

Magdalena Kąkol

Czy istnieje ekonomiczne uzasadnienie stosowania pomocy państwowej w Unii Europejskiej?

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 43, 99-116

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA KĄKOL

*Czy istnieje ekonomiczne uzasadnienie
stosowania pomocy państwowej w Unii Europejskiej?*¹

Is there any economic rationale for granting State aid in the European Union?

Abstrakt: W opracowaniu przedstawiono najważniejsze argumenty ekonomiczne, uzasadniające wykorzystywanie pomocy państwowej jako instrumentu interwencjonizmu państwa oraz zagrożenia z tym związane. Zagadnieniem tym zajmują się przede wszystkim: 1) ekonomia dobrobytu, 2) teoria konkurencji i 3) teoria handlu międzynarodowego. Autorka próbowała także ocenić pomoc państwową udzielaną przez kraje członkowskie UE pod względem jej efektywności gospodarczej i potencjalnego wpływu na zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku. Unia Europejska w coraz większym stopniu stara się stosować w swojej polityce pomocy państwowej argumenty ekonomiczne. Dąży więc zarówno do obniżenia ogólnego poziomu pomocy (w wartościach absolutnych i w relacji do PKB), jak i do zmiany jej struktury, w taki sposób, aby kraje członkowskie udzielały coraz więcej pomocy na cele horyzontalne, wspierające konkurencyjność gospodarki UE i by ograniczały najbardziej szkodliwą dla funkcjonowania wspólnego rynku pomoc dla wybranych sektorów gospodarki (gałęzi przemysłu) i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

¹ Opracowanie zawiera fragmenty prezentacji M. Kąkol, *Efektywność pomocy publicznej w Unii Europejskiej*, przedstawionej na Europejskim forum pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom, zorganizowanym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, 30 października 2008.

WPROWADZENIE

Introduction

Pomoc państwowa znajduje się w centrum zainteresowania kilku dziedzin ekonomii, w tym przede wszystkim: 1) ekonomii sektora publicznego, 2) teorii konkurencji oraz 3) teorii handlu międzynarodowego.² W ramach **ekonomii sektora publicznego** jest badana efektywność interwencji państwa dla gospodarki kraju, **teoria konkurencji** koncentruje się na ocenie wpływu pomocy państwowej na konkurencję rynkową (tj. poziom konkurencji na określonym rynku i jego efektywność, a także na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw otrzymujących pomoc i ich konkurentów), natomiast **teoria handlu międzynarodowego** dostrzega w stosowaniu pomocy przez poszczególne kraje możliwość ekspansji na rynki międzynarodowe.³

Niezależnie od przyjętego podejścia, można wskazać wspólne kryterium, pozwalające wstępnie rozstrzygnąć, czy udzielana pomoc państwowa ma uzasadnienie ekonomiczne – jest nim wzrost efektywności (przedsiębiorstwa, określonego sektora gospodarki lub gałęzi przemysłu, całej gospodarki krajowej czy rynków międzynarodowych). Ocena nie jest jednak prosta. Czasami musimy dokonywać wyboru pomiędzy efektywnością gospodarczą i korzyściami kraju a efektywnością wspólnego rynku (w przypadku Unii Europejskiej) lub rynków międzynarodowych. Ponadto niewłaściwe byłoby ograniczenie analizy jedynie do efektywności gospodarczej, bo rolą państwa jest także realizacja innych celów (ekonomicznych, społecznych i politycznych), w tym zapewnienie bardziej równomiernej redystrybucji dochodów pomiędzy członków społeczeństwa. Podobnie w Unii Europejskiej pomoc udzielana przez państwa członkowskie musi nie tylko pozostawać w zgodzie z zasadami ugrupowania, ale również przyczyniać się do realizacji jego celów gospodarczych, społecznych i politycznych, choć utrzymanie niezakłóconej (efektywnej) konkurencji na wspólnym rynku jest w tym przypadku celem nadrzędnym.⁴

Celem opracowania jest: 1) zestawienie opisywanych w literaturze argumentów ekonomicznych, uzasadniających stosowanie pomocy państwowej oraz 2) ocena pomocy państwowej udzielanej przez kraje członkowskie UE pod względem efektywności gospodarczej i jej potencjalnego wpływu na zakłócenia konkurencji na wspólnym rynku.

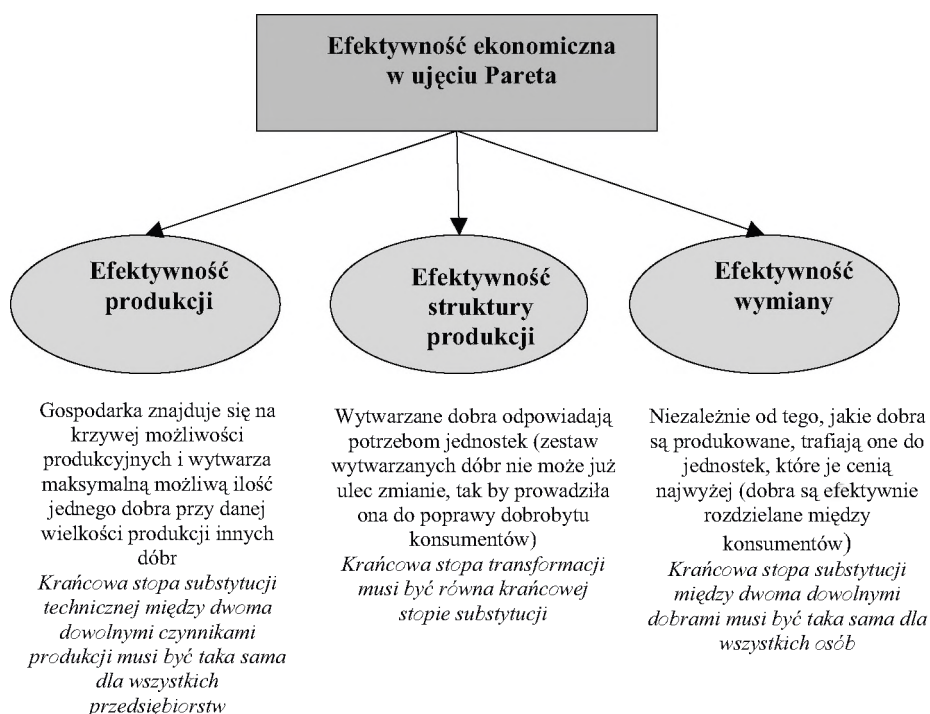
² H. W. Friederiszick, L.-H. Röller and V. Verouden, *European State Aid Control: An Economic Framework* [w:] P. Buccrossi (ed.), *Handbook of Antitrust Economics*, The MIT Press, Cambridge, MA, London 2008, s. 631.

³ Por. *ibidem*.

