

Marcin Spychała

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

POMOC PUBLICZNA W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ

Wprowadzenie

Jednym z celów Unii Europejskiej jest stworzenie wspólnego rynku, na którym będzie panowała niezakłócona konkurencja. W związku z powyższym Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską określa wspólne reguły w zakresie konkurencji, a wśród nich – reguły udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej.

Celem opracowania jest przedstawienie skutków udzielania pomocy publicznej w warunkach gospodarki rynkowej. W pracy postanowiono zweryfikować hipotezę, według której pomoc publiczna powoduje obniżenie ceny na rynku, przez co wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Do osiągnięcia powyższego celu zastosowano metodę opisaną oraz przyczynową. Implikacje udzielenia pomocy publicznej omówiono na przykładzie dotacji (czynna forma pomocy publicznej) oraz preferencji podatkowych (bierna forma pomocy publicznej).

1. Pojęcie i cechy pomocy publicznej

Pomoc publiczna uregulowana jest zasadniczo w artykułach 107-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W prawodawstwie unijnym nie pojawia się jednak precyzyjna definicja pomocy publicznej. Brak definicji nie stanowi przeoczenia europejskiego prawodawcy, lecz jest zabiegiem świadomym, którego celem jest możliwie szerokie zakreślenie przedmiotowego zakresu kontroli sprawowanej przez organy wspólnotowe nad pomocą udzielaną przedsiębiorcom przez państwa członkowskie¹.

¹ P. Marquardt, Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 31.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która narusza wymianę między państwami członkowskimi i jednocześnie skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi przemysłu, a przez to zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem tej konkurencji². Art. 107 ust. 1 TFUE wskazuje także warunki, jakie muszą być jednocześnie spełnione, aby dana pomoc mogła być uznana za pomoc publiczną w rozumieniu Traktatu³. Jeśli dana pomoc charakteryzuje się wszystkimi z niżej wymienionych cech, wówczas należy ją uznać za pomoc publiczną niezgodną z regułami wspólnego rynku, a w związku z tym zakazaną:

- jest przyznawana przez państwo lub pochodzi ze środków państwowych,
- jest udzielana na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje wybrane przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych dóbr),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję,
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Aby wsparcie zostało uznane za pomoc publiczną, musi pochodzić od „władzy publicznej” lub „ze źródeł państwowych”⁴. Takie sformułowanie przepisu jest bardzo istotne, gdyż nie ogranicza pojęcia pomocy publicznej wyłącznie do pomocy bezpośrednio udzielonej przez państwo. Uznaje się bowiem, że może być ona „...również udzielona przez prywatny lub publiczny organ pośredni wyznaczony przez państwo. Ta druga sytuacja może mieć miejsce na przykład wówczas, gdy bankowi prywatnemu powierzone zostanie zadanie zarządzania programem pomocy dla MŚP finansowanym przez państwo”⁵.

Drugim warunkiem, który musi być spełniony, aby transfer zasobów został uznany za pomoc publiczną, jest występowanie przysporzenia po stronie odbiorcy transferu. Przez „przysporzenie” należy rozumieć wszelką korzyść ekonomiczną uzyskiwaną przez podmiot, na rzecz którego dokonywany jest transfer zasobów⁶. Pojęcie „przysporzenie” jest zatem szersze niż pojęcia „przychód” czy „zysk”. Przykładowo, udzielenie przez budżet państwa gwarancji kredytowej danemu przedsiębiorcy nie skutkuje powstaniem u niego przychodu ani tym bardziej zysku, jednakże gwarancja ta stanowi dla przedsiębiorcy korzyść eko-

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 107, ust. 1, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.

³ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy publicznej. Uregulowania wspólnotowe i krajowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 6.

⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc publiczna*, Warszawa 2009, s. 13

⁵ Komisja Europejska, *Vademecum Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, Bruksela 2008, s. 13.

⁶ *Finanse publiczne*, red. T. Juja, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 355.

nomiczną – dzięki niej może on bowiem uzyskać kredyt, którego bez powyższej gwarancji mógłby nie otrzymać⁷.

Trzecią cechą pomocy publicznej jest jej selektywny charakter. Selektywność polega na tym, iż nie wszystkie podmioty potencjalnie zainteresowane otrzymaniem wsparcia w rzeczywistości ją otrzymują. Selektywność może mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy⁸. Pomoc publiczna zawsze narusza równowagę w ten sposób, iż uprzywilejowuje tych przedsiębiorców, którzy ją otrzymali, względem innych, którzy zostali jej pozbawieni. Może to dotyczyć konkretnych przedsiębiorstw (np. W przypadku pomocy indywidualnej), przedsiębiorców pewnych działów gospodarki (pomoc sektorowa) bądź wybranych części terytorium państwa (pomoc regionalna)⁹.

Czwartą cechą pomocy publicznej jest powodowanie przez nią rzeczywistego lub przynajmniej potencjalnego zakłócenia konkurencji. Cechę tę należy uznać za szczególnie istotną, gdyż nadrzędnym celem przepisów o pomocy publicznej jest właśnie ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim¹⁰. Jeżeli transfer zasobów przypisywalny władzy publicznej powoduje zmianę warunków konkurencji podmiotów działających na określonym rynku, to spełniona jest omawiana cecha pomocy publicznej. Zmiana taka polega zazwyczaj na wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej odbiorcy transferu względem pozostałych uczestników rynku. Należy zauważyć, iż dla uznania tej przesłanki za spełnioną wystarczy potencjalne zakłócenie konkurencji¹¹. Pomoc publiczna może zatem odnosić się nie tylko do rynku, na którym w danym momencie występuje konkurencja, lecz również do rynku, na którym konkurencja faktycznie nie ma miejsca, ale potencjalnie może wystąpić.

Ostatnią z cech pomocy publicznej jest wpływ dokonywanego transferu zasobów na handel między państwami członkowskimi. Pojęcie handlu należy tu rozumieć szeroko – jako wszelkie formy międzynarodowej wymiany gospodarczej, w tym przepływy kapitału¹². W warunkach jednolitego rynku europejskiego stosunkowo rzadko występują sytuacje, w których wsparcie udzielone danemu podmiotowi, wykonującemu działalność w warunkach konkurencji, nie wywierałoby w ogóle takiego wpływu. „Siła” tego wpływu, zgodnie z orzecznictwem ETS, nie ma znaczenia. Nie jest zatem możliwe sformułowanie ogól-

⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej wraz z komentarzami do Rozporządzeń Ministra Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2008, s. 11.

⁸ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy...*, op. cit., s. 16.

⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc publiczna...*, op. cit., s. 19.

¹⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 107-109.

¹¹ A. Jankowska, M. Marek, *Dopuszczalność pomocy...*, op. cit., s. 17.

¹² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Pomoc publiczna...*, op. cit., s. 18.

nych kryteriów, które rozgraniczyłyby przypadki transferu zasobów publicznych mające wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi od przypadków, w których transfer ten nie ma żadnego wpływu na tę wymianę¹³.

