

Iwo Augustyński

TEORETYCZNE UWARUNKOWANIA POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW A POMOC PUBLICZNA W PRAWIE UE

1. Wstęp

W gospodarce rynkowej państwo oddziałuje na przedsiębiorstwa na wiele różnych sposobów. Można stwierdzić, że każda aktywność państwa pośrednio lub bezpośrednio wpływa na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Wpływ ten może być pozytywny lub negatywny, jednak nie każda działalność państwa przyczyniająca się do rozwoju firm jest uznawana za pomoc publiczną dla przedsiębiorstw. Dlatego omawiając to zagadnienie, należy zacząć od jego definicji. Literatura opiera się w tym względzie przede wszystkim na zapisach zawartych w dorobku prawnym Unii (*acquis communautaire*). Mimo istotnego znaczenia tego instrumentu państwa, nie jest ona tam jednak precyzyjnie zdefiniowana. Jej opis oraz warunki dopuszczalności opierają się na prawno-ekonomicznej analizie rozwiązań stosowanych w praktyce. Podczas kwalifikacji danego środka jako „pomocy” nie mają znaczenia ani powody, dla których ów środek został zastosowany, ani cele, które ma osiągać, ani forma, w jakiej został użyty, a jedynie skutki, jakie on wywołuje dla konkurencji na rynku. Pomoc oznacza zatem określoną korzyść, którą przedsiębiorstwo otrzymuje, a której nie mogłoby otrzymać w ramach swojej normalnej działalności gospodarczej [Dudzik 2002, s. 34]. Na takim gruncie stała np. definicja zawarta w polskiej ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹. Jest nią „przysporzenie korzyści finansowych określoneemu przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Przysporzenie takie stanowi pomoc, jeżeli: 1) jest realizowane bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz 2) narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów”. Punkt drugi dotyczy bardzo ważnego warunku, jaki musi spełniać rozpatrywana działalność państwa – jest to warunek

¹ DzU 2002 nr 141, poz. 1177. Obecnie obowiązująca ustawa nie zawiera definicji pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU z 2004 nr 123, poz 1291).

selektywności. Selektywność może wynikać z samych przepisów prawa albo też być rezultatem władzy dyskrecyjnej uprawnionych organów. To, co przesądza o selektywnym charakterze oddziaływania państwa na gospodarkę, to zasięg tego oddziaływania ograniczony przez kryterium podmiotowe (pomoc horyzontalna), przedmiotowe (pomoc sektorowa) lub terytorialne (pomoc regionalna) [Pełka, Stasiak 2002, s. 24].

Kryteria te pozwalają zaliczyć pomoc publiczną do instrumentów polityki strukturalnej. Polityka ta opiera się na założeniu, że system gospodarki rynkowej prowadzi często do błędnego wyboru, działa z niedostateczną siłą lub zbyt wolno wymusza dostosowania strukturalne. Warunek selektywności pomocy powoduje jednak jej konflikt z polityką konkurencji, której celem jest zapewnienie jak najdoskonalszej konkurencji, w szczególności poprzez zapobieganie preferencyjnemu traktowaniu przez państwo niektórych przedsiębiorstw. Natomiast fakt, iż jest ona świadczona kosztem budżetu państwa, wpisuje ją w krąg zainteresowania finansów publicznych.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw jest narzędziem państwa, które służy osiągnięciu określonych celów realizowanych poprzez politykę strukturalną państwa. Oddziaływanie na strukturę gospodarki należy do tych kierunków polityki gospodarczej, które obecnie nabierają coraz większego znaczenia. Niektórzy² uznają aktywne włączenie się państwa w proces zmian strukturalnych w gospodarce za jeszcze jedną, dodatkową funkcję państwa. Postulat ten jest wynikiem uwzględnienia szybkich przemian dokonujących się w gospodarce światowej w rezultacie wysokiego tempa postępu technicznego i związanej z tym presji konkurencyjnej.

Chociaż państwo pomaga przedsiębiorstwom działającym we wszystkich sektorach gospodarki, to należy zauważyć, że w najszerszym stopniu z narzędzia tego korzysta polityka przemysłowa³.

Przez politykę przemysłową należy rozumieć działalność interwencyjną państwa prowadzoną w stosunku do przemysłu, a polegającą na modyfikacji alokacji dokonywanej przez rynek [Klamut 2001, s. 302]. Należy zauważyć, że o ile zakres tego typu działań podejmowanych przez rządy może odnosić się do przemysłu jako całości lub jego gałęzi i branż, o tyle pomoc publiczna odnosi się tylko do przedsiębiorstw. Powoduje to, iż jest ona wyrazem interwencjonizmu państwa na poziomie mikroekonomicznym. Ta cecha pozwala zaliczyć pomoc publiczną do instrumentów polityki strony podaży [Burda, Wypłosz 2000, s. 529].

