

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński

POMOC PUBLICZNA W GMINACH STYMULATOREM ROZWOJU LOKALNEGO

1. Wstęp

Wzrastająca konkurencja na rynkach międzynarodowych, a także funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach kryzysu powoduje, iż coraz częściej podejmowanym tematem staje się poprawa efektywności działania państwa na rzecz pobudzania gospodarki. Wśród wielu podmiotów uprawnionych do świadczenia wsparcia na rzecz podmiotów gospodarczych są jednostki samorządu terytorialnego. Pomoc publiczna świadczona przez samorząd lokalny, w tym głównie gminy, ma na celu przewyższanie trudności w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a w konsekwencji stymulowanie wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku lokalnym.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów teoretycznych dotyczących pomocy publicznej, a także wskazanie na zakres faktycznego wsparcia udzielanego w ostatnich latach w polskich gminach. Prezentowane wnioski oparte zostaną na analizie porównawczej udzielonego wsparcia w relacji: gminy–pozostałe jednostki samorządu terytorialnego.

2. Istota pomocy publicznej – cel oraz ogólne zasady wsparcia

Istnieje wiele zdefiniowanych sytuacji – określanych mianem zawodności rynku, w których pożądane jest, by państwo wspierało mechanizm rynkowy i wpływało na decyzje uczestników obrotu gospodarczego¹. Zespół środków prawnych, które wówczas są wykorzystywane, ma na celu uporządkowanie konkurencji, pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego, hamowanie negatywnych zjawisk gospodarczych. Pomoc publiczna będąca wyrazem interwencjonizmu państwowego ma wówczas zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania rynku, a w rezultacie dla ochrony interesów konsumenckich.

Przez pojęcie pomocy publicznej można rozumieć przysposobienie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określo-

¹ *Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007-2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2007 r., s. 7.

nym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, m.in. w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych².

W ogólnym ujęciu za pomoc publiczną można uznać transfer zasobów władzy publicznej na rzecz określonego przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, który jednocześnie spełnia następujące warunki³:

- istnieje wpływ władzy publicznej na dokonanie transferu zasobów (tzw. przypisywalność transferu władzy publicznej) niezależnie od tego, czy zasoby te są przynależne podmiotowi publicznemu czy nie,
- narusza lub grozi naruszeniem konkurencji poprzez uzyskanie przez przedsiębiorcę przysporzenia (korzyści ekonomicznej) na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- jest selektywny, tzn. uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr,
- powoduje zakłócenie konkurencji,
- wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi.

Zasady pomocy państwa obejmują zatem środki, które przekazane zostają z zasobów państwowych. Pomoc publiczna może być jednak udzielona nie tylko przez organy władzy państwowej i inne podmioty publiczne (np. władze krajowe, regionalne, lokalne, banki publiczne, fundacje), ale również mogą jej udzielać podmioty prywatne wskazane przez państwo. Tego typu wsparcie publiczne musi zawsze stanowić korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w toku normalnej działalności. Ponadto pomoc publiczna musi wpływać na równowagę pomiędzy przedsiębiorstwami otrzymującymi wsparcie a ich konkurentami. Poprzez selektywność można więc odróżnić pomoc publiczną od innego typu wsparcia publicznego (np. ogólnych programów gospodarczych kierowanych do podmiotów wszystkich sektorów i branż, środków polityki fiskalnej adresowanych do wszystkich przedsiębiorców). Ponadto konieczne jest wskazanie, że wsparcie ze środków publicznych ma potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

