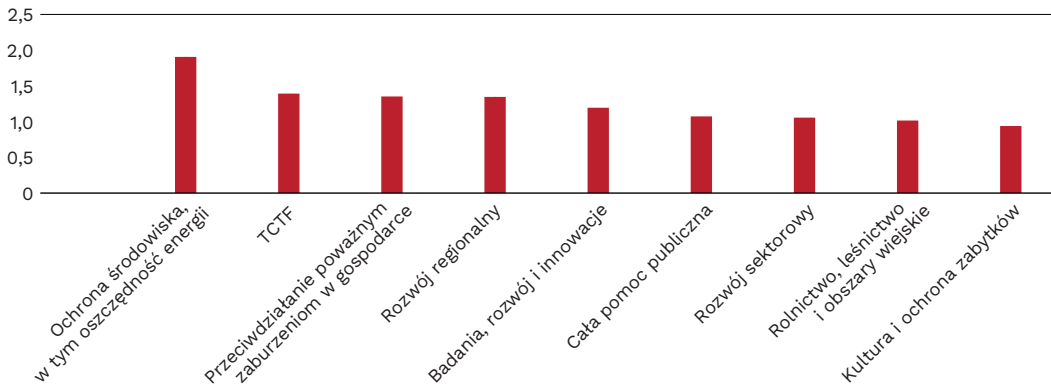
Nowy mechanizm może doprowadzić do nierównowagi

- W związku z wyzwaniami geopolitycznymi Komisja Europejska wprowadza nowy mechanizm pomocy publicznej – **Clean Industrial State Aid Framework (CISAF)**. Ma on zastąpić dotychczasowy **Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)** i opierać się na doświadczeniach z jego stosowania. O ile celem TCTF było przeciwdziałanie skutkom inwazji Rosji na Ukrainę i wspomaganie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, o tyle CISAF ma służyć już tylko temu drugiemu celowi. Wprowadzenie CISAF rodzi jednak poważne zagrożenia dla równowagi pomocy publicznej w UE. Największym wyzwaniem dla wspólnego rynku może okazać się możliwość obniżania cen energii dla przemysłu, jej wpływ będzie jednak zależny od praktyki udzielania pozwoleń. Komisja Europejska analizując wpływ pomocy publicznej bazuje na danych dla całego rynku wewnętrznego, jednak poważne nierównowagi istnieją przede wszystkim na poziomie sektorowym, w tym szczególnie w sektorach związanych z transformacją energetyczną.



- Nierównowagę tę można próbować oszacować, wykorzystując współczynnik koncentracji – poprzez obliczenie **Indeksu Herfindahla-Hirschmana (HHI, wzór zamieściliśmy w aneksie)** dla wydatków na pomoc publiczną w państwach UE i porównanie go z analogicznym indeksem dla ich udziału w PKB Unii. Jeśli indeks HHI dla pomocy publicznej jest istotnie wyższy niż dla PKB, to oznacza, że największe gospodarki wydają na pomoc publiczną więcej, niż wynikałoby to z ich udziału w unijnym PKB. W przypadku całkowitych wydatków na pomoc publiczną różnice te nie są uderzające – **HHI dla pomocy publicznej w 2023 r. wyniósł 1393, podczas gdy HHI dla PKB państw członkowskich UE – 1230.** Jednak w odniesieniu do poszczególnych kategorii pomocowych sytuacja wygląda już inaczej.
- W kategorii „**Ochrona środowiska i oszczędzanie energii**” – najbardziej zbliżonej do obszaru, który ma objąć CISAF – w latach 2020-2023 wskaźnik HHI wzrósł do **2146, a dla tej samej kategorii w ramach instrumentu TCTF osiągnął aż 4243.** W 2023 r., wśród kategorii, na które przeznaczono najwięcej środków, wskaźnik ten osiągnął w ochronie środowiska wartość 2480, podczas gdy dla kolejnej najbardziej skoncentrowanej kategorii, „Przeciwdziałanie poważnym zaburzeniom w gospodarce”, osiągnął wartość 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.