² [State Intervention... 1990]. Zachodnioniemieccy eksperci twierdzą, że „należy rozwijać system gospodarki rynkowej i przystosowywać go do długookresowych zmian w warunkach ramowych. Dynamiczna polityka tego typu jest dla państwa tak samo ciągłym zadaniem, jak sterowanie makroekonomiczne, korygowanie podziału, kreowanie dóbr publicznych i kontrola lub uwzględnianie efektów zewnętrznych”.

³ W 1999 r. pomoc dla sektora przemysłowego w Unii Europejskiej wyniosła prawie 45%, jeśli wykluczy się pomoc dla przedsiębiorstw branży transportowej – przede wszystkim kolei państwowych.

Jednak charakter polityki przemysłowej państwa, a szerzej rzecz ujmując – polityki sektorowej, najlepiej oddaje inny podział – na pomoc dostosowawczą (inaczej ofensywną) oraz zachowawczą-defensywną [*Pomoc publiczna...* 1998, s. 16]. Podział ten najlepiej pokazuje fakt, że pomoc publiczna dla przedsiębiorców jest jednym z instrumentów polityki strukturalnej państwa (obok m.in. administracyjnych regulacji cen czy protekcjonizmu w handlu zagranicznym).

Pomoc publiczna z jednej strony służy przyspieszaniu pewnych trendów (pomoc ofensywna), a z drugiej spowolnieniu innych (pomoc defensywna).

2. Pomoc publiczna o charakterze ofensywnym

Ofensywny interwencjonizm państwa polega na wspieraniu i przyspieszaniu zmian dostosowawczych w gospodarce (restrukturyzacja), a także wspieraniu tych dziedzin, które sprzyjają poprawie konkurencyjności gospodarki i poprawie jakości życia oraz mają najprawdopodobniej duży potencjał rozwojowy. Jest ściśle związany z powstałym w latach 70. pojęciem polityki dostosowań pozytywnych, któremu przeciwstawiano politykę defensywną, zwaną także niekiedy polityką negatywnych dostosowań.

Polityka dostosowań pozytywnych miała polegać – zgodnie z rekomendacją OECD – na przesuwaniu zasobów z dziedzin wytwarzających towary i usługi, na które popyt maleje, do tych rodzajów produkcji, na które popyt rośnie; z gałęzi o niższych wskaźnikach przetworzenia do sektorów o wskaźnikach wyższych, oraz na rezygnacji z rodzajów produkcji, których inne kraje, mniej rozwinięte, uzyskują komparatywną korzyść. Środkiem tej polityki miała być pomoc publiczna dla przedsiębiorstw podejmujących nowe, bardziej obiecujące dziedziny wytwórczości. Jednakże środki te miały być stosowane czasowo, nie zaś stale, ponieważ ich przeznaczeniem miało być przyspieszenie zmian w strukturze produkcji, a nie obrona nieefektywnych producentów krajowych. Nie mogą one sztucznie podtrzymywać rentowności gałęzi nieefektywnych, ponieważ hamowałoby to procesy przemian strukturalnych, które są warunkiem systematycznego wzrostu gospodarczego⁶.

Do wsparcia wybierane są więc dziedziny o stosunkowo największym potencjale konkurencyjnym, a konsekwencją takiej selekcji ma być promowanie rozwoju danej dziedziny. W selekcji tej może być uwzględniany także zakres powiązań kooperacyjnych, kiedy rozwój wybranej dziedziny pobudza, na zasadzie efektu mnożnikowego, rozwój innych dziedzin będących jej dostawcami i odbiorcami.

Oprócz wspierania dziedzin potencjalnie konkurencyjnych, państwo skupia się na wspieraniu prac badawczo-rozwojowych, które wymagają dużych nakładów i są obciążone znacznym ryzykiem. Inną dziedziną, w której występuje pomoc państwa

⁶ Jednakże programy dostosowawcze, kontynuowane zwłaszcza w Europie w latach 80., mimo werbalnej akceptacji zmian strukturalnych, w rzeczywistości były substytutem tradycyjnych form ochrony nieefektywnych producentów. Por. [Ciamaga 1990, s. 107].

dla przedsiębiorców, jest ochrona środowiska naturalnego. Ustalanie opłat za korzystanie z zasobów naturalnych i kar za zanieczyszczanie środowiska nie rozwiązuje do końca tego problemu. Pomoc polega na wspieraniu inwestycji proekologicznych w firmach w celu dostosowania do obowiązujących w tym zakresie norm i przepisów. Ma to miejsce przede wszystkim w sytuacjach, gdy niezbędne nakłady doprowadziłyby przedsiębiorstwo do bankructwa.

W ramach ofensywnego interwencjonizmu państwowego mieści się pomoc na szkolenia pracowników, a także wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, co ma znaczenie ekonomiczne i społeczne. Ze względu na udział tego rodzaju przedsiębiorstw w ogólnym zatrudnieniu, w postępie technicznym i rozwoju społeczno-ekonomicznym poszczególnych krajów państwa wspomagają je i starają się umocnić ich pozycję. Wspomaganie takie zmniejsza różnice w pozycji na rynku między przedsiębiorstwami małymi i średnimi a dużymi.