⁴ Por. Art. 3, Art. 4 i Art. 157 TWE. Patrz szerzej M. K a k o l, *Pomoc państwowa w polityce konkurencji w Unii Europejskiej*, Biuletyn Europejski 2006/2007, red. naukowy serii B. Mucha-Leszko, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 105.

ARGUMENTY EKONOMICZNE ZA I PRZECIW POMOCY PAŃSTWOWEJ
Economic arguments for and against State aid

Ekonomia dobrobytu utożsamia efektywność gospodarki (lub rynku) z efektywnością alokacyjną w ujęciu Pareta, czyli takimi rodzajami alokacji zasobów, w przypadku których niczyjej sytuacji nie da się poprawić bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji (zmniejszenia dobrobytu, użyteczności) kogoś innego.⁵ Oznacza to, że gospodarka (rynek) powinna osiągnąć: efektywność produkcji, efektywną strukturę produkcji i efektywność wymiany (patrz rys. 1). Kryterium Pareta jest spełnione w warunkach doskonałej konkurencji, znajdującej się w stanie ogólnej równowagi.



Rys. 1. Efektywność gospodarki w ujęciu Pareto

Economy effectiveness from the Pareto perspective

Uwaga: Krańcowa stopa substytucji wskazuje relacje, według której konsumenci skłonni są wymieniać jedno dobro na inne przy niezmienionym poziomie użyteczności, a krańcowa stopa transformacji (czyli nachylenie krzywej możliwości produkcyjnych) wyraża relacje, zgodnie z którą możliwa jest zamiana produkcji jednego dobra na drugie.

Źródło: Opracowano na podstawie J. E. Stiglitz, *op. cit.*, s.76–87.

⁵ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 69–70.

Obecnie coraz większe znaczenie odgrywa tzw. efektywność dynamiczna, związana z postępującym technologicznym i przyspieszaniem wzrostu gospodarczego. Zdaniem G. Grossmana⁶ dwa kraje mogą zwiększyć swoje zasoby kapitału i siły roboczej o pewien procent, a mimo to w każdym przypadku będziemy mieli do czynienia z inną stopą wzrostu PKB. Różnica w efektywności dynamicznej może wynikać z większej lub mniejszej łatwości przyjmowania innowacji, a ta zależy w dużej mierze od systemu instytucjonalnego. Podobnie definiuje efektywność dynamiczną L. Peeperkorn⁷, który wskazuje, że określają ją zmiany całkowitego dobrobytu społecznego w dłuższym okresie, w związku z wprowadzaniem innowacyjnych produktów i procesów.

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa efektywność ekonomiczna oznacza takie wykorzystanie nakładów czynników produkcji, aby koszt wytworzenia jednostki produktu był minimalny.⁸ Poprawa tej efektywności (czasami w rezultacie przyznania subsydiów) prowadzi do wzrostu: wielkości sprzedaży i udziału w rynku, zysków, produktywności (przede wszystkim wydajności pracy i całkowitej produktywności czynników wytwórczych TFP), a jeśli działalność się rozwija, może się również wiązać ze zwiększeniem zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Wzrost efektywności oznacza więc wyższą konkurencyjność.

Najczęściej efektywność gospodarcza jest analizowana z punktu widzenia całkowitego dobrobytu społecznego, tj. sumy nadwyżki konsumenta (różnicy pomiędzy tym, co konsument jest gotowy zapłacić, a tym, co rzeczywiście płaci) i nadwyżki producenta (zysków) na określonym rynku.⁹ **Interwencja państwa powinna mieć miejsce wówczas, gdy wzrost społecznego dobrobytu jest wyższy niż koszt interwencji.**¹⁰ Może ona poprawić efektywność i funkcjonowanie rynków (przejąć test dobrobytu), jeśli te pozostawione same sobie nie są w stanie wyprodukować efektywnych rezultatów w postaci właściwych cen, wielkości produkcji i wykorzystania zasobów. Takie sytuacje są określane jako niedoskonałości albo zawodność rynku.¹¹ Zdaniem R. Meiklejohna **w przypadku pomocy państwa należy uwzględnić 9 rodzajów niedoskonałości rynku, które uzasadniają jej stosowanie**¹²:

⁶ G. Grossman, *Economic Systems*, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 1967, s. 43.

⁷ L. Peeperkorn, *Dynamic Welfare Analysis of Market Power* [w:] J. Fauli and A. Nickpay (eds.), *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, 1999, s. 39.

⁸ D. C. Colander, *Economics*, Irwin, Homewood, Boston 1993, s. 469.

⁹ Przez pojęcie całkowitego społecznego dobrobytu autorka rozumie nadwyżkę producenta i konsumenta, natomiast nie odnosi się do kwestii redystrybucyjnych, które są sprawą wartościowania.

¹⁰ H. W. Friederiszick, L.-H. Röller, V. Verouden, *op. cit.*, s. 632.

¹¹ *Ibid.*, s. 632–633. Por. szerzej J. E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 91 i nast.

¹² European Commission, *State Aid and the Single Market*, „European Economy” 1999, nr 3, s. 25–31.

- ♦ istnienie dóbr publicznych (do których dostęp nie może być ograniczony, np. latarnie uliczne, radio),
- ♦ konieczność dostarczenia dóbr społecznie pożądanых (*merit goods*, których konsumpcja w warunkach wolnego rynku spadnie poniżej pożądanego poziomu, jak: edukacja, kultura, usługi zdrowotne),
- ♦ rosnące korzyści skali (prowadzące do monopolistycznej lub oligopolistycznej struktury rynku, a więc wyższych cen i niższego poziomu produkcji niż optymalny),
- ♦ efekty zewnętrzne (np. rozprzestrzenianie się wiedzy, będącej rezultatem działalności badawczej, szkolenia zawodowe, zanieczyszczenie środowiska),
- ♦ niedoskonała lub asymetryczna informacja,
- ♦ brak elastyczności instytucjonalnej (prawo ochrony zatrudnienia, płace minimalne, zasiłki dla bezrobotnych),
- ♦ niedoskonała mobilność czynników produkcji,
- ♦ strukturalne problemy dostosowania do zmian na rynkach (uzasadnienie dla pomocy restrukturyzacyjnej),
- ♦ subsydiowanie zagranicznych konkurentów.

Chociaż niedoskonałości rynku stanowią uzasadnienie ekonomiczne pomocy, jej efektywność zależy w rzeczywistości od wielu czynników. **Subsydia mogą prowadzić do suboptymalnych rezultatów z następujących powodów¹³:**

1. Trudności z mierzaniem zakresu niedoskonałości rynku w sposób ilościowy (np. efekty zewnętrzne nie są przedmiotem transakcji rynkowych i nie tylko trudno określić ich zakres, ale i przypisać im określoną wartość), w zasadzie jest możliwa najczęściej tylko ocena jakościowa, tzn. stwierdzenie, czy niedoskonałość istnieje i czy jest znacząca.

2. Korzyść będąca rezultatem pomocy powinna być wyższa niż jej koszty, tj. koszt alternatywny innego sposobu wykorzystania środków publicznych i koszt uzyskania funduszy przez opodatkowanie społeczeństwa. Nawet jeśli przyjmemy, że pomoc została wykorzystana w odpowiedniej sytuacji i we właściwy sposób, może nie być efektywna, jeśli jej wpływ jest mniejszy niż zakładany (np. z powodu małej niedoskonałości), a koszty wysokie.

3. Subsydia wpływają na funkcjonowanie rynku i mogą powodować antykonkurencyjne skutki (efekty) uboczne (*anticompetitive side effects*), których ostateczne koszty ponoszą konsumenci. Niektóre z tych skutków mogą ograni-

¹³ H. W. Friederiszick, L.-H. Röller and V. Verouden, *op. cit.*, s. 637 oraz I. Hashi, D. Hajducovic, E. Luci, *Can Government Policy Influence Industrial Competitiveness: Evidence from Poland and the Czech Republic*, Project „Changes in Industrial Competitiveness as a Factor of Integration: Identifying Challenges of the Enlarged Single European Market” funded by 5th Framework Programme of the EC, coordinated by A. Wziętek-Kubiak, CASE Foundation, Warsaw, End-of-Project Conference, Work Package 2, Brussels, November 2005, s. 7.

czać się do rynku krajowego, inne dotyczą przedsiębiorstw i konsumentów również w sąsiednich krajach.

4. Jednym z celów udzielania pomocy jest redystrybucja dochodu i podniesienie stopy życiowej najbiedniejszych członków społeczeństwa. Cel ten stoi często w sprzeczności z efektywnością gospodarczą. Ponadto można go efektywniej osiągnąć przez bezpośrednie wsparcie dochodów i nie wpłynie to tak znacząco na strukturę konsumpcji i produkcji, jak pomoc państwowa.

5. Z powodów politycznych, w tym wyborczych. Politycy znajdują się pod presją różnych grup interesów, co uniemożliwia im podjęcie interwencji uzasadnionej ekonomicznie, a jedynie takiej, która jest rezultatem kompromisu pomiędzy tworzącymi koalicję, od której zależy proces legislacyjny.

6. Raz rozpoczęta interwencja jest trudna do zaprzestania (jeśli służy jakiejś grupie interesów, trudno się z niej wycofać).

7. Tak długo, jak przedsiębiorstwa otrzymują wsparcie od państwa, są chronione przed konkurencją i nie mają bodźców do poprawy efektywności.

H. W. Friederiszick, L.-H. Röller i V. Verouden¹⁴ zwracają uwagę na to, że nawet jeśli pomoc państwa służy wyeliminowaniu niedoskonałości rynku, to i tak może przyczyniać się do znaczącego zakłócenia konkurencji w Unii Europejskiej, gdy w jej rezultacie pojawiają się inne niedoskonałości. Wyróżniają oni cztery **rodzaje zakłóceń (zniekształceń) konkurencji na wspólnym rynku**, spowodowanych udzielaniem pomocy państwowej. Pierwsze trzy rodzaje zakłóceń odnoszą się do naruszania efektywnej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, a ostatnie pokazuje wpływ pomocy na konkurencję pomiędzy krajami członkowskimi (patrz ramka 1).

Ramka 1. Rodzaje zakłóceń konkurencji na wspólnym rynku, spowodowane udzielaniem pomocy przez kraje członkowskie UE

A Typology of the distortions of competition in the EU common market, caused by granting State aid

1. Ograniczenie efektywnej konkurencji przez wspieranie nieefektywnej produkcji – prowadzi do utrzymania się nieefektywnych przedsiębiorstw na rynku, a w konsekwencji do spadku efektywności produkcyjnej i efektywności całej gospodarki (zmniejszenia całkowitego dobrobytu). Największe zagrożenie stanowi pomoc udzielana w ramach tzw. schyłkowych gałęzi przemysłu i charakteryzujących się nadwyżką zdolności produkcyjnych, czyli pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw i dla niektórych branż/sektorów gospodarki (wykorzystujących przestarzałe technologie). Podobne skutki wywiera zakup przez państwo po zawyżonych cenach energii elektrycznej oraz pomoc dla wybranych regionów.

2. Ograniczenie efektywnej konkurencji przez zakłócenie dynamicznych bodźców – zwłaszcza do podejmowania inwestycji przez przedsiębiorstwa, w rezultacie następuje obniżenie efektywności dynamicznej i całkowitego dobrobytu

¹⁴ H. W. Friederiszick, L.-H. Röller and V. Verouden, *op. cit.*, s. 652.

w długim okresie. Jeśli ktoś z przedsiębiorstw otrzyma pomoc na inwestycje w celu rozbudowania zdolności produkcyjnych lub na realizację B+R, wówczas pozostałe podmioty gospodarcze na tym rynku mogą ograniczyć swoje pierwotne plany inwestycyjne (tzw. efekt wypychania inwestycji) albo utrzymać, czy też zwiększyć swoje wydatki inwestycyjne. Bardziej niebezpieczny jest pierwszy scenariusz, gdyż powoduje ograniczenie całości wydatków inwestycyjnych na danym rynku, jednak w obu przypadkach pomoc będzie miała wpływ na konkurentów beneficjenta.

3. Ograniczenie efektywnej konkurencji przez wzrost siły rynkowej – może prowadzić do wykluczenia z rynku aktualnych lub potencjalnych konkurentów, jeśli udzielana pomoc pomaga stworzyć bariery wejścia na ten rynek (np. dla zagranicznych konkurentów). Podobnie jeśli państwo wspomaga B+R, dofinansowując tylko jedno, funkcjonujące już na rynku przedsiębiorstwo, może zniechęcić innych do podejmowania działalności badawczo-rozwojowej (choć często byłaby ona bardziej efektywna).

4. Zakłócenia decyzji o podjęciu produkcji w określonym kraju członkowskim – przez wspieranie krajowej produkcji i zachęty dla inwestorów państwa członkowskie wpływają bezpośrednio na międzynarodową alokację czynników produkcji, na strumienie handlu oraz na zmiany lokalizacji działalności gospodarczej i przenoszenie jej do innych krajów UE. Skutkiem takiej pomocy może być nieefektywna struktura produkcji w Unii Europejskiej. Ponadto może ona powodować negatywne efekty zewnętrzne w handlu dla pozostałych krajów członkowskich i prowadzić do „wyścigu” subsydiów.

Źródło: Opracowano na podstawie H. W. Friederiszick, L.-H. Röller and V. Verouden, *op. cit.*, s. 652–654.

