

## **Nowe ukierunkowanie pomocy publicznej na B+R+I w Unii Europejskiej na lata 2014–2020<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Pomoc publiczna stanowi przykład interwencji państwa w celu realizacji określonych interesów społeczno-gospodarczych przez zmianę zachowania przedsiębiorców. W efekcie udzielonej pomocy podmioty gospodarcze przestają działać zgodnie z zasadami rynkowymi, a zaczynają podporządkowywać się kierunkom wyznaczonym w ramach polityki gospodarczej. Z jednej strony pomoc publiczna powinna ograniczać lub całkowicie eliminować tzw. zawodności rynku, kiedy przedsiębiorcy z własnej woli nie podejmują lub nie są zainteresowani realizowaniem określonych działań. Z drugiej strony pojawia się problem zawodności państwa ze względu na ograniczenia w dostępie do informacji, brak odpowiedniej wiedzy biznesowej, biurokratyczne i administracyjne procedury, a także potencjalne wpływy polityczne. W przypadku dobrze zidentyfikowanych zawodności państwo powinno być w stanie określić cele i instrumenty interwencji podejmowanych w tradycyjnych politykach, w których prowadzeniu od wielu lat nabyło już doświadczenie. Nieco inaczej jest w przypadku nowych polityk, np. polityki innowacyjnej, której owocem mają być innowacje, a więc techniki, technologie, towary i usługi, których jeszcze nie ma. Pojawia się zatem problem już nie tylko wiedzy (lub raczej jej braku) po stronie administracji publicznej na temat sposobu prowadzenia działalności gospodarczej i oceny sensowności udzielanej pomocy oraz negatywnych konsekwencji w postaci zniekształconej konkurencji, ale przede wszystkim wiedzy na temat możliwości, zakresu, czasu wprowadzenia i wykorzystania innowacji. Z definicji zaproponowanej przez J. Schumpetera

---

\* Dr hab. **Adam A. Ambroziak** – prof. SGH, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, e-mail: adam.ambroziak@sgh.waw.pl.

<sup>1</sup> Artykuł jest efektem badań statutowych prowadzonych w Kolegium Gospodarki Światowej SGH sfinansowanych ze środków dotacji statutowej KGŚ SGH.

wynika, że innowacja jest to zmiana w produkcji i dystrybucji dokonana przez przedsiębiorcę burzącego dotychczasowy stan równowagi na rynku. Ponieważ sam przedsiębiorca, wprowadzający dane zmiany, nie zna ich wyniku, a jedynie może przewidywać pewne efekty, trudno spodziewać się, aby administracja publiczna była w stanie precyzyjnie określić zarówno kierunki, zakres, jak i wyniki pożądanych innowacji. W konsekwencji bardzo wrażliwą kwestią staje się prowadzenie polityki innowacyjnej przez państwo, szczególnie gdy wykorzystywane są środki podatków w postaci pomocy publicznej.

Komisja Europejska, ograniczając możliwość udzielania pomocy publicznej ze względu na potencjalne negatywne efekty w postaci zniekształcania konkurencji, dopuściła jednak pewne instrumenty pomocowe, obwarowując je wieloma kryteriami<sup>2</sup>. Jednym z nich jest intensywność pomocy publicznej określana przez maksymalną dopuszczalną wartość udzielonego wsparcia w stosunku do kosztów kwalifikowanych. Przyjmuje się, że im wyższe są dopuszczalne pułapy, tym występujące zjawisko zawadności rynku jest poważniejsze, wymaga proporcjonalnie większego zaangażowania środków publicznych, a jednocześnie w relatywnie mniejszym stopniu może zniekształcać konkurencję. W przypadku pomocy na badania, rozwój i innowacyjność (B+R+I) Komisja Europejska przyjmuje dość liberalne podejście, ograniczając, jak się wydaje, w niewielkim stopniu udzielanie wsparcia finansowego ze źródeł publicznych. Jednakże dywersyfikując poziomy intensywności dopuszczalnego wsparcia, uzależniając ich wysokość od kategorii (wielkości) beneficjenta oraz etapu prowadzonych badań w stosunku do komercjalizacji ich wyników, ukierunkowuje w rzeczywistości działania przedsiębiorców na rynku wewnętrznym UE.

Biorąc powyższe pod uwagę, celem niniejszego artykułu jest określenie kierunków zmian w zakresie założeń, beneficjentów i oczekiwanych efektów pomocy publicznej na badania, rozwój i innowacyjność. Kryteria dopuszczalności tego rodzaju pomocy uregulowane w prawie unijnym określają przypadki, kiedy dane wsparcie może być udzielone, co jednocześnie nie tylko warunkuje zachowanie państw członkowskich, ale, jak już wspomniano, również ukierunkowuje działania przedsiębiorców. W związku z tym zostaną poddane analizie zmiany przepisów Wytycznych ws. pomocy na B+R+I obowiązujące w latach 2007–2013 (dalej Wytyczne z 2006 r.<sup>3</sup>) oraz

---

<sup>2</sup> A.A. Ambroziak, *Recent Changes and Developments in State Aid for Research, Development and Innovation in the European Union*, "Studia Europejskie", nr 4/2016, s. 73–94.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, *Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną*, Dz. Urz. C 323, 30.12.2006, s. 1.

w latach 2014–2020 (Wytyczne z 2014 r.<sup>4</sup>). Badanie obejmie przewidziane w wytycznych Komisji Europejskiej pięć kategorii pomocy na B+R+I: pomoc na realizację projektów badawczo-rozwojowych, pomoc na studia wykonalności, pomoc na budowę lub modernizację infrastruktury badawczej, pomoc na działalność innowacyjną, pomoc dla klastrów innowacyjnych. Analizie poddana zostanie również instytucja klauzuli dostosowawczej przewidzianej prawem unijnym, jako szczególnego przypadku dopuszczalnej pomocy na B+R+I.

## Projekty badawczo-rozwojowe

Projekty badawczo-rozwojowe stanowią główny i klasyczny cel wsparcia środkami pomocy publicznej. Ich celem jest wykonanie niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym, naukowym lub technicznym i o jasno określonych z góry celach. Zgodnie z wytycznymi z 2014 r. omawiane projekty badawczo-rozwojowe obejmują swoim zakresem badania podstawowe oraz stosowane. Według Komisji Europejskiej, wsparcie publiczne na rzecz tego rodzaju badań wynika z występowania zawodności rynku w postaci pozytywnych efektów zewnętrznych, niedoskonałości bądź asymetrii informacji lub też problemów z koordynacją.

Jeśli chodzi o badania podstawowe, to stanowią one prace eksperymentalne lub teoretyczne podejmowane przede wszystkim w celu zdobycia nowej wiedzy o podstawowych zjawiskach i obserwowalnych faktach bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne. W związku z tym, że prawdopodobieństwo zniekształcenia konkurencji przez wsparcie publiczne badań podstawowych, których efekty mogą być wykorzystywane w zasadzie powszechnie, utrzymano na lata 2014–2020, w porównaniu do poprzedniego okresu planowania, możliwie najwyższą dopuszczalną intensywność pomocy do poziomu 100% kosztów kwalifikowanych. Ponadto wyniki badań podstawowych najczęściej nie są sprofilowane do wykorzystania przez jednego przedsiębiorcę czy ich wąską grupę, co oznacza konieczność ich szerokiego rozpowszechniania. W takiej sytuacji trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem o istnieniu pozytywnego efektu zewnętrznego, który występuje jako zawodność rynku polegająca na ograniczonym zainteresowaniu finansowania ze źródeł prywatnych badań, z których choć częściowo mogą skorzystać konkurenci. Jednocześnie trudno zidentyfikować warunki, przy jakich prywatni inwestorzy byłiby zainteresowani finansowaniem badań podstawowych, których zastosowanie w biznesie jest ograniczone lub praktycznie żadne.