3. Miejsce pomocy publicznej w samorządowej polityce rozwoju gospodarczego

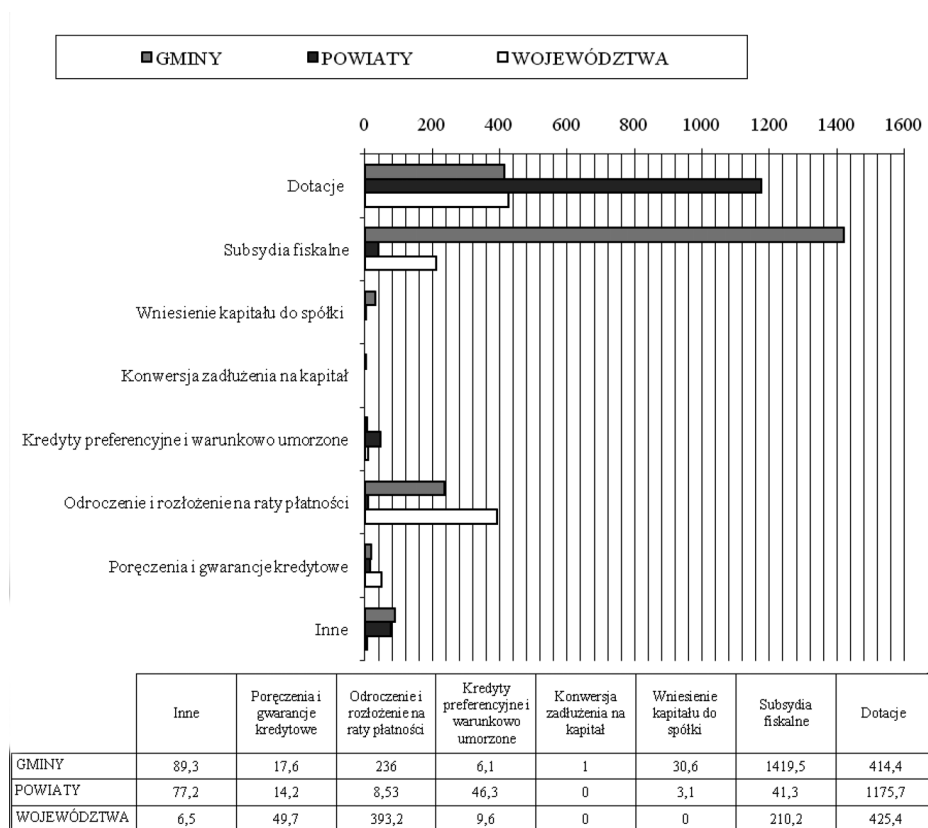
W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego pomoc publiczna stanowić może ważny instrument kształtowania polityki rozwojowej na obszarze działania danej jednostki. Celem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego może być pobudzanie przedsiębiorczości wśród mieszkańców, przyciąganie inwestorów spoza

² *Informator dla przedsiębiorców. Pomoc publiczna w podatkach lokalnych (edycja trzecia)*, Urząd Miasta Szczecin, Szczecin 2008, s. 13.

³ *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 6-18.

regionu, zmniejszenie bezrobocia. Istotny w tym kontekście staje się stymulujący charakter pomocy publicznej w obrębie obszarów lokalnych i regionalnych, zgodny zresztą z ideą udzielania pomocy publicznej, tj. z dążeniem do osiągania celów mających istotne znaczenie społeczne i gospodarcze. Rola stosowania środków pomocy publicznej uwidacznia się przede wszystkim w działaniach:

- marszałków województw, współuczestniczących w udzielaniu wsparcia przedsiębiorcom z funduszy strukturalnych,
- starostów, współorganizujących pomoc na zatrudnienie (przez powiatowe urzędy pracy),
- wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, udzielających najczęściej pomocy na zatrudnienie i nowe inwestycje.



Rys. 1. Formy pomocy publicznej udzielone przez jednostki samorządu terytorialnego łącznie w latach 2001-2007 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*, UOKiK, Warszawa.

Największe możliwości prawno-ustrojowe w udzielaniu pomocy publicznej mają gminy. Wsparcie udzielane przez gminy koncentruje się głównie na operacjach w podatkach lokalnych (por. rys. 1). Działalność gmin w zakresie udzielania pomocy publicznej dotyczy zasadniczo dwóch obszarów:

- działalności prawotwórczej, której efektem są uchwały podatkowe wprowadzające zwolnienia podatkowe w granicach ustawowych upoważnień czy też niekiedy różnicujące stawki podatkowe,
- indywidualnej działalności gminnych organów podatkowych, czego przykładem mogą być wydawane decyzje administracyjne przewidujące m.in. pomoc w formie odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty czy też umorzenia zaległości podatkowej lub zapłaty innych zobowiązań finansowych.

