

Marian Maciejuk

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

GMINNA POMOC PUBLICZNA PRZEDSIĘBIORCOM PO WEJŚCIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ – PRZYKŁAD JELENIEJ GÓRY

1. Wstęp

Wspieranie przedsiębiorstw w Polsce, w tym przez polskie samorządowe gminy, nie jest zjawiskiem nowym. Przeprowadzono wiele badań bezpośrednich w gminach w zakresie stosowania różnorodnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez gminy w ramach pomocy publicznej. Problematyka ta była przedmiotem wielu wystąpień na konferencjach naukowych najczęściej pod nazwą wspierania przedsiębiorczości bądź aktywizacji rozwoju lokalnego¹.

Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej podobnie jak w Polsce stanowią ponad 90% ogółu firm funkcjonujących na rynku. Odgrywają one decydującą rolę w procesie tworzenia miejsc pracy, stanowią czynnik stabilności społecznej oraz rozwoju gospodarczego. Ich rozwój może być ograniczany przez niedoskonałości rynku. Często mają one problem z pozyskaniem kapitału lub uzyskaniem kredytu ze względu na ograniczone możliwości przedstawienia wystarczającego zabezpieczenia oraz z uwagi na to, iż niektóre rynki finansowe nie chcą podejmować ryzyka. Często małe i średnie przedsiębiorstwa mają również problem nawet z płatnościami podatków i opłat lokalnych czy zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z tym poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE), a także Wspólnota Europejska jako całość prowadzą politykę wspierania przedsię-

¹ Por. m.in. [4, s. 403-414].

biorstw, zwłaszcza małych i średnich, w ramach pomocy publicznej, z zastrzeżeniem, że pomoc ta nie może mieć negatywnego wpływu na warunki wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym dobrem.

Przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej dało możliwość korzystania z pomocy publicznej sektora polskich małych i średnich przedsiębiorstw na równi z przedsiębiorstwami „starych” krajów unijnych. Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie pomocy publicznej przedsiębiorstwom z punktu widzenia polskich gmin występujących w roli podmiotu udzielającego tejże pomocy w świetle zasztych zmian prawnych po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Dwuletni okres przynależności Polski do Unii Europejskiej skutkuje nadal dostosowywaniem polskich norm prawnych do norm prawa europejskiego. Przedmiotem badawczym objęto miasto na prawach powiatu – Jelenią Górę.

2. Podstawy prawne pomocy publicznej

W państwach członkowskich Unii Europejskiej najważniejszym elementem składowym polityki konkurencji są przepisy prawa określające warunki udzielania oraz proces nadzorowania udzielanej pomocy publicznej przedsiębiorstwom. Traktat Wspólnoty Europejskiej przewiduje zakaz udzielania wszelkiej pomocy publicznej ze źródeł publicznych, która poprzez faworyzowanie przedsiębiorców lub ich produkcji czy usług, zniekształca konkurencję, wpływając negatywnie na wymianę handlową między państwami członkowskimi [7].

Podstawy prawne pomocy publicznej w Unii Europejskiej i tym samym obowiązujące już w Polsce stanowią przede wszystkim:

- artykuły 87 i 88 Traktatu Wspólnoty Europejskiej dotyczące pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy w ramach zasady *de minimis*²,
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. dotyczące stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego WE dotyczących pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw³.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej nadal następuje dostosowanie polskich aktów prawnych do norm prawa unijnego, w tym również w zakresie pomocy publicznej. Zaowocowało to nową Ustawą z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴, która zastąpiła dotychczasową Ustawę z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.⁵ W odniesieniu do nowej ustawy Rada Ministrów bądź ministrowie resortowi wydali 53 rozporządzenia wykonawcze regulujące różnorodne

² DzUrz WE.L.10. z 13 stycznia 2001 r.

³ Tamże.

⁴ DzU 2004 nr 123 poz. 1291.

⁵ DzU 2002 nr 141 poz. 1177 z późn. zm.

sprawy dotyczące pomocy publicznej przedsiębiorstwom udzielanej przez różne podmioty [1].

W świetle ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej podmiotem udzielającym pomocy publicznej są organy administracji publicznej lub inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorca publiczny. Wobec takiej delegacji prawnej, polskie samorządowe gminy, poza organami administracji rządowej, okazują się najbardziej prawdopodobnymi podmiotami pomocy publicznej. Wynika to bezpośrednio z wyposażenia gmin w liczne instrumenty, w tym finansowe, ze wspierania przedsiębiorczości. Rezygnacja gmin z dochodów własnych, jakim jest przede wszystkim podatek od nieruchomości, w istotny sposób może wesprzeć przedsiębiorstwa będące w trudnej sytuacji finansowej bądź pomóc zaistnieć podmiotom gospodarczym nowo powstającym. Roczny okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej w polskich gminach przyniósł zmianę prawa miejscowego w formie uchwał rad gminnych. Zmiany te sprowadzały się do dostosowania dotychczasowych uchwał o stosowaniu lokalnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości do nowych norm prawnych obowiązujących w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej.

Beneficjentem pomocy w świetle cytowanej ustawy może być każdy podmiot gospodarczy, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania, który otrzymał pomoc publiczną.

3. Rodzaje pomocy publicznej

W prawie wspólnotowym i polskim przyjęto regułę *de minimis* zwaną regułą *pomocy bagatelnej* [5]. Opiera się ona na założeniu, że to, w jakim stopniu pomoc publiczna zniekształca konkurencję (w tym wpływa na wymianę handlową), uzależnione jest od wielkości pomocy. Na podstawie prawa wspólnotowego beneficjent może otrzymać pomoc o charakterze *de minimis*, jeżeli w jakimkolwiek okresie trzech lat uzyskane przez niego środki w ramach tejże pomocy nie przekroczą 100 000 euro. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy i jej cel. Wszystkie wartości użyte do sumowania są traktowane jako brutto, tzn. nieuwzględniają potrąceń z tytułu podatków bezpośrednich. W przypadku gdy pomoc udzielana jest w formie innej niż dotacja, kwota pomocy stanowi subwencyjny ekwiwalent pomocy brutto. Pomoc wypłacana w kilku ratach dyskontowana jest 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.

Reguła *de minimis* jako pomoc o mniejszym znaczeniu nie podlega notyfikacji (z wyłączeniem pomocy eksportowej), tj. nie podlega przekazaniu Komisji Europejskiej projektu pomocy wraz z informacjami niezbędnymi do oceny zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem. Do pomocy *de minimis* nie wlicza się pomocy publicznej udzielonej w ramach programu pomocowego, pomocy indywi-

dualnej oraz pomocy indywidualnej na restrukturyzację, zatwierdzonych przez Komisję Europejską zgodnie z art. 88 Traktatu WE, a także pomocy udzielonej w ramach wyłączeń grupowych.

Reguła *de minimis* nakłada obowiązki sprawozdawcze co do tej pomocy publicznej zarówno na podmioty udzielające pomocy, jak i na beneficjentów. Podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc jest pomocą *de minimis*. Organem nadzorującym w Polsce w świetle ustawy jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a we Wspólnocie Komisja Europejska.

Komisja Europejska wypracowała kilka zasad udzielania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw w zależności od [2, s. 150-160]:

- lokalizacji przedsiębiorstwa,
- charakteru pomocy,
- sytuacji finansowej firmy.

W związku z tym wyróżnia się trzy rodzaje pomocy: pomoc regionalną, sektorową i horyzontalną.

Pomoc regionalna skierowana jest do obszarów o niskim rozwoju gospodarczym bądź charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia. Celem tej pomocy są głównie inwestycje początkowe przyczyniające się do wzrostu liczby zatrudnionych.

Pomoc sektorowa to przede wszystkim wsparcie ze środków publicznych konkretnych sektorów gospodarki, tzw. sektorów wrażliwych. Dotyczy to sektorów: węgla i stali, włókien syntetycznych, motoryzacyjnego, stoczniowego, a także rolnictwa i rybołówstwa oraz transportu. Głównymi celami tej pomocy są m.in. restrukturyzacja przedsiębiorstw, prace badawczo-rozwojowe, ochrona środowiska, szkolenia załogi, nowe inwestycje itp.

Pomoc horyzontalna dotyczy wsparcia wszystkich rodzajów przemysłów dotkniętych wspólnymi problemami. Celami tej pomocy są m.in. badania i rozwój, ochrona środowiska, wzrost zatrudnienia, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

Wymienione rodzaje pomocy publicznej przybierają najczęściej formę programów pomocowych i są realizowane przez podmioty administracji publicznej specjalnie ku temu powołane.

4. Formy pomocy publicznej w Jeleniej Górze

Polskie samorządowe gminy jako podmioty udzielające pomocy publicznej małym i średnim przedsiębiorstwom mają do odegrania rolę szczególnie w zakresie wykorzystania posiadanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Pomoc ta polega na wyrzeczeniu się przede wszystkim wpływów do budżetu, tzw. dochodów własnych.

W Jeleniej Górze od lat stosowane są różnorodne instrumenty finansowe wspierania przedsiębiorczości, takie jak: rozłożenie płatności na raty, umorzenia podatków i opłat lokalnych, zwolnienia podatkowe po spełnieniu określonych warunków w podjętych uchwałach Rady Miasta.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej Rada Miejska Jeleniej Góry w ramach dostosowania prawa miejscowego do norm prawa unijnego podjęła dwie nowatorskie uchwały dotyczące pomocy publicznej:

1. Uchwałę w sprawie zwolnienia przedsiębiorców od podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* [8].

2. Uchwałę w sprawie zwolnienia przedsiębiorców od podatku od nieruchomości w ramach *pomocy horyzontalnej* traktowanej jako lokalny program pomocowy. Program został zarejestrowany w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako jeden z 7 podjętych przez samorządy lokalne na ogólną liczbę 59 programów pomