



Źródło: www.fotolia.com

KURS

**Organizowanie działalności
gospodarczej**

MODUŁ

Rola państwa w gospodarce

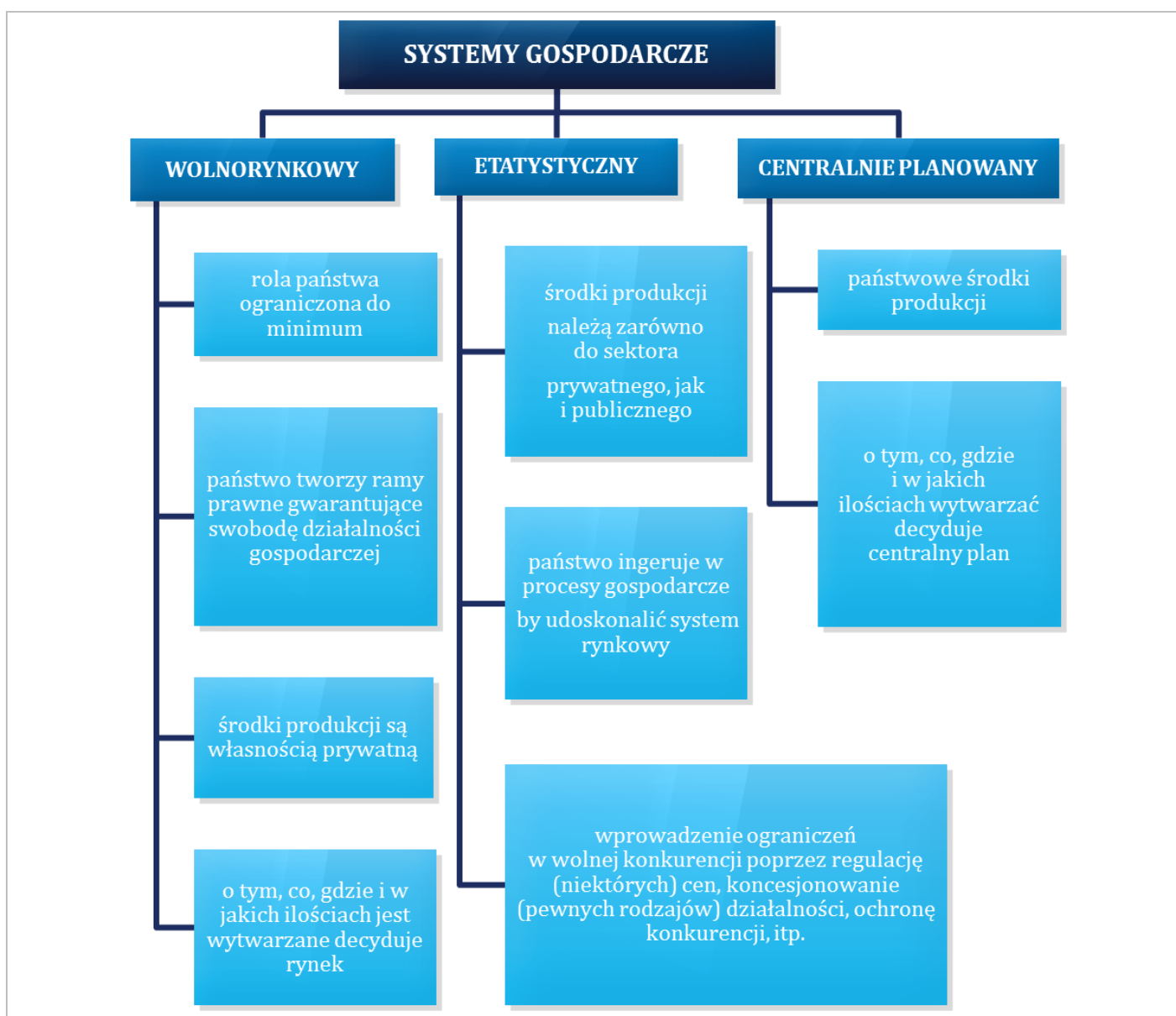
7 Rola państwa w gospodarce

7.1 Państwo a konsument

7.1.1 Państwo i jego podstawowe funkcje ekonomiczne

Według definicji Banku Światowego państwo w szerokim znaczeniu obejmuje zespół instytucji, które dysponują środkami zalegalizowanego przymusu w odniesieniu do określonego terytorium i zamieszkującej go ludności, rozumianej jako społeczeństwo. Państwo monopolizuje rządzenie za pomocą zorganizowanego rządu.

W zależności od przyjętej doktryny polityczno-społecznej, rola państwa w gospodarce przyjmuje różną postać. Podstawowe systemy gospodarcze zaprezentowano na rysunku 7.1.



Rysunek 7.1. Podstawowe systemy gospodarcze.

Źródło: Opracowanie własne

W klasycznym ujęciu liberalnym rola państwa powinna być ograniczona do minimum, większość procesów rynkowych regulować powinien sam rynek. Zadania państwa sprowadzają się w zasadzie do tworzenia ładu społecznego, gwarantowania praw własności i swobody działalności gospodarczej oraz kontrolowania jego przestrzegania. Podejście takie określane jest czasem jako wolnorynkowe. Podstawowe zalety takiego podejścia to: racjonalność prowadzonej działalności gospodarczej, efektywność wykorzystania czynników wytwórczych, duża elastyczność gospodarki, wysoki stopień innowacyjności gospodarki.

Jako podstawowe wady zwykle wymieniane są: duże (i postępujące) rozwarstwienie dochodów uczestników rynku, skłonność do występowania na rynku społecznie niepożądanych rodzajów działalności gospodarczych (oferowania produktów szkodliwych, ale bardzo opłacalnych), nadmierne zanieczyszczenie środowiska naturalnego.

Zupełnie przeciwną koncepcję stanowi system, oparty na centralnym planowaniu. W podejściu takim dominującą rolę w gospodarce grają, należące do państwa przedsiębiorstwa, a decyzje o tym, co, gdzie i w jakiej ilości ma być wytwarzane, podejmowane są przez aparat partyjno-państwowy. Zwolennicy tego podejścia do gospodarki podkreślają jego podstawową zaletę, jaką jest równowaga w gospodarce, oparta na sprawiedliwym podziale dochodów.