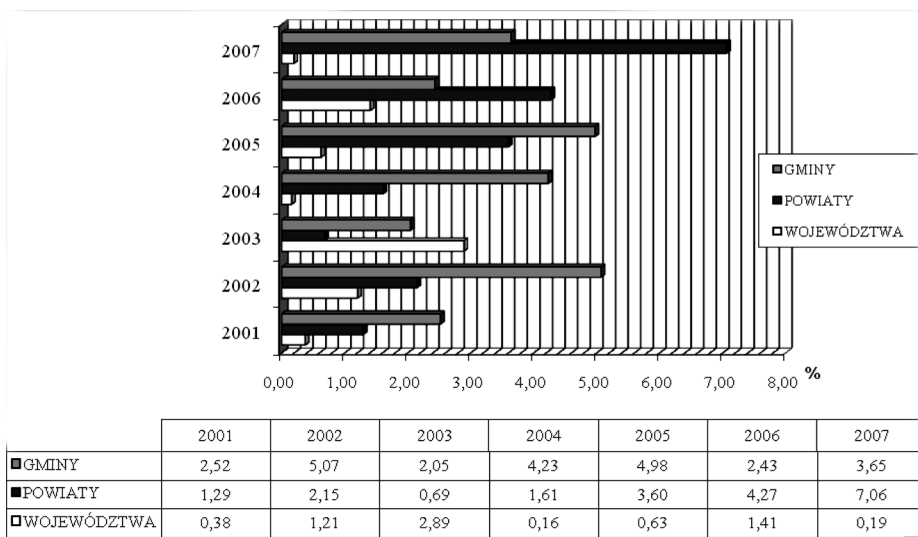
Gminy oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą ponadto korzystać z różnych innych niż preferencje fiskalne form pomocy publicznej. Wśród innych środków wsparcia wymienić należy m.in.: dotacje, wniesienie kapitału do spółki, pożyczki preferencyjne, poręczenia i gwarancje kredytowe, oddanie w najem, dzierżawę lub sprzedaż majątku po cenie korzystniejszej od oferowanej na rynku czy też bezpłatne oddanie do użytkowania mienia komunalnego.

Analizując zakres przedmiotowy udzielanej przez gminy pomocy publicznej, a także biorąc pod uwagę dane Urzędu Konkurencji i Konsumentów, można stwierdzić, że spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego gminy mają najszersze możliwości kompetencyjne (por. załącznik 1). Gminy korzystają z wielu różnorodnych form wsparcia przedsiębiorców, wśród których znajdują się prawie wszystkie możliwe do wykorzystania instrumenty. W odniesieniu do powiatów najintensywniej wykorzystywanym narzędziem są dotacje. Dotowanie działalności progospodarczej przez powiaty jest przeszło dwa razy większe niż w przypadku gmin i województw. Biorąc pod uwagę wartość pomocy publicznej świadczonej w formie odroczeń i rozłożeń na raty płatności oraz wartość poręczeń i gwarancji kredytowych, należy stwierdzić, że są one w największym zakresie stosowane przez samorządowe województwa.

4. Skuteczność pomocy publicznej udzielanej przez gminy w stymulowaniu rozwoju lokalnego

Z danych Urzędu Konkurencji i Konsumentów wynika, że wartość pomocy publicznej udzielanej przez gminy nie przekracza 10% ogólnej wartości publicznego wsparcia w Polsce. Biorąc pod uwagę powyższe dane, można zaryzykować stwierdzenie, że tego typu wsparcie lokalnej przedsiębiorczości przynosi niewielkie efekty w stymulowaniu rozwoju (por. rys. 2).

Problem oddziaływania gmin na lokalną przedsiębiorczość za pomocą instrumentów pomocy publicznej stał się także przedmiotem analiz empirycznych przeprowadzonych w ramach badań ankietowych w województwie zachodniopomor-



Rys. 2. Udział pomocy publicznej udzielonej przez jednostki samorządu terytorialnego w ogólnej kwocie pomocy w latach 2001-2007 (w %)

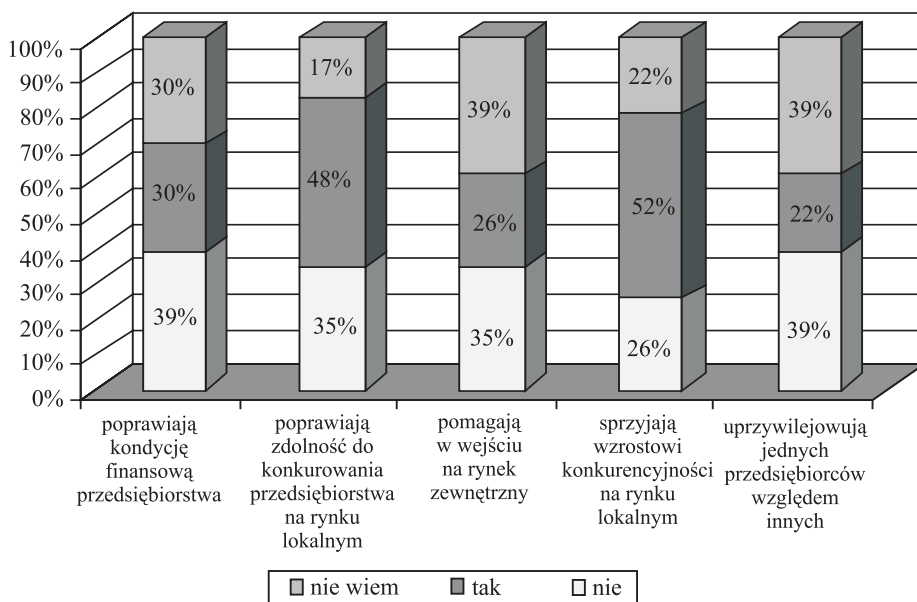
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*, UOKiK, Warszawa.

skim⁴. Badania dotyczące zakresu i skuteczności stymulowania lokalnej gospodarki przez samorządy gminne pozwoliły wskazać, że pomimo dość niskiej wartości pomocy kierowanej z gmin do przedsiębiorców jest ona oceniana bardzo dobrze.

Analiza skuteczności instrumentów pomocy publicznej stosowanych na obszarach lokalnych jednoznacznie dowodzi, że pomoc ta ma korzystny wpływ na działalność gospodarczą. W opinii ankietowych przedsiębiorców najlepsze efekty przynosi stosowanie przez gminy zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych. Następnym w kolejności wskazywanym przez respondentów instrumentem jest współfinansowanie przez gminy funduszy gwarancyjnych i pożyczkowych. Do najmniej skutecznych działań zaliczono natomiast uchwalanie niższych stawek podatków i opłat lokalnych od ustawowych.

Wyniki analizy dotyczącej konkretnych skutków, jakie dla przedsiębiorstw przynoszą gminne instrumenty polityki dochodowej, pozwalają stwierdzić, że pomoc publiczna (por. rys. 3) sprzyja wzrostowi konkurencyjności na rynku lokalnym. Aż 43% przedsiębiorstw odpowiada, że instrumenty wsparcia poprawiają ich kondycję finansową, a 38% wskazuje, że uprzywilejowują one jednych przedsiębiorców względem drugich.

⁴ W opracowaniu przytoczono wyniki badań, które zostały przeprowadzone w 2007 r. w ramach grantu promotorskiego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego”. Projekt badawczy Nr 1H02C11730.



Rys. 3. Skutki stosowania instrumentów interwencjonizmu lokalnego w obszarze polityki dochodowej (według odpowiedzi przedsiębiorców)

Źródło: badania własne.

5. Podsumowanie

Konkludując, warto dodać, że pomoc publiczna, tworząc korzystne warunki dla rozwoju przedsiębiorstw, musi być wykorzystywana przez samorząd lokalny z niezwykłą rozwagą. Po pierwsze ma ona znaczenie dla budżetów gminnych i często determinuje zastosowanie instrumentów wydatkowych o charakterze powszechnym, takich jak wydatki na infrastrukturę techniczną. Po drugie wszelkie regulacje dotyczące stosowania np. preferencji fiskalnych w formie ulg, zwolnień podatkowych muszą być zawsze podane do publicznej wiadomości i niedopuszczalne jest ich częste zmienianie w krótkim okresie. Po trzecie stosowanie pomocy publicznej przez lokalnych decydentów, które najczęściej ma charakter uznaniowy, niesie ze sobą niebezpieczeństwo posądzenia o nadużycia i działania korupcyjnego. Z tego też względu władze samorządowe, stosując instrumenty pomocy publicznej, powinny w szczególności sposób dbać o jawność swoich działań, obiektywizm w podejmowaniu decyzji, a także racjonalność w zarządzaniu środkami publicznymi.