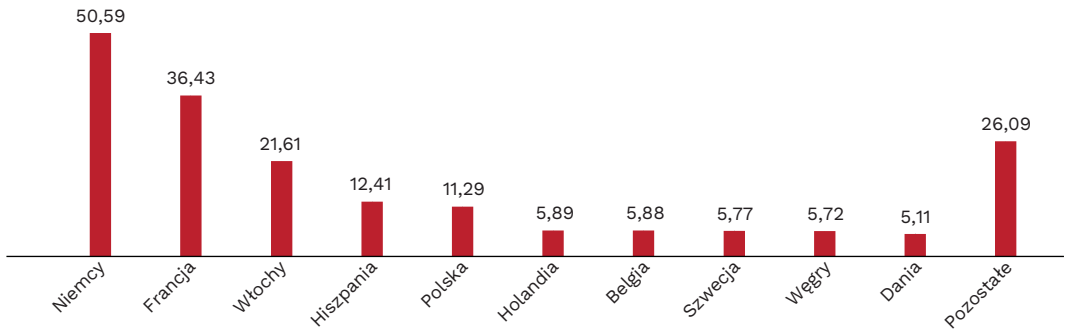
Wykres 3. Stosunek HHI dla największych pod względem wydatków kategorii celów, na które przeznaczano pomoc publiczną do HHI PKB w UE w 2023 r.



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

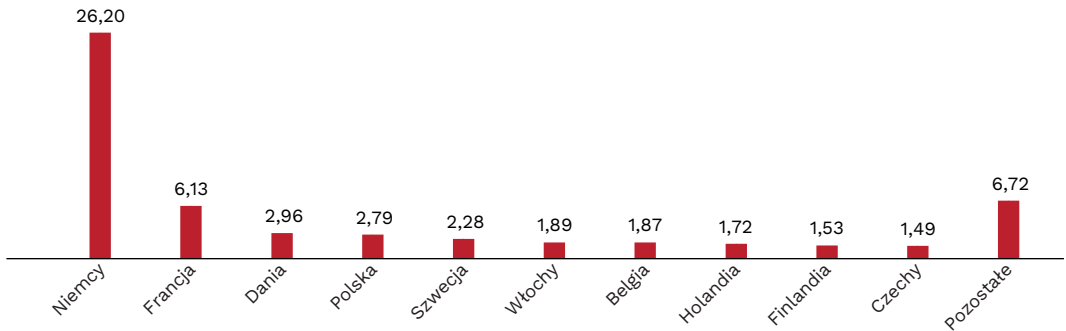
- **W latach 2022-2023 udział Niemiec w wydatkach w ramach mechanizmu TCTF wyniósł 48 proc.,** podczas gdy ich udział w całej pomocy publicznej wyniósł 30 proc., a w PKB 24 proc. Prawdopodobna ekspansja fiskalna Niemiec i mniejsze możliwości takiego wsparcia w innych państwach stwarza ryzyko zwiększenia dysproporcji na rynku unijnym.

Wykres 4. Wydatki na pomoc publiczną w 2023 r. wśród 10 państw wydających na nią najwięcej (w mld EUR)



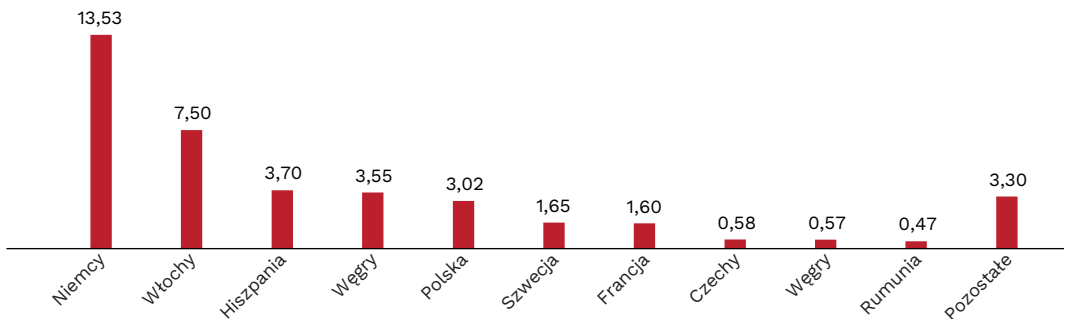
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Scoreboard State Aid data.

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.

Wykres 6. Pomoc publiczna w ramach mechanizmu TCTF w 2023 r. wśród 10 najwięcej wydających w ramach tego mechanizmu państw (w mld EUR)

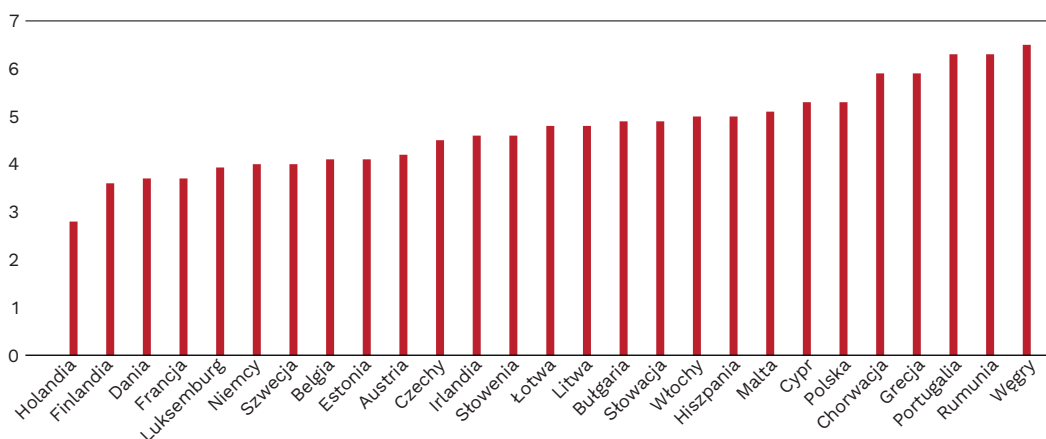


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Scoreboard State Aid data.

Nierównowaga w dostępie do kapitału

- Poza nierównowagą sektorową w pomocy publicznej istotna jest również **kwestia braku wystarczającego uwzględnienia kosztów kapitału**. To właśnie w okolicznościach wysokich kosztów kapitału pomoc publiczna może być najbardziej uzasadniona i finansować projekty, które w innych państwach mogłyby otrzymać finansowanie rynkowe. W obecnych warunkach jednak 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. Nierównowaga w dostępie do kapitału jest obrazowana przez **WACC (Weighted Average Cost of Capital)**. Jego niższe wartości oznaczają łatwiejszy dostęp do prywatnego finansowania. Analiza jego wartości dla państw UE wskazuje, że **najłatwiejszy dostęp do kapitału jest właśnie w państwach najczęściej wykorzystujących pomoc publiczną (Francja, Niemcy)**. Z tego względu, KE powinna uwzględnić ten wskaźnik już na etapie wydawania zgody na pomoc publiczną dla danego kraju i zawrzeć go w szacunku ryzyka dla wspólnego rynku (a nie jedynie obliczając lukę inwestycyjną). Przykładowo, ujęcie WACC we wzorzec HHI pozwala na podniesienie tego indeksu dla 2023 r. w kategorii „Ochrona środowiska i oszczędzanie energii” dla pomocy notyfikowanej, z 3737 aż do 5103.