W gospodarce rynkowej występuje nie tylko podmiotowa, lecz także przestrzenna koncentracja ekonomiczna. W ośrodkach przemysłowych i w ich pobliżu warunki dalszego rozwoju społeczno-ekonomicznego są korzystniejsze niż w regionach nieuprzemysłowionych. Wyraźnie lepsza infrastruktura społeczno-gospodarcza, wielkość rynku i perspektywy jego rozwoju zachęcają do powiększenia produkcji w dotychczasowych obiektach i do lokalizowania tam nowych obiektów przemysłowych [Szyber 1997, s. 111]. Państwa, poprzez wspomaganie przedsiębiorstw inwestujących w regionach słabo rozwiniętych, zmniejszają znaczenie czynnika przestrzeni w procesie alokacji dóbr.

Wielu ekonomistów zgadza się z twierdzeniami, że interwencje państwa o charakterze dostosowawczym, które wymuszają przekształcenia strukturalne na poziomie przedsiębiorstw i sektorów, w krajach dokonujących transformacji systemowej mogą przyczynić się do zwiększenia elastyczności podaży. W warunkach zaostrzania polityki makrofinansowej ich pierwszoplanowym zadaniem staje się bowiem zmniejszenie presji inflacyjnej i realokacja zasobów z dziedzin nieefektywnych do tych segmentów gospodarki, które odznaczają się wysoką konkurencyjnością [Przybyciński 1997, s. 85].

Niepowodzenie prywatnej inicjatywy w pełnym wykorzystaniu potencjału wzrostowego przedsiębiorstw lub sektorów ma kilka przyczyn. Może być spowodowane po prostu zbyt małym dynamizmem; na rynkach krajowych firmy konkurują tylko między sobą tak, że brak dynamizmu może trwać, dopóki kraj nie otworzy się na konkurencję międzynarodową. Może się pojawić opór części pracowników związany z wprowadzaniem nowych metod produkcji lub nowych produktów. Opór wobec zmian, połączony z niemożliwością zauważenia potrzeby i możliwości zmian, może wynikać z faktu, że szkolenia i program nauczania są nieodpowiednie, z czym trudno jest walczyć siłom rynkowym. Bardziej fundamentalnym czynnikiem powstrzymującym zmiany jest struktura przemysłowa, zwłaszcza w sensie wielkości przedsiębiorstw i innych relacji związanych z wielkością. Rozmiar przedsiębiorstwa wiąże się zarówno z możliwością zaangażowania dużych środków w inwestycje ryzykowne i długoterminowe (samofinansowanie innowacji

[Mikosik 1993, s. 85]), jak i określa jej możliwości organizacyjnego dostosowania się do wprowadzanych innowacji [Renshaw 1986, s. 129]⁵.

Kolejny powód interwencji państwa jest związany z wielkoskalowymi i międzysektorowymi zależnościami wielu decyzji inwestycyjnych. W tym przypadku polityka przemysłowa obejmuje szerszy zakres pytań dotyczących przyszłego rozmiaru i struktury przemysłu, a przez to wychodzi ona poza problemy dotyczące poszczególnych sektorów lub gałęzi rozpatrywanych osobno⁶. W związku z tym, czy państwo tego chce, czy nie, jest coraz bardziej wciągane w sferę planowania przemysłowego, ustalania istotnych parametrów w przyszłości oraz koordynowanie działalności indywidualnych przedsiębiorstw i sektorów metodami pozarynkowymi [Renshaw 1986, s. 128].

Innym ważnym czynnikiem wpływającym na zachowanie państwa jest rosnąca świadomość, iż konkurencja pomiędzy gospodarkami krajów się zaostrza. Rządy państw prowadząc aktywną, ofensywną politykę przemysłową, doprowadzają często do eskalacji interwencji w gospodarkę. Konkurencja pomiędzy państwami uprzemysłowionymi wpływa nie tylko na sektory charakteryzujące się nadmiarem mocy produkcyjnych (przemysł stoczniowy czy hutniczy), ale także na sektory rozwijające się, takie jak mikroelektronika, jej zastosowania w procesach produkcyjnych oraz technologie informacyjne. Jest oczywiste, że proces konkurencji międzypaństwowej napędza tempo zmian technologicznych i innowacji, a jest to wyścig, z którego pojedynczemu państwu niełatwo się wycofać. Rządy są coraz bardziej świadome konfliktu, jaki może się pojawić pomiędzy zadaniem utrzymywania zatrudnienia w obliczu światowej recesji a międzynarodową konkurencją w sektorach zarówno rozwijających się, jak i tych „schyłkowych”. Konflikt ten można nazwać centralnym dylematem krajowej polityki gospodarczej w latach 80. [Renshaw 1986, s. 128].

W przeciwieństwie do działań defensywnych, ofensywne posunięcia państwa mają przyczyny *stricte* ekonomiczne, gdyż służą one przyspieszeniu oraz ułatwieniu niezbędnych i nieuniknionych zmian w gospodarce. Zaangażowanie państwa w tego typu działania wynika przede wszystkim z rosnącej globalizacji i konkurencji pomiędzy gospodarkami najbardziej rozwiniętych państw lub ugrupowań świata.