2. Czynna oraz bierna pomoc publiczna

W literaturze często spotyka się podział pomocy publicznej na czynną (aktywną) oraz bierną (pasywną)¹⁴. Pomoc czynna polega na dokonaniu względem danego przedsiębiorcy określonych przysporzeń majątkowych, zwiększających jego aktywa¹⁵. Do najbardziej typowych form pomocy czynnej można zaliczyć dotacje, pożyczki i kredyty na preferencyjnych zasadach, poręczenia i gwarancje publiczne, a także dopłaty do kapitału zakładowego i zamówienia publiczne, w których stosuje się uprzywilejowanie określonych podmiotów¹⁶. Pomoc bierna oznacza całkowite lub częściowe zwolnienie beneficjenta pomocy z ciężących na nim zobowiązań¹⁷. Typowymi formami pomocy biernej są na przykład preferencje podatkowe (zwolnienia i ulgi podatkowe, rozłożenie podatku na raty, odroczenie terminu jego zapłaty, zastosowanie przyspieszonej amortyzacji) oraz obniżenie składki na ubezpieczenie społeczne, a także umorzenie zobowiązań publicznoprawnych¹⁸. Czynna pomoc publiczna powoduje bezpośredni ruch środków publicznych do przedsiębiorstw, natomiast pomoc bierna charakteryzuje się pośrednim przepływem środków publicznych, polegającym na uszczupleniu wpływów do budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo na rachunek państwowych funduszy celowych¹⁹.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej wyróżnia się cztery grupy form udzielania pomocy publicznej²⁰:

- grupa A – dotacje i ulgi podatkowe,

¹³ Ibid., s. 19.

¹⁴ J. Choroszczak, M. Mikulec, *Pomoc publiczna a rozwój firmy*, Poltext, Warszawa 2009, s. 39.

¹⁵ P. Paradowski, *Prawo pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, w: J. Bieliński, Z. Brodecki, K. Domachowska, J. Hirs, M. Kucharski, I. Marcinkowska, M. Nestorowicz, P. Paradowski, P. Rosiak, A. Zielińska-Głębocka, I. Zużewicz, *Konkurencja*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 333.

¹⁶ A. Nykiel, *Pojęcie pomocy państwa w prawie Unii Europejskiej*, w: *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 196.

¹⁷ P. Paradowski, *Prawo pomocy...*, op. cit., s. 340.

¹⁸ T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 782.

¹⁹ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 34.

²⁰ Komisja Europejska, *Ninth Survey on State Aid in the European Union* Commission of the European Communities, COM (2001) 403 final, Brussels 2001, s. 94-95.

- grupa B – subsydia kapitałowo-inwestycyjne,
- grupa C – tzw. „miękkie kredytowanie”,
- grupa D – poręczenia i gwarancje kredytowe.

Dodatkowo w ramach każdej z grup wyodrębnia się formy pomocy pozytywnej, którym przypisano cyfrę 1, oraz pomocy negatywnej – oznaczonych cyfrą 2²¹. W praktyce gospodarczej wyróżnia się także piątą grupę – grupę E – obejmującą inne formy pomocy publicznej, niemieszczące się w żadnej z czterech pozostałych kategorii.

3. Implikacje ekonomiczne pomocy publicznej

Zakaz udzielania pomocy publicznej został wprowadzony w celu zapewnienia swobodnej konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że wsparcie ze strony państwa stanowi zagrożenie dla wolnej gry rynkowej, ponieważ powoduje zmianę warunków konkurowania²². Ponadto selektywny charakter pomocy publicznej jest przyczyną wzmocnienia pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu do jego konkurentów²³. Pomoc publiczna poprzez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców powoduje negatywne konsekwencje dla wolnego rynku w postaci naruszenia zasad wymiany handlowej oraz zakłócenia konkurencji²⁴. W związku z powyższym przepisy TFUE mają na celu ochronę swobodnej rywalizacji przedsiębiorców na rynku wewnętrznym.

Udzielona w warunkach gospodarki rynkowej pomoc publiczna może wywołać różne skutki w zależności od tego, czy jest to pomoc czynna, czy też bierna. Implikacje przyznanej pomocy publicznej omówione zostaną na przykładzie najczęściej udzielanych w Unii Europejskiej form pomocy – dotacji oraz preferencji podatkowych – wchodzących w skład grupy A klasyfikacji europejskiej.