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną*, Dz. Urz. UE C 198, 27.06.2014, s. 1

Natomiast w ramach badań stosowanych można wydzielić dwie ich kategorie: badania przemysłowe i eksperymentalne prace rozwojowe. Pierwsze z nich oznaczają badania planowane lub badania krytyczne mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności w celu opracowania nowych lub wprowadzenia znaczących ulepszeń do istniejących produktów, procesów lub usług. Według Komisji, tego rodzaju działania w nieco większym stopniu przybliżają do wprowadzenia ostatecznego produktu na rynek, stąd utrzymano dotychczasowy poziom maksymalnej intensywności pomocy do 50% kosztów kwalifikowanych. Na uwagę zasługuje fakt, że wytyczne z 2014 r. przewidują zaliczenie do badań przemysłowych również budowę prototypów w środowisku laboratoryjnym oraz linii pilotażowych niezbędnych do walidacji technologii generycznych. Zmiana kwalifikacji, w porównaniu do wytycznych z 2006 r. prowadzi do podwojenia dopuszczalnej pomocy na tego rodzaju działania. Oznacza to zatem, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń Komisja Europejska doszła do wniosku, że wspieranie ich nie stanowi znaczącego zniekształcenia konkurencji ze względu na relatywnie wciąż duże oddalenie od ostatecznego rynku. Czasami bowiem niektóre prototypy nie mogą zostać wykorzystane komercyjnie, jednakże muszą potwierdzić poprawność badanej koncepcji.

Natomiast eksperymentalnymi pracami badawczymi, jako kategorię badań stosowanych, określa się zdobywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i biznesu w celu opracowania nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług. Mogą one również obejmować opracowanie prototypów, demonstracje, projekty pilotażowe i walidację nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług w środowisku stanowiącym model warunków rzeczywistego funkcjonowania. Część wymienionych prototypów i projektów pilotażowych może być wykorzystana do celów komercyjnych. Kategoria tej pomocy obejmuje swoim zakresem prace badawcze w niewielkim stopniu oddalone od pełnej komercjalizacji i wprowadzenia na rynek, i w konsekwencji maksymalną intensywność wsparcia publicznego określono na 25% kosztów kwalifikowanych.

Jeśli chodzi o przytoczone intensywności pomocy publicznej, to zgodnie z praktyką Komisji, podobnie jak na podstawie wytycznych z 2006 r., w prawie wszystkich zmodernizowanych przepisach w ramach reformy z 2012 r.<sup>5</sup> wielkość intensywności może być zwiększona o 10 punktów procentowych dla średnich i 20 punktów procentowych dla małych firm

---

<sup>5</sup> Komisja Europejska, Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, COM(2012) 209, 8.05.2010.

na lata 2014–2020. Na uwagę zasługują jednak dwie kwestie (patrz tabela 1). Po pierwsze, dla badań stosowanych, po spełnieniu określonych warunków, wspomniane intensywności można zwiększyć o 10 punktów procentowych w przypadku badań przemysłowych i 15 punktów dla eksperymentalnych prac rozwojowych. Na podstawie wytycznych z 2014 r. kryteriami umożliwiającymi większą intensywność są: (a) fakt skutecznej współpracy między przedsiębiorstwami (zaś w przypadku dużych firm – współpraca transgraniczna lub z co najmniej jednym MŚP) lub współpraca między przedsiębiorstwem i organizacją prowadzącą badania oraz (b) szerokie upowszechnienie wyników. Przytoczone rozwiązania zdecydowanie promuje MŚP, jak również włączanie firm z tego sektora do badań i rozwoju.

Podobnie jak miało to miejsce w latach 2007–2013, w okresie 2014–2020, jeśli chodzi o ominięcie obowiązku notyfikowania, ogólne rozporządzenie wyłączające<sup>6</sup> jest nieco bardziej restrykcyjne i precyzuje, że w przypadku współpracy firm żadne pojedyncze przedsiębiorstwo nie ponosi więcej niż 70% kosztów kwalifikowanych, a przy kooperacji z organizacją badawczą musi ona upowszechniać wiedzę, ponosić co najmniej 10% kosztów kwalifikowanych i mieć prawo do publikowania własnych wyników badań. W ten sposób Komisja Europejska realizuje dwa główne cele, ograniczając w ten sposób zawodności rynku. Po pierwsze, zachęca do współpracy między firmami, a w przypadku dużych przedsiębiorstw, do włączania w projekty MŚP lub firm z innych państw członkowskich. Po drugie, przyczynia się do występowania efektu rozlewania się (ang. *spill-over*) wiedzy i wyników badań finansowanych ze środków publicznych, w tym przez angażowanie ośrodków badawczych. Można jednak mieć wątpliwości, czy rzeczywiście sektor MŚP może efektywnie wspierać duże przedsiębiorstwa, dysponujące znacznie większym zapleczem badawczym o istotnym doświadczeniu. Zachęta w postaci pomocy publicznej dla dużego przedsiębiorstwa przy współpracy z MŚP może budzić poważne wątpliwości co do konieczności interwencji państwa, gdyż jeśli MŚP reprezentuje pewien potencjał badawczy, z pewnością duży kooperator skorzysta bez pomocy publicznej. W przeciwnym wypadku można się spodziewać sztucznych powiązań duży–mały przedsiębiorca w celu pozyskania środków publicznych.

Warto jednakże zwrócić uwagę na pewne novum w podejściu Komisji Europejskiej do pomocy indywidualnej na działania badawczo-rozwojowe. Poprzednie wytyczne nie przewidywały żadnego podnoszenia omawia-

---

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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, 26.06.2014, s. 1.

nych progów dla indywidualnych projektów badawczo-rozwojowych. Jednakże doświadczenia ostatnich lat skłoniły Komisję Europejską do zmiany swojego podejścia, wprowadzając dodatkowe wymogi dla tego typu projektów pomocowych na lata 2014–2020. W ich przypadku wymagane jest co prawda notyfikowanie projektowanej pomocy, jednakże w odniesieniu do obu kategorii pomocy na badania przemysłowe i pomocy na eksperymentalne prace rozwojowe zaproponowała podwyższenie poziomów maksymalnej intensywności wsparcia dla małych, średnich i dużych firm do odpowiednio 80%, 70% i 60%, a w przypadku współpracy z innymi aktorami badań i upowszechniania ich wyników nawet do 90%, 80% i 70%. Wartości te przewidziano w wytycznych z 2014 r., co oznacza, że istnieje obowiązek każdorazowego notyfikowania takiej pomocy indywidualnej, jednakże zostawiono istotną przestrzeń do wspierania szczególnie ważnych badań stosowanych aż do 70% kosztów kwalifikowanych. Jednocześnie, aby nie nastąpiło zniekształcenie konkurencji, Komisja zobowiązała się do oceny proporcjonalności pomocy i weryfikacji, czy (a) kwota zadeklarowanego wsparcia nie przekracza minimum niezbędnego do tego, aby projekt był wystarczająco rentowny lub też (b) istnieje trudność z przyciągnięciem finansowania dłużnego na rynku.