⁵ Szerzej na temat innowacji np. [Pomykański 2001; Baruk 1992].

⁶ Na przykład inwestowanie w nowoczesne huty wymaga tak dużych nakładów w tak długich okresach czasu, że racjonalne decyzje przedsiębiorstw hutniczych (zarówno państwowych, jak i prywatnych) nie mogą być czynione bez znajomości perspektyw rozwoju tychże klientów. Ci z kolei nie mogą dostarczyć danych ani formułować własnych planów dotyczących przyszłości bez odniesienia do państwa, odkąd kontroluje ono lub ma wpływ na wiele strategicznych wskaźników wpływających na te przedsiębiorstwa w przyszłości. Przykładem innego rodzaju zależności jest rola robotów przemysłowych w przedsiębiorstwach samochodowych. Firmy elektroniczne rozważające inwestowanie w rozwój specjalizowanych robotów nie mogą działać, nie wiedząc, czy spadek w branży motoryzacyjnej będzie trwał; jednocześnie to, czy produkcja samochodów będzie w dalszym ciągu spadała, musi zależeć w dużej części od tego, czy nowe roboty zostaną efektywnie wdrożone. Ten rodzaj wzajemnych powiązań nie zależy od sił rynkowych.

3. Pomoc publiczna o charakterze defensywnym

Interwencja defensywna polega na zmniejszaniu kosztów społeczno-ekonomicznych wynikających z obiektywnych procesów starzenia się produktów i całych sektorów gospodarki, bez dokonywania zmian przystosowawczych⁷. Do tego rodzaju pomocy można zaliczyć całą pomoc sektorową i niektóre elementy pomocy horyzontalnej (pomoc na ratowanie przedsiębiorstw czy też pomoc operacyjna).

W gospodarce rynkowej dokonują się procesy samodostosowawcze, oznaczające często w praktyce bankructwa przedsiębiorstw, które powodują bezrobocie wynikające z niedostosowania kwalifikacji ludzi pozostających bez pracy do wymogów nowo tworzonych miejsc pracy.

Uzasadnienie dla interwencji na tle zarówno sprawiedliwości, jak i efektywności może istnieć, jeżeli założymy, że spadek produkcji wynika z gry sił rynkowych – tzn. jest rezultatem zmian w popycie lub w rzeczywistych kosztach produkcji w kraju lub za granicą.

Argument sprawiedliwości mówi, że ten, kto został poszkodowany w wyniku zmian strukturalnych, powinien otrzymać zadośćuczynienie z zysku, jaki odniosła reszta społeczeństwa.

Argument efektywności jest bardziej kompleksowy, ponieważ zawiera dwa elementy, które zazwyczaj są niedostatecznie wyróżnione. Pierwszym jest argument spowalniania spadku. Bazuje on na stwierdzeniu, że koszty ekonomiczne zostaną zredukowane, jeżeli dostosowanie przedsiębiorstwa/sektora zostanie rozciągnięte na dłuższy okres. Najbardziej oczywistym argumentem jest to, że rynek pracy jest niezdolny do walki z nagłym napływem „zbędnych” pracowników, co skutkuje możliwym do uniknięcia bezrobociem połączonym ze spadkiem produkcji [Renshaw 1986, s. 128].

Drugim, bardziej kontrowersyjnym elementem argumentu o efektywności jest możliwość pomocy sektorom „schiłkowym” lub „zagrożonym”, której celem jest zapobieganie spadkowi. Podstawa takiej polityki leży w wierze, że siły rynkowe, pozwalając na spadek, w pewnym sensie „idą za daleko” tak, że dochodzi do tzw. przesterowania. Pomoc we właściwej formie i właściwym czasie może „przywrócić do życia” przedsiębiorstwa, które inaczej zostałyby zmuszone do wycofania się z sektora [Renshaw 1986, s. 128].

Defensywna pomoc państwa dla przedsiębiorstw często jest tłumaczona również względami bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa zaopatrzeniowego, a szerzej – dostarczaniem dóbr publicznych. Uznaje się, że istnienie przemysłu zbrojeniowego czy nadwyżki mocy produkcyjnych jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Wychodząc z takiego założenia, okazuje się, że

⁷ Postęp techniczny i technologiczny sprawia, np. że paliwa stale są zastępowane w coraz większym stopniu paliwami płynnymi, komputery wyparły maszyny do pisania, włókna sztuczne są zastępowane uszlachetnionymi włóknami naturalnymi, konstrukcje metalowe stają się coraz lżejsze (zmniejsza się zużycie stali i tradycyjnych produktów stalowych), stal jest zastępowana innymi metalami, a te z kolei zastępowane są sztucznymi tworzywami o coraz wyższej jakości.

kryterium rentowności nie jest podstawowym elementem oceny działalności niektórych przedsiębiorstw.

Problem utrzymującego się interwencjonizmu państwa o charakterze defensywnym na gruncie teoretycznym znajduje wytłumaczenie np. w pracach szkoły teorii wyboru publicznego [Buchanan 1997]. W myśl tej koncepcji presja na wzrost sektora publicznego wynika z pewnej asymetrii w zakresie korzyści i kosztów polegającej na tym, że korzyści z określonych wydatków są skoncentrowane w stosunkowo niewielkich grupach wyborców, podczas gdy koszty, w postaci zwiększonych podatków, są rozłożone na znacznie większą ich liczbę. W tej sytuacji znaczną rolę odgrywają grupy nacisku zainteresowane określonymi programami wydatków rządowych [Burda, Wypłosz 2000, s. 546].

Chociaż, teoretycznie rzecz ujmując, w interesie całego społeczeństwa leży utrzymywanie możliwie największego tempa wzrostu gospodarczego, to jednak może się okazać, że w interesie przynajmniej niektórych, np. najsilniejszych grup nacisku, leży zagarnianie jak największej części dóbr i usług, które wszyscy wytworzyli. Z punktu widzenia racjonalnie działającej grupy interesu ważne jest bowiem to, że ponoszone przez nią koszty są mniejsze niż korzyści osiągane dzięki redystrybucji.

Taki sposób postępowania wskazuje na potencjalnie groźny charakter działania poszczególnych grup interesów, które mogą opóźniać konieczne dostosowania w alokacji zasobów, utrudniać wprowadzanie nowych produktów i rozwiązań technologicznych, a w rezultacie wywierać bardzo negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Niemniej jednak grupy interesów przyjmują właśnie postać koalicji dystrybucyjnych, które nie są skłonne ponosić kosztów w imię dobra wspólnego. Stosując działania parlamentarne i pozaparlamentarne, starają się one uzyskać specjalne przywileje dla pewnych dziedzin. Przywileje te polegają na ograniczaniu konkurencji, gwarantowaniu cen minimalnych, przyznawaniu ulg podatkowych, subwencji itp. [Przybyciński 1997, s. 159].

Za defensywnym interwencjonizmem stoją zwykle przyczyny natury społecznej i politycznej. Problem rosnącego gwałtownie bezrobocia na obszarach, gdzie nieefektywne przedsiębiorstwa zmniejszają działalność lub bankrutują, powoduje wzrost napięć społecznych. Wymusza to reakcję polityków, którzy w przedłużaniu istnienia tych nierentownych firm widzą sposób na łagodzenie niepokojów społecznych.

Nie należy oczywiście zapominać o niebezpieczeństwach związanych z interwencjami o charakterze zachowawczym, które tłumią przedsiębiorczą inicjatywę i aktywność sektora prywatnego, zmniejszają mobilność zasobów i zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw. W ich wyniku zasoby czynników produkcji nie zostają uwolnione z dziedzin deficytowych, a wręcz przeciwnie – zostają one tam zachowane i niejako „zakonserwowane”. Dziedziny deficytowe są traktowane w sposób wyraźnie uprzywilejowany, a uprzywilejowania tego nie można zazwyczaj łatwo zlikwidować. W ten sposób zakłócone zostają rynkowe procesy adaptacyjne i utrudnione jest powstawanie nowych przedsiębiorstw i sektorów w gospodarce.

Słabe przedsiębiorstwa nie upadają, a ich straty są pokrywane ze środków publicznych [Przybyciński 1997, s. 86]. Naturalnie, interwencja państwa spotyka się z krytyką wykraczającą znacznie poza te argumenty, które zostały przytoczone podczas omawiania defensywnej pomocy państwa.

Zwraca się uwagę, że rząd nie ma większej wiedzy niż rynek; jeżeli przedsiębiorstwo prywatne nie widzi możliwości dalszego istnienia, to jest mało prawdopodobne, że rząd posiada pełną wiedzę na ten temat. Dlatego najlepszym sposobem na odzyskanie rentowności jest zastrzyk gotówki dokonany przez państwo, który, mimo formalnej formy pożyczki, w rzeczywistości nigdy nie zostanie zwrócony. W najgorszym przypadku dotacje będą kontynuowane, ponieważ rządy nie będą mogły się pogodzić ze spadkiem notowań związanych z zaprzestaniem dotacji. Zagrożenie to dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych. Można bowiem zauważyć, że chociaż ani prawo polskie, ani unijne dotyczące pomocy publicznej nie czyni rozróżnienia pomiędzy własnością prywatną i publiczną, to w rzeczywistości nie jest to do końca prawda. W przeciwieństwie do prywatnych przedsiębiorstw, przedsiębiorstwa państwowe rzadko spotykają się z wymagającymi udziałowcami i prawie nigdy nie upadają. Gdy ponoszą straty, wówczas otrzymują na ogół środki publiczne [Burda, Wypłusz 2000, s. 546]. W Europie Zachodniej przedsiębiorstwa państwowe funkcjonują właściwie we wszystkich głównych gałęziach. Ich istnienie tłumaczy się tym, że pewne rodzaje działalności są nieodzowne z powodów strategicznych i politycznych. Obejmuje to gałęzie związane z obronnością, jak produkcja stali czy energii, rozwinięte technologie, lotnictwo, stocznie. Ponieważ wiele rodzajów tej działalności wykazuje rosnące korzyści skali, rządy często starają się zapewnić przedsiębiorstwom odpowiednio wielkie rozmiary.