Wśród wad gospodarki centralnie planowanej wskazywane są:

- nieracjonalne wykorzystanie czynników wytwórczych;
- brak innowacyjności;
- mała elastyczność gospodarki, wynikająca z długiego czasu podejmowania decyzji, co utrudnia procesy dostosowania się do zmieniającego się rynku;
- stałe niedobory dóbr.

Trzecią koncepcją na rolę państwa w gospodarce jest tzw. etatyzm. Zgodnie z jego założeniami, państwo powinno pełnić aktywną rolę w gospodarce, ponieważ sam mechanizm rynkowy jest niedoskonały. Państwo ma więc stabilizować sytuację rynkową i przyczyniać się do podniesienia ogólnego bogactwa narodu, a narzędzia, jakie zostaną wykorzystane do wypełniania tej roli, mogą mieć różny charakter, od wprowadzania ograniczeń w zakresie wejścia na rynek (koncesje na prowadzenie określonych rodzajów działalności gospodarczej), przez walkę z praktykami monopolistycznymi, aż po ingerowanie w poziom ustalanych cen (wprowadzanie cen urzędowych na niektóre kategorie produktów).

Podstawowe zalety koncepcji etatystycznej to racjonalne wykorzystanie czynników wytwórczych oraz równomierne rozmieszczenie czynników wytwórczych.

Natomiast do głównych wad zaliczyć należy utrudnione wejście na rynek, zmniejszenie motywacji do innowacyjności oraz osłabienie przedsiębiorczości.

Państwo spełnia różnorodne funkcje, zarówno wewnętrzne jak zewnętrzne, spośród których wymienić należy przede wszystkim funkcje społeczne, ekonomiczne i polityczne. Najczęściej analizie poddawane są trzy, spośród wymienionych zakresów

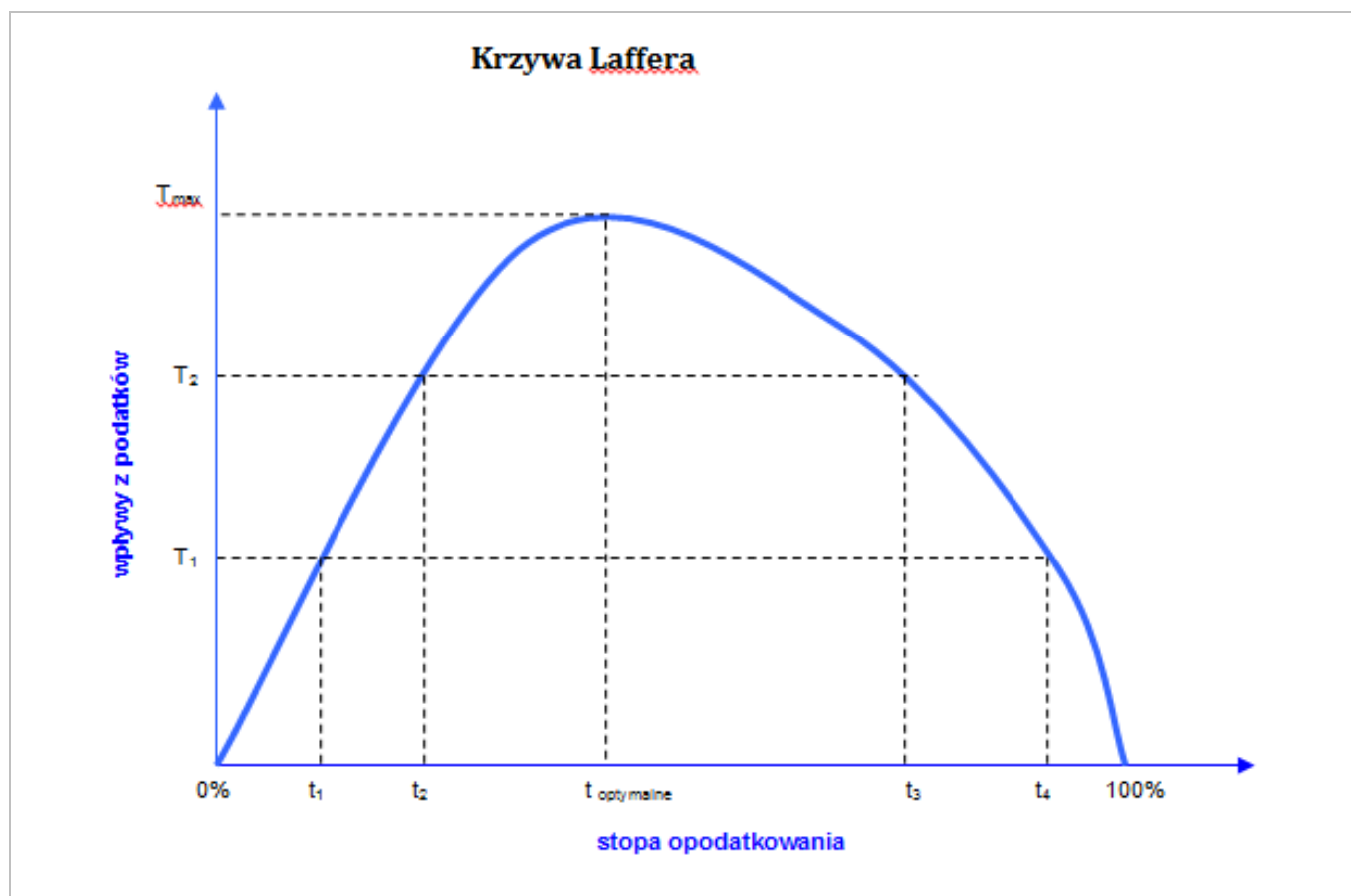
funkcjonalnych, to znaczy: funkcja alokacyjna, funkcja stabilizacyjna, funkcja redystrybucyjna.¹

Funkcja alokacyjna państwa sprowadza się do jego roli w optymalnym rozmieszczeniu zasobów. W gospodarce rynkowej przyjmuje to przede wszystkim formę ochrony własności prywatnej oraz wspomagania i uzupełniania, a w pewnych sytuacjach także korygowania lub zastępowania mechanizmu rynkowego. W zakresie mechanizmu rynkowego najważniejszym zadaniem państwa jest wspieranie konkurencji przez działania, zbliżające rzeczywiste warunki, w jakich funkcjonują przedsiębiorcy, do warunków, odpowiadających założeniom konkurencji doskonałej. W szczególnych przypadkach rozstrzygnięcia, związane z alokacją, mogą dotyczyć przekształceń własnościowych (prywatyzacji lub nacjonalizacji), a nawet ustalenia priorytetów w kwestii interesów jednostki, społeczności lokalnej i całego społeczeństwa (przykład – rozstrzygnięcie problemu budowy zbiornika retencyjnego w interesie ogólnospołecznym może naruszać interes jednostek i społeczności lokalnej mieszkańców wsi, na terenie której zbiornik ten ma powstać).