Warto również zauważyć, że w przepisach na lata 2014–2020 nie ma postanowień obowiązujących na podstawie wytycznych z 2006 r., które stanowiły, że w przypadku gdy projekty pilotażowe lub demonstracyjne były następnie wykorzystywane do celów komercyjnych, wszelkie przychody uzyskiwane z tego tytułu należało odjąć od kwoty kosztów kwalifikowanych. Oznaczało to zmniejszenie dopuszczalnej kwoty pomocy oraz ograniczenie swobody w wykorzystywaniu prototypów w działalności komercyjnej. Chodziło wówczas bowiem o zmniejszenie możliwości występowania zjawiska przenoszenia przedmiotu objętego pomocą publiczną ze sfery badawczo-naukowej do sfery produkcyjnej. Według von Wendlanda, odejście przez Komisję od tego wymogu wynika z praktycznej trudności w wyliczeniu przyszłych przychodów z wykorzystywania prototypów, których żywotność mogła być bardzo długa<sup>7</sup>. W konsekwencji uznano, że wymóg ten może stanowić na tyle znaczące ograniczenie dla potencjalnych innowatorów, że zrezygnowano z niego w przepisach na lata 2014–2020. Podejście to zdecydowanie ułatwia komercjalizację wyników badań, gdyż nie powstrzymuje beneficjentów

---

<sup>7</sup> B. von Wendland, *New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: 'Not a Revolution but a Silent Reform'*, "European State Aid Law Quarterly", No. 1/2015, s. 27.

Tabela 1. Zmiana dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej na realizację projektów badawczo-rozwojowych w latach 2007–2013 i 2014–2020 (w %)

Kategorie pomocy	Małe przedsiębiorstwo		Średnie przedsiębiorstwo		Duże przedsiębiorstwo	
	GBER z 2008 r. i 2014 r.		GBER z 2008 r. i 2014 r.		GBER z 2008 r. i 2014 r.	
	Wytyczne z 2006 r. i z 2014 r.	Wytyczne z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i z 2014 r.	Wytyczne z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i z 2014 r.	Wytyczne z 2014 r.
Badania podstawowe	Program pomocowy indywidualna	Pomoc indywidualna	Program pomocowy indywidualna	Pomoc indywidualna	Program pomocowy lub pomoc indywidualna	Pomoc indywidualna
Badania przemysłowe	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Pomoc uzależniona od: - skutecznej współpracy między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwem i organizacją prowadzącą badania; - szerokiego upowszechnienia wyników	70%	80%	60%	70%	50%	60%
Eksperymentalne prace rozwojowe	80%	90%	75%	80%	65%	70%
Pomoc uzależniona od: - skutecznej współpracy między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwem i organizacją prowadzącą badania; - szerokiego upowszechnienia wyników	45%	80%	35%	70%	25%	60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. C 323, 30.12.2006, s. 1; Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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 (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. L 214, 9.08.2008; Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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, 26.06.2014, s. 1; Komisja Europejska, Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. UE C 198, 27.06.2014, s. 1.

pomocy przed korzystaniem biznesowym z wyników prac badawczo-rozwojowych. Jednocześnie może to przyczynić się do znaczącego ograniczenia konkurencji i gorszej pozycji tych przedsiębiorców, którzy nie skorzystali ze wsparcia publicznego.

Warto również odnotować istotną zmianę w zakresie obowiązku notyfikowania przypadków pomocy indywidualnej na projekty badawczo-rozwojowe. W ogólnym rozporządzeniu wyłączeniowym z 2014 r.<sup>8</sup>, w porównaniu do rozporządzenia z 2008 r.<sup>9</sup>, podwojono wartości progów, powyżej których należy notyfikować pomoc indywidualną na omawiane cele (patrz tabela 2). W praktyce oznacza to znaczące uwolnienie od administracyjnych i proceduralnych wymogów pojedynczych projektów badawczo-rozwojowych na lata 2014–2020. Brak konieczności notyfikacji, a w konsekwencji czasami wielomiesięcznego oczekiwania na wyrażenie pozytywnej decyzji przez Komisję powinny znacząco ułatwić realizację wsparcia, a w efekcie przyspieszyć prowadzenie samego projektu i osiąganie założonych efektów. Wydaje się, że jest to szczególnie istotne w okresie, kiedy kolejne zmiany techniczne i technologiczne, jak i kolejne innowacyjne towary i usługi są oferowane coraz szybciej, a okresy między kolejnymi kamieniami milowymi stają się coraz krótsze.

## **Studia wykonalności**

Pomoc na rzecz studiów wykonalności dotyczących projektów badawczo-rozwojowych jest ukierunkowana na wyeliminowanie zawodności rynku w postaci niedoskonałości i asymetrii informacji. Studia te stanowią, według nomenklatury Komisji Europejskiej, ocenę i analizę potencjału projektu, których celem jest wsparcie procesu podejmowania decyzji przez obiektywne i racjonalne określenie mocnych i słabych stron projektu oraz możliwości i zagrożeń z nim związanych, a także wskazanie zasobów niezbędnych do przeprowadzenia projektu i perspektyw na jego ostateczne pomyślnie zakończenie.

W tym przypadku intensywność pomocy została ustalona na lata 2014–2020 dla dużych, średnich i małych przedsiębiorców na poziomie odpowiednio 50%, 60% i 70% kosztów kwalifikowanych. W porównaniu

---

<sup>8</sup> Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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, 26.06.2014, s. 1.

<sup>9</sup> Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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 (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz. Urz. L 214, 9.08.2008, s. 3.

do dotychczas obowiązujących przepisów w okresie 2014–2020 nastąpiło nieznaczne zmniejszenie intensywności pomocy na studia wykonalności badań przemysłowych oraz znaczący wzrost dla studiów na rzecz eksperymentalnych prac rozwojowych (tabela 2). Te relatywnie wysokie wskaźniki dopuszczalnej intensywności w odniesieniu do prac rozwojowych wynikają z przyjętego założenia, że studia wykonalności w tym przypadku są bardziej oddalone od rynku niż projekty realizowane na potrzeby badań przemysłowych. Podejście takie należy uznać za słuszne, gdyż umożliwia dywersyfikację i odróżnienie badań, których efekty mogą być relatywnie szybko skomercjalizowane, od tych na poziomie rozwojowym.

**Tabela 2. Zmiana dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej na realizację studiów wykonalności w latach 2007–2013 i 2014–2020 (w %)**

Kategoria pomocy na rzecz studiów wykonalności:	Małe przedsiębiorstwo		Średnie przedsiębiorstwo		Duże przedsiębiorstwo	
	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.
Na potrzeby badań przemysłowych	75%	70%	75%	60%	65%	50%
Na potrzeby eksperymentalnych prac rozwojowych	50%	70%	50%	60%	40%	50%

Źródło: ibidem.