Inny argument przeciwko pomocy defensywnej wynika z poglądu, że takie działanie czyni więcej złego niż dobrego, gdyż państwu trudno jest dokonywać rozróżnień między przedsiębiorstwami. W związku z tym pomoc prowadzi do spowolnienia wychodzenia z rynku przedsiębiorstw najmniej konkurencyjnych, co utrudnia przeżycie firmom bardziej efektywnym. Pozwala to sformułować konkluzję, że polityka mająca na celu spowolnienie spadku może wejść w ostry konflikt z polityką mającą na celu zwiększenie efektywności gospodarki.

Krytyka dotyczy również kwestii, czy zasadna jest pomoc państwa mająca na celu wybranie priorytetowych dziedzin produkcji na podstawie ich możliwości rozwojowych zwłaszcza na rynkach zagranicznych. Powstaje pytanie, czy państwo rzeczywiście ma lub może mieć wiedzę o rynku i przyszłości lepszą niż przedsiębiorstwa prywatne. Przy wyborze dziedzin mających otrzymać wsparcie publiczne pojawia się opisywany wcześniej problem grup nacisku.

Promowanie dziedzin potencjalnie konkurencyjnych natrafia na jeszcze jedną przeszkodę. Otóż: straty wynikające z obciążenia dziedzin niepriorytetowych kosztami promocji dziedzin priorytetowych mogą się okazać wyższe od uzyskanych korzyści. Kolejny problem dotyczy kryteriów dokonywanej przez rząd selekcji dziedzin potencjalnie konkurencyjnych. Używane najczęściej wskaźniki mają wiele

wad, przede wszystkim opierają się na liście istniejących branż, zamiast wybierać nowe branże, operują bieżącymi, a nie przewidywanymi wskaźnikami efektywności, pomijają makroekonomiczne koszty promowania wybranych branż oraz są zagregowane w skali branży, co uniemożliwia ich operacjonalizację [Lipowski 1997, s. 22 i nast.].

Argumenty przemawiające za pomocą publiczną opierają się na tezie, że spadek produkcji w sektorze gospodarki (lub w regionie a nawet w całym państwie) może się okazać mechanizmem samonapędzającym. Przedsiębiorstwa trafiają w zamknięty krąg spadającego popytu, spadającej rentowności, spadających inwestycji i technologicznej stagnacji. Również deprecjacja zarobków oraz restrukturyzacja zatrudnienia prowadzą do spadku jakości siły roboczej na wszystkich szczeblach. Teoretycznie, aby odzyskać konkurencyjność, najlepsze firmy powinny walczyć z groźbą ich likwidacji i dokonać koniecznych zmian produktu, technologii i zarządzaniu. W rzeczywistości przedsiębiorstwom trudno jest „wyrwać się” z tego kręgu. Trudno jest reorganizować produkcję w sposób bardziej efektywny w obliczu spadającego popytu, ponieważ zanikają korzyści skali. Ważna jest również postawa pracowników. Są oni postawieni w trudnej sytuacji wyboru mniejszego zła: współpracować z firmą, tj. podnieść wydajność, co w połączeniu z niezmiennymi się zarobkami oznacza likwidację miejsc pracy, lub nie współpracować, co również prowadzi do zwolnień. W obu przypadkach trudno jest osiągnąć znaczny wzrost produktywności bez wzrostu inwestycji, ponieważ w praktyce do reorganizacji metod pracy niezbędne są nowe fabryki i wyposażenie. Jednak inwestowanie w sektory schyłkowe bez pomocy państwa jest bardzo ryzykowne. Z tych powodów spadek produkcji szybko staje się nieodwracalny, ponieważ kapitał ludzki związany z określoną pracą jest stracony oraz znikają korzyści związane ze skalą produkcji.

Nie można określić *a priori*, które z tych argumentów są prawdziwe. Można jednak dokonać ogólnych obserwacji w zakresie polityki państw mającej na celu zatrzymanie lub spowolnienie spadku w „zagrożonych” sektorach. Jest rzeczą oczywistą, że państwo musi dokonać właściwej i realistycznej oceny, jaką część sektora i które przedsiębiorstwa da się uratować. Jest to trudne, ale nie niemożliwe, chociaż opiera się na założeniu, że państwo jest „mądrzejsze” od rynku. Rynek nie posiada dostępu do takiej ilości informacji i ekspertyz, jak państwo, rynek nie ma również tak dużych możliwości inicjowania i koordynowania działań naprawczych – np. poprzez przegrupowanie przedsiębiorstw, likwidację wąskich gardeł, poprawianie zarządzania, szkolenia itp. Państwo musi także stanąć w obliczu zadania zarówno politycznie niepopularnego, jak i trudnego administracyjnie – mianowicie musi dokonać podziału firm tak, aby uniknąć udzielania pomocy przedsiębiorstwom, które nie rokują żadnych nadziei. Ostatnim i najtrudniejszym zadaniem stojącym przed państwem jest odejście od praktyki udzielania stałej pomocy tylko w celu utrzymania zatrudnienia, ponieważ jest to prosta droga do narażania się na nieuzasadnione koszty reszty gospodarki. Do uniknięcia tych pułapek niezbędne jest powołanie odpowiednich instytucji umożliwiających konstruktywną współpracę pomiędzy rządem a partnerami społecznymi.

