

# Magdalena Kogut-Jaworska

---

## Znaczenie instrumentów pomocy publicznej w obszarze gminnej polityki gospodarczej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 118-125

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA  
Uniwersytet Szczeciński

## ZNACZENIE INSTRUMENTÓW POMOCY PUBLICZNEJ W OBSZARZE GMINNEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ

### Pomoc publiczna – aspekty teoretyczne

Pomoc publiczną utożsamiać można z grupą specyficznych instrumentów polityki państwa w gospodarce rynkowej. Jej obecność związana jest z wieloma zdefiniowanymi okolicznościami, które najczęściej noszą miano zawodności rynku i w których dopuszczalne jest, by państwo i jego organy stymulowało mechanizm rynkowy oraz wpływało na uczestników obrotu gospodarczego. Zastosowanie zespołu środków prawnych wynika z przepisów prawa publicznego i wiąże się z oddziaływaniem na warunki konkurencji, co w konsekwencji doprowadzić powinno do osiągnięcia celów polityki społeczno-gospodarczej. Pomoc publiczna nie jest zatem skutkiem naturalnie istniejących praw rynku, lecz wynikiem pobudzających gospodarkę działań państwa i jego organów, które w konsekwencji wpływają na efektywność gospodarowania konkretnych przedsiębiorstw<sup>1</sup>.

W ogólnym ujęciu za pomoc publiczną można uznać transfer zasobów przypisywany władzy publicznej, o ile spełnione są łącznie następujące warunki<sup>2</sup>:

- transfer ten skutkuje przysposobieniem na rzecz określonego podmiotu, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- transfer ten jest selektywny – uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr,
- w efekcie tego transferu występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji,
- transfer ten wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi.

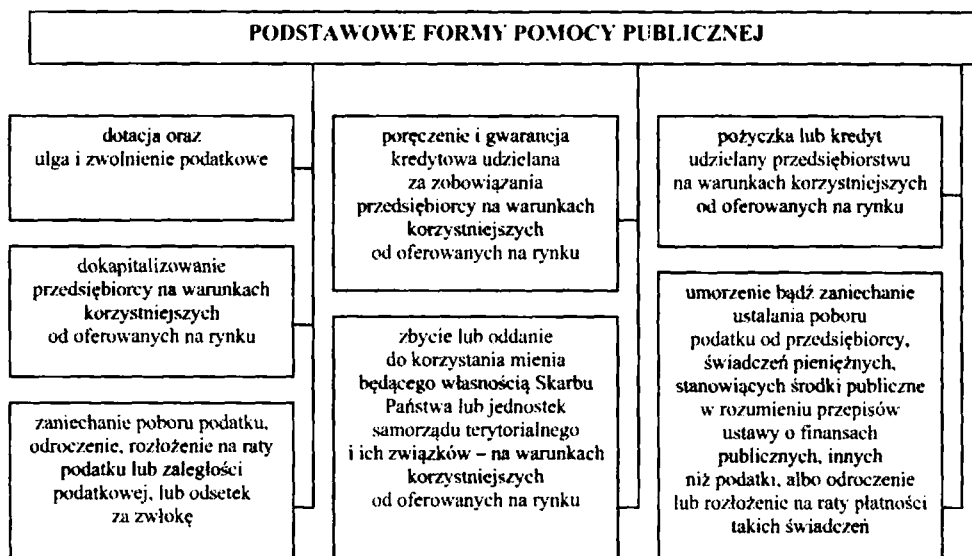
---

<sup>1</sup> W naukach ekonomicznych stosunek do pomocy publicznej wynika głównie z przynależności do dwóch głównych nurtów reprezentowanych przez zwolenników i przeciwników interwencjonizmu. Pierwsi uzasadniają jej celowość niedoskonałościami rynku, drudzy zaś uważają, że tego typu interwencja psuje mechanizm rynkowy. Podstawowym uzasadnieniem udzielania przez państwo wsparcia ekonomicznego mogą być tzw. ułomności rynku, czyli sytuacje, w których mechanizm rynkowy sam z siebie nie jest w stanie zagwarantować optymalnego wyniku interakcji między poszczególnymi uczestnikami gry rynkowej. Por. P. Jasiński: *Priorytety polityki pomocy publicznej w Polsce*. W: *Priorytety pomocy publicznej*. Niebieskie Księgi 2003, nr 3, PFSL, s. 13.

<sup>2</sup> *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007–2013. Poradnik dla administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 6.

W Polsce podstawy prawne do udzielania pomocy publicznej dają zapisy ustaw związanych z postępowaniem w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>3</sup>. Prawo do stosowania instrumentów pomocy ma ponad 3 tys. różnego rodzaju instytucji. Część z nich należy do sektora samorządowego. Istotne znaczenie mają tu formy oraz programy, w ramach których wykorzystywana jest pomoc. Najczęściej poszczególne formy pomocy świadczyć mogą wyłącznie określone instytucje (przykładem mogą tu być instytucje, którym przekazano władztwo podatkowe, w tym samorzady gminne).

Organy administracji samorządowej oraz inne upoważnione podmioty dysponujące środkami publicznymi mogą udzielać pomocy publicznej najczęściej w wyniku podjętej decyzji, podpisania umowy bądź uchwalenia uchwały (np. jednostki samorządu terytorialnego). Tym samym pomoc może być udzielona jako bezpośrednie dofinansowanie lub odroczenie, czyli w zależności od źródła pochodzenia środków pomocowych może pochodzić odpowiednio z budżetu lub kosztem uszczuplenia wpływów do budżetu publicznego. Ważniejsze instrumenty pomocy publicznej prezentuje rysunek (por. rys. 1).



Rys. 1. Podstawowe formy pomocy publicznej

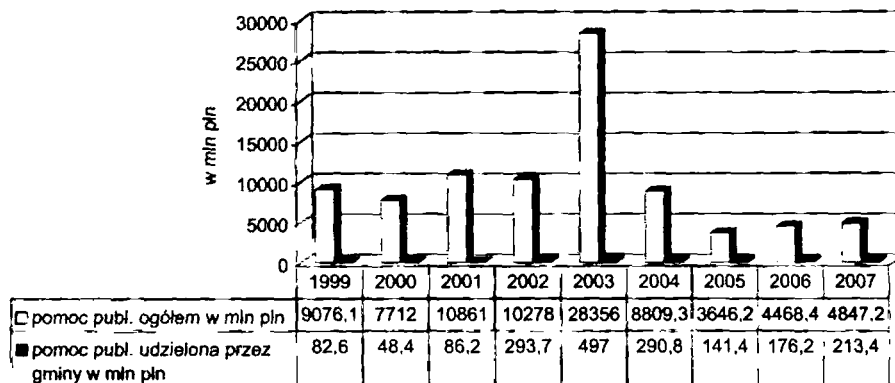
Źródło: opracowanie własne.

<sup>3</sup> W tym przede wszystkim: Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU nr 123, poz. 1291); Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i niektórych innych ustaw (DzU 245.1775); Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (DzU 06.191.1411).

### Znaczenie pomocy publicznej w polityce rozwoju lokalnej przedsiębiorczości

Praktyka samorządowa wskazuje, że choć swoboda prowadzenia polityki dotyczącej przyznawania indywidualnych i uznaniowych zachęt ekonomicznych przez samorzady terytorialne jest bardzo wąska, to należy podkreślić, że zachęty te należą do grupy działań najbardziej pożądaných przez lokalnych przedsiębiorców.

Z danych Urzędu Konkurencji i Konsumentów wynika, że pomoc publiczna udzielana przez gminy stanowi zaledwie niewielki odsetek w ogólnej kwocie pomocy udzielanej przez organy publiczne (por. rys. 2). Samorząd gminny nie dysponuje takimi kompetencjami prawnoustrojowymi, by mógł zajmować pozycję na równi z dysponentami środków budżetu państwowego, którzy z instrumentów pomocy publicznej korzystają najczęściej (np. Ministerstwo Finansów czy też Ministerstwo Gospodarki).



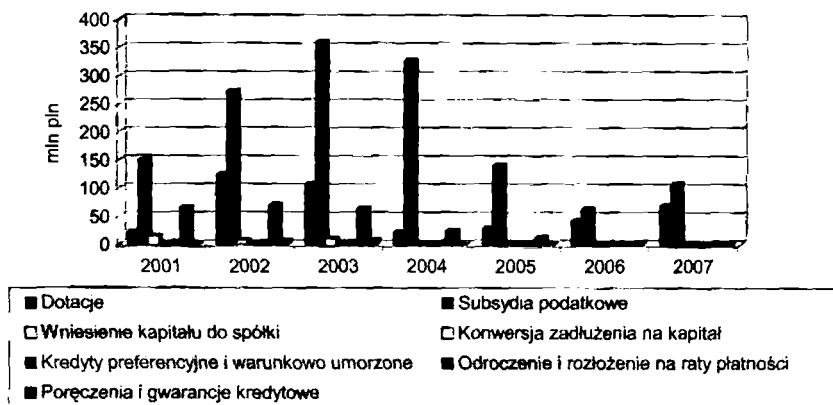
Rys. 2. Relacja wielkości wsparcia udzielanego przez gminy do ogólnej kwoty pomocy publicznej udzielonej w latach 1999-2007 (w mln pln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*. UOKiK, Warszawa.

Pomoc publiczna udzielana przez samorzady gminne najczęściej przyjmuje formę ulg i zwolnień w spłacie zobowiązań finansowych. Do najpopularniejszych instrumentów stymulowania lokalnej przedsiębiorczości należy tu zaliczyć zwolnienia, odroczenia terminu płatności, umorzenia lub rozłożenia na raty zobowiązań oraz rządziej dotacje, dokapitalizowanie, poręczenia i gwarancje udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku (por. rys. 3).

Subsidia podatkowe udzielane przez gminy w najszerszym stopniu dotyczą zwolnień i ulg podatkowych w podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych. Gminy mogą wprowadzić zarówno zwolnienia przedmiotowe, np. określić grunty, budynki,

budowie, od których zwalniają z opodatkowania, jak zastosować ulgi uznaniowe i na wniosek podatnika w drodze indywidualnej decyzji odroczyć lub umorzyć zobowiązanie.



Rys. 3. Podstawowe formy pomocy publicznej udzielanej przez gminy w latach 2001–2007 (w mln pln)

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

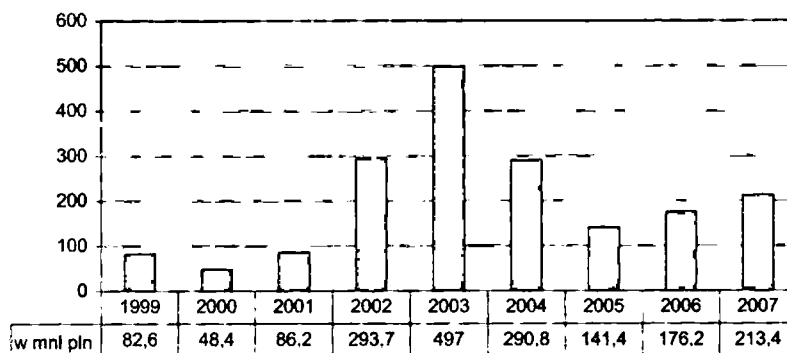
Możliwość udzielenia dotacji przedsiębiorstwu występuje w ograniczonym zakresie i częściej dotyczy gmin miejskich niż wiejskich. W gminach wiejskich brakuje bowiem dużych zakładów przemysłowych i jeśli mowa o jakimkolwiek wsparciu, to dotyczy ono najczęściej działań związanych z podatkiem rolnym i leśnym. W gminach miejskich, o większym potencjale gospodarczym, lokalni decydenci są bardziej skłonni stosować dotacje. Dotowane są zwykle przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, świadczące usługi na rzecz społeczności lokalnych (np. przedsiębiorstwa przewozowe, przedsiębiorstwa wodociągowe).

Rzadziej stosowaną formą w polityce rozwoju lokalnej przedsiębiorczości są poręczenia lub gwarancje udzielane przedsiębiorstwom na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. W praktyce zdarza się, że kilka gmin tworzy fundusz gwarancyjny umożliwiający zaciąganie zobowiązań przez przedsiębiorców w celu aktywizacji lub podjęcia działalności gospodarczej.

### Miejsce pomocy publicznej w systemie wsparcia przedsiębiorczości w gminach województwa zachodniopomorskiego

Wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom funkcjonującym w województwie zachodniopomorskim, w ostatnich latach przyjmuje tendencje charakterystyczne

dla średniego poziomu wsparcia dla poszczególnych regionów Polski (z wyłączeniem województwa śląskiego i mazowieckiego)<sup>4</sup>.



Rys. 4. Pomoc publiczna udzielona w woj. zachodniopomorskim w latach 1999–2007 (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*. UOKiK, Warszawa.

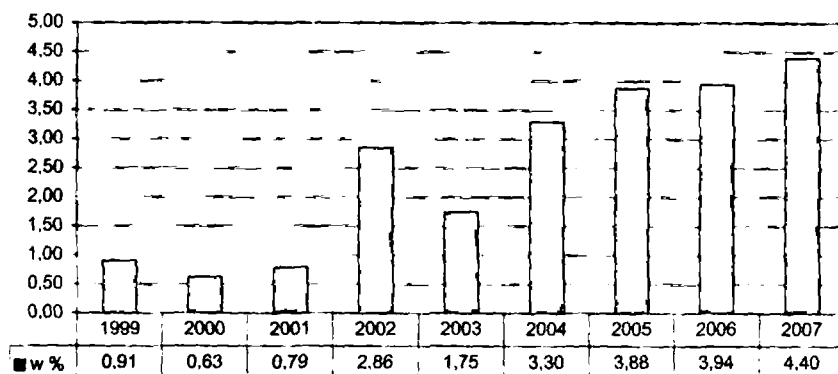
Udział pomocy publicznej w województwie zachodniopomorskim w wartości pomocy przyznanej ogółem w kraju w latach 1999–2007 nie przekroczył 5% (por. rys. 5). Trzeba jednak zaznaczyć, że w analizowanym okresie, z wyjątkiem roku 2003, udział ten charakteryzowała tendencja wzrostowa. Wśród form najczęściej stosowanych przez samorząd dominowały przede wszystkim oddłużenia przedsiębiorstw z tytułu zobowiązań finansowych, w tym podatkowych.

Problem oddziaływania gmin na lokalną przedsiębiorczość za pomocą instrumentów pomocy publicznej stał się przedmiotem analiz empirycznych przeprowadzonych w ramach badań ankietowych w województwie zachodniopomorskim<sup>5</sup>. Badanie dotyczące zakresu i skuteczności stymulowania lokalnej gospodarki przez samorządy gminne pozwoliły wskazać, że pomimo dość niskiej wartości pomocy kierowanej do regionu, pomoc ta jest oceniana przez przedsiębiorców jako skuteczna.

