

Beata Filipiak

Uniwersytet Szczeciński

POMOC PUBLICZNA W KREOWANIU ROZWOJU LOKALNEGO – SZANSE I BARIERY

1. Wstęp

Samorząd gminny od chwili swojego powstania stał się nie tylko kreatorem procesów decentralizacyjnych, ale przede wszystkim inspiratorem nowoczesnych procesów sterowania rozwojem terytorialnym [Korenik 2003, s. 15], uzyskując prawo do ingerencji w swobodę mechanizmu rynkowego poprzez instrumenty określone prawem, a także do oddziaływania na gospodarkę lokalną, funkcjonowanie społeczności lokalnej, miejsca pracy, inwestycje oraz rozwój przedsiębiorczości. Od zastosowania określonych instrumentów będą uzależnione tempo, kierunki oraz osiągalność celów, które zostaną obrane przez władzę wykonawczą i stanowiącą gmin. Jest to jednoznacznie podstawowe działanie zmierzające do zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, nakreślonych ustawowo.

Szczególnym wyzwaniem dla organów gminnych jest polska akcesja w struktury Unii Europejskiej, a w szczególności konieczność podnoszenia konkurencyjności gmin. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania społeczności lokalnej pozostaje wyrównywanie szans regionów oraz wchodzących w ich skład gmin, które charakteryzują się niskim PKB w stosunku do średniej UE oraz wysokim współczynnikiem bezrobocia. Działania dostosowawcze w tym zakresie są palącym problemem, który stoi nie tylko przed organami władzy lokalnej, ale również przed władzami regionów oraz organami państwa. Konieczne jest w tym względzie z jednej strony pobudzanie procesów restrukturyzacyjno-dostosowawczych, z drugiej zaś stworzenie podstaw prawnych instrumentów służących kreowaniu rozwoju zarówno regionów, jak i lokalnych wspólnot samorządowych.

Gmina jest zatem kreatorem działań podejmowanych w ramach „lokalnych małych ojczyzn”, a także działań opartych na konkutowaniu o klienta obywatela, aby „lokalna mała ojczyzna” była dla niego miejscem, gdzie będzie czuł się bezpiecznie i z którą zwiąże swoją przyszłość. „Ojczyzną”, która zapewni rozwój na akceptowanym poziomie oraz zaoferuje mu produkty (dobra i usługi) służące zaspokojeniu stale rosnących potrzeb na zadowalającym poziomie. Aby tak się stało, organy gminy muszą nakierować swoje działania na permanentny rozwój lokalny, wykorzystując w tym celu pełną gamę instrumentów stymulowania tego rozwoju. Rozwój lokalny opiera się zarówno na kreowaniu nowych wartości, a w szczególności nowych rodzajów działalności, nowych firm i instytucji, nowych produktów (dóbr i usług), służących zaspokajaniu potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo, nowych miejsc pracy, jak też na kreowaniu atrakcyjnych ofert lokalizacyjnych, wysokiej jakości środowiska życia oraz wysokiej dostępności usług o różnorodnym profilu [Klasik 1996, s. 16]. Przed samorządem lokalnym postawiono istotne wyzwania wspierania oraz kreowania rozwoju lokalnego opartego na instrumentach jako kategoriach i stosunkach ekonomicznych wykorzystywanych w zarządzaniu w celu wpływania na decyzje podmiotów gospodarczych i skierowania ich w pożądanym kierunku przez organy władzy lokalnej [Broszkiewicz 1990].

Szczególne znaczenie dla kwestii wyboru instrumentów, za pomocą których następuje oddziaływanie na rozwój lokalny, mają instrumenty oddziaływania ekonomiczno-rynkowego. Jednym ze znaczących instrumentów jest pomoc publiczna. Za pomocą tego instrumentu gmina może oddziaływać w sposób indywidualny lub też zbiorowy na poszczególne podmioty gospodarcze.

2. Istota pomocy publicznej i jej stanowienia

Jednym z przejawów decyzji wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, które mają szczególne znaczenie dla wspierania rozwoju lokalnego, mogą być decyzje w zakresie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom.

Pomoc publiczna nie jest w Polsce wbrew pozorom nowym zjawiskiem. Była bowiem nieodłącznym elementem systemu gospodarki planowanej, gdzie państwo, nie bacząc na nieopłacalność wspierania często nierentownych przedsiębiorstw, podtrzymywało ich działalność. Pomoc publiczna była prowadzona również w okresie przedakcesyjnym. Jej szczególnymi celami były działania wspierające gospodarkę, a nawet jej restrukturyzację [DzU 2002 nr 141, poz. 1177; DzU 2002 nr 155, poz. 1287]. Przy tych regulacjach wyposażono samorząd w szczególne instrumenty, służące podniesieniu konkurencyjności podmiotów, które ją utraciły. Obowiązujące w tym okresie prawo regulowało ponadto sytuacje, w których dopuszczalne było zastosowanie instrumentów pomocy publicznej.

W chwili obecnej obowiązują rozwiązania Unii Europejskiej zapisane w „Traktacie Wspólnot Europejskich” [Traktat Wspólnot...], wraz ze stosownymi dyrektywami, wytycznymi, rozporządzeniami i komunikatami, w przyszłości zaś będą obowiązywać za-

pisy traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy [Traktat ustanawiający...], pod warunkiem jego przyjęcia przez Polskę. Oprócz prawa unijnego obowiązuje polskie ustawodawstwo, a w szczególności ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej [DzU 2004 nr 123, poz. 1291].

Należy podkreślić, że udzielanie pomocy publicznej jest sprzeczne z ideą samorządności, racjonalnością gospodarowania publicznymi zasobami pieniądza oraz podstawowymi zasadami gospodarki rynkowej. Na te kryteria właśnie wskazuje ustawodawca w ustawie o finansach publicznych. Rozpatrując zagadnienie celowości udzielania pomocy publicznej znacznie głębiej, należy wskazać, iż państwo oraz samorząd realizują swoje zadania za pomocą funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych. Pomoc publiczna jest instrumentem stabilizującym gospodarkę, a w szczególności jej części. Dzięki ich zastosowaniu w konkretnych sytuacjach, które są opisane obowiązującym prawem, można w określonych granicach interweniować w gospodarkę tak, aby zachowując warunki konkurencyjności, nie naruszać drastycznie praw rynku. Obowiązujące prawo wskazuje na możliwość stosowania pomocy publicznej przez organy zarówno rządowe, jak i samorządowe. Dzięki temu samorząd lokalny uzyskał prawo wspierania rozwoju lokalnego za pomocą instrumentu, jakim jest pomoc publiczna.

Pomoc publiczna jest przysposobieniem korzyści kierowanym do przedsiębiorstw, instytucji oraz organizacji, opierającym się na interwencji organów publicznych oraz na zwiększeniu konkurencyjności rynkowej podmiotów uzyskujących to przysposobienie. Każda interwencja organów publicznych powoduje zakłócenia w gospodarce rynkowej, gdyż podważa zasady działania mechanizmu rynkowego [Filipiak 2004, s. 67]. Niemniej jednak pomoc publiczna udzielana zwłaszcza przez władze lokalne umożliwia:

- pobudzanie udziału społeczności lokalnej w kreowaniu procesów prorozwojowych i postaw przedsiębiorczych,
- rozbudzenie aktywności społeczności lokalnej w zakresie kształtowania pożądanych kierunków rozwoju rynku pracy,
- pobudzanie przedsiębiorczości i tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu,
- przyspieszenie przeobrażeń społeczno-gospodarczych danego obszaru, zmierzających w kierunku likwidacji dysproporcji w rozwoju,
- kształtowanie rozwoju przestrzeni stanowiącej podstawę procesów rozwojowych.

Poprzez zastosowanie pomocy publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą stymulować pozytywne procesy rozwojowe i hamować negatywne. Stąd też pomoc publiczna, aby stać się skuteczna, musi być realizowana w programach, które mogą skutecznie stymulować pożądane zmiany.

Aby pomoc publiczna była skuteczna, należy pamiętać o przestrzeganiu zasad jej udzielania, reguł dopuszczalności oraz prowadzenia kontroli. Pomoc publiczna i jej programy nie powinny kłócić się z realizowaną polityką społeczno-gospodarczą, ale muszą ją wspierać. Należy zawsze pamiętać, że nieprzestrzeganie zasad i reguł oraz błędna ocena efektów udzielonej pomocy mogą zakłócić konkurencję i wpłynąć negatywnie na lokalny rynek, a nawet jego części, branże czy też gałęzie.

3. Ograniczenia i możliwości dla polskich programów pomocy publicznej, wynikające z regulacji Unii Europejskiej

Prawo unijne w zasadzie wyklucza możliwość udzielenia pomocy publicznej przez organy publiczne [Traktat Wspólnot..., art. 87]. Zakaz ten obejmuje podmioty, które wspierając podmioty krajowe, dyskryminują podmioty zagraniczne, co doprowadza do zniekształcenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W Unii Europejskiej określa się w sposób pośredni zasady udzielania pomocy publicznej [*System finansowy...* 2003, s. 620]. System zwolnień obejmuje: zwolnienia ogólne i zwolnienia warunkowe. Na tej podstawie należy wskazać, że wspólnoty europejskie dopuszczają pomoc dopuszczalną warunkowo i dopuszczalną bezwarunkowo.

Pomoc bezwarunkowa jest przyznawana na podstawie automatycznych regulatorów, które zostały zapisane w art. 87, ust. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich. Rozwiązania Traktatu wskazują na warunki dopuszczalności pomocy, które jednocześnie pełnią funkcję automatycznych regulatorów. Te same zapisy o dopuszczalności zawarto w projekcie Konstytucji dla Europy [Traktat ustanawiający...].