Otrzymana dotacja zwiększa środki pieniężne, a tym samym – zasoby majątkowe przedsiębiorstwa. Ponadto uwzględniana jest albo w jego rachunku zysków i strat w pozycji „pozostałe przychody operacyjne”²⁵, albo też w bilansie

²¹ w literaturze oraz praktyce gospodarczej pomoc czynną określa się często jako pomoc pozytywną, natomiast pomoc bierną – jako pomoc negatywną. Pomoc pozytywna to zatem pomoc dokonująca przysporzeń majątkowych, a pomoc negatywna to pomoc polegająca na zmniejszeniu obciążeń.

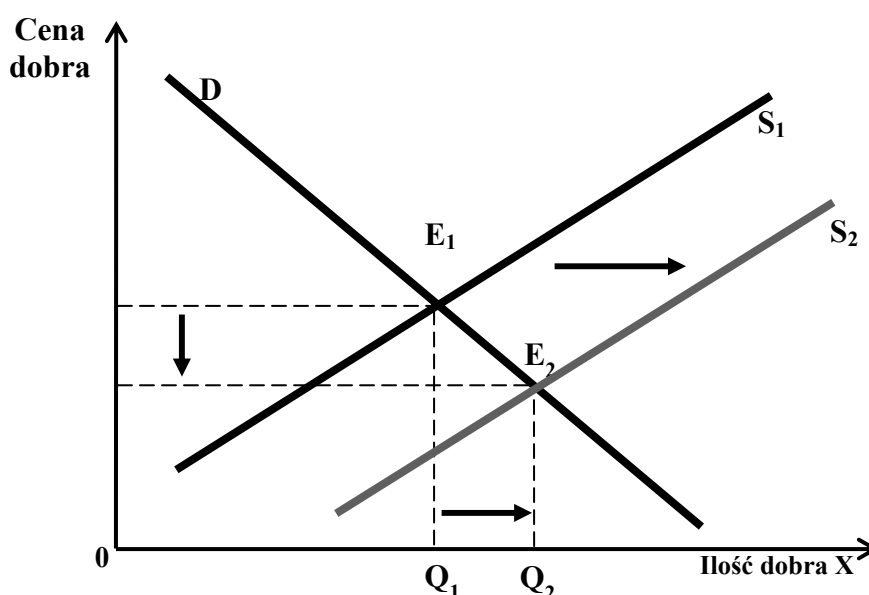
²² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc publiczna...*, op. cit., s. 19.

²³ I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy...*, op. cit., s. 80.

²⁴ P. Marquardt, *Pomoc publiczna...*, op. cit., s. 51.

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, załącznik nr 1, Dz.U. nr 121, poz. 591 z późn. zm.

w pozycji „kapitał własny”. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku podmioty gospodarcze mają bowiem możliwość stosowania, oprócz polskiego prawa bilansowego, także międzynarodowego prawa bilansowego w postaci Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR) oraz Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wraz z ich interpretacjami²⁶. Zgodnie z MSR nr 20 „Rachunkowość dotacji rządowych i informacji o pomocy rządowej”, otrzymaną dotację należy ujmować według jednej z dwóch metod: metody kapitałowej (zgodnie z którą dotacje bezpośrednio zwiększają kapitał własny) lub metody przychodowej (zgodnie z którą dotacje zalicza się do przychodów jednego lub większej liczby okresów)²⁷.