Z przedstawionych argumentów wynika wyraźnie, że **pomoc państwowa nie jest najlepszym sposobem eliminowania niedoskonałości rynku** z punktu widzenia efektywności gospodarczej (a przynajmniej nie w każdym przypadku) i zanim się na nią zdecydujemy, należy zastanowić się nad ewentualnym wyborem innego instrumentu polityki (np. regulacja, opodatkowanie itp.), który może być w danej sytuacji bardziej skuteczny.¹⁵ Sprawą najważniejszą jest więc dostosowanie zakresu i formy interwencji do wielkości i rodzaju rozwiązywanego problemu.

Jeśli pomoc udzielana przez państwa członkowskie UE przyczynia się do wzrostu konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw albo sektorów gospodarki lub gałęzi przemysłu i poprawiają one swoją pozycję w handlu międzynarodowym, wówczas mamy pewność, że pomoc była uzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia i została właściwie wykorzystana. Prowadzi to nie tylko do wzrostu krajowego dobrobytu, ale do poprawy pozycji gospodarczej całego ugru-

¹⁵ Więcej na temat alternatywnych form interwencji państwa Ch. Buelens, G. Garnier, R. Meiklejohn and M. Johnson, *The economic analysis of state aid: Some open questions*, European Commission, „European Economy. Economic Papers” nr 286, September 2007, s.12.

powania w gospodarce światowej. Taka argumentacja jest chętnie wykorzystywana przez zwolenników **strategicznej polityki handlowej**. Starają się oni wyjaśnić, w jakich okolicznościach kraj (lub grupa krajów) może, kosztem swoich konkurentów na rynkach międzynarodowych, uzyskać korzyści z wymiany handlowej dzięki interwencji państwa, w tym przez stosowanie subsydiów. Uzasadnieniem interwencji jest w tym przypadku niedoskonałość rynków międzynarodowych, które przybierają najczęściej strukturę oligopolu.¹⁶ Nie zawsze jednak interwencja państwa prowadzi do wzrostu społecznego dobrobytu w skali światowej.¹⁷ Koncepcję strategicznej polityki handlowej można zaliczyć zarówno do teorii polityki handlowej, jak i do teorii konkurencji, a konkretnie do teorii gier niekooperatywnych (patrz szerzej ramka 2).

Ramka 2. Zastosowanie teorii gier w handlu międzynarodowym – z udziałem i bez udziału subsydiów

Applying of the game theory in international trade – with and without subsidies

Oligopol jest jedną z najczęściej występujących form konkurencji na rynkach międzynarodowych. Poszczególne kraje i ugrupowania integracyjne, jak UE, starają się prowadzić taką politykę konkurencji (i politykę handlu zagranicznego), która pomaga przechwycić zyski z handlu międzynarodowego krajowym przedsiębiorstwom. P. R. Krugman¹⁸ uważa, że na rynku światowym danego dobra jest miejsce tylko dla jednego, osiągającego wielkie korzyści skali przedsiębiorstwa. Jeśli dwa przedsiębiorstwa wchodzi na rynek, oba odniosą straty, ale to, które znalazło się na nim jako pierwsze, zdąży osiągnąć takie zyski ekonomiczne, że nie zostanie pokonane przez konkurencję. Rozważmy hipotetyczną grę dwóch przedsiębiorstw: amerykańskiego Boeinga i europejskiego Airbusa na międzynarodowym rynku samolotów pasażerskich. Zakładamy, że ich zdolności produkcyjne pozwalają na wyprodukowanie łącznie 150 samolotów. Ponieważ ani Boeing, ani Airbus nie dysponuje wystarczającym popytem wewnętrznym, oba przedsiębiorstwa będą starały się przeznaczyć swoją produkcję na eksport. Jest zrozumiałe, że w tym przypadku osiągnięcie nadwyżki producenta będzie leżało w interesie narodowym zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i Unii Europejskiej.

Każde z przedsiębiorstw ma dwie opcje: produkować bądź zaprzestać produkcji, oznaczone w tabeli odpowiednio dla Boeinga dużymi literami (P – produkować, N – nie produkować) i dla Airbusa małymi (p, n). Pierwsza liczba w każdym nawiasie to zysk Boeinga, druga – Airbusa. Gra pierwsza – nieobejmująca subsy-

¹⁶ Patrz szerzej Ch. Van Marrewijk (in cooperation with D. Ottens and S. Schueller), *International Economics. Theory, Application, and Policy*, Oxford University Press 2007, s. 228–235.

¹⁷ W modelu A. Cournota (konkurencja ilościowa) subsydlum eksportowe powoduje obniżenie cen dla konsumentów oraz wzrost krajowego i światowego dobrobytu, natomiast w modelu J. Bertranda (konkurencja cenowa) w celu uzyskania przewagi na rynku międzynarodowym władze są zmuszone nałożyć podatek eksportowy, co prowadzi do podniesienia poziomu cen (krajowych i zagranicznych), a w rezultacie do zmniejszenia światowego dobrobytu. Por. *ibid.*, s. 228–231.

¹⁸ P. R. Krugman, *Is Free Trade Passé?*, „Economic Perspectives” (Fall) 1987, vol. 1, nr 2, s. 134 i nast.

dium, nie ma jedyne (jednoznacznego) rozwiązania równowagi Nasha, ale miałyby takie rozwiązanie, gdyby jedno z przedsiębiorstw zrobiło ruch jako pierwsze. Załóżmy, że jest to Boeing, który podejmuje decyzję o produkcji przed Airbusem. Jeżeli nie będzie interwencji rządu, wynikiem gry będzie (P, n) – Boeing osiągnie duże zyski, powstrzymując równocześnie Airbusa przed wejściem na rynek.

Hipotetyczne wyniki gry strategicznej w handlu międzynarodowym

Źródło: P. R. Krugman, *Is Free Trade Passé?*, „Economic Perspectives” (Fall) 1987, 1(2), s. 136.

GRA BEZ SUBSYDIÓW			
		Airbus	
		p	n
Boeing	P	(-5, -5)	(100, 0)
	N	(0, 100)	(0, 0)
GRA Z SUBSYDIUM UNII EUROPEJSKIEJ			
		Airbus	
		p	n
Boeing	P	(-5, -5)	(100, 0)
	N	(0, 110)	(0, 0)