Pomoc warunkowa jest uznaniowa i zależy od zgody Komisji Europejskiej, która ją rejestruje. Pomoc ta może być związana z realizacją uzasadnionych zadań społeczno-ekonomicznych. To działanie może naruszać zasady konkurencji, powodując zniekształcenie rynku. Udzielenie tej pomocy jest możliwe jedynie po stwierdzeniu jej zgodności z regułami zawartymi w Traktacie.

Regulacje prawa wspólnotowego wskazują, że nie można udzielać pomocy, jeżeli następuje zakłócenie konkurencji lub występuje jego groźba poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Szczegółowo więc jest definiowana pomoc, której udzielenia się dopuszcza. A jest to pomoc [Traktat Wspólnot... art. 87, ust. 2 i 3]:

- o charakterze socjalnym, przeznaczona dla indywidualnych konsumentów pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,
- mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
- przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia,
- przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego,
- przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,

- przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem,
- która może zostać określona w rozporządzeniach europejskich lub decyzjach europejskich przyjmowanych przez Radę Ministrów na wniosek Komisji.

Należy wskazać, że ten katalog daje podstawy do kreowania lokalnych programów pomocowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ale oprócz wskazań konstytucyjnych, opisujących dopuszczalność udzielania przez organy władzy lokalnej czy państwowej, istnieje cały katalog kryteriów, które muszą zostać spełnione jeszcze przed udzieleniem pomocy publicznej. Kryteria te są zawarte również w Traktacie Wspólnot Europejskich. Należą do nich [Traktat Wspólnot... art. 87, ust. 3]:

- kryteria kwalifikujące pomoc, która przeznaczona jest na rozwój gospodarczy regionów,
- kryteria kwalifikujące projekty o znaczeniu ogólnoeuropejskim,
- kryteria kwalifikujące działania i projekty mające na celu zapobieżenie szczególnym zaburzeniom gospodarek państw członkowskich,
- kryteria kwalifikujące pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju określonych dziedzin gospodarki lub określonych obszarów gospodarczych,
- kryteria kwalifikujące udzielenie pomocy na wspieranie kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego,

Istnieje możliwość ustalania innych kryteriów na podstawie decyzji Rady Europy, podjętej kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji Europejskiej. Kryteria udzielania pomocy są więc jasne i precyzyjne. Udzielanie pomocy publicznej przez każde z państw członkowskich jest monitorowane. Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych państwach. Proponuje im stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Jeżeli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub z użyciem zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym lub że pomoc ta jest nadużywana, to przyjmuje decyzję europejską wywołującą dane państwo do zniesienia lub zmiany tej pomocy w terminie, który ona określa.

Reasumując, należy stwierdzić, że regulacje te w znaczący sposób ograniczają możliwości dowolnego stosowania tego instrumentu przez kraje członkowskie, a przede wszystkim ograniczają podejmowanie inicjatyw lokalnych, służących pobudzaniu lokalnego rynku pracy, lokalnej przedsiębiorczości oraz wzrostu zasobności społeczeństwa.

Z jednej strony jest to zrozumiałe, gdyż celem pomocy jest wyrównywanie różnic i dysproporcji regionów, niedopuszczalne zaś jest stosowanie instrumentów zakłócających funkcjonowanie na wspólnym rynku. Ale z drugiej strony, czy nie należy zwiększyć autonomii władz spełniających kryterium nienormalnie niskiego poziomu życia lub poważnego stanu niedostatecznego zatrudnienia w celu szybszego dostosowania się do obowiązującego poziomu rozwoju?

Prawo unijne dopuszcza własną politykę, własne standardy w zakresie pomocy publicznej w każdym z państw członkowskich. Należy jednak pamiętać, że polityka ta po-

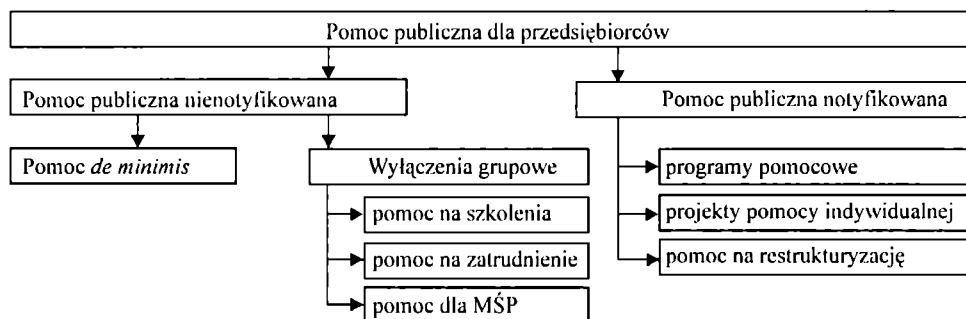
winna być dostosowana do zadań społecznych i ekonomicznych każdego z krajów (na co wskazywano już powyżej) [System finansowy... 2003, s. 625]. I tu należy upatrywać szans dla lokalnych samorządów, które chcą uczynić z pomocy publicznej istotny instrument wspierania rozwoju lokalnego.

4. Zasady stymulowania rozwoju przez samorząd lokalny, opartego na pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest instrumentem dla jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie którego uzyskiwały one możliwość interweniowania w lokalne sprawy gospodarcze, stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a także hamowania niekorzystnych zjawisk z tym związanych. Obowiązujące w Polsce prawo w znacznym stopniu utrudnia regulację w zakresie pomocy publicznej jednostkom samorządu terytorialnego, gdyż polskie rozwiązania regulują pomoc publiczną jedynie fragmentarycznie, odsyłając zainteresowanych do przepisów wspólnotowych.

W myśl obowiązującego prawa funkcjonują dwa rodzaje pomocy (por. rys. 1):

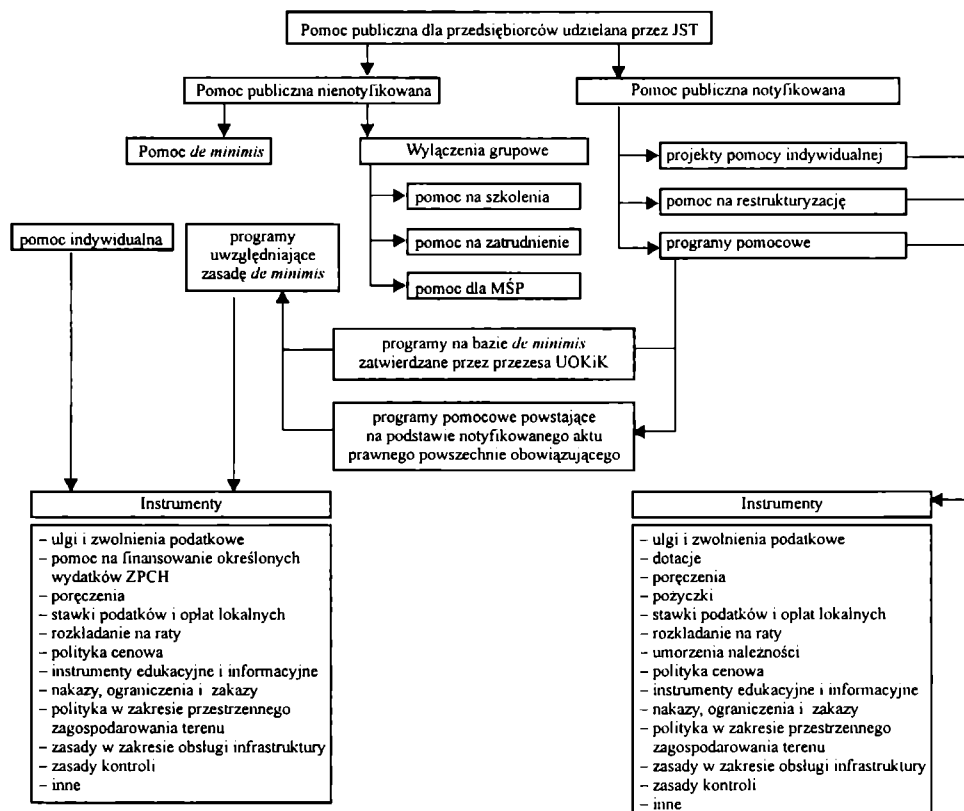
- 1) pomoc notyfikowana, która wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską, obejmująca projekty programów pomocowych, projekty pomocy indywidualnej oraz restrukturyzację,
- 2) pomoc nienotyfikowana, kiedy to wymóg zatwierdzenia przez Komisję Europejską nie istnieje, która obejmuje pomoc *de minimis*, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc na zatrudnienie i pomoc na szkolenia (te trzy ostatnie rodzaje pomocy noszą miano wyłączeń grupowych).



Rys. 1. Rodzaje pomocy publicznej w prawie polskim

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują pomoc publiczną w celu stymulowania rozwoju. Ustawodawca wskazał na instrumenty, które mogą być wykorzystywane przez samorządy, realizujące własną politykę wspierania rozwoju, nakierowane na rozwój i aktywizację przedsiębiorczości. Możliwości w tym zakresie prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Kierunki wykorzystania instrumentów pomocy publicznej przez JST

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki samorządu terytorialnego mają różnorodne możliwości stymulowania rozwoju przedsiębiorczości za pomocą instrumentów pomocy publicznej. Podstawą jednak jest wybór kierunków udzielania pomocy, a dopiero potem wybór konkretnych instrumentów skierowanych do przedsiębiorcy w celu uzyskania pożądanego efektu.

4.1. Rozwiązania stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy notyfikowanej i zgłaszanej

W dotychczasowej praktyce jednostek samorządu terytorialnego pomoc publiczna była udzielana na podstawie programów pomocy publicznej (por. rys. 1 i 2). Programem pomocowym jest każde działanie, na podstawie którego można, bez dalszego wprowadzania w życie wymaganych środków, dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na podstawie którego pomoc nie związana z konkretnym projektem może zostać przyznana jednemu

przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom na czas i w kwocie oznaczonej zapisami projektu.

Natomiast, projekt programu pomocowego przewidujący jedynie udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wskazują, że projekt programu pomocowego podlega notyfikacji (art. 7, ust. 1). Ustawodawca wskazał, że jeżeli mamy do czynienia z projektem pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych, to podlega on notyfikacji, jeżeli o jej dokonanie wystąpi podmiot opracowujący program lub podmiot udzielający pomocy, czyli jednostka samorządu terytorialnego. Dość ciekawą regulacją jest regulacja w sprawie udzielania pomocy w zakresie restrukturyzacji. Jeżeli restrukturyzacja odbywa się na podstawie zatwierdzonego programu pomocy indywidualnej na restrukturyzację, to notyfikacji podlega jedynie sam program, pomoc zaś, która będzie udzielana zgodnie z planem restrukturyzacyjnym, nie podlega notyfikacji.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą być włączone w programy pomocowe, które zostały wprowadzone ustawowo, czyli prawem powszechnie obowiązującym. W tym przypadku notyfikacji podlega wyłącznie projekt aktu prawa powszechnie obowiązującego (ustawy), który określa szczegółowe warunki udzielania pomocy. Tak więc, jeżeli organy jednostki samorządu terytorialnego tworzą program pomocowy oparty na prawie miejscowym odwołującym się do prawa powszechnie obowiązującego, które zostało notyfikowane, to nie muszą uzyskiwać zgody na prowadzenie takiej pomocy.

Drugą grupą wymagającą notyfikowania jest pomoc indywidualna. Oznacza ona pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego, ale jest skierowana do pojedynczego przedsiębiorcy. Wymaga ona notyfikacji, jeżeli jej kwota jest wyższa niż 100 tys. euro. Jest ona przyznawana na podstawie aktu prawa.

Pomoc na restrukturyzację udzielana jest na podstawie planu restrukturyzacyjnego, określającego działania mające na celu przywrócenie przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurowania na rynku. Przedsiębiorca musi przygotować plan restrukturyzacji, wyjaśnić przyczyny, które spowodowały jego trudną sytuację oraz wskazać na działania, które będą zapobiegały powielaniu się sytuacji, która doprowadziła do niekorzystnych następstw.

W przypadku pomocy notyfikowanej konieczne jest, przed rozpoczęciem procesu notyfikowania, uzyskanie pozytywnej opinii Prezesa UOKiK na temat przedkładanych dokumentów (programów i projektów).

Jak widać, istnieją ściśle obostrzenia dotyczące udzielania pomocy publicznej, a w szczególności przestrzegania zasad notyfikowania pomocy. Procedura notyfikacyjna, jest długotrwała i skomplikowana, co znacząco może spowolnić działania mające na celu przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom, także w zakresie stymulowania roz-

woju. Należy wskazać, że nie ma też pewności, że dany program uzyska akceptację Komisji Unii Europejskiej.

4.2. Rozwiązania stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy nienotyfikowanej

Ze względu na długotrwałą i skomplikowaną procedurę notyfikacyjną, tradycje lokalnej pomocy publicznej, wynikające z wieloletnich doświadczeń, i konieczność szybkiego interweniowania w celu hamowania negatywnych tendencji społeczno-gospodarczych jednostki samorządu terytorialnego odchodzą od powszechnej notyfikacji pomocy publicznej jako podstawowego instrumentu interwencjonizmu. Wykorzystuje się w samorządach coraz częściej drugą grupę instrumentów – pomoc nienotyfikowaną (por. rys. 2).

W grupie pomocy nienotyfikowanej jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują regulacje dotyczące wykorzystania pomocy *de minimis*. Jest to pomoc, której wartość nie przekracza 100 tys. euro, przy czym sumowaniu podlega tylko pomoc *de minimis* uzyskana przez podmiot w ciągu trzech kolejnych lat. Do tej pomocy nie wlicza się jednak pomocy zatwierdzonej przez Komisję Europejską, a także pomocy udzielanej na podstawie wyłączeń grupowych.

Jak wskazywano, pomoc *de minimis* może być udzielana w ramach programów oraz indywidualnie. Pomoc ta może być udzielona każdemu podmiotowi, bez względu na jego wielkość. Pomocy *de minimis* nie można udzielać w sektorze rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury oraz w przewozie rzeczy i osób, gdyż istnieje ryzyko, iż nawet niewielkie kwoty udzielonej pomocy mogłyby zakłócić konkurencję na wspólnym rynku. Pomoc *de minimis* może być udzielana indywidualnie oraz w ramach programów pomocowych, z zastrzeżeniem stosowania zasady *de minimis* (na temat programów zob. powyżej).