Rys. 1. Wpływ dotacji na równowagę na rynku dobra X

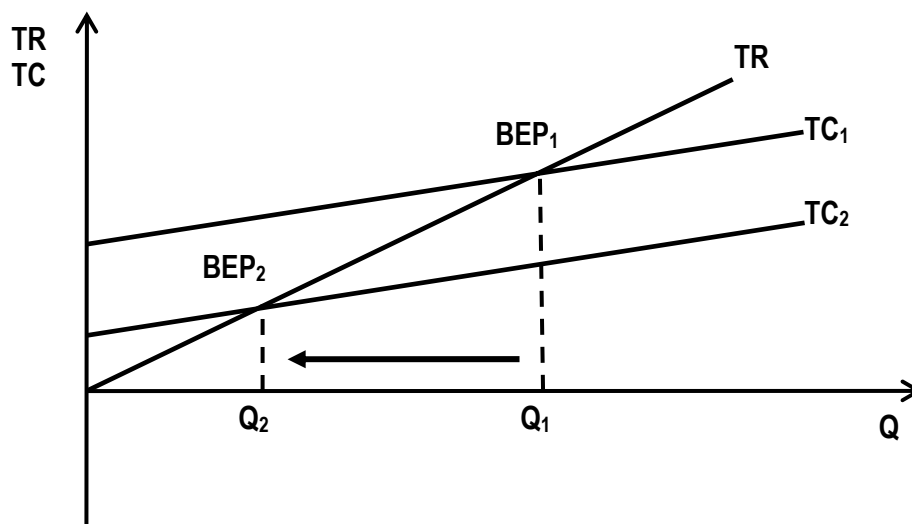
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Czarny, *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006; M. Rekowski, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005.

W związku z otrzymaniem dotacji rosną przychody lub kapitały własne przedsiębiorstwa. Wpływa ona bezpośrednio na wzrost produkcji (w przypadku

²⁶ J. Aleszczyk, *Rachunkowość finansowa od podstaw*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2011, s. 28-39.

²⁷ O. Śladkowska, *Księgowanie dotacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, <http://ksu.parp.gov.pl/>, dostęp: 4.04.2012.

dopłat do produkcji określonego dobra) albo pośrednio na jej wzrost poprzez na przykład zakup innowacyjnych technologii (w przypadku dotacji inwestycyjnych). W związku z tym, że ilość dobra dostarczana na rynek przez podmioty danej branży jest sumą produkcji wszystkich wytwórców²⁸, zwiększenie podaży pojedynczego przedsiębiorstwa powoduje wzrost zagregowanej podaży całej branży. Wzrost ilości dobra na rynku uwidoczny jest na rys. 1 w przesunięciu linii podaży z położenia S_1 do S_2 . Konsekwencją zmiany położenia linii podaży, przy założeniu niezmienności pozostałych czynników (*ceteris paribus*), jest spadek ceny z poziomu P_1 do P_2 . Otrzymana dotacja powoduje zatem wzrost ilości dobra na rynku oraz obniżenie ceny równowagi. W dłuższej perspektywie obniżenie ceny na rynku krajowym spowoduje zwiększenie popytu ze strony odbiorców zagranicznych. Otrzymana dotacja wpłynie zatem na wymianę handlową między państwami członkowskimi, toteż taka pomoc publiczna uznana zostanie za zakazaną.



Rys. 2. Wpływ obniżenia kosztów na zmianę punktu progu rentowności

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rachunkowość zarządcza, red. T. Kiziukiewicz, Wydawnictwo EKSPERT, Wrocław 2009; M. Rekowski, Mikroekonomia, op. cit.

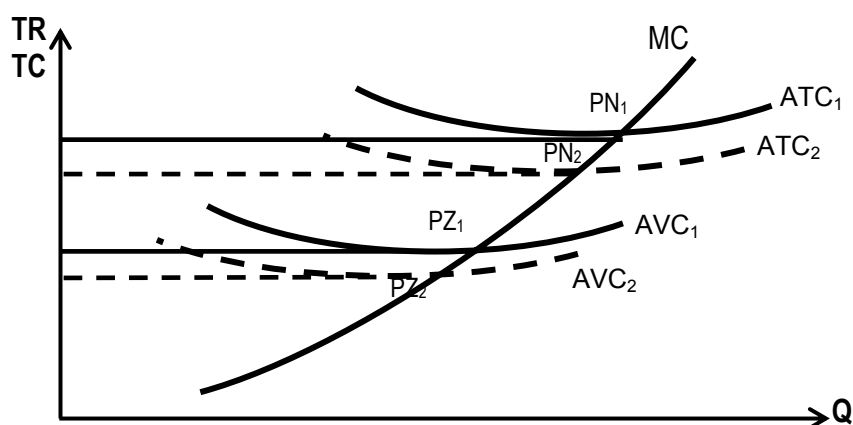
Bierna pomoc publiczna w formie preferencji podatkowych obniża koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa²⁹. Państwo członkowskie, traktując jedno lub więcej przedsiębiorstw w sposób preferencyjny, powoduje zakłócenie konkuren-

²⁸ E. Czarny, Mikroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 137.

²⁹ M. Rekowski, Mikroekonomia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005, s. 49.

cji i handlu na obszarze Unii Europejskiej³⁰. Wykorzystując ulgi podatkowe, odroczenia, zwolnienia lub zmniejszenia podatku, przedsiębiorstwo obniża koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Spadek kosztów całkowitych przedsiębiorstwa (widoczny w przesunięciu linii kosztów z położenia TC_1 do TC_2 na rys. 2) wpływa na obniżenie punktu progu rentowności (*break even point* – BEP). Zatem, żeby przedsiębiorstwo pokryło koszty prowadzonej działalności, musi sprzedać mniejszą ilość produktów. W wyniku obniżenia kosztów, przy pozostałych warunkach niezmiennych, przedsiębiorstwo zacznie osiągać zyski, sprzedając mniejszą ilość produktów niż w sytuacji, w której nie ma możliwości obniżenia kosztów.

Spadek kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa wpływa również na zmianę położenia granicznych punktów rentowności przedsiębiorstwa: punktu niwelacji i punktu zamknięcia (rys. 3). Punkt niwelacji, położony w miejscu przecięcia linii kosztu całkowitego przeciętnego i kosztu marginalnego oraz w miejscu, w którym koszt całkowity przeciętny jest minimalny, to punkt równowagi przedsiębiorstwa, od którego osiąga ono zysk (inny sposób prezentacji progu rentowności). Punkt zamknięcia z kolei charakteryzuje się tym, że koszt zmienny przeciętny jest minimalny i zrównuje się z kosztem marginalnym. Przedsiębiorstwo ponosi w nim stratę w wysokości kosztów stałych całkowitych³¹.



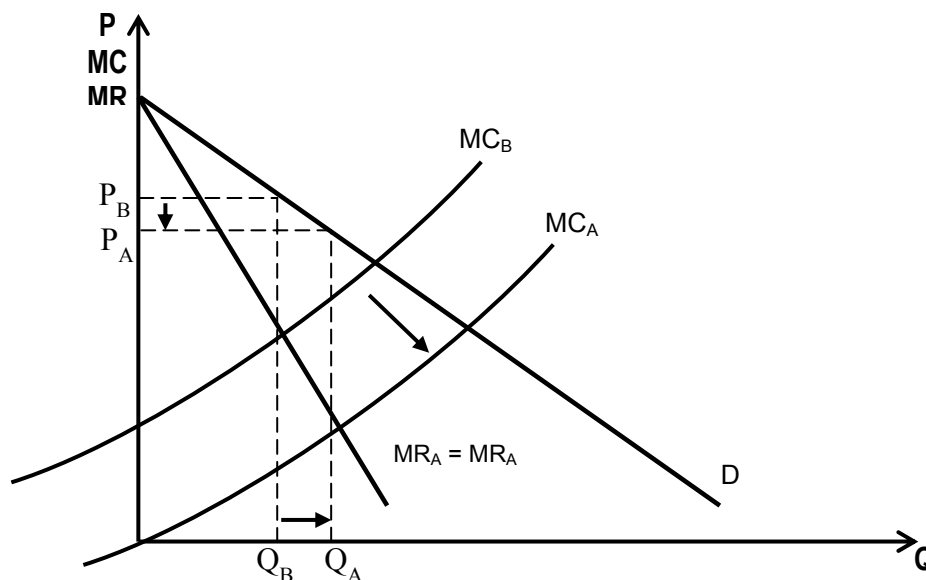
Rys. 3. Graniczne punkty rentowności przedsiębiorstwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Rekowski, Mikroekonomia, op. cit.