## **Budowa lub modernizacja infrastruktury badawczej**

Pomoc na budowę i modernizację infrastruktury badawczej ma na celu niwelowanie zawodności rynku wynikających głównie z problemów koordynacji. W tym przypadku chodzi o budowę i rozbudowę infrastruktury badawczej, której obecność i wysoki poziom jakości i zaawansowania technicznego i technologicznego powinny skłonić przedsiębiorców do koncentrowania swoich badań w takich miejscach. W prawie unijnym przyjmuje się, że infrastruktura badawcza oznacza obiekty, zasoby i powiązane z nimi usługi, które są wykorzystywane przez środowisko naukowe do prowadzenia badań naukowych na wysokim poziomie. Definicja ta obejmuje podstawowe wyposażenie naukowe i materiał badawczy, zasoby

oparte na wiedzy (zbiory, archiwa i uporządkowane informacje naukowe), infrastrukturę dostępową opartą na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, infrastrukturę komputerową, oprogramowanie i infrastrukturę łączności<sup>10</sup>.

Przyjmuje się, że odpowiednia koordynacja przez państwo, przy wykorzystaniu środków publicznych, działań inwestycyjnych podmiotów gospodarczych budujących i udostępniających infrastrukturę powinna zapewnić stworzenie optymalnych warunków dla B+R+I, których bez wsparcia państwowego nie udałoby się osiągnąć. Mimo że dotychczas tego rodzaju pomocy nie przewidywały ani wytyczne z 2006 r., ani ogólne rozporządzenie wyłączone z 2008 r., Komisja Europejska od dłuższego już czasu obserwowała wspieranie działań inwestycyjnych w tej sferze. Przedsiębiorcy potrzebują coraz bardziej skomplikowanych badań, które można prowadzić jedynie w wyspecjalizowanych ośrodkach posiadających odpowiednią infrastrukturę i aparaturę. Jedynie w ograniczonym zakresie zapotrzebowanie to mogło być zaspokajane przez istniejące ośrodki naukowo-badawcze. W konsekwencji powstał rynek usług infrastruktury badawczej, który wymaga, według Komisji, wsparcia ze środków publicznych. W przypadku działania komercyjnego i przy korzystaniu ze środków publicznych wspomniana infrastruktura badawcza musi (a) być wykorzystywana wielokrotnie przy realizacji różnych projektów i (b) dostępna dla wszystkich zainteresowanych podmiotów na zasadach przejrzystych i niedyskryminacyjnych. Wymogi te wpisują się w koncepcję unijną wspierania infrastruktury otwartej na badania prowadzone przez przemysł.

Potrzeba istnienia infrastruktury badawczej została potwierdzona w decyzjach dotyczących zarówno perspektywy finansowej 2007–2013, jak i 2014–2020. W swojej decyzji z 2006 r. Parlament Europejski i Rada podkreśliły konieczność zoptymalizowania wykorzystania i rozwoju infrastruktur badawczych<sup>11</sup>. Temu celowi podporządkowano m.in. specjalny program „Możliwości” w ramach 7. Programu Ramowego. Zadaniem jego była optymalizacja wykorzystania i rozwój najlepszych infrastruktur badawczych istniejących w Europie oraz pomoc w stworzeniu we wszystkich dziedzinach nauki i techniki nowych infrastruktur badawczych o ogólnoeuropejskim znaczeniu, potrzebnych europejskiemu środowisku naukowemu do utrzymania się w czołówce postępu naukowego, i będących w stanie pomóc przemysłowi we wzmocnieniu podstaw wiedzy i technologicznego *know-how*. Ponadto wiele infrastruktur badawczych prze-

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Nr 723/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r..., op.cit., s. 1.

<sup>11</sup> Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), Dz. Urz. UE L 412, s. 1.

kształciło się z wielkich instytucji poświęconych prawie wyłącznie jednej dyscyplinie w instytucje świadczące usługi dla wielu różnych środowisk naukowych<sup>12</sup>. W konsekwencji w swoim programowym dokumencie pt. Unia innowacyjna wskazała, że przełomowe badania i innowacje w coraz większym stopniu wymagają światowej klasy infrastruktury. Komisja uznała bowiem, że przyciąga ona najlepszych naukowców do innowacyjnych klastrów i stanowi niezbędne zaplecze dla nowoczesnych rozwiązań. Biorąc powyższe pod uwagę, wskazano na konieczność przyznania priorytetu politycznego inwestycjom w infrastrukturę, a więc przy wykorzystaniu środków publicznych, jednocześnie zapewniając jej otwarcie dla partnerów ze sfery nauki i biznesu<sup>13</sup>.

W przypadku omawianej kategorii wielkość dopuszczalnego maksymalnego dofinansowania bez konieczności notyfikowania do Komisji Europejskiej ustalono na 50% kosztów kwalifikowanych. Warto zauważyć, że wytyczne z 2014 r. przewidują, że w przypadku notyfikowanych do Komisji, poza ogólnym rozporządzeniem wyłączeniowym, programów wsparcia inwestycji infrastrukturalnych poziom intensywności jest na tym samym poziomie. Wytyczne z 2014 r. przewidują jednak możliwość podwyższenia intensywności do 60%, co oznacza, że indywidualne projekty będą mogły uzyskiwać relatywnie większe wsparcie. Ogólne rozporządzenie wyłączające przewiduje próg notyfikacji na poziomie 20 mln euro.

Wydaje się, że szczególnie istotnym i w pełni uzasadnionym kryterium dopuszczalności wsparcia publicznego na budowę infrastruktury badawczej jest zapewnienie dostępności do niej na warunkach niedyskryminacyjnych. Ogólne rozporządzenie wyłączeniowe zwalnia z notyfikowania tylko takie projekty, które przewidują m.in., że ceny pobierane za prowadzenie i użytkowanie infrastruktury odpowiadają cenom rynkowym. Jednakże pewne preferencje można udzielić tym przedsiębiorcom, którzy finansują co najmniej 10% kosztów kwalifikowanych inwestycji w infrastrukturę. Aby uniknąć nadmiernej rekompensaty, wspomniane preferencje w dostępie muszą być proporcjonalne do wkładu przedsiębiorstwa w koszty inwestycji. Rozwiązanie to stanowi zachętę dla przedsiębiorców, aby inwestowali w infrastrukturę badawczą, szczególnie jeśli zamierzają lub potencjalnie będą z niej korzystać. To pozwala na zapewnienie większej dbałości o nią, a jednocześnie umożliwia firmom europejskim nie tyl-

---

<sup>12</sup> Decyzja Rady z dnia 19 grudnia 2006 r. dotycząca programu szczegółowego „Możliwości”, wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), DzUrz L400, s. 281

<sup>13</sup> Komisja Europejska, Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2010) 1161.

ko budowę nowoczesnej infrastruktury badawczej, ale przede wszystkim korzystanie z niej w ramach UE, co powinno przynieść wymierne korzyści w postaci poprawy ich pozycji na rynkach międzynarodowych. Dotychczas często firmy wskazywały na konieczność przenoszenia swoich badań np. do USA ze względu na dostępność tam odpowiedniej infrastruktury na światowym poziomie.