Unia Europejska może zmienić ten wynik, jeśli państwa członkowskie zdecydowały się wypłacić subsydlum dla Airbusa (o wartości 10), jeżeli ten podejmie produkcję samolotu, niezależnie od tego co zrobi Boeing. Nowa tablica wyników z subsydlum gwarantuje Airbusowi osiągnięcie dodatniego zysku. Airbus zdecydował się na produkcję bez względu na to, jak postąpi Boeing. Teraz, pomimo że przedsiębiorstwo amerykańskie ma przewagę związaną z dokonaniem pierwszego ruchu, Airbus i tak będzie produkował. Boeing zdaje sobie sprawę z tego, że jeśli będzie kontynuował produkcję, Airbus będzie też produkował i Boeing poniesie straty. Teraz wynik w grze się odwraca i zamiast (P, n) otrzymujemy (N, p). Niewielkie subsydlum podnosi zyski Airbusa z 0 do 110, z czego 100 to transfer zysków ze Stanów Zjednoczonych do UE.¹⁹ W rzeczywistości nawet najlepiej poinformowane rządy nie będą w stanie skonstruować podobnej do przedstawionej tabeli wyników. P.R. Krugman podkreśla, że niepewność to cecha polityki gospodarczej oraz że ta niepewność jest jeszcze większa w warunkach konkurencji oligopolistycznej. Niestety ekonomiści nie dysponują modelem zachowania oligopolistów, na którym można by zawsze polegać. Nawet w stosunkowo prostych grach wynik będzie zależał od tego, czy przedsiębiorstwa ze sobą współpracują, czy nie; od tego, czy działają jawnie, czy oszukują, i od tego, które pierwsze rozpocznie grę. Jeśli Stany Zjednoczone również zastosowały subsydlum dla Boeinga (co w rzeczywistości ma miejsce), gra byłaby o wiele bardziej skomplikowana, a wynik trudny do przewidzenia nawet dla samych graczy. Przykład ten pokazuje, że odpowiednia polityka państwa (choć nie zawsze dozwolona!) może prowadzić do wzrostu dobrobytu jednego kraju (krajów) kosztem innego.²⁰

Źródło: M. Kąkol, *Pomoc państwowa w polityce konkurencji w Unii Europejskiej*, Biuletyn Europejski 2006/2007, red. naukowy serii B. Mucha-Leszko, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 60.

¹⁹ Por. E. Helpman, P. Krugman, *Trade Policy and Market Structure*, Second Edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London 1991, s. 6.

²⁰ Por. *ibidem* oraz E. J. Solberg, *Microeconomics for Business Decisions*, D. C. Heath and Company, Lexington, MA; Toronto 1992, s. 633–634.

OCENA POMOCY PAŃSTWOWEJ UDZIELANEJ PRZEZ KRAJE CZŁONKOWSKIE UE
Evaluation of State aid granted by EU member countries

W Unii Europejskiej wprowadzono generalny zakaz stosowania pomocy państwowej (art. 87 ust. 1 TWE)²¹, nie jest on jednak ani bezwzględny, ani bezwarunkowy. Ten sam art. 87 przewiduje bowiem dwa typy wyłączeń spod zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwa dotyczące: 1) określonych rodzajów pomocy dozwolonej *ex lege* (ust. 2) oraz 2) określonych rodzajów pomocy dopuszczalnej na mocy decyzji organów Wspólnoty (ust. 3).²²

Za zgodną ze wspólnym rynkiem i dozwoloną z mocy samego Traktatu uznano pomoc²³: a) o charakterze socjalnym, b) mającą na celu usunięcie skutków klęsk żywiołowych lub innych nadzwyczajnych zdarzeń oraz c) dla niektórych regionów RFN, dotkniętych skutkami podziału Niemiec. Ustalono też, że za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana pomoc²⁴: a) sprzyjająca rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważne bezrobocie, b) wspierająca realizację ważnych przedsięwzięć podejmowanych we wspólnym interesie europejskim lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, c) ułatwiająca rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, d) wspierająca kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie. Ponadto, dla uelastyczenia przepisów, upoważniono Radę do uznania za zgodne ze wspólnym rynkiem innych rodzajów pomocy.

W art. 87 ust. 2 i 3 TWE przedstawiono okoliczności, w których **instytucje wspólnotowe mogą zaakceptować ewentualne zakłócenia konkurencji, zezwalając na pomoc państwową**. Autorzy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wcześniej EWG) uznali, że takie zakłócenia są dopuszczalne, jeżeli pomagają osiągnąć inne cele Wspólnoty – ekonomiczne, społeczne i politycz-

²¹ Art. 87 ust. 1 TWE stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, niezgodna ze wspólnym rynkiem jest wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

²² Por. T. S k o c z n y, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa* [w:] J. B a r c z (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 269–270.

²³ Art. 87 ust. 2 TWE.

²⁴ Art. 87 ust. 3 TWE.

ne.²⁵ W praktyce takie decyzje podejmuje Komisja Europejska, która kontroluje pomoc państwową udzielaną przez kraje członkowskie UE.

Nie każdy rodzaj pomocy państwa wpływa jednakowo na funkcjonowanie rynku (efektywność, poziom konkurencji). **Stosując jako kryterium potencjalną zdolność do zakłócania konkurencji na wspólnym rynku, możemy wyróżnić w UE następujące kategorie pomocy²⁶:**

1. Pomoc horyzontalną – o charakterze ogólnym (powszechnym), wspierającą wszystkie przedsiębiorstwa (lub przedsiębiorstwa w wybranych branżach). Tego rodzaju pomoc ma na celu: zwiększenie poziomu B+R, wzrost zatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji przez szkolenia zawodowe, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska naturalnego itp. Nie jest ona antykonkurencyjna (tj. nie wpływa negatywnie na konkurencję między przedsiębiorstwami), bo otrzymują ją wszystkie podmioty, spełniające określone kryteria. Ponadto przy tego rodzaju pomocy pojawiają się korzystne efekty zewnętrzne (w tym efekt rozprzestrzeniania się wiedzy), które mogą zwiększyć konkurencyjność kraju (i Unii Europejskiej) w długim okresie.

2. Pomoc sektorową oraz na ratowanie i restrukturyzację – bezpośrednie wsparcie dla określonych sektorów gospodarki lub gałęzi przemysłu oraz przedsiębiorstw przeżywających trudności finansowe, spowodowane zmianami systemowymi albo brakiem zdolności sprostania krajowej lub międzynarodowej konkurencji.

3. Pomoc regionalną – która tworzy zachęty przyciągające inwestorów do regionów słabiej rozwiniętych lub charakteryzujących się okresowymi problemami gospodarczymi oraz do specjalnie ustanowionych stref ekonomicznych przez (głównie nowe) państwa członkowskie.

Wsparcie finansowe dla indywidualnych przedsiębiorstw lub gałęzi przemysłu oraz pomoc regionalna zakłócają konkurencję, ponieważ faworyzują jedno przedsiębiorstwo, gałąź przemysłu lub region, kosztem innych w tym samym kraju lub w innych krajach UE. Istotne jest jednak, jak bardzo pomoc zniekształca konkurencję i w jakim stopniu korzyści takiego subsydiowania przeważają jego szkodliwe skutki.²⁷

Ze względu na potencjalnie duży wpływ pomocy państwowej na konkurencję i strukturę rynku w UE **dąży się do ograniczenia ogólnego poziomu pomocy i do jej reorientacji na cele horyzontalne**. Zmiany w polityce pomocy państwowej następują szczególnie intensywnie od czasu przyjęcia Strategii Lizbońskiej (marzec 2000) i mają na celu zwiększenie konkurencyjności Unii Europejskiej na rynkach międzynarodowych.