³⁰ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, Ekonomia. Mikroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 493.

³¹ M. Rekowski, Mikroekonomia, op. cit., s. 221.

W efekcie spadku kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa obniżeniu ulegają graniczne punkty rentowności przedsiębiorstwa, *ceteris paribus*. Przedsiębiorstwo jest w stanie pokryć koszty swojej działalności, sprzedając mniejszą ilość produktów lub też obniżając cenę jednostkową produktu.



Rys. 4. Przywództwo cenowe podmiotu o niskich kosztach
Źródło: Ibid.

Przy założeniu, że na rynku danego produktu funkcjonuje niewielka liczba producentów (rynek oligopolistyczny), przedsiębiorstwo o niższych kosztach produkcji jest w stanie kształtować warunki panujące na tym rynku (rys. 4). Krzywa D na rys. 4 jest krzywą popytu na produkty każdego z przedsiębiorców, natomiast MR to krzywa przychodu marginalnego odpowiadająca krzywej popytu D . Krzywa MC_B określa koszty produkcji przedsiębiorstw na rynku, natomiast krzywa MC_A przedstawia koszty produkcji przedsiębiorstwa, które korzysta z ulg podatkowych. W sytuacji, gdy koszty produkcji przedsiębiorstw są podobne, cena maksymalizująca zyski wyznaczona jest na poziomie P_B . Jeśli któreś z przedsiębiorstw jest w stanie obniżyć koszty swojej działalności, na rynku ukształtuje się cena maksymalizująca zyski na poziomie P_A . Pozostali producenci, chcąc sprzedawać swoje produkty, muszą obniżyć cenę do poziomu P_A . W związku z powyższym pomoc publiczna w formie preferencji podatkowych obniża cenę na rynku określonych produktów. W krótkim okresie sytuacja taka może wydawać się korzystna dla kupujących. Jednak jeśli cena zostanie wyznaczona na zbyt niskim poziomie, przedsiębiorstwa o wyższych kosztach funkcjonowania mogą nie osiągnąć swoich

progów rentowności, zaczną ponosić straty i w dłuższej perspektywie zbankrutują. Pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcy spowoduje zatem bankructwo jego konkurentów. Pozbywszy się swoich konkurentów, przedsiębiorstwo korzystające z preferencji podatkowych będzie mogło w dowolny sposób kształtować cenę na rynku, co zawsze jest niekorzystne dla kupujących. Ponadto rynek, który funkcjonuje w oparciu o przywództwo cenowe przedsiębiorstwa o niskim koszcie, znacznie ogranicza możliwości wejścia do danej branży nowych przedsiębiorstw³².

Podsumowanie

Celem opracowania było zweryfikowanie hipotezy, iż pomoc publiczna, bez względu na jej formę, powoduje obniżenie ceny na rynku, przez co wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Przeprowadzone badanie w pełni potwierdziło powyższą hipotezę.

Przedstawione w pracy przykłady pokazują, iż bez względu na to, czy udzielona pomoc publiczna jest pomocą czynną, czy też bierną, wpływa ona na warunki konkurowania na wolnym rynku. Pomoc publiczna w postaci dotacji bądź preferencji podatkowych, przy założeniu niezmienności pozostałych czynników, powoduje obniżenie ceny równowagi na rynku krajowym, przez co w dłuższej perspektywie wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

STATE AID IN MARKET ECONOMY CONDITIONS

Summary

The article presents a definition and specific characteristics of the state aid: the state resources, the economic advantage, the selectivity, the distortion of competition and the affect trade between Member States. Moreover, the article presents a division of state aid for its active and passive forms, and discusses the implications of granting the state aid in the form of subsidies and tax preferences. The article includes a hypothesis that the granted state aid in the any form can cause the price cut on the market, *ceteris paribus*, what will affect trade between the EU Member States in a long-term perspective.

³² Ibid., s. 283.