4. Zagadnienie pomocy publicznej we współczesnych nurtach ekonomii

Można przyjąć, że przedstawiciele większości nurtów ekonomii są skłonni (lub w każdym razie do niedawna byli skłonni) zaakceptować pewne uzasadnienia włączania się państwa w procesy gospodarcze⁸:

1. Konieczność istnienia systemu prawnego regulującego problem własności i zasady zawierania umów (kontraktów) między podmiotami gospodarczymi. Określone ramy prawne są niezbędne ze względu na to, że większość transakcji rynkowych nie opiera się na bezpośrednim dostarczeniu towarów i usług, lecz na umowach dotyczących wykonania pewnych świadczeń. Sprawne funkcjonowanie rynku, które siłą rzeczy opiera się na tego typu kontraktach, wymaga prawnej regulacji ze strony państwa.

2. Niedoskonałości rynku (*market imperfections*). Wynikają one przede wszystkim z występowania na wielu rynkach tzw. niedoskonałej konkurencji związanej z wykorzystywaniem przez firmy pozycji monopolistycznej. Praktyki monopolistyczne prowadzą do obniżenia dobrobytu społecznego, ponieważ ceny są wyższe, a produkcja jest niższa w porównaniu z warunkami wolnej konkurencji. Konieczne staje się wprowadzenie ustawodawstwa antymonopolowego, a w niektórych przypadkach nawet nacjonalizowanie przedsiębiorstw lub całych gałęzi produkcji.

3. Występowanie tzw. dóbr publicznych. Dobra publiczne odróżnia od dóbr prywatnych to, że ich użytkowanie przez jedną osobę nie oznacza, iż równocześnie nie mogą być użytkowane przez innych ludzi. Występuje tu tzw. zasada niewyłączalności, wskazująca na niemożność praktycznego odcięcia danej jednostki od możliwości korzystania z dóbr publicznych, ponieważ łączyłoby się to z ogromnymi kosztami.

4. Efekty zewnętrzne. Pojęcie wprowadzone przez Marshalla stało się jedną z podstawowych kategorii ekonomii dobrobytu i zostało włączone do głównego nurtu teorii ekonomicznej. Efekt zewnętrzny pojawia się wówczas, gdy podejmowane przez daną jednostkę decyzje konsumpcyjne lub produkcyjne wpływają bezpośrednio, ale nie poprzez ceny rynkowe, na konsumpcję lub produkcję innych podmiotów gospodarczych. Skłonienie podmiotów gospodarczych do pełnego uwzględnienia w kalkulacjach kosztów i korzyści wywoływanych przez nie efektów zewnętrznych wymaga oddziaływania państwa. Podobnie jak w przypadku efektów zewnętrznych, rynek nie może też w pełni rozwiązać problemów związanych z czynnikiem czasu (transakcje zawierane obecnie, a dotyczące warunków panujących w przyszłości) oraz z ryzykiem (np. trudności w zorganizowaniu pełnego prywatnego rynku ubezpieczeń ze względu na tzw. zjawiska *moral hazard* i negatywnej selekcji).

⁸ Interwencja państwa poprzez pomoc dla przedsiębiorstw jest zazwyczaj uzasadniana dostarczaniem dóbr publicznych, występowaniem efektów zewnętrznych oraz dóbr społecznie korzystnych i niekorzystnych. Por. [Wojtyła 1990, s. 42 i nast.].

5. Dobra społeczne korzystne i niekorzystne. W przypadku niektórych dóbr ocena dokonywana przez daną jednostkę może w istotny sposób odbiegać od preferencji społecznych. Jednostka może w określonych wypadkach podejmować decyzje konsumpcyjne, których konsekwencje są dla niej szkodliwe bądź też powstrzymywać się od decyzji o pozytywnych dla niej skutkach. Różnice ocen mogą wynikać z niejednakowego dostępu do informacji. Państwo, dysponując znacznie wiedzą większą niż przeciętny obywatel czy przedsiębiorca, a także posiadając uprawnienia wynikające z demokratycznej legitymizacji rządów, może kształtować popyt i podaż tych dóbr w celu zwiększania szeroko rozumianego dobrobytu.

6. Niepełne informacje. Mogą one prowadzić do powstania kosztów operacyjnych, kosztów pośrednictwa, moralnego ryzyka naudżyć i antyselekcji, które z kolei mogą prowadzić do słabych wyników rynkowych. Dobrze znany przykład niepełnych informacji można znaleźć na rynku finansowym, gdzie firmy rozpoczynające działalność borykają się z problemami znalezienia odpowiedniego finansowania.