## **Działalność innowacyjna**

W wytycznych na lata 2014–2020 pojęciem działalności innowacyjnej objęto wiele dotychczas wyodrębnianych projektów. Wsparcie tego rodzaju działań ukierunkowane jest na niedoskonałości rynku związane z pozytywnymi efektami zewnętrznymi (przede wszystkim transferem wiedzy), ale także z problemami koordynacji i asymetrią informacji. Komisja Europejska zdecydowanie postawiła na pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, uznając, że to firmy z tego sektora borykają się z największymi problemami w dostępie do finansowania innowacyjnych, a często relatywnie bardziej ryzykownych projektów. Wytyczne z 2014 r. pogrupowały dotychczas obowiązujące kategorie pomocy na innowacje dla MŚP, modyfikując przede wszystkim zakres kosztów kwalifikowanych<sup>14</sup>. W latach 2014–2020 pomoc na działania innowacyjne MŚP można przyznawać na pokrycie następujących kosztów kwalifikowanych: (a) uzyskanie, walidację i ochronę patentów i innych wartości niematerialnych i prawnych, (b) oddelegowanie wysoko wykwalifikowanego personelu z organizacji prowadzącej badania i szerzącej wiedzę bądź z dużego przedsiębiorstwa oraz opłacenie usług doradczych w zakresie innowacji i wsparcia innowacji.

Jeśli chodzi o intensywność pomocy na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej dla MŚP, to wytyczne z 2006 r. przewidywały, że powinna ona odpowiadać temu, który dotyczyłby wsparcia działalności badawczej prowadzącej do danych praw własności przemysłowej (a więc od 35% dla eksperymentalnych prac rozwojowych prowadzonych przez średnie przedsiębiorstwa do 100% dla badań podstawowych realizowanych przez wszystkie MŚP, patrz tabela 1). Jednakże wytyczne z 2014 r. ujednoliciły ten poziom, przewidując, podobnie, jak i ogólne rozporządzenie wyłączaające, intensywność do 50% (patrz tabela 3). Podejście takie wynika prawdopodobnie z problemu braku czytelności, które poziomy intensywności powinny być stosowane w odniesieniu do pomocy na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej MŚP. Wprowadzone uproszczenie, mimo

---

<sup>14</sup> B. von Wendland, *op.cit.*, s. 31.

że w niektórych sytuacjach (szczególnie w przypadku patentów wynikających z badań przemysłowych) spowodowało obniżenie poziomu maksymalnego wsparcia, jednak – jak się wydaje – szczególnie w przypadku skomplikowanych działań badawczych, kiedy istotniejsza jest klarowność i niedwuznaczność przepisów niż ostateczna kwota dofinansowania, może być pozytywnie odebrane.

Nieco inaczej została uregulowana kwestia intensywności i kosztów pomocy na rzecz wypożyczenia wysoko wykwalifikowanego personelu. Według Komisji, jest to personel mający wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletnie, odpowiednie doświadczenie zawodowe. Osoby takie nie mogą zastępować innych pracowników, a ich praca musi dotyczyć działalności B+R+I. Zarówno wytyczne z 2006 r., jak i z 2014 r. przewidują maksymalną intensywność pomocy na poziomie 50% kosztów kwalifikowanych, jednakże regulacje na lata 2014–2020 wyeliminowały dotychczas obowiązującą restrykcję maksymalnego okresu 3 lat wsparcia. Rozwiązanie to uelastycznia możliwość zatrudniania wydelegowanych ekspertów, gdyż zarówno zwiększa możliwość czasu korzystania z ich wiedzy i doświadczenia przez MŚP, jak i zwiększa zainteresowanie po stronie zainteresowanych pracowników możliwością zawierania długookresowych kontraktów.

Odrębną kategorią pomocy publicznej dla MŚP na B+R+I jest pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji, które oznaczają doradztwo, pomoc i szkolenia w zakresie transferu wiedzy, nabycia, ochrony i wykorzystania wartości niematerialnych i prawnych, a także korzystania z norm i regulacji. Dotychczas obowiązujące przepisy nieco ograniczały możliwość subwencjonowania tego rodzaju działalności. Wytyczne z 2006 r. oraz ogólne rozporządzenie wyłączające z 2008 r. przewidywały, że maksymalna kwota pomocy dla jednego beneficjenta nie mogła przekroczyć 200 tys. euro w ciągu trzech lat. Ponadto dostawca usług musiał posiadać certyfikat krajowy albo europejski, gdyż w przypadku jego braku maksymalna intensywność spadała do 75% kosztów kwalifikowanych. Wydaje się, że ze względów administracyjnych (brak precyzji w określeniu wspomnianego certyfikatu), jak i finansowych (restrykcyjne pułapy kwotowe) tego rodzaju wsparcie na wartościowe usługi nie cieszyły się szerokim zainteresowaniem. Wytyczne z 2014 r. ujednoliciły intensywność, co prawda obniżając ją do poziomu 50% dla pomocy na rzecz omawianych przypadków usług, jednak zlikwidowały jednocześnie maksymalny pułap kwotowy dopuszczzonego wsparcia. Ograniczenia występują jedynie przy notyfikacji, gdyż ogólne rozporządzenie wyłączeniowe, podobnie jak w przypadku wcześniej omówionych kategorii pomocy na wspieranie innowacyjności w MŚP, wprowadziło pułap zgłoszenia do

Komisji w wysokości 5 mln euro na przedsiębiorstwo i projekt. Wyłączeniu może również podlegać pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usług wsparcia innowacji o intensywności do 100% kosztów kwalifikowanych, pod warunkiem że całkowita kwota pomocy na tego rodzaju usługi nie przekracza 200 tys. euro na jednostkę w dowolnym okresie trzyletnim.

W celu włączenia MŚP w prace prowadzone przez duże firmy przewidziano również pomoc publiczną na współpracę przedsiębiorstw z obu sektorów na rzecz innowacji organizacyjnej (rozumianej jako wdrożenie nowej metody organizacyjnej w praktykach prowadzenia działalności w danym przedsiębiorstwie, organizacji pracy lub stosunkach z podmiotami zewnętrznymi) lub procesowej (wdrożenia nowej lub znacznie udoskonalonej metody produkcji lub dostarczania towarów i usług). Według Komisji, pomoc na tego rodzaju innowacje jest ważna głównie dla MŚP, jako że firmy z tego sektora napotykały na ograniczenia, które obniżają ich potencjał ulepszania swoich metod produkcyjnych lub dostaw albo też znacznego usprawnienia swoich praktyk prowadzenia działalności gospodarczej, organizacji miejsca pracy i stosunków zewnętrznych. Wytyczne na lata 2007–2013 przewidywały intensywność omawianej pomocy na poziomie 15% dla dużych, 25% dla średnich i 35% dla małych przedsiębiorstw, podczas gdy w wytycznych na lata 2014–2020 podwyższono maksymalny pułap dla sektora MŚP do 50%, pozostawiając dla dużych firm 15%. Jednakże zwolnienie spod obowiązku notyfikowania może mieć jedynie miejsce, gdy: (a) duże firmy skutecznie współpracują z MŚP (to znaczy, że strony wspólnie określają zakres wspólnego projektu, przyczyniają się do jego realizacji i wspólnie ponoszą ryzyko, jak również dzielą się wynikami) oraz (b) współpracujące MŚP ponoszą przynajmniej 30% całkowitych kosztów kwalifikowanych. Ograniczenie to eliminuje przypadkową współpracę lub tworzenie kooperacyjnych związków między MŚP a dużymi firmami jedynie w celu pozyskania środków publicznych na B+R+I. Ponadto ogólne rozporządzenie wyłączaające wprowadziło próg notyfikacji na poziomie 7,5 mln euro na przedsiębiorstwo i na projekt.