Funkcja stabilizacyjna polega na podejmowaniu działań, których celem jest stabilizacja gospodarki, a więc osiągnięcie i utrzymywanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie do minimum inflacji i bezrobocia, zmniejszenie amplitudy wahań poziomu aktywności gospodarczej oraz możliwie najlepsze wykorzystanie rzeczowych czynników produkcji. Podstawowymi instrumentami stabilizacji gospodarki są polityka monetarna i polityka fiskalna.

Polityka fiskalna polega głównie na manipulowaniu poziomem podatków, płaconych przez społeczeństwo i wydatków państwa. Podatki obniżają dochody i ograniczają wydatki prywatne na konsumpcję indywidualną, a ponadto wpływają na inwestycje, potencjalną produkcję i zatrudnienie. Umiarkowany wzrost stóp opodatkowania zwiększa sumę wpływów podatkowych, ale do pewnego poziomu. Przekroczenie optymalnego poziomu podatków zmniejsza dochody państwa (m.in. z powodu likwidacji części przedsiębiorstw w wyniku spadku opłacalności działalności gospodarczej oraz ucieczki niektórych podmiotów w tzw. szarą strefę). Związek między stopą opodatkowania, a wpływami podatkowymi do budżetu, opisuje prawo dochodowości podatku, obrazowane przez krzywą Laffera (rysunek 7.2).

¹ Skawińska E., Sobiech-Grabka G., Nawrot K. A., Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej, PWE, Warszawa 2010, s. 78



Rysunek 7.2. Krzywa Laffera

Źródło: Opracowanie własne

Polityka redystrybucyjna polega przede wszystkim na działaniach, nakierowanych na niwelowanie zbyt dużych, nieakceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych oraz pomocy ludziom starym, upośledzonym i chorym, którzy nie są w stanie radzić sobie sami. Najważniejsze instrumenty redystrybucyjne to finansowane z budżetu (tj. różnych podatków) oraz składek (np. na ubezpieczenie społeczne) świadczenia pieniężne, np. renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, zasiłki dla osób niepełnosprawnych oraz świadczenia w naturze, np. w ramach powszechnej służby zdrowia i oświaty. Wyrazem funkcji redystrybucyjnej jest ujęcie w systemie gospodarczym podatków progresywnych (dochody zaliczone do wyższych progów dochodowych skutkuje wyższym podatkiem) czy obowiązujące w Polsce tzw. janosikowe, czyli nałożony na bogatsze województwa obowiązek przekazywania części swoich dochodów podatkowych dla województw biedniejszych.

Polityka monetarna polega na manipulowaniu przez bank centralny (w imieniu państwa) stopą wzrostu podaży pieniądza. Interwencje banku centralnego na rynku w postaci skupu waluty obcej (np. USD, EURO, franka szwajcarskiego) lub jej sprzedaży mogą wpłynąć na wysokość kursu waluty krajowej w stosunku do walut obcych. Dzięki temu możliwe jest wpływanie na gospodarkę, zwłaszcza w aspekcie opłacalności działalności gospodarczej, opartej na imporcie lub eksporcie.

Katalog podstawowych ekonomicznych zadań państwa (i innych instytucji publicznych) bywa przedstawiany szerzej, np. w postaci następujących funkcji:

- legislacyjnej (ustalanie prawnych reguł funkcjonowania systemu społeczno – gospodarczego);
- stabilizacyjnej (łagodzenie kryzysów gospodarczych);
- alokacyjnej (doprowadzanie do społecznie pożądanej alokacji zasobów);
- redystrybucyjnej – zmiana rozkładu dochodów grup społecznych czy przedsiębiorstw².

Dodatkowo do funkcji ekonomicznych państwa zaliczyć można:

- funkcję produkcyjną (kreowania podaży; odbywa się to poprzez pobudzanie aktywności gospodarczej w przedsiębiorstwach i instytucjach sektora publicznego);
- funkcję kreowania kapitału społecznego (stymulowania i organizowania przyrostu zasobu kapitału ludzkiego).

Jako istotne zadanie państwa należy również wymienić określenie niezbędnego zakresu własności publicznej. Pewne rodzaje działalności gospodarczej traktowane są przez państwo jako strategiczne (np. energetyka) i w związku z tym wymagają silniejszej ingerencji państwa, niż inne.

Sposób realizowania poszczególnych funkcji ekonomicznych uzależniony jest przede wszystkim od prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej, rozumianej jako świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową, głównie na jej dynamikę, strukturę oraz funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne oraz na ich relacje gospodarcze z zagranicą³.

W praktyce wyodrębnić można dwa aspekty ekonomicznej roli państwa:

- aspekt realny;
- aspekt regulacyjny.

Pierwszy z nich wyraża się głównie w tym, że różne agendy, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe, prowadzą określoną działalność gospodarczą. Skala tego zjawiska jest różna i zależy od zakresu działalności publicznej w danym kraju.

Aspekt regulacyjny ekonomicznej roli państwa sprowadza się do wpływu państwa na działalność innych podmiotów gospodarczych poprzez ustanawianie stosunkowo trwałych reguł prowadzenia działalności gospodarczej oraz bieżące interwencje w funkcjonowanie innych podmiotów gospodarczych, w szczególności przedsiębiorstw.