Szczegółowe oceny potwierdzają, iż subsydia podatkowe są najczęściej stosowanym narzędziem lokalnej polityki gospodarczej w gminach województwa zachodniopomorskiego (por. rys. 6). Zaledwie bowiem 13% samorządów gminnych nie stosuje zwolnień i ulg sy-

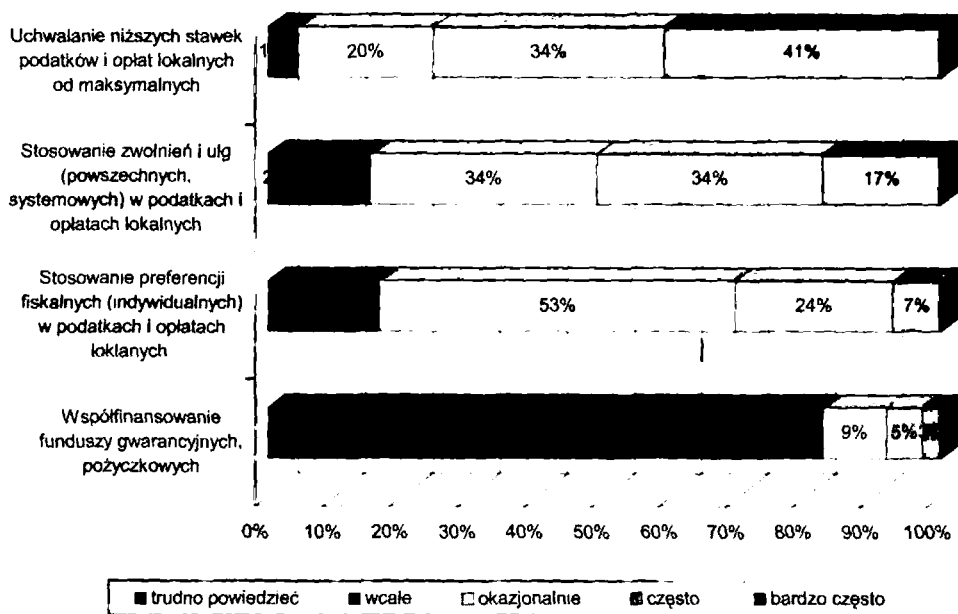
<sup>4</sup> Województwo śląskie odznacza się największą wartością otrzymanej pomocy z uwagi na wsparcie finansowe udzielane przez państwo spółkom węglowym (w 2003 r. aż 71% pomocy udzielonej ogółem w Polsce, na podstawie zapisów ustawy o restrukturyzacji węgla kamiennego w latach 2003–2006, DzU nr 210, poz. 2037). Duże wsparcie publiczne odnotowano również w województwie mazowieckim, co z kolei należy tłumaczyć dużą liczbą zarejestrowanych na jego obszarze firm.

<sup>5</sup> 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 IH02C11730.



Rys. 5. Udział wsparcia udzielonego w woj. zachodniopomorskim w ogólnej kwocie pomocy publicznej w latach 1999–2007 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom za lata: 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*. UOKiK, Warszawa.

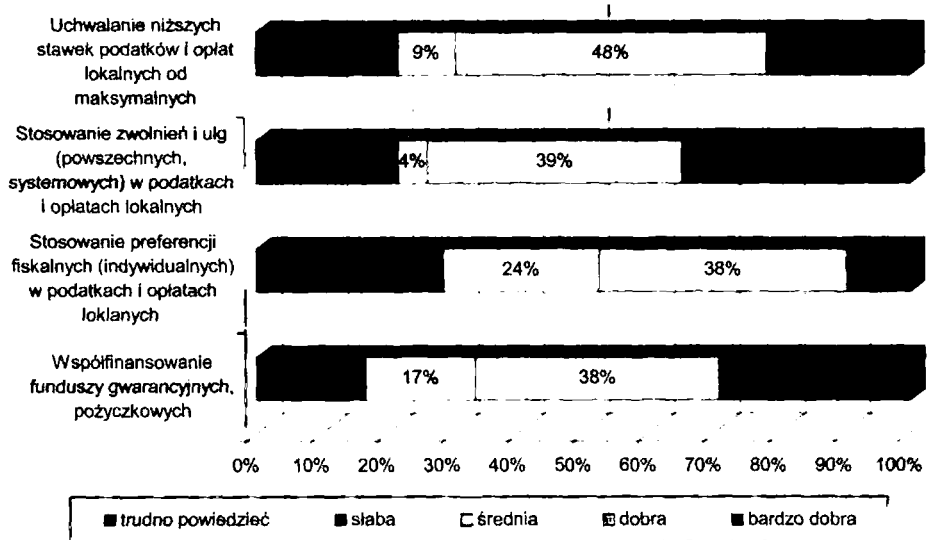


Rys. 6. Zakres stosowania głównych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości w gminach województwa zachodniopomorskiego (w %) – odpowiedzi przedstawicieli gmin

Źródło: badania własne.

stemowych, a tylko 9% ankietowanych gmin nie udziela indywidualnych preferencji fiskalnych. Dla 41% ankietowanych gmin obniżanie stawek podatków lokalnych jest natomiast bardzo często stosowanym sposobem oddziaływania na miejscowych przedsiębiorców. Niestety, aż 76% gmin w regionie nie bierze aktywnego udziału we współfinansowaniu funduszy gwarancyjnych i pożyczkowych. Z uwagi na fakt, iż miękkie kredytowanie należy do jednych z najbardziej pożądanых przez przedsiębiorców form gminnego wsparcia, ten ostatni wniosek należy odczytać jako niekorzystny.

Analiza skuteczności instrumentów pomocy publicznej stosowanych na obszarach lokalnych jednoznacznie dowodzi, że pomoc ta ma bardzo korzystny wpływ na działalność gospodarczą (por. rys. 7). W opinii 35% ankietowanych przedsiębiorców, najlepsze efekty przynosi stosowanie przez gminy zwolnień i ulg powszechnych 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.



Rys. 7. Skuteczność głównych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości w gminach województwa zachodniopomorskiego (w %) – odpowiedzi przedstawicieli przedsiębiorstw

Źródło: badania własne.

Konkludując rozważania na temat skuteczności instrumentów pomocy publicznej w gminach, należy wskazać, że o ile w krótkim czasie efekty pomocy publicznej dla



przedsiębiorstw są bardzo pozytywne, o tyle w dłuższej perspektywie pomoc ta może powodować negatywne konsekwencje dla ich rozwoju. Mowa tu np. o zaistnieniu sytuacji, w których przedsiębiorcy przyzwyczajają się do tego typu korzyści lub gdy tworzenie preferencyjnych warunków dla jednej grupy przedsiębiorców może wpłynąć na ich przewagę konkurencyjną wobec grup niekorzystających z udogodnień gminnych. Z tego też względu trzeba podkreślić, że choć instrumenty z zakresu pomocy publicznej mogą w dość szybkim tempie przynieść wymierne i znaczące efekty dla przedsiębiorców i gmin, to nie należy przeceniać ich wpływu na lokalny rozwój gospodarczy poprzez stosowanie ich w dłuższej perspektywie czasu.

### **Podsumowanie**

W podsumowaniu warto dodać, że stosowanie instrumentów pomocy publicznej przez gminy staje się jednym z najczęściej podejmowanych działań w lokalnej polityce pobudzania rozwoju gospodarczego. Przyczyn tego można upatrywać w pogarszającej się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, które nie są w stanie sprostać podstawowym obciążeniom finansowym. Z drugiej strony trzeba wskazać, że rodzić się może niebezpieczeństwo związane z próbą funkcjonowania przedsiębiorstw na koszt budżetów publicznych. Wydaje się, że niekorzystne skutki ekonomiczne związane z tym zagrożeniem można by łagodzić poprzez stosowanie bardziej przejrzystych form pomocy, tak jak ma to miejsce w większości krajów Unii Europejskiej, czyli bezpośrednich transferów majątkowych dla przedsiębiorstw (np. w postaci dotacji lub kredytów preferencyjnych).

## **SIGNIFICANCE OF PUBLIC AID INSTRUMENTS IN THE FIELD OF LOCAL ECONOMIC POLICY**

### **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 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.