Na uwagę zasługuje zrezygnowanie w wytycznych na lata 2014–2020, w porównaniu do wytycznych z 2006 r., z kategorii pomocy dla młodych innowacyjnych przedsięwzięć. Wydaje się, że główny problem istniał w konieczności spełnienia warunku polegającego na tym, że państwo członkowskie musiało wykazać, na podstawie oceny przeprowadzonej przez eksperta zewnętrznego, a przede wszystkim na podstawie biznesplanu, że beneficjent w przewidywalnej przyszłości opracuje produkty, usługi lub proces, które będą technologicznie nowe lub znacząco ulepszone

w porównaniu do aktualnej sytuacji w swojej branży w Unii<sup>15</sup>. Bez odnośnienia się do wielkości zaproponowanej intensywności należy wskazać, że kryterium to w znaczący sposób ograniczyło możliwość korzystania z takiego wsparcia, gdyż stroną publiczną (a nie zainteresowanego beneficjenta) obciążał kosztami i obowiązkiem udowodnienia innowacyjnego charakteru projektu.

**Tabela 3. Zmiana dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej na działania innowacyjne MŚP w latach 2007–2013 i 2014–2020 (w %)**

Kategoria pomocy na działania innowacyjne MŚP:	Małe przedsiębiorstwo		Średnie przedsiębiorstwo		Duże przedsiębiorstwo	
	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r. i GBER z 2008 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.
Na wspieranie innowacyjności, w tym:						
- na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej	45–100%		35–100%			
- na tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu	50%**	50%	50%**	50%	brak	
- na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji	75–100%*		75–100%*			
- na innowacje procesowe i organizacyjne	35%	50%	25%	50%	15%	15%

\* ) maksymalna kwota pomocy, jaką można było przyznać jednemu beneficjentowi w każdym trzyletnim okresie, nie mogła przekraczać 200 tys. euro.

\*\* ) na okres nie dłuższy niż trzy lata na przedsiębiorstwo i na jednego tymczasowo zatrudnionego pracownika.

Źródło: ibidem.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. C 323, 30.12.2006, s. 1.

## **Klasy innowacyjne**

Na potrzeby prawa pomocy publicznej Komisja Europejska w wytycznych z 2014 r. przyjęła definicję klastrów innowacyjnych jako struktur lub zorganizowanych skupisk niezależnych stron, w tym przedsiębiorstw i organizacji badawczych, mających na celu stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie wspólnego korzystania z zaplecza oraz wymiany informacji i wiedzy fachowej oraz przez skuteczne przyczynianie się do transferu wiedzy, tworzenia sieci kontaktów oraz rozpowszechniania informacji i współpracy wśród przedsiębiorstw i innych organizacji wchodzących w skład danego klastra. Według Komisji Europejskiej, pomoc dla klastrów innowacyjnych ma na celu wyeliminowanie zawodności rynku związanych z problemami koordynacyjnymi utrudniającymi rozwój klastrów lub ograniczającymi wzajemne kontakty i przepływ wiedzy w ramach klastrów. Brak koordynacji działań poszczególnych podmiotów gospodarczych na rynku może prowadzić do jego fragmentacji, braku określonych działań oraz finalnie towarów i usług. Komisja Europejska wychodzi bowiem z założenia, że w przypadku prac badawczo-rozwojowych o wysokim stopniu niepewności co do efektów i zysków dla przedsiębiorców firmy ograniczają swoją działalność, w tym w ramach współpracy z innymi podmiotami.

Celem omawianej pomocy jest wspieranie inwestycji w otwartą infrastrukturę współdzieloną przez klasy innowacyjne lub kontaktów między klastrami w celu zacieśnienia współpracy, tworzenia sieci powiązań oraz wspierania procesu uczenia się. Ten drugi kanał pomocowy został ograniczony w wytycznych z 2014 r., w porównaniu do poprzednich przepisów, do 10 lat działalności klastrów.

Warto również zauważyć, że w wytycznych na lata 2014–2020 zrezygnowano z zalecenia obowiązującego w latach 2007–2013, aby państwa członkowskie dążyły do uzyskania właściwej równowagi między MŚP i dużymi przedsiębiorstwami w ramach klastra, w celu uzyskania określonej masy krytycznej, szczególnie przez specjalizację w określonym obszarze B+R+I, uwzględniając istniejące klasy w danym państwie i na szczeblu unijnym. Instrumentarium, jakie pozostawiono w tym względzie państwom członkowskim w latach 2007–2013, przede wszystkim dotyczyło zróżnicowania intensywności dopuszczalnej pomocy, umożliwiając podwyższenie pułapów o 10 punktów procentowych dla średnich i 20 punktów procentowych dla małych przedsiębiorstw (tabela 4). Należy podkreślić, że takie rozróżnienie zostało wyeliminowane w wytycznych z 2014 r., jak również z ogólnego rozporządzenia wyłąc-

czającego z 2014 r. Oznacza to zatem, że Komisja Europejska doszła do wniosku, iż kluczową sprawą dla całej Unii Europejskiej jest umożliwienie większego udziału wszystkich przedsiębiorców w klastrach. Jest to swego rodzaju przykład przyznania się Komisji do oczywistego wniosku, że szczególne wsparcie dla MŚP nie ma uzasadnienia. Komisja, nie wyróżniając sektora MŚP, dała jasno do zrozumienia, że zależy jej na istotnej i przełomowej innowacyjności, która może być wynikiem działania każdej wielkości firmy, w tym raczej dużych, bez podziału ze względu na zatrudnienie i obroty. Trudno to podejście kontestować, mając świadomość, że innowacyjnymi przedsiębiorstwami, w tym zlokalizowanymi w klastrach, o zasięgu globalnym są właśnie duże przedsiębiorstwa, a MŚP mogą i powinny, w zależności od potrzeb i możliwości tych pierwszych, brać udział w przedsięwzięciu.

Również istotną zmianą w wytycznych na lata 2014–2020 jest uproszczenie klasyfikacji intensywności ze względu na poziom rozwoju regionalnego. W wytycznych na lata 2007–2013 przewidziano rozróżnienie w zależności od relacji PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej (im niższy, tym wyższa dopuszczalna intensywność pomocy). Skutkowało to rozpiętością intensywności od 30% dla dużych firm w regionach o PKB *per capita* w granicach 60–75% średniej unijnej do 70% dla małych firm z terenów o PKB *per capita* poniżej 45% średniej UE. Uzasadnieniem takiego podejścia było wspieranie firm w najbiedniejszych regionach UE (najczęściej w państwach, które przystąpiły do UE po 2004 r.). Gdy przeanalizuje się wprowadzone zmiany (przyjęcie stałych poziomów: podstawowego 50%, dla regionów w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. a – 65% i dla regionów w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c – 55%), można domniemywać, że Komisja Europejska, nie zauważywszy znaczącej poprawy w rozwoju klastrów w najsłabszych regionach UE, zdecydowała się przenieść ciężar odpowiedzialności za innowacyjność nie tylko na duże firmy, ale także w zasadzie na wszystkie kategorie firm we wszystkich regionach (a z pewnością nie tych najgorszych). Wydaje się, że jest to koncepcja przyjmująca założenia nowej teorii geografii ekonomicznej, która zakłada, że lepsze wyniki osiąga się w aglomeryzacji przedsiębiorstw, czego pewną formą są klastry, w porównaniu do rozporoszonych inwestycji w słabo rozwiniętych regionach<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A.A. Ambroziak, *Review of the Literature on Determinants of the Locational Attractiveness of Regions*, w: *New Cohesion Policy of the European Union in Poland. How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014–2020*, red. A.A. Ambroziak, Springer Cham Heidelberg, New York, Dordrecht, London 2014.