²⁵ Szerzej na ten temat M. Kąkol, *op. cit.*, s. 128 i nast.

²⁶ I. Hashi, D. Hajducovic, E. Luci, *op. cit.*, s. 8–9.

²⁷ *Ibid.*, s. 8.

Tab. 1. Całkowita pomoc państwowa w UE w latach 1992–2007 w mld euro oraz jako % PKB
Total State aid in the EU in 1992–2007 in bln euro and as % of GDP

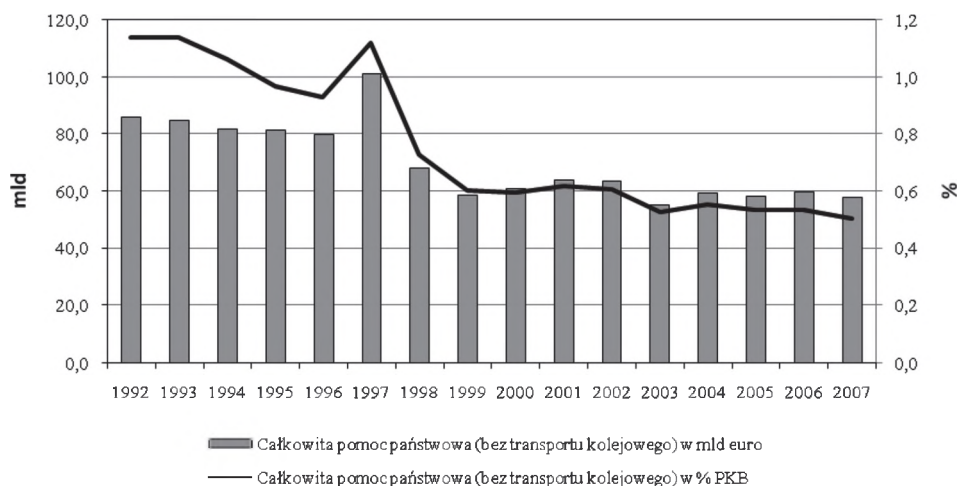
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Całkowita wielkość pomocy państwowej w mld euro																	
UE-27	C. pomoc*	85,7	84,7	81,5	81,3	79,9	101,1	67,8	58,5	66,3	68,8	71,6	67,4	67,0	64,1	66,0	64,8
	C. pomoc**	67,2	67,4	61,8	60,2	59,9	80,7	51,5	41,3	49,3	51,9	60,3	55,4	50,8	49,7	51,7	49,2
UE-15	C. pomoc*	85,7	84,7	81,5	81,3	79,9	101,1	67,8	58,5	60,6	63,9	63,5	54,9	59,2	58,0	59,6	57,7
	C. pomoc**	67,2	67,4	61,8	60,2	59,9	80,7	51,5	41,3	43,7	47,1	52,4	43,3	44,9	45,9	47,7	45,4
UE-12	C. pomoc*									5,7	4,9	8,1	12,5	7,8	6,1	6,4	7,1
	C. pomoc**									5,6	4,8	7,8	12,1	5,8	3,7	4,0	3,8
Całkowita wielkość pomocy państwowej w % PKB																	
UE-27	C. pomoc*	1,14	1,14	1,06	0,97	0,93	1,12	0,73	0,61	0,62	0,63	0,65	0,61	0,59	0,56	0,55	0,53
	C. pomoc**	0,89	0,91	0,81	0,72	0,70	0,89	0,55	0,43	0,46	0,48	0,54	0,50	0,45	0,43	0,43	0,40
UE-15	C. pomoc*	1,14	1,14	1,06	0,97	0,93	1,12	0,73	0,61	0,60	0,62	0,61	0,53	0,56	0,54	0,54	0,51
	C. pomoc**	0,89	0,91	0,81	0,72	0,70	0,89	0,55	0,43	0,43	0,46	0,50	0,42	0,42	0,42	0,43	0,40
UE-12	C. pomoc*									1,17	0,94	1,23	2,00	1,20	0,84	0,81	0,81
	C. pomoc**									1,16	0,92	1,20	1,93	0,90	0,51	0,51	0,43

Uwaga: * Całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego); ** Całkowita pomoc państwowa dla przemysłu i usług (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu); UE-12 – nowe kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej.

Źródło: European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Total State aid by Member State in million Euro, Total State aid by Member State as a percentage of GDP (1992–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.

Całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego) w UE-15 zmniejszyła się z 85,7 mld EUR w roku 1992 do 57,7 mld EUR w roku 2007, a w relacji do PKB z 1,14% do 0,51% (por. tab. 1 i rys. 2). W roku 2007 wynosiła ona w UE-27 64,8 mld EUR, co stanowiło 0,53% PKB. Mimo że nowe kraje członkowskie (UE-12) charakteryzował znacznie wyższy wskaźnik pomocy w relacji do PKB (0,81%) w stosunku do UE-15 (0,51%), to w wartościach absolutnych ich pomoc wynosiła tylko 7,1 mld EUR, czyli około 11% całkowitej pomocy UE-27 (patrz tab. 1). Aż 65,9% całkowitej pomocy w UE-27 zostało udzielone przez zaledwie 5 krajów: Niemcy (16,2 mld EUR), Francję (9,8 mld EUR), Wielką Brytanię (6,2 mld EUR), Hiszpanię (5,4 mld EUR) i Włochy (5,1 mld EUR), tak więc to pomoc z tych krajów stanowi potencjalnie największe zagrożenie dla konkurencji na wspólnym rynku.²⁸

²⁸ European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Total State aid by Member State in million Euro*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.



Rys. 2. Całkowita pomoc państwowa (bez transportu kolejowego) w UE-15 w latach 1992–2007 w mld EUR (lewa oś) oraz jako % PKB (prawa oś)
Total State aid (excluding railways) in the EU-15 in 1992–2007 in bln euro (the left axis) and as % of GDP (the right axis)

Źródło: European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Total State aid by Member State in million Euro, Total State aid by Member State as a percentage of GDP (1992–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009 r.

Do pozytywnych tendencji pod względem efektywności pomocy państwowej należy zaliczyć wzrost pomocy na cele horyzontalne w UE-27 z 68% (średniorocznie) w latach 2002–2004 do 81% w latach 2005–2007.²⁹ Zmiany udziału głównych rodzajów pomocy w całkowitej pomocy państwowej dla przemysłu i usług (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) w UE-27 w latach 2002–2007 ilustruje tabela 2 i rysunek 3.