Literatura

Informator dla przedsiębiorców. Pomoc publiczna w podatkach lokalnych (edycja trzecia), Urząd Miasta Szczecin, Szczecin 2008.

Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007-2013. Poradnik dla administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji, Warszawa.

PUBLIC AID IN COMMUNITIES AS A SUPPORT LOCAL DEVELOPMENT

Summary

Public aid for entrepreneurs is an active form of state's influence on economy. State agencies, through application of such instruments as grants, subsidies or loan guarantees, stimulate positive economic processes and stop negative ones. The goals include reducing differences in regional development through creating new jobs or restructuring in so-called "difficult sectors". Self-government is an active element in network of public support contributing considerably into development of local businesses. This article describes major considerations given to public aid and its role in market economy as well as it focuses on existing possibilities of interventionism by local government through tax reduction and exemptions.

Załącznik 1. Instytucje udzielające pomocy publicznej w latach 2001-2007 (w mln zł)

	Gminy	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grupa A	dotacje	22,20	124,10	106,70	22,00	28,20	42,50	68,70
	subsydia fiskalne	149,70	272,50	359,60	326,50	140,80	62,70	107,70
Grupa B	wniesienie kapitału do spółki	13,90	6,70	9,80	0,20	-	-	-
	konwersja zadłużenia na kapitał	-	0,30	0,70	-	-	-	-
Grupa C	kredyty preferencyjne i warunkowo umorzone	1,70	1,70	2,50	0,20	-	-	-
	odroczenie i rozłożenie na raty płatności	65,30	69,70	64,20	24,10	12,40	0,00	0,30
Grupa D	poręczenia i gwarancje kredytowe	0,20	6,40	7,40	-	-	3,60	-
Grupa E	inne	20,70	39,60	29,00	-	-	-	-
Wartość pomocy gminnej w mln PLN		273,70	521,00	579,90	373,00	181,40	108,80	176,70
Pomoc publiczna ogółem		11 194,8	10 277,6	28 355,6	8809,3	3646,2	4468,4	4847,2
	Powiaty (pomoc udzielona w ramach kompetencji starostów)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grupa A	dotacje	100,60	150,50	145,00	127,90	121,70	189,10	340,90
	subsydia podatkowe	0,80	7,00	17,20	5,80	8,60	0,60	1,30
Grupa B	wniesienie kapitału do spółki	-	2,90	-	0,20	-	-	-
	konwersja zadłużenia na kapitał	-	-	-	-	-	-	-
Grupa C	kredyty preferencyjne i warunkowo umorzone	9,60	13,20	14,50	6,70	0,80	1,30	0,20
	odroczenie i rozłożenie na raty płatności	2,20	3,60	2,10	0,60	-	0,00	0,03
Grupa D	poręczenia i gwarancje kredytowe	-	11,10	2,60	0,50	-	-	-
Grupa E	inne	31,70	32,60	12,90	0,00	-	0,00	-
Wartość pomocy powiatowej w mln zł		144,90	220,90	194,30	141,70	131,10	191,00	342,43
Pomoc publiczna ogółem		11 194,8	10 277,6	28 355,6	8809,3	3646,2	4468,4	4847,2

	Województwa (pomoc udzielona w ramach kompetencji marszałków)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Grupa A	dotacje	40,00	89,10	193,80	7,60	22,80	62,90	9,20
	subsydia podatkowe	0,10	0,10	208,80	1,10	-	-	0,10
Grupa B	wnieście kapitału do spółki	-	-	-	-	-	-	-
	konwersja zadłużenia na kapitał	-	-	-	-	-	-	-
Grupa C	kredyty preferencyjne i warunkowo umorzone	1,60	2,50	0,80	4,70	-	-	-
	odroczenie i rozłożenie na raty płatności	0,00	0,50	392,30	0,40	-	-	-
Grupa D	poręczenia i gwarancje kredytowe	-	31,10	18,60	-	-	-	-
Grupa E	inne	0,30	0,60	5,60	-	-	-	-
	Wartość pomocy wojewódzkiej w mln zł	42,00	123,90	819,90	13,80	22,80	62,90	9,30
	Pomoc publiczna ogółem	11 194,8	10 277,6	28 355,6	8809,3	3646,2	4468,4	4847,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*, UOKiK, Warszawa.