**Tabela 4. Zmiana dopuszczalnej intensywności pomocy publicznej na wsparcie klastrów innowacyjnych w latach 2007–2013 i 2014–2020 (w %)**

Kategoria pomocy na rzecz klastrów innowacyjnych	Małe przedsiębiorstwo		Średnie przedsiębiorstwo		Duże przedsiębiorstwo	
	Wytyczne z 2006 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.	Wytyczne z 2006 r.	Wytyczne z 2014 r. i GBER z 2014 r.
Pomoc inwestycyjna	35%	50%	25%	50%	15%	50%
- w regionach spełniających warunki art. 107 ust. 3 lit. a, gdzie PKB per capita = >60% i <75% średniej UE	50%	65%	40%	65%	30%	65%
- w regionach spełniających warunki art. 107 ust. 3 lit. a, gdzie PKB per capita = >45% i <60% średniej UE	60%		50%		40%	
- w regionach spełniających warunki art. 107 ust. 3 lit. a, gdzie PKB per capita = <45% średniej UE	70%		60%		50%	
- w regionach spełniających warunki art. 107 ust. 3 lit. c	40%	55%	30%	55%	20%	55%
- w regionach oddalonych	40%	50%	30%	50%	20%	50%
Pomoc operacyjna	50%	50%	50%	50%	50%	50%

Źródło: ibidem.

Na uwagę zasługuje również nowe podejście do pomocy operacyjnej w klastrach. W poprzednio obowiązujących wytycznych przewidziano, tak samo, jak w wytycznych z 2014 r., maksymalny poziom do 50% kosztów kwalifikowanych. Jednakże w ówczesnie obowiązujących przepisach zawarte były dwa dość istotne ograniczenia: (a) pomoc mogła być udzielana wyłącznie przez pięć lat, (b) wsparcie powinno mieć albo charakter degresywny od 100% w pierwszym roku do zera na koniec piątego, albo

nie przekraczać pułapu 50%. Zarówno ograniczenie wsparcia do 5 lat, jak i nieco inna, bardziej restrykcyjna lista kosztów kwalifikowanych mogły powodować, że rozwój tego typu klastrów był dość ograniczony. W obecnych wytycznych, jak i ogólnym rozporządzeniu wyłączającym zrezygnowano z tych ograniczeń, co powinno w pewnym stopniu ułatwić rozwój klastrów, które ze względu na potencjalnie wysokie ryzyko mogą potrzebować wsparcia w dłuższym okresie niż 5 lat.

Warto zauważyć, że w okresie 2008–2013 nie przewidziano możliwości wyłączenia spod obowiązku notyfikacji pomocy dla klastrów, co wynikało najprawdopodobniej z braku wiedzy i doświadczenia po stronie Komisji Europejskiej w analizowaniu i opiniowaniu wniosków o tego rodzaju pomoc<sup>17</sup>. Jednakże już w rozporządzeniu na lata 2014–2020 przewidziano, że klustry spełniające kryteria zapisane w wytycznych z 2014 r. będą podlegały wyłączeniu. Ponadto doprecyzowano, że dostęp do pomieszczeń, zaplecza oraz działań klastra musi być udzielany na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach. Natomiast w celu zachęcenia konkretnych firm do budowania klastrów uwzględniono, że firmy, które finansują co najmniej 10% kosztów inwestycyjnych klastra innowacyjnego, mogą korzystać z preferencyjnego dostępu, jednakże w proporcjonalnej wielkości do wkładu przedsiębiorstwa w koszty inwestycji. W pozostałych przypadkach opłaty pobierane za korzystanie z zaplecza klastra i za udział w jego działaniach powinny odpowiadać cenom rynkowym lub odzwierciedlać ich koszty. Rozwiązanie to pozwala zapewnić, że pomoc publiczna dedykowana dla podmiotu prawnego zarządzającego klastrem innowacyjnym nie trafia do podmiotów tylko korzystających z klastra. Pomoc na funkcjonowanie klastrów stanowi zatem kolejny przykład wspierania działań przedsiębiorców w szeroko rozumianej sferze B+R+I, ukierunkowujących swoją aktywność na innowacje, które powinny przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki unijnej.

### **Klauzula dostosowawcza**

Z punktu widzenia warunków udzielania pomocy publicznej na badania, rozwój i innowacyjność również istotną kwestią jest klauzula tzw. równych reguł gry (ang. *level playing field*) na poziomie światowym. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił, że wszelkie reformy przepisów dotyczące pomocy publicznej powinny być skoordynowane z działaniami Komisji podejmowanymi w innych dziedzinach przy po-

---

<sup>17</sup> Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r..., op.cit., s. 3.

mocy instrumentów polityki handlowej<sup>18</sup>. Chodzi bowiem o to, aby odnosić, zgodnie z francuskim podejściem do polityki przemysłowej, w tym pomocy publicznej, działania na rynku wewnętrznym do tych podejmowanych przez głównych konkurentów na arenie międzynarodowej<sup>19</sup>. Warto zauważyć, że wytyczne zarówno z 2006, jak i 2014 r. zawierają tzw. klauzulę dostosowującą. Komisja przewidziała możliwość podwyższenia ustalonych maksymalnych pułapów dopuszczalnej pomocy publicznej w celu zniwelowania faktycznych lub potencjalnych, bezpośrednich lub pośrednich zakłóceń międzynarodowej wymiany handlowej, jeśli konkurenci spoza UE otrzymali w ciągu ostatnich trzech lat pomoc o równoważnej intensywności na podobne projekty. Jedyną nowością w wytycznych z 2014 r., w stosunku do poprzedniej legislacji, jest rozszerzenie podmiotowe dochodzeniowych uprawnień Komisji. Na podstawie nowelizacji rozporządzenia w sprawie stosowania postanowień traktatowych w odniesieniu do pomocy publicznej Komisja uzyskała prawo występowania nie tylko do państw członkowskich, ale także do przedsiębiorców i ich związków o przekazanie odpowiednich informacji, w tym spoza UE<sup>20</sup>.

Dotychczas ta klauzula w praktyce nie została wykorzystana. Wynika to, jak się wydaje, z dwóch kwestii: braku przejrzystości środków oferowanych w państwach spoza UE, jak również konsekwencji dla konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Gdy porównuje się pomoc udzielaną w UE i w innych państwach na świecie, należy podkreślić, że jedynym regionem, gdzie tak precyzyjnie została określona definicja i rozwinięte prawo materialne i proceduralne dotyczące pomocy państwa, jest Unia Europejska. Państwa spoza UE nie miały takiej potrzeby, gdyż unijne przepisy pomocowe rozwinęły się przede wszystkim w związku z utworzeniem rynku wewnętrznego i wyeliminowaniem wszelkich barier, które mogłyby chronić krajowe rynki i jednocześnie sztucznie wspierać konkurencyjność narodowego przemysłu. W konsekwencji dopiero na podstawie zawieranych porozumień handlowych z krajami trzecimi Unia stopniowo stara się doprowadzić do transparentności reguł finansowej interwencji państwa (nie wspominając o ograniczeniach istniejących w prawie UE). Jednocześnie warto zauważyć, że dopuszczenie, na mocy tej klauzuli, pomocy o inten-

---

<sup>18</sup> EKES, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy publicznej”, INT/646/2012, Bruksela.