Dane w tabeli 2 i rysunek 3 potwierdzają znaczący spadek udziału pomocy sektorowej (łącznie z pomocą na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw) w UE-27 w latach 2005–2007 w stosunku do okresu 2002–2004 (średniorocznie), aż o 14 pkt procentowych. W latach 2005–2007 kraje członkowskie przeznaczały coraz więcej pomocy na cele horyzontalne, w tym przede wszystkim na: ochronę środowiska i oszczędność energii (26,9%), badania i rozwój (13,3%) oraz wzrost zatrudnienia (5,7%). Udział pozostałych rodzajów pomocy nie zmienił się zasadniczo w latach 2002–2007 i wynosi: w przypadku pomocy wspierającej rozwój regionalny około 18,5%, dla małych i średnich przedsiębiorstw 10% i na szkolenia zawodowe 1,5% (por. tab. 2 i rys. 3).

²⁹ European Commission, DG Competition, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *State aid to horizontal objectives as percentage of total aid (1992–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.

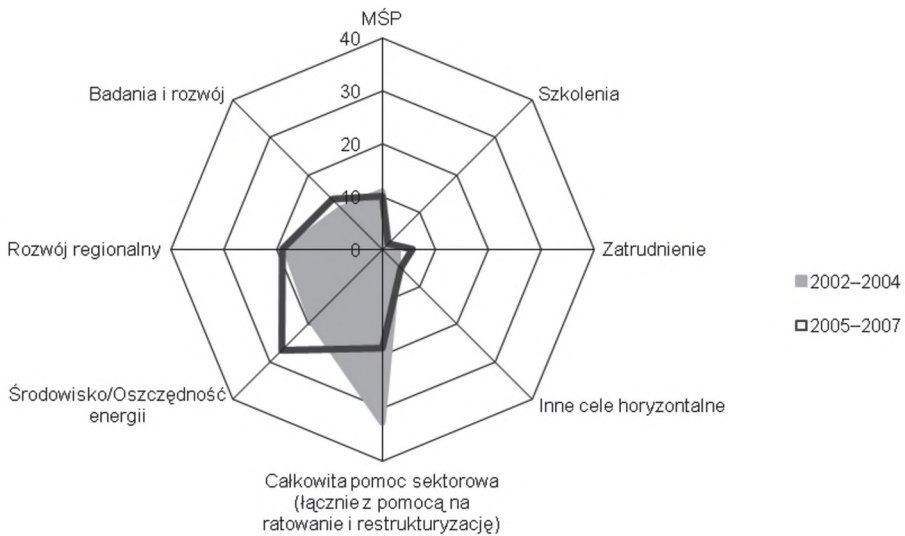
Tab. 2. Struktura całkowitej pomocy państwowej dla przemysłu i usług (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) w UE-27 według celów (rodzajów pomocy) w latach 2002–2004 i 2005–2007 (średniorocznie) w %

Structure of the total State aid for industry and services (less agriculture fisheries and transport) according to primary objectives (types of aid) in 2002–2004 and 2005–2007 (annual average) in %

	MŚP	Szkolenia	Zatrudnienie	Inne cele horyzontalne	Całkowita pomoc sektorowa (łącznie z pomocą na R+R*)	Środowisko/Oszczędność energii	Rozwój regionalny	B+R
2002–2004	10,86	1,68	2,94	4,03	32,67	18,91	18,04	10,87
2005–2007	9,98	1,49	5,71	4,97	18,65	26,93	18,94	13,34

Uwaga: * R+R – pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw.

Źródło: European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Trend in share of primary objectives as % of total aid by Member State (2002–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.



Rys. 3. Struktura całkowitej pomocy państwowej dla przemysłu i usług (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu) w UE-27 według celów (rodzajów pomocy) w latach 2002–2004 i 2005–2007 (średniorocznie) w %

Structure of the total State aid for industry and services (less agriculture fisheries and transport) according to primary objectives (types of aid) in 2002–2004 and 2005–2007 (annual average) in %

Źródło: European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Trend in share of primary objectives as % of total aid by Member State (2002–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.

W 2007 roku pomoc na cele horyzontalne w UE-27 stanowiła 80% całkowitej pomocy dla przemysłu i usług (bez rolnictwa, rybołówstwa i transportu).³⁰ Belgia, Czechy, Estonia, Łotwa i Luksemburg udzielały tylko pomocy horyzontalnej, bardzo dobrymi wskaźnikami charakteryzowały się też Szwecja (99%), Austria i Grecja (po 98%) oraz Finlandia, Holandia i Litwa (po 96%). Najgorszą strukturę miała pomoc państwowa na Malcie, gdzie na cele horyzontalne przeznaczono zaledwie 4% pomocy, w Portugalii (10%), w Rumunii (36%) i na Węgrzech (53%). W roku 2007 sytuacja pogorszyła się znacząco w stosunku do roku 2006 w Wielkiej Brytanii, gdzie pomoc horyzontalna zmniejszyła się z 91% do 62%, na Słowacji (spadek udziału z 95% do 76%) i w Niemczech (z 85% do 79%).³¹

Najbardziej zakłócająca konkurencję rynkową pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw wynosiła w UE-27 w latach 2002–2007 około 26 mld EUR i większą część tej pomocy, bo aż 55% (14,3 mld EUR) przekazano dla sektora usług finansowych (por. tab. 3 i 4). W związku z obecnym kryzysem gospodarczym i finansowym niektóre kraje UE (Austria, Niemcy i Wielka Brytania) wspierały w latach 2006–2007 swój sektor bankowy, gdyż uznały, że ma on strategiczne znaczenie dla gospodarki (patrz tab. 4).

Tab. 3. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w UE w latach 2002–2007 w mln euro

Rescue and restructuring aid in the EU in 2002–2007 in mln euro

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU27	12 186	3750	4492	1401	1410	2701
EU15	8 155	320	1731	1184	1144	2596
EU12	4 031	3430	2761	218	266	105

European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Rescue and restructuring aid, by Member State in million Euro (2002–2007) (of which R&R aid to the financial sector)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.

R. Chindooroy, P. Muller i G. Notaro³² zbadali efektywność pomocy na ratowanie i restrukturyzację, zatwierdzonej przez Komisję Europejską w latach 1995–2003, a za główne kryterium tej efektywności przyjęli przetrwanie przedsiębiorstw. Badaniem objęto 84 przedsiębiorstwa, z których 34 otrzymały po-

³⁰ European Commission, DG Competition, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *State aid to horizontal objectives as percentage of total aid (1992–2007)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009 r.

³¹ Wszystkie dane dotyczące udziału pomocy horyzontalnej w krajach UE podaje na podstawie *ibidem*.

³² R. Chindooroy, P. Muller i G. Notaro, *Company survival following rescue and restructuring State aid*, „European Journal of Law and Economics” 2007, vol. 24, s. 165–186.