7. Problemy z koordynacją. Rynki mogą również nie działać skutecznie w przypadkach problemów koordynacyjnych pomiędzy graczami rynkowymi. Problemy z koordynacją mogą zaistnieć np. w dziedzinie wyznaczania standardów, w przypadku infrastruktury transportowej lub w dziedzinie innowacji.

5. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż z teoretycznego punktu widzenia pomoc publiczna jest dopuszczalna w dość ograniczonym zakresie. Bardziej otwarte podejście prezentują tutaj przedstawiciele szkół zaliczanych do nurtu neoklasy, z kolei nurt neoliberalny zawęża liczbę uzasadnionych przypadków interwencji państwowej. Komisja Europejska w swoich działaniach prezentuje jednak dość szeroką interpretację dopuszczalności ingerencji państwa w postaci wsparcia przedsiębiorców z publicznych środków. Uzasadnienie swojej polityki rozszerza o kwestie społeczne, które z natury rzeczy nie znajdują odzwierciedlenia w teorii ekonomii.

6. Podsumowanie

Przedstawiciele większości szkół ekonomii podkreślają, że pomoc publiczna dla przedsiębiorców może sprzyjać optymalizacji funkcjonowania rynków tylko pod warunkiem, iż jest ona uzasadniona przeciwdziałaniem szeroko rozumianym niedoskonałościom rynków i ogranicza się do ich likwidacji. Wynika z tego, że niezbędna jest ścisła kontrola pomocy, aby nie stała się ona instrumentem w rękach różnych grup nacisku. Znajduje to odzwierciedlenie w *acquis communautaire*,

w którym Komisja Europejska jest desygnowana jako główny organ nadzoru nad świadczeniem pomocy publicznej w UE.

Analiza aktów prawnych tworzonych przez Komisję Europejską wskazuje, iż decydując o dopuszczeniu lub odrzuceniu programu pomocowego, wychodzi ona z założenia, iż pomoc publiczna jest z zasady dopiero drugim w kolejności środkiem osiągnięcia optymalnej alokacji środków. Według zaleceń Komisji, należy sprawdzić, czy inne, mniej zakłócające konkurencję środki nie mogłyby zaradzić niepowodzeniu rynkowemu. Pomoc państwa powinna być odpowiednim instrumentem polityki i powinna być tak zaplanowana, aby skutecznie rozwiązywała niepowodzenia rynkowe, stwarzając zachęty i będąc stosownym instrumentem. Ponadto pomoc państwa nie powinna zakłócać konkurencji w stopniu niezgodnym ze wspólnym interesem. Komisja w swoich działaniach uwzględnia jednak również społeczne efekty stosowania pomocy publicznej, co osłabia restrykcyjność jej polityki w tym zakresie.

W kontekście odnowionej „Strategii lizbońskiej” Rada Europejska zachęca państwa członkowskie do zwracania uwagi na niepowodzenia rynkowe. Ponadto należy również działać w kierunku zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej oraz zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Baruk J., *Innowacje czynnikiem efektywnego rozwoju przedsiębiorstwa*, wyd. UMCS, Lublin 1992.
- Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Burda M., Wypłoz Ch., *Makroekonomia, podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.
- Ciamaga L., *Światowa gospodarka rynkowa, zmiany i struktury*, PWN, Warszawa 1990.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w sprawie wspólnoty europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002.
- Klamut M., *Polityka przemysłowa*, [w:] B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2001.
- Lipowski A., *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności*, PWN, Warszawa 1997.
- Pełka P., Stasiak M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w UE i w Polsce*, red. A. Fornalczyk, UKIE, Warszawa 1990.
- Pomykański A., *Innowacje*, Politechnika Łódzka, Łódź 2001.
- Przybyciński T., *Wprowadzenie do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 1997.
- Renshaw G., *Adjustment and Economic Performance in Industrialised Countries: a Synthesis*, International Labour Office, Geneva 1986.
- State Intervention in a Market Economy*, za: A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.
- Szyber W., *Efektywność a sprawiedliwość*, red. J. Wilkin, wyd. Key Text, Warszawa 1997.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

THEORETICAL CONDITIONS OF STATE AID VS STATE AID IN EUROPEAN LAW

Summary

In the paper two approaches to the analysis of the State aid are distinguished. One of them divides State aid in to two groups: offensive which aims to accomplish objectives of economic policy and a defensive one focusing on decreasing costs of economic changes. The other approach, derived directly from the analysis of different economic schools, justifies State aid by existence of such market occurrences which are not included in most of economic models such as market failures, public goods and external costs.

In *acquis communautaire*, the issues concerning State aid are part of the competition policy, which is reserved for the European Commission. The analysis of the European law shows that the Commission allows for the State aid only when free competition fails. So it can be concluded that European regulations concerning State aid are based on these economic schools which pronounce for the limitation of State interventions in the economy.

Iwo Augustyński – asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.