W celu przejrzystości, równości traktowania oraz prawidłowego stosowania pułapu *de minimis* właściwe jest, by państwa członkowskie stosowały tę samą metodę obliczeń. W celu ułatwienia tych obliczeń oraz zgodnie z obecną praktyką stosowania zasady *de minimis*, kwoty przyznanej pomocy, które nie przybierają formy dotacji pieniężnych, powinny być przeliczane na subwencyjny ekwiwalent pomocy brutto. Obliczenie subwencyjnego ekwiwalentu pomocy płatnej w kilku ratach oraz obliczenie kwoty pomocy w formie pożyczki uprzywilejowanej wymagają zastosowania rynkowych stóp procentowych obowiązujących na rynku w okresie przyznania dotacji.

Kolejną zasadą obowiązującą przy udzielaniu pomocy *de minimis* jest to, że jeżeli pomoc wypłaca się w kilku ratach, to dyskontowana jest ona do wartości w momencie przyznania dotacji. Stopa procentowa zastosowana do celów dyskontowych oraz do obliczenia kwoty pomocy, w przypadku pożyczki uprzywilejowanej, jest stopą referencyjną stosowaną w momencie przyznania dotacji.

Obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest wydawanie podmiotowi, któremu została udzielona pomoc, zaświadczenia o udzieleniu pomocy *de mi-*

nimis. Na podstawie tego dokumentu będzie, przy ponownym ubieganiu się pomiotu o pomoc, stwierdzana intensywność udzielonej pomocy.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystać następujące instrumenty w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorców, nie przekraczając zasady pomocy *de minimis*:

- 1) ulgi i zwolnienia podatkowe udzielane na podstawie szczegółowych regulacji prawnych¹,
- 2) finansowanie określonych wydatków przez przedsiębiorstwa funkcjonujące jako zakłady pracy chronionej²,
- 3) jednorazowa pożyczka dla przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej³.

Wskazane instrumenty mogą funkcjonować indywidualnie, kiedy zaistnieje potrzeba ich zastosowania, a także mogą być uwzględnione w programie pomocy publicznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Ich zasadniczym celem jest pobudzenie innowacyjności przedsiębiorstwa oraz oddziaływanie na jego trwanie na rynku z ważnych powodów, którymi są utrzymanie i podnoszenie konkurencyjności, oddziaływanie na poziom bezrobocia (ochrona przed likwidacją czy chociażby wsparcie działań restrukturyzacyjnych).

Drugą grupę instrumentów stanowią wyłączenia grupowe. Obejmują one pomoc szkoleniową, pomoc w zakresie zatrudnienia oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego pomoc ta opiera się na udzielaniu ulg podatkowych z uwzględnieniem przepisów ustawy Ordynacja podatkowa na szkolenie oraz zatrudnienie [DzU 2004 nr 95, poz. 955; nr 95, poz. 956]. Należy wskazać, że zazwyczaj szkolenia mają pozytywny zewnętrzny wpływ na społeczeństwo jako całość, ponieważ rozszerzają one krąg wykwalifikowanych pracowników, którzy

¹ W tym przypadku obowiązują dwa rozwiązania. Pierwsze określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej w zakresie niektórych ulg i zwolnień podatkowych w sprawach pomocy *de minimis* [DzU nr 94, poz. 900], które wskazuje na ulgi i zwolnienia w podatkach: dochodowym od osób prawnych (art. 25, ust. 11-16), dochodowym od osób fizycznych (art. 44, ust. 71a-j), zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 21, ust. 6-13), od czynności cywilnoprawnych (art. 9, pkt 10, lit.g), w podatkach i opłatach lokalnych (art. 7, ust. 2, pkt.4), rolnym (art. 12, ust. 2, pkt. 4), leśnym (art. 7, ust. 2, pkt. 4), a także odnosi się do procedury wskazanej w ustawie Ordynacja podatkowa (art. 48, § 1, pkt 1 i 2). Drugie rozwiązanie dotyczy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dla małych i średnich przedsiębiorców w zakresie niektórych ulg podatkowych [DzU nr 95, poz. 954]. Rozporządzenie to dotyczy pomocy udzielanej na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w odniesieniu do przypadków uzasadnionych ważnym interesem podatnika, takim jak: inwestycje, usługi doradcze świadczone przez doradców zewnętrznych oraz udział w targach i wystawach.

² Jest ona normowana Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej [DzU nr 98, poz. 989]. Rozporządzenie to wskazuje szczegółowo na określone rodzaje wydatków, mogące zostać objętymi pomocą.

³ Reguluje to Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków udzielania pomocy *de minimis* w formie jednorazowej pożyczki przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej [DzU nr 98, poz. 990]. Rozporządzenie to wskazuje na określone tytuły pomocy oraz szczegóły dotyczące zasad udzielania pożyczki.

mogą zostać zatrudnieni przez inne firmy, poprawiają konkurencyjność; pomoc może ułatwić skorygowanie niedoskonałości rynku i dlatego uznawana jest, pod pewnymi warunkami, za zgodną ze wspólnym rynkiem, a zatem za zwolnioną z uprzedniej notyfikacji.