7.1.2 Państwo jako aktywny uczestnik rynku – argumenty za i przeciw

Konieczność aktywnej roli państwa w gospodarce motywowana jest licznymi zjawiskami, na przykład:

² Drobniak A., Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002, s. 36-37

³ Panasiuk A., Ekonomia turystyki, PWN, Warszawa 2006, s. 158

- niedoskonałością rynku i konkurencji w praktyce (choćby ze względu na monopolizację niektórych gałęzi, nieprawidłową alokację zasobów gospodarczych, niedoskonały przepływ informacji, ograniczający konkurencję);
- występowaniem negatywnych efektów zewnętrznych prowadzenia określonej działalności gospodarczej (na przykład szczególnie uciążliwej dla środowiska naturalnego, wymagającej stosowania drogich, ekonomicznie nieopłacalnych rozwiązań, zmniejszających te uciążliwości; państwo może wprowadzić zakaz prowadzenia działalności szkodliwej, stosowania określonej, bardziej uciążliwej technologii, nakazać instalowanie urządzeń, zmniejszających zatrucie środowiska na koszt własny przedsiębiorstwa, albo nawet wziąć te koszty na siebie);
- istnieniem dóbr publicznych (usługi policji, armii, straży pożarnej, oświetlenie ulic, instalacje latarni morskich itd.), które są mało opłacalne, więc nieatrakcyjne dla sektora prywatnego i bez zaangażowania państwa mogłyby zaniknąć;
- występowaniem niekorzystnych zjawisk w postaci bezrobocia, niepełnego wykorzystania mocy wytwórczych, inflacji czy dużych wahań aktywności gospodarczej, które destabilizują gospodarkę;
- istnieniem osób, które bez pomocy państwa nie byłyby w stanie sobie poradzić i egzystować (pozbawione opieki osoby chore, upośledzone, stare i niedołążne);
- powstawaniem zbyt dużych różnic w poziomie dochodów i zasobności majątkowej, które nie są akceptowane społecznie i grożą narastaniem społecznych konfliktów i protestów;
- istnieniem szeregu produktów szczególnie korzystnych społecznie, na które popyt powinien być, ze względu na interes społeczny, sztucznie pobudzany (np. szczepionki, książki), choćby poprzez obniżanie cen dzięki dotacjom;
- istnieniem dóbr szkodliwych społecznie, na które popyt powinien być zmniejszany (np. wysokie ceny alkoholu i utrudnienia w dostępie do niego) lub też ze względów społecznych ich oferowanie powinno być zakazane (np. narkotyki).

Argumenty przeciwko aktywnej roli państwa w gospodarce wynikają przede wszystkim z przekonania, że problemy, powstające w związku z interwencjonizmem państwowym, są większe od tych, które ingerencja państwa ma rozwiązywać, a które powstają w wyniku niedoskonałości rynku. Do najważniejszych argumentów przeciwko aktywnej roli państwa w gospodarce zaliczyć należy:

- zmniejszenie elastyczności systemu gospodarczego;
- wysokie koszty interwencjonizmu;
- wywoływanie stanów nierównowagi na rynku poprzez nieumiejętne ingerencje;
- niewielką skuteczność interwencjonizmu;
- zniekształcanie informacji;
- osłabienie bodźców związanych z rynkiem;
- subiektywizm podejmowanych decyzji;

- ograniczenie wolności jednostki;
- hamowanie inicjatywy oddolnej.

7.1.3 Współczesne modele gospodarki rynkowej

Zapoznaj się z prezentacją pt. „Współczesne modele gospodarki rynkowej”.

7.2 Rola państwa w gospodarce

7.2.1 Podstawowe regulacje z zakresu ochrony konkurencji w świetle norm unijnych i krajowych

Istotnym elementem polityki gospodarczej państwa w ramach systemu rynkowego jest ochrona konkurencji jako dobra publicznie pożądanego. Efektywne funkcjonowanie praw rynku uzależnione jest od stopnia konkurencyjności. Im więcej podmiotów rywalizuje ze sobą w ramach danego rynku, tym lepiej funkcjonują mechanizmy samoregulujące rynku i tym bardziej wzrasta konkurencyjność gospodarki.

Podstawowe założenia, jakimi kieruje się państwo w tym względzie, to:

- każdy nabywca lub sprzedawca, który jest w stanie istotnie wpływać na cenę rynkową, jest posiadaczem siły rynkowej lub siły monopolowej;
- państwo interweniuje za pomocą przepisów o ochronie konkurencji, których celem jest jej ożywienie, a także zapobieganie monopolizacji i innym praktykom, służącym kontroli podaży;
- celem interwencji państwa jest ograniczenie siły rynkowej, np. poprzez zapobieganie ustanawianiu zbyt wysokich cen przez przedsiębiorstwa.

Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów posiadanie pozycji dominującej nie jest zabronione. Niedozwolone jest natomiast jej nadużywanie, między innymi poprzez bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen (w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich), stosowanie uciążliwych warunków umów, przynoszących nieuzasadnione korzyści, a także działania, mające na celu niedopuszczenie do wejścia na rynek nowych przedsiębiorców bądź rozwoju już działających.

Do nadużywania dominującej pozycji rynkowej może dochodzić w sytuacji, gdy przedsiębiorca osiąga taką przewagę nad konkurentami, dzięki której nie musi obawiać się konkurencji z ich strony ani liczyć się z kontrahentami i konsumentami. Domniemywa się, że taką pozycję przedsiębiorcy wyznacza jego 40-procentowy udział w rynku. W praktyce jednak każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie, w określonych bowiem przypadkach spełnienie tego warunku nie pozwala jeszcze na dominację, w innych natomiast znacznie niższy próg ją gwarantuje (na przykład 30-procentowy udział w rynku wobec znacznie rozdrobnionej konkurencji)⁴.

Katalog praktyk zakazanych, naruszających zasady uczciwej konkurencji zawiera art. 6 wspomnianej ustawy, zaliczając do nich w szczególności, oprócz niewłaściwego ustalania cen, ograniczanie lub kontrolowanie produkcji lub zbytu oraz postępu

⁴ http://uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik5.php

technicznego lub inwestycji, podział rynków zbytu lub zakupu np. w drodze porozumienia z innym przedsiębiorcą, stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednolitych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji, uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy, ograniczanie dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców, nieobjętych porozumieniem, uzgadnianie przez przedsiębiorców, przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę, będącego organizatorem przetargu, warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny⁵.