Tab. 4. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa w sektorze usług finansowych w UE i w krajach członkowskich w latach 2002–2007 w mln euro
Rescue and restructuring aid to the financial sector in the EU and its member countries in 2002–2007 in mln euro

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU27	9269	2022	20	0	769	2237
EU15	6441	—	—	—	768	2237
EU12	2828	2022	20	0	1	—
Czechy	2828	2022	20	0	1	—
Niemcy	6441	—	—	—	—	630
Austria	—	—	—	—	768	—
Wielka Brytania	—	—	—	—	—	1607

European Commission, State Aid control, Studies and reports, Scoreboard – Data on State aid expenditure, *Rescue and restructuring aid, by Member State in million Euro (2002–2007) (of which R&R aid to the financial sector)*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 22.03.2009.

moc na ratowanie i 52 – pomoc restrukturyzacyjną. Pomoc na ratowanie otrzymały podmioty mające problem płynności i wypłacalności, natomiast pomoc na restrukturyzację te, których trudna sytuacja wynikała ze skumulowanego zadłużenia. Wyniki badań potwierdziły, że około 50% przedsiębiorstw, które otrzymały pomoc na ratowanie, upadło, a w przypadku pomocy na restrukturyzację wskaźnik ten wynosił 20%.³³ Szanse „przeżycia” rosły o 30%, jeśli przedsiębiorstwo miało kłopoty z powodu złej sytuacji na rynku lub złego zarządzania.³⁴ Do wzrostu prawdopodobieństwa przetrwania przyczyniał się także wysoki popyt w danej branży lub gałęzi przemysłu. Autorzy badań wykazali również, że na utrzymanie się przedsiębiorstwa na rynku miały wpływ cechy charakterystyczne przedsiębiorstwa otrzymującego pomoc oraz branży/gałęzi przemysłu, w której funkcjonowały, natomiast żadna z cech planu restrukturyzacji (np. stopień zmniejszenia zdolności produkcyjnych, cięcia kosztów, konsolidacja fiskalna, podejmowanie nowych inwestycji, sprzedaż lub zamknięcie zakładu czy aktywów itp.) nie miała wpływu na przetrwanie przedsiębiorstw.³⁵

L-H Röller, H.W. Friederiszick i D. Neven przeprowadzili badania dotyczące pomocy państwowej udzielanej w UE na poszczególne cele, i określili jej efektywność na podstawie odpowiednio dobranych wskaźników. Obliczyli, że wzrost rocznych wydatków państwa o 1 EUR na mieszkańca powoduje:

1) w przypadku pomocy na B+R – wzrost prywatnych wydatków badawczo-rozwojowych *per capita* w ciągu kolejnych 5 lat o prawie 2 EUR³⁶;

³³ *Ibid.*, s. 176.

³⁴ *Ibid.*, s. 183–184.

³⁵ *Ibid.*, s. 184.

³⁶ L.-H. Röller, H. W. Friederiszick, D. Neven, *Final Report: Evaluation of the Effectiveness of State Aid as a Policy Instrument*, OJ S 144-28/7/2001-144/098945, 2001, s. 57.

2) w przypadku pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw – wzrost ich udziału w sprzedaży na rynku w ciągu kolejnych 5 lat o 1,2%³⁷;

3) w przypadku pomocy regionalnej – obniżenie współczynnika wariacji (zmienności) wartości dodanej wytwarzanej w tych regionach o 0,72% w ciągu kolejnych 5 lat, chociaż pomoc dla regionów najbiedniejszych (o której mowa w art. 87 ust. 3 lit. a TWE) nie wpływa na konwergencję.³⁸

Badania dotyczące różnych rodzajów pomocy państwowej potwierdzają, że jej efektywność spada wraz z ciągłym wzrostem poziomu pomocy. Ponadto różne projekty pomocowe mogą się wzajemnie uzupełniać i np. środki przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw mogą wpływać także na wzrost B+R. Ta sama kwota pomocy może charakteryzować się inną efektywnością w poszczególnych krajach członkowskich (choćby z powodu zróżnicowanych systemów przyznawania pomocy).³⁹

Podsumowując rozważania nad zasadnością stosowania pomocy państwowej (z ekonomicznego punktu widzenia) i nad jej efektywnością w Unii Europejskiej, należy jeszcze raz podkreślić, że ten instrument polityki państwa powinien być wykorzystywany z dużą ostrożnością. **Pomoc państwowa ma duży potencjał w korygowaniu niedoskonałości rynku, ale niewłaściwie zastosowana może wpływać istotnie na zakłócenie konkurencji rynkowej** i przyczyniać się do obniżenia, zamiast do wzrostu dobrobytu tak w skali krajowej, jak i wspólnego rynku. **Dlatego Unia Europejska dąży zarówno do obniżenia ogólnego poziomu pomocy** (przede wszystkim w relacji do PKB), **jak i do zmiany jej struktury**. W tym celu tworzy nowe regulacje, umożliwiające krajom członkowskim zwiększanie pomocy horyzontalnej, charakteryzującej się większą efektywnością gospodarczą i mniejszym wpływem na zakłócenia konkurencji, a równocześnie stara się ograniczać najbardziej szkodliwą dla funkcjonowania wspólnego rynku pomoc sektorową oraz na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. Przedstawione wyżej dane, dotyczące pomocy państwowej udzielanej przez kraje członkowskie UE, potwierdzają zarówno spadek ogólnego poziomu pomocy państwowej, która w roku 2007 wynosiła w UE-27 około 65 mld EUR, tj. nieco powyżej 0,5% PKB (a jeszcze w połowie lat 90. ponad 80 mld EUR i powyżej 1% PKB), jak i wzrost bardziej efektywnej pomocy horyzontalnej, która stanowi w ostatnich latach około 80% całkowitej pomocy państwowej. **Największe potencjalne zagrożenie dla konkurencji na wspólnym rynku sta-**

³⁷ *Ibid.*, s. 89.

³⁸ W przypadku regionów najbiedniejszych większy wpływ niż pomoc państwowa ma pomoc udzielana z funduszy UE. *Ibid.*, s. 111.

³⁹ Por. R. Nitsche, P. Heidheus, *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, „European Economy. Economic Papers” (February) 2006, nr 244, European Commission, s. 66.

nowi duża koncentracja pomocy w UE, aż 2/3 jej całkowitej wartości przypada na 5 krajów członkowskich. W sytuacjach kryzysowych, kiedy kraje te przeżywają trudności gospodarcze, może istnieć pokusa do zwiększania przez nie pomocy sektorowej i na ratowanie i restrukturyzację, a więc tej najmniej efektywnej.

SUMMARY

In the paper there were presented the most important economic arguments in favour of using state aid as a government intervention instrument and dangers connected with it. This issue lies in the centre of interests of: 1) welfare economics, 2) competition theory and 3) international trade theory. The author made an attempt at evaluating state aid granted by EU member countries in terms of its economic efficiency and its potential impact on the distortions of competition in the common market. The European Union tries to apply to a greater extent economic arguments in its state aid policy. It aims at decreasing in state aid general level (in absolute terms and in relation to GDP), as well as changing its structure in such a way that member countries would grant more aid to horizontal objectives, supporting competitiveness of the EU economy and limit the most detrimental aid to the functioning of the common market i.e. aid to specific sectors and to enterprises in financial difficulties.