<sup>19</sup> A.A. Ambroziak, *Renaissance of the European Union's Industrial Policy*, „Yearbook of Polish European Studies”, No. 17/2014, s. 37–58.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Nr 723/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r..., op.cit., s. 1; rozporządzenie Rady nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 204, s. 15.

sywności wyższej niż powszechnie obowiązująca w UE spowodować może zniekształcenie i zaburzenie konkurencji na rynku oraz gorszą pozycję innych przedsiębiorców unijnych objętych standardowymi regulacjami. Ponadto mogłyby się pojawić, w ramach efektu rozlewania się, głosy sugerujące wprowadzanie takich klauzul do innych przepisów, w tym przede wszystkim sektorowych. Na obronę koncepcji klauzuli dostosowawczej można jedynie wskazać, że być może jej autorzy myśleli o na tyle specyficznych i wyjątkowych dla UE badaniach czy działaniach rozwojowych, że uczestniczyłyby w nich pojedyncze przedsiębiorstwa i państwa członkowskie, a ewentualne wsparcie nie miałoby wpływu na wymianę wewnątrzunijną. Wciąż jednak pozostawałaby wątpliwość, czy wyłączenie danego przedsiębiorcy wynika z selektywnej polityki wybierania zwycięzców przez rząd czy też z istnienia barier wejścia na rynek.

### **Zakończenie**

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące dopuszczalnej intensywności pomocy na badania, rozwój i innowacyjność mogą budzić wątpliwości w kontekście etapu prac B+R+I na drodze do komercjalizacji ich wyników: im bliżej etapu produkcyjnego na rynek, tym niższe jest możliwe dofinansowanie. Z jednej strony z takim podejściem zdecydowanie należałoby się zgodzić, gdyż ogranicza to negatywne skutki zniekształcenia konkurencji. Jednakże z drugiej strony może to prowadzić do sytuacji, kiedy wciąż brakuje środków na komercjalizację wyników badań.

Podobne zastrzeżenia budzi faworyzowanie małych i średnich przedsiębiorstw przez dopuszczanie wyższych intensywności pomocy dla nich. Ponadto z oczywistych powodów ich dostęp do kapitału oraz naukowców jest znacznie bardziej ograniczony w porównaniu do dużych firm, co wskazywałoby na słuszność tezy o specjalnym, mniej restrykcyjnym ich traktowaniu. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że celem pomocy na B+R+I nie jest samo w sobie wspieranie firm, ale poprawa ich konkurencyjności w wymiarze międzynarodowym. Jeśli przyjmie się zatem za cel konkurencyjność przemysłu unijnego (a nie wspieranie np. małych firm w słabo rozwiniętych regionach), należałoby rozstrzygnąć, czy to MŚP czy raczej duże firmy mogą konkurować na rynkach światowych z korporacjami i gigantami gospodarczymi z USA, Japonii, Chin i Korei Południowej. Oczywiście w przypadku dużych firm pojawia się wątpliwość odnośnie do uzasadnienia i efektywności ich wspierania. W konsekwencji być może rozwiązania te powinny być bardziej ukierunkowane na

start-upy, mikrofirmy, które mogłyby wprowadzić całkowicie nowe modele biznesowe i nowe produkty.

Podsumowując, przepisy dotyczące pomocy na B+R+I na lata 2014–2020 są zdecydowanie bardziej przejrzyste i, zgodnie z koncepcją reformy polityki pomocy publicznej z 2012 r., zapewniają szersze objęcie ogólnym rozporządzeniem wyłączeniowym wielu rodzajów pomocy, które pod precyzyjnie zdefiniowanymi warunkami nie muszą być notyfikowane do Komisji Europejskiej. Gdy weźmie się pod uwagę doświadczenia państw członkowskich UE z lat 2007–2013, można przyjąć, że będą one ukierunkowywać swoje interwencje publiczne właśnie na te działania, które przez Komisję Europejską zostały uznane za optymalne z punktu widzenia ograniczenia negatywnych skutków dla konkurencji, jak i realizacji celu budowy konkurencyjności gospodarki UE w ramach strategii „Europa 2020”. Konieczne będzie zweryfikowanie efektów udzielonego wsparcia i ocena skuteczności interwencji publicznych w sektorze B+R+I po zakończeniu perspektywy finansowej 2014–2020.

## Bibliografia

- Ambroziak A.A., *Renaissance of the European Union's Industrial Policy*, “Yearbook of Polish European Studies”, No. 17/2014.
- Ambroziak A.A., *Review of the Literature on Determinants of the Locational Attractiveness of Regions*, w: *New Cohesion Policy of the European Union in Poland. How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014–2020*, red. A.A. Ambroziak, Springer Cham Heidelberg, New York, Dordrecht, London 2014.
- Ambroziak A.A., *Recent Changes and Developments in State Aid for Research, Development and Innovation in the European Union*, “Studia Europejskie”, nr 4/2016.
- EKES, *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów “Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy publicznej”*, INT/646/2012, Bruksela.
- Komisja Europejska, *Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną*, Dz. Urz. C 323, 30.12.2006.
- Komisja Europejska, *Rozporządzenie Komisji 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 (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)*, Dz. Urz. L 214, 9.08.2008.

- Komisja Europejska, Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2010) 1161.
- Komisja Europejska, Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, COM(2012) 209, 8.05.2012.
- Komisja Europejska, Rozporządzenie Komisji 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, 26.06.2014.
- Komisja Europejska, Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz. Urz. UE C 198, 27.06.2014.
- Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013), Dz. Urz. UE L 412.
- Rozporządzenie Rady Nr 723/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie wspólnotowych ram prawnych konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), Dz. Urz. UE L 206.
- Rozporządzenie Rady nr 734/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie nr 659/1999 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE L 204.
- von Wendland B, *New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: 'Not a Revolution but a Silent Reform'*, "European State Aid Law Quarterly", No. 1/2015.

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, pomoc na badania, rozwój, innowacje, Unia Europejska, B+R+I

**Key words:** Public Aid, State Aid for Research, Development and Innovation, European Union, R&D&I

## **New Targets in State Aid for R&D&I in the European Union in 2014–2020**

### **Abstract**

State aid for R&D&I is one of governmental interventions which change companies' behaviour from market-orientated to driven by government's orders. Therefore there is an extended dispute between supporters of government interventions and free market economy believers. When seeking a golden solution we come across the concept of market failures, which proves the admissibility of public intervention, such as state aid. One of the exemptions in the field of public aid applies to state aid for research, development and innovation activities, which should assist and encourage the EU entrepreneurs to R&D&I activities. New guidelines on state aid for R&D&I substantially change conditions on admissible public support to entrepreneurs. Therefore, the aim of this article is to evaluate new directions of changes in assumptions, designated beneficiaries and expected outcomes of state aid for research, development and innovation. On the basis of the research we can conclude that EU prefers to support R&D&I activities, which, at least partially, support the EU2020 goals and are expected to improve the availability of innovation techniques.