Pomoc udzielana na zatrudnienie obejmuje pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy w związku z funkcjonującym przedsiębiorstwem oraz z przedsiębiorstwem, którego działania są związane z inwestycjami, w wyniku których powstaną nowe miejsca pracy. Pomoc na zatrudnienie może być udzielana również na restrukturyzację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych. Skorzystanie z pomocy wymusza utrzymanie miejsca pracy przez kolejnych 5 lat.

Szczególne znaczenie ma oddziaływanie na funkcjonowanie i powrót do zdrowia (zwłaszcza psychicznego) pracowników niepełnosprawnych, którzy mogą potrzebować stałej pomocy, aby mogli pozostawać na rynku pracy, która może wykraczać poza ramy pomocy dotyczącej początkowego zatrudnienia i obejmować udział w zatrudnieniu chronionym. Pomoc w zakresie tworzenia miejsc pracy powinna spełniać warunek, że utworzone miejsce pracy powinno istnieć przez minimalny okres, np. 5 lat. Pomoc w utrzymaniu miejsc pracy oznacza wsparcie finansowe udzielane firmie, by przekonać ją, aby nie zwalniała pracowników.

Cele pomocy na zatrudnienie są wielorakie, efektów zaś samorząd może upatrywać w utrzymaniu zdolności produkcyjnej, konkurencyjności oraz zatrudnienia. Szczególny rodzaj pomocy to pomoc przyznawana pracodawcom w celu zamiany tymczasowych umów o pracę lub umów o pracę na czas określony na umowy o pracę na czas nieokreślony.

Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw może być udzielana na nową inwestycję, na usługi doradcze świadczone przez doradców zewnętrznych oraz na udział w targach i wystawach. Istnieje możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę jednocześnie z pomocy na nową inwestycję i na tworzenie nowych miejsc pracy. Ważne jest, aby nie przekroczyć progu dopuszczalnej intensywności pomocy, który jest określony przepisami prawa.

Kierunków udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom jest wiele, ale jak już wskazywano, są one wyznaczone dwoma podstawowymi jej rodzajami. Jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując ten instrument, muszą kierować się celem, jaki chcą osiągnąć za pomocą konkretnego instrumentu. Czy chcą oddziaływać na całość, czy kierunkowo, np. w zakresie pobudzania inwestycji.

5. Bariery i szanse w wykorzystaniu instrumentu pomocy publicznej przez samorząd lokalny

Reguły i zasady udzielania pomocy publicznej są obecnie regulowane prawem unijnym, a tylko nieliczne przepisy prawa zostały implementowane do prawa wewnętrznego Polski. Ta sytuacja utrudnia stosowanie prawa i rodzi wiele wątpliwości oraz powoduje bariery. Zwłaszcza brak rozstrzygnięć proceduralnych w prawie polskim wymusza stosowanie prawa wspólnotowego.

Zawsze w takiej sytuacji istnieje możliwość kolizji prawa. Należy pamiętać o zasadzie, że od momentu naszego wejścia do Unii Europejskiej prymat nad przepisami wewnętrznymi państwa członkowskiego, jakim jest Polska, wiodą przepisy unijne. Ta niedogodność, spowodowana takim układem prawa, może działać zniechęcająco na organy władzy, które chciałyby funkcjonować na podstawie stabilnych i pewnych norm prawa.

Zastosowanie zasady *de minimis* indywidualnie i w programach stanowi szansę na szybką pomoc, ale pod warunkiem szybkiego działania Prezesa UOKiK. Kolejny problem ujawnia się, gdy przedsiębiorca potrzebuje pomocy powyżej 100 tys. euro. Jak już wskazywano, konieczne w takiej sytuacji jest przejście długotrwałej procedury notyfikacyjnej, przedsiębiorca zaś będzie potrzebował szybkiej decyzji (np. z powodu zagrożenia upadłością). Poprzez długotrwałą procedurę może nie udać się uratowanie nie tylko przedsiębiorstwa, ale i miejsc pracy.

W praktyce coraz więcej samorządów decyduje się na stworzenie programów opierających się na pomocy *de minimis*. Oznacza to zawężenie możliwości skorzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorców oraz ograniczenie oddziaływania pełną gamą instrumentów na pożądane kierunki rozwoju danej społeczności lokalnej.

Barierą samą w sobie jest skorzystanie z pomocy przez samych przedsiębiorców. Przedsiębiorcy musi się opłacać korzystanie z pomocy. Przedsiębiorca skorzysta z pomocy, jeżeli będzie miał pewność, że będzie mógł wywiązać się z obostrzeń i wymagań dotyczących jego funkcjonowania, jakie niosą ze sobą program pomocy publicznej czy wskazania zawarte w tym zakresie w akcie prawnym. Przykładowo może to być utrzymanie miejsca pracy przez okres 5 lat, albo funkcjonowanie przedsiębiorstwa na rynku lokalnym w okresie obowiązywania programu (np. 5 lat) oraz po jego zakończeniu, najczęściej również 5 lat. Dlatego też, nie mając pewności co do rynku i trwania na nim, przedsiębiorca nie korzysta z oferowanej mu przez jednostkę samorządu terytorialnego pomocy publicznej.