Ustawodawca przewidział możliwości niestosowania przepisów, ograniczających powyżej wymienione praktyki, między innymi w przypadku przedsiębiorstw o niewielkim udziale w rynku albo jeśli Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wyłączy ich stosowanie (art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Nieuczciwą praktyką jest również wymiana informacji między konkurentami, prowadząca do ograniczenia konkurencji i zamknięcia dostępu do rynku przedsiębiorcom, którzy nie uczestniczą w tej wymianie informacji (na przykład zмова cenowa). Zakazane jest również nadużywanie pozycji dominującej, a zamiar łączenia się przedsiębiorstw, niezależnie od formy, podlega obowiązkowi zgłoszenia do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i uzyskaniu zgody na taką koncentrację.

Podstawowym organem państwa, powołanym do ochrony własności umów i konkurencji, jest w Polsce Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ma on do dyspozycji następujące narzędzia:

- **postępowanie administracyjne (antymonopolowe)** przeciwko przedsiębiorcom, łamiącym zakaz praktyk, ograniczających konkurencję. Praktyki te polegają na nadużywaniu pozycji dominującej oraz zawieraniu porozumień antykonkurencyjnych. W wyniku postępowania Prezes Urzędu może wydać decyzję, nakazującą zaniechanie działań sprzecznych z prawem oraz nałożyć karę w wysokości do 10 proc. ubiegłorocznego przychodu przedsiębiorcy;
- **kontrole koncentracji przedsiębiorców**, zapobiegające powstaniu w wyniku koncentracji podmiotu, mającego na danym rynku silną (dominującą) pozycję, pozwalającą mu działać w oderwaniu od konkurentów, kontrahentów i konsumentów;
- **postępowanie antymonopolowe w ramach Unii Europejskiej**, w oparciu o artykuły 101 i 102 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wtedy, gdy badana praktyka może mieć wpływ na handel między Państwami Członkowskimi UE. W takiej sytuacji stosowane są równolegle przepisy krajowego i unijnego prawa konkurencji. Na przedsiębiorcę, naruszającego te przepisy, może zostać nałożona kara pieniężna;
- **działania w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji** (ang. *European Competition Network* - ECN), będącej płaszczyzną współpracy Komisji Europejskiej oraz organów ochrony konkurencji wszystkich Państw Członkowskich.

⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

Informację do UOKiK o stosowaniu nielegalnych praktyk może przekazać osoba fizyczna, przedsiębiorca (także będący np. w zmowie – przyznanie się prowadzi do złagodzenia kary), Rzecznik konsumentów lub dowolny inny podmiot. Zgłoszenia takie ze strony przedsiębiorców mogą być anonimowe.

7.2.2 Rola organów administracji samorządowej

Zapoznaj się z audiocastem pt. „Rola organów administracji samorządowej”.

7.2.3 Rola i zadania systemu ubezpieczeń

Rynek ubezpieczeń gospodarczych jest elementem rynku finansowego, a ubezpieczenie rodzajem usługi niematerialnej. Nad prawidłowym działaniem rynku ubezpieczeń w Polsce kontrolę sprawuje centralny organ administracji państwowej, jakim jest Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń. Urząd ten jest również uprawniony do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności agencyjnej i brokerskiej.

Dzięki systemowi ubezpieczeń osoby i przedsiębiorstwa mogą ograniczyć (a czasem nawet całkowicie się go wyzbyc) ryzyko negatywnych ekonomicznych skutków określonego zdarzenia losowego. W oparciu o zawartą umowę (polisę) i po opłaceniu składki przez ubezpieczonego zakład ubezpieczeniowy przejmuje na siebie ryzyko, związane z tym zdarzeniem.

Ubezpieczenia podzielić można na ubezpieczenia publiczne i ubezpieczenia prywatne.

Ubezpieczenia publiczne są obowiązkowe i wynikają z prawa, obowiązującego w kraju. Przykładem takiego ubezpieczenia jest ubezpieczenie społeczne.

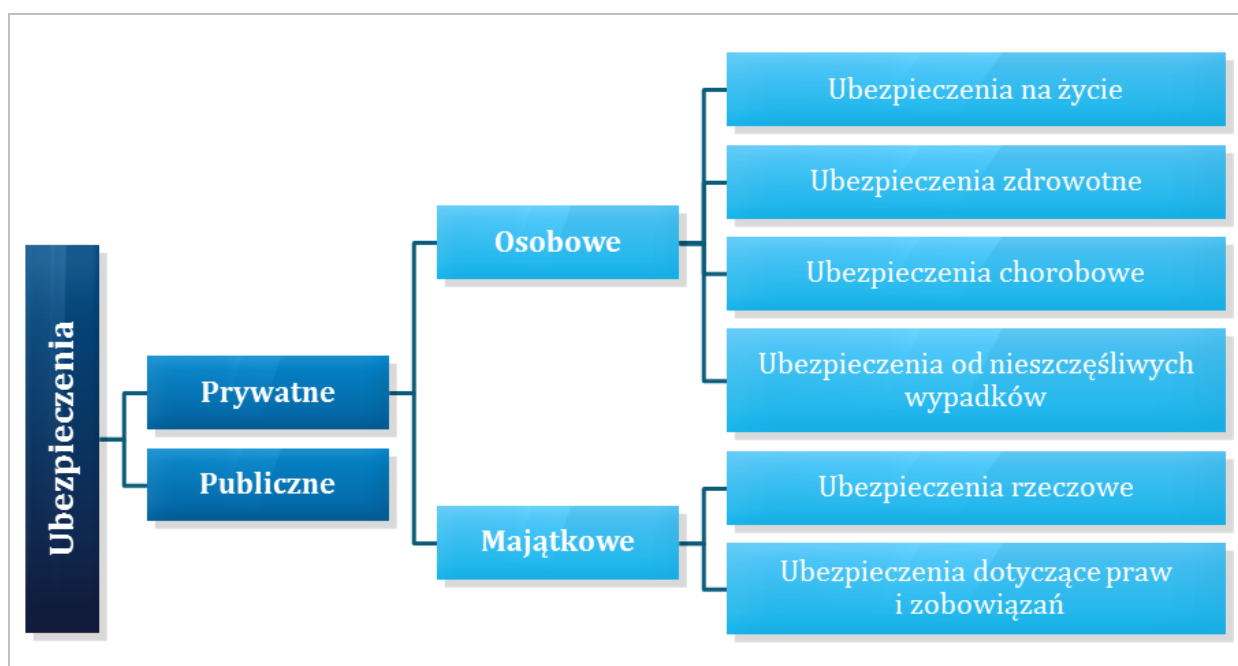
W Polsce obowiązkowymi ubezpieczeniami są również:

- ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów;
- ubezpieczenie budynków, wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych;
- ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- inne ubezpieczenia, przewidziane na mocy obowiązujących ustaw lub ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Ubezpieczenia prywatne dzielą się na osobowe i majątkowe. W ubezpieczeniach osobowych przedmiotem ubezpieczenia jest życie, zdrowie i zdolność do pracy ubezpieczonego.

W przypadku ubezpieczeń majątkowych przedmiotem ubezpieczenia może być dobro materialne, bieżące lub przyszłe aktywa i pasywa podmiotu ubezpieczonego. Dzieli się je na ubezpieczenia rzeczowe (np. obiektów materialnych) i ubezpieczenia dotyczące praw i zobowiązań (np. ubezpieczenie OC).

Podstawowe typy ubezpieczeń określone ze względu na kryterium podmiotu przedstawiono na rysunku 7.3. Ubezpieczenia można również charakteryzować z punktu widzenia sfery działania. W oparciu o to kryterium wyróżniane są ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia gospodarcze. Do kategorii ubezpieczeń społecznych należą ubezpieczenia na życie i wypadkowe, będące w zakresie działalności ZUS i KRUS. Dotyczą one wyłącznie osób fizycznych. Ubezpieczenia gospodarcze z kolei realizowane są przez różne zakłady ubezpieczeń i zaspokajają w tym względzie zarówno potrzeby osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw.



Rysunek 7.3. Podstawowe rodzaje ubezpieczeń

Źródło: Opracowanie własne

System ubezpieczeń spełnia w gospodarce kilka istotnych funkcji. Podstawową jest oczywiście ochrona ubezpieczeniowa. W celu jej zapewnienia zakład ubezpieczeniowy musi zadbać o odpowiednie rezerwy kapitałowe, utrzymywać w gotowości niezbędne służby, zarządzające wypłatą świadczeń, a nade wszystko zadbać o ciągłość opłaty składek przez ubezpieczającego (np. poprzez dostarczanie informacji o terminie opłaty składki).

Drugą istotną funkcją systemu ubezpieczeń jest działalność prewencyjna (przeciwdziałanie powstawaniu wypadków). Polega na nakłanianiu podmiotów publicznych, samorządów, agend rządowych i samych ubezpieczonych do określonych działań i zachowań. Wyróżnia się tu techniczne środki prewencji (np. budowa wałów przeciwpowodziowych na zlecenie samorządów i organów administracji rządowej), prawne środki prewencji (normy prawne, nakładające obowiązek stosowania różnego typu środków ochrony życia, zdrowia, zdolności do pracy i mienia, np. przepisy BHP), ekonomiczne środki prewencji (np. podwyższenie lub obniżenie składki ubezpieczeniowej w zależności od częstotliwości zgłaszania szkód).

Ostatnią ważną funkcją jest funkcja finansowa. Składają się na nią:

- funkcja redystrybucyjna;

- funkcja fiskalna;
- funkcja lokacyjna.

Funkcja redystrybucyjna polega na kumulowaniu i rozdzielaniu znacznej części zebranych składek w postaci wypłat odszkodowania. W efekcie takiego działania osoby (fizyczne lub prawne), dotknięte stratami w związku z zaistniałym wypadkiem ubezpieczeniowym, zachowują status majątkowy bliski temu sprzed wypadku. W szerszym ujęciu ubezpieczenia zabezpieczają w miarę równomierne i stabilne funkcjonowanie całej gospodarki narodowej.

Funkcja fiskalna sprowadza się w istocie na dostarczaniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów w postaci opłacanych podatków.

Funkcja lokacyjna to prowadzenie działalności finansowej, której celem jest wypracowanie dochodu na bazie zgromadzonego w postaci obowiązkowych rezerw, dzięki opłaconym składkom, kapitału. Odbyna się to dzięki inwestowaniu w różnego typu papiery wartościowe (akcje, obligacje).

Znaczenie systemu ubezpieczeń gospodarce jest tym większe, im większymi funduszami on dysponuje, tzn. gromadzi i rozdziela.

7.2.4 Formy i rodzaje pomocy publicznej

Pojęcie „pomoc publiczna” zostało zdefiniowane w ustawie o postępowaniu w sprawach, dotyczących pomocy publicznej. W art. 1 zapisano, że ustawa określa zasady postępowania w sprawach, dotyczących pomocy państwa, spełniającej przesłanki, określone w art. 87 ust. 1 Traktatu, ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), zwanej dalej pomocą publiczną⁶.