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



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

Potrzeba wzmocnienia projektów międzykrajowych

- Narastanie nierówności w wykorzystaniu pomocy publicznej jest można 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. Nie jest to wynik imponujący, w samym 2023 r. wydatki na pomoc publiczną w UE wyniosły 187 mld EUR. Wzmocnienie tego mechanizmu powinno zachęcać państwa członkowskie w większym stopniu do lokowania tańcucha dostaw w innych krajach UE. Takie wzmocnienie może się odbyć poprzez dofinansowanie projektów IPCEI z budżetu unijnego. Alternatywnie, w przypadku państw członkowskich, które są gotowe przeznaczyć na pomoc publiczną więcej niż wynosi ich udział w PKB UE, mógłby powstać mechanizm składkowy, zasilający fundusz finansujący inwestycje w ramach mechanizmu IPCEI. Takie rozwiązanie sugerował w trakcie przygotowywania swojego raportu Enrico Letta, który zwrócił uwagę na zaburzenia jednolitego rynku związane z pomocą publiczną. Takie opłaty czy składki byłyby związane z wielkością dysproporcji, które są widoczne w udzielanym wsparciu dla firm, pomiędzy państwami członkowskimi a ich udziałem w unijnym PKB. Jest to również istotne, ponieważ propozycje wzmocnienia IPCEI znalazły się również w tzw. raporcie Draghiego (2024). Autor wobec wyzwań geopolitycznych, proponuje rozszerzenie mechanizmu o wszystkie formy innowacji, które mogą popchnąć Europę ku granicy technologicznej w sektorach strategicznych, m.in. OZE, *clean tech*, *bio tech*, telekom, przemysł obronny. Takie rozszerzenie definicji również spowodowałoby wzrost jego atrakcyjności wobec projektów realizowanych przez państwa członkowskie indywidualnie.

Aneks metodologiczny

- **Wzór Indeksu Herfindahla–Hirschmana (HHI)**

$$HHI_{PP} = \sum_{i=1}^N \left(\left(\frac{PP_i}{PP_{UE}} \right) * 100 \right)^2,$$

gdzie:

PP_i – kwota pomocy państwa przyznana w państwie członkowskim i ,

PP_{UE} – całkowita kwota pomocy państwa przyznana w danym roku we wszystkich państwach członkowskich UE.

- **Wzór Indeksu Herfindahla–Hirschmana (HHI) z uwzględnieniem średniego ważonego kosztu kapitału (WACC)**

$$HHI_{PP} = \sum_{i=1}^N \left(\left(\frac{PP_i}{PP_{UE}} \right) * 100 * \frac{WACC_{UE}}{WACC_i} \right)^2,$$

gdzie:

$WACC_{UE}$ – średnioważony koszt kapitału w UE obliczony jako średnia wartości ważona WACC poszczególnych sektorów, ważona ich udziałem w całkowitej kwocie pomocy państwa,

$WACC_i$ – średni ważony koszt kapitału w państwie członkowskim i , obliczony jako średnia ważona wartości sektorowego WACC w tym państwie, ważona ich udziałem w całkowitej kwocie pomocy państwa przyznanej w tym państwie.

Bibliografia

- Draghi, M. (2024), *The future of European competitiveness*, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en [dostęp: 26.06.2025].
- Komisja Europejska (2020), *State Aid Scoreboard 2022*, Bruksela.
- Komisja Europejska (2022), *State Aid Scoreboard 2023*, Bruksela.
- Komisja Europejska (2023), *State Aid Scoreboard 2024*, Bruksela, https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en [dostęp: 26.06.2025].
- Komisja Europejska (2025), *List of Member State measures approved under Temporary Crisis Transition Framework*, Bruksela, https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/1b687754-5eab-4447-bcbb-da0eb9ae61b9_en?filename=State_aid_TCTF_decisions.pdf [dostęp: 26.06.2025].
- Ilnicki, R., Leśniewicz, F., Lipiński, K., Wąsiński, M. (2023), *Jednolity rynek w czasie burzy. Walka o zachowanie konkurencyjności i spójności w dobie rosnącego protekcjonizmu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/12/Jednolity-rynek.pdf> [dostęp: 26.06.2025].
- Performance Review Body (PRB) (2021), *Cost of Capital Guidelines*, European Commission, Brussels, https://eu-single-sky.transport.ec.europa.eu/document/download/72acd0a8-0bd4-48b8-816d-1393346563c7_en?filename=prb_cost_of_capital_report_2021_published.pdf [dostęp: 26.06.2025].
- UOKiK (2024), *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2023 roku*, Warszawa, <https://uokik.gov.pl/bip/raporty-pomoc-publiczna> [dostęp: 26.06.2025].

Polski Instytut Ekonomiczny

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