Wyzwaniem dla jednostki samorządu terytorialnego jest stałość oraz pewność w zakresie regulacji udzielania pomocy publicznej. Jednostka samorządu terytorialnego powinna, tworząc program, kierować się:

- 1) pożądanymi kierunkami rozwoju lokalnego, tak aby dobór instrumentów pozwalał na osiągnięcie poświadanych zachowań przedsiębiorców w zakresie rozwoju,
- 2) stabilnością systemu i jego długofalowością oddziaływania, a także elastycznością, pozwalającą dostosowywać pomoc do zmian zachodzących w otoczeniu, kreujących potrzeby przedsiębiorców.

Ponadto przy tworzeniu programu powinny być brane pod uwagę przez samorząd:

- zasady monitoringu efektów uzyskiwanych za pomocą poszczególnych instrumentów,
- koniunktura gospodarcza i instrumenty stosowane w sytuacjach kryzysowych, mające na celu pobudzanie aktywności gospodarczej,
- system informacji o zasadach, programach i kierunkach udzielania pomocy publicznej, poprzez który będzie docierała i będzie propagowana informacja o programach pomocy publicznej.

Jak już wskazywano, pomoc publiczna to nie tylko programy pomocowe, ale także programy funkcjonujące na podstawie zasady *de minimis*. Konieczne wydaje się pełne wykorzystanie instrumentarium, jakie dopuszczane jest przepisami prawa unijnego oraz prawem polskim. Jednostka samorządu terytorialnego powinna umieć wykorzystać szansę na udzielanie pomocy publicznej, jaką daje jej prawo. Powinna aktywnie wykorzystywać te instrumenty.

Często samorząd nie chce wykorzystywać danych mu instrumentów. Powodem jest uszczerbek w dochodach. Udzielanie przykładowo ulg i zwolnień może odbić się i na pewno odbije się nie tylko na dochodach z tytułów leżących w lokalnym władztwie podatkowym, ale również na dochodach dystrybuowanych centralnie. Te rozwiązania prawne nie leżą w interesie samorządu, a więc osłabiają możliwość wykorzystania pomocy publicznej jako instrumentu wspierającego rozwój lokalny.

Jak widać z prowadzonych rozważań, pomoc publiczna stanowi szansę na kreowanie rozwoju. Konieczne są więc z jednej strony jej należyte rozpropagowanie, a z drugiej aktywizacja samego samorządu, aby wykorzystać jak najwięcej możliwości w zakresie udzielania pomocy, które dopuszczają prawo unijne i prawo polskie. Nie wystarczy chcieć, ale musi to być działanie zogniskowane na konkretnym celu, dające korzyści obu stronom – przedsiębiorcy i samorządowi. Pod tym warunkiem pomoc publiczna może się stać narzędziem, które będzie aktywizowało rozwój lokalny.

Literatura

- Broszkiewicz R., *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, SGH, Warszawa 1990.
- Filipiak B., *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych*, Szczecin 2004.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996.
- Korenik S., *Wydatki gminy jako przejaw jej samodzielności w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku*, red. M. Pięta-Kanurska, Wrocław 2003.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dla małych i średnich przedsiębiorców w zakresie niektórych ulg podatkowych, DzU nr 95, poz. 954.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy *de minimis* przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, DzU nr 98, poz. 989.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej w zakresie niektórych ulg i zwolnień podatkowych w sprawach pomocy *de minimis*, DzU nr 94, poz. 900.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na szkolenia w zakresie niektórych ulg podatkowych, DzU nr 95, poz. 955.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy na zatrudnienie w zakresie niektórych ulg podatkowych, DzU nr 95, poz. 956.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków udzielania pomocy *de minimis* w formie jednorazowej pożyczki przedsiębiorcom prowadzącym zakłady pracy chronionej, DzU nr 98, poz. 990.

System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2003.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. Unii Europejskiej C310, t. 47 z dnia 16 grudnia 2004 r.

Traktat Wspólnot Europejskich. Treaty on European Union, O.J.C.1997.340.145 Treaty, [w:] LEX, baza aktów prawnych.

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU nr 141, poz. 1177.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, DzU nr 137, poz. 926, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU nr 123, poz. 1291.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, DzU nr 155, poz. 1287.

STATE AID IN CREATING THE LOCAL DEVELOPMENT – CHANCES AND BARRIERS

Summary

The article presents problems of state aid. The author analyzes state aid as a tool, which is used for creating and supporting local development. The paper presents possible factors for use of this instrument for creating local development, which are included in EU law and Polish law. In the end of article, the chances and barriers of using this instrument by self-governments, are discussed.