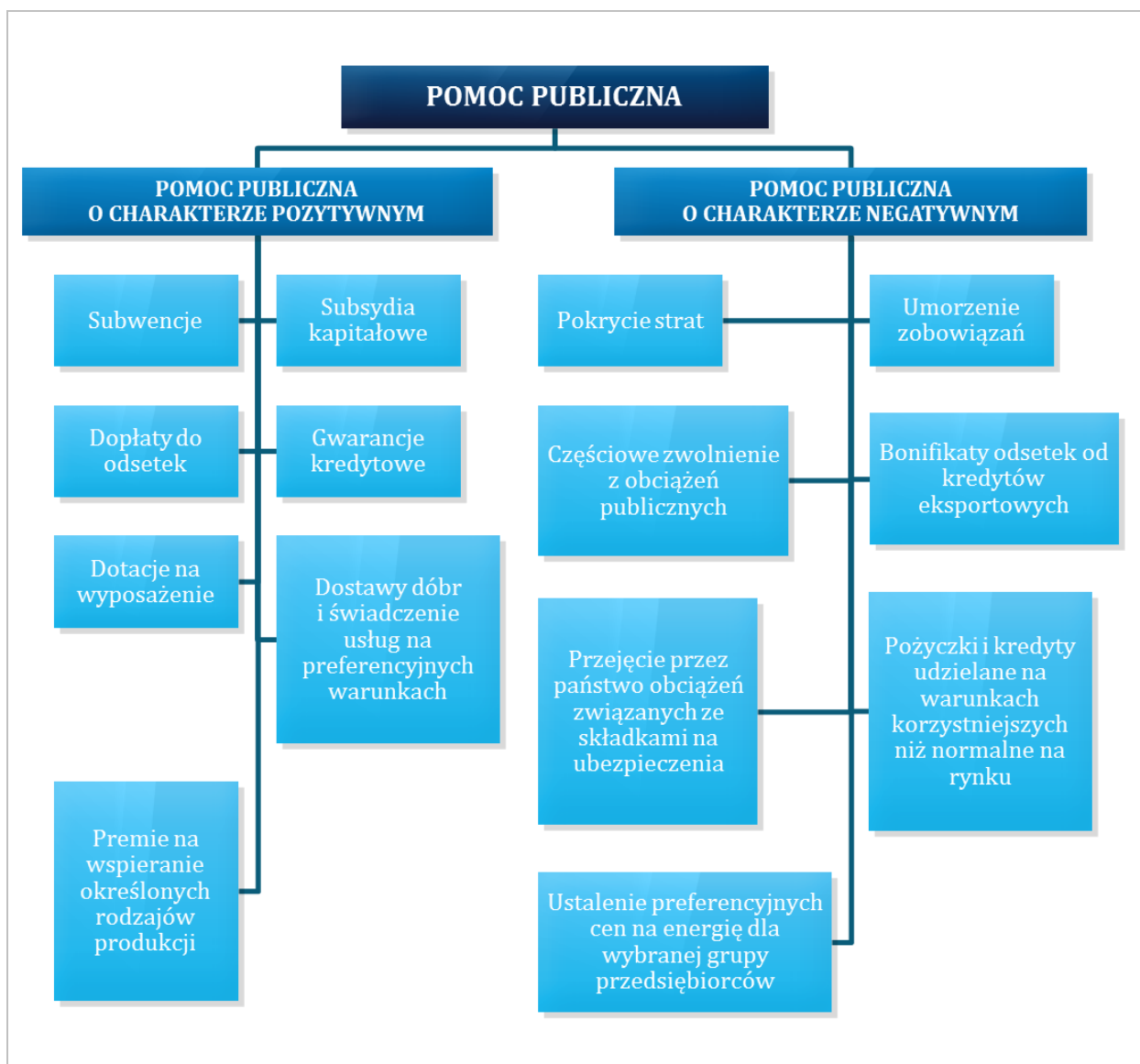
Po wejściu w życie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przepisy, dotyczące pomocy publicznej, regulują artykuły 107 i 108 (dawne art. 87 i 88).

Artykuł 107.1 TFUE precyzuje, że z zastrzeżeniem innych postanowień, przewidzianych w Traktacie, wszelka pomoc, przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Pomoc w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej może mieć charakter pozytywny lub negatywny. Pomoc pozytywna oznacza przyznanie beneficjentowi bezpośrednich korzyści o charakterze pieniężnym lub rzeczowym. Pomoc o charakterze negatywnym oznacza zmniejszenie obowiązków publicznoprawnych, ciążących na beneficjencie. Rodzaje pomocy publicznej zaprezentowano na rysunku 7.4.

Pomoc publiczna może mieć zasięg ogólnokrajowy, regionalny, horyzontalny lub sektorowy i być przyznawana w formie programów pomocowych lub pomocy indywidualnej, w tym pomocy indywidualnej na restrukturyzację.

⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 585 z późn. zm.



Rysunek 7.4. Pomoc publiczna

Źródło: Opracowanie własne

Pomoc indywidualna udzielana jest poza programami pomocowymi na podstawie aktu normatywnego, który nie został zaakceptowany przez Komisję Europejską (albo w ramach programu, ale, dla której komisja Europejska zażądała odrębnej notyfikacji). Projekt taki musi zostać zaopiniowany przez Prezesa UOKiK, a następnie zgłoszony do Komisji Europejskiej. Szczególnym rodzajem takiej pomocy jest indywidualna pomoc na restrukturyzację (na przykład pomoc na restrukturyzację PLL LOT)⁷.

Zgodnie z regulacjami unijnymi, pomoc publiczna de minimis (o małej wartości, do 200 tys. EURO brutto w ciągu trzech lat) nie wywołuje zakłóceń w funkcjonowaniu konkurencji na rynku unijnym, nie stanowi więc pomocy publicznej w rozumieniu art. 107.1 TFUE, jest dopuszczalna i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

⁷ http://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna2.php

Również niektóre inne formy pomocy objęte są w przepisach unijnych włączeniami grupowymi i uznawane są za zgodne z ogólną polityką Unii Europejskiej w tym zakresie. Są to w szczególności działania, związane z pomocą: regionalną, inwestycyjną i na zatrudnienie dla MŚP, na zakładanie przedsiębiorstw przez kobiety, na ochronę środowiska, na usługi doradcze i udział w targach dla MŚP, w formie kapitału podwyższonego ryzyka, na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, szkoleniową oraz dla pracowników w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych.

Istnieje więc szereg instrumentów pomocy publicznej, które mogą być wykorzystywane przez samorząd terytorialny, a polskie doświadczenia minionych lat pokazują, że są one wykorzystywane w praktyce. Najczęściej własne programy pomocowe przygotowują większe jednostki samorządowe, zwykle duże i silne miasta wojewódzkie i powiatowe. Mniejsze miasta i gminy rzadko sięgają po tego typu instrumenty w celu przyciągania i utrzymania inwestorów, zwłaszcza zagranicznych.

Pomoc publiczna ze strony jednostek samorządowych może przybierać również postać tworzonych na terenie danego miasta, gminy, powiatu czy województwa inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, a nawet specjalnej strefy ekonomicznej, które mają za zadanie ułatwić przedsiębiorcom tworzenie i rozwijanie działalności gospodarczej.

Ponieważ tego typu wsparcie ma charakter bezzwrotny, to jest konkurencyjne w stosunku do finansowania działalności z kredytów i pożyczek, cieszy się również sporym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorców, mimo iż pozyskanie pomocy publicznej wymaga spełnienia licznych warunków i formalności.

7.2.5 Analiza wpływu sytuacji gospodarczej w kraju na funkcjonowanie przedsiębiorstw handlowych

Każda działalność gospodarcza realizowana jest w pewnym środowisku gospodarczym, w którym istotną rolę odgrywa państwo i panująca w nim sytuacja gospodarcza.

Istotnymi elementami, powodującymi ryzyko dla przedsiębiorcy są: zmiany koniunktury gospodarczej, kursy walut, wysokość oprocentowania kredytów, zakres i warunki pomocy publicznej i inne. Stanowią one ryzyko systematyczne, które nie może być kontrolowane przez przedsiębiorstwo.

Ryzyko kursowe związane jest z możliwością wystąpienia niekorzystnych zmian kursów walut, przy czym pamiętać należy, że o charakterze tych zmian decyduje zakres działalności przedsiębiorstwa i jego powiązań z gospodarką światową. W przypadku przedsiębiorstwa, wytwarzającego produkty, adresowane na rynek wewnętrzny, na bazie surowców pochodzenia zagranicznego, wzrost kursu waluty kraju prowadzenia działalności gospodarczej prowadzi do poprawy efektywności funkcjonowania, gdyż rośnie jego siła nabywcza. Sytuacja ulega zmianie, jeśli produkty wytwarzane na bazie surowców krajowych mają być sprzedawane za granicą.

Kolejnym ważnym czynnikiem, wpływającym na sytuację przedsiębiorstwa, jest poziom inflacji. Zjawisko inflacji zwiększa ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej szczególnie wtedy, kiedy jest ona związana z planowaniem działań

w dłuższym horyzoncie czasu, na przykład w branży turystycznej, albo przy realizacji procesów inwestycyjnych.

Ważnym czynnikiem, wynikającym z sytuacji gospodarczej kraju, jest wysokość stóp procentowych, wpływających na koszt pieniądza w przypadku finansowania działalności z kredytów i pożyczek. Wzrost stóp procentowych ogranicza dostępność kredytów (poprzez zmniejszenie zdolności kredytowej), ale równocześnie podnosi efektywność lokat posiadanych nadwyżek kapitału.

Sytuacja wysokiego bezrobocia w kraju (regionie) z jednej strony daje przedsiębiorstwu dostęp do relatywnie taniej siły roboczej (pracowników), z drugiej jednak strony, jeżeli przedsiębiorstwo to sprzedaje swoje produkty na rynku lokalnym, spotyka się z istotnym spadkiem siły nabywczej, a więc i popytu, co ogranicza możliwości zbytu lub wymusza obniżenie cen.

Jak przedstawiono w powyższych przykładach, wpływ sytuacji gospodarczej kraju na funkcjonowanie przedsiębiorstw nie jest jednoznaczny, zwłaszcza, jeśli weźmie się pod uwagę polityczny charakter wielu decyzji ekonomicznych, podejmowanych na najwyższych szczeblach władzy. Nieumiejętne podejmowanie prób poprawy sytuacji gospodarczej przez organy państwa stanowi dodatkowe ryzyko, w dodatku trudne do oszacowania.

Zdaniem J. E. Stiglitz'a w wielu krajach rozwijających się, a także rozwiniętych – państwo za często zużywa zbyt dużo energii na robienie rzeczy, których robić nie powinno. Odrywa to je od tego, co robić powinno. Problem polega nie tyle na tym, że jest za dużo państwa, lecz na tym, że nie robi ono należytych rzeczy. Na ogół konkurujące między sobą przedsiębiorstwa prywatne mogą spełniać takie funkcje bardziej efektywnie⁸.

7.3 Literatura

7.3.1 Literatura obowiązkowa

- Drobnia A., Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych, WAE, Katowice 2002;
- Panasiuk A., Ekonomia turystyki, PWN, Warszawa 2006;
- Skawińska E., Sobiech-Grabka G., Nawrot K. A., Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej, PWE, Warszawa 2010;
- Stiglitz J.E., Globalizacja, PWN, Warszawa 2004;
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.);
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.;
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 585 z późn. zm.

⁸ Stiglitz J.E., Globalizacja, PWN, Warszawa, 2004, s. 63

7.3.2 Literatura uzupełniająca

- Hausner J., Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki, SCHOLAR, Warszawa 2008.

7.3.3 Netografia

- http://uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik5.php;
- <http://www.newtrader.pl/funkcja-alokacyjna,677,ekonomia.html>;
- http://mfiles.pl/pl/index.php/Krzywa_Laffera;
- http://uokik.gov.pl/programy_pomocowe_i_pomoc_indywidualna2.php.

7.4 Spis rysunków

Rysunek 7.1. Podstawowe systemy gospodarcze.....	2
Rysunek 7.2. Krzywa Laffera.....	5
Rysunek 7.3. Podstawowe rodzaje ubezpieczeń.....	11
Rysunek 7.4. Pomoc publiczna.....	13

7.5 Spis treści

7 Rola państwa w gospodarce.....	2
7.1 Państwo a konsument.....	2
7.1.1 Państwo i jego podstawowe funkcje ekonomiczne.....	2
7.1.2 Państwo jako aktywny uczestnik rynku – argumenty za i przeciw.....	6
7.1.3 Współczesne modele gospodarki rynkowej.....	8
7.2 Rola państwa w gospodarce.....	8
7.2.1 Podstawowe regulacje z zakresu ochrony konkurencji w świetle norm unijnych i krajowych....	8
7.2.2 Rola organów administracji samorządowej.....	10
7.2.3 Rola i zadania systemu ubezpieczeń.....	10
7.2.4 Formy i rodzaje pomocy publicznej.....	12
7.2.5 Analiza wpływu sytuacji gospodarczej w kraju na funkcjonowanie przedsiębiorstw handlowych.....	14
7.3 Literatura.....	15
7.3.1 Literatura obowiązkowa.....	15
7.3.2 Literatura uzupełniająca.....	16
7.3.3 Netografia.....	16
7.4 Spis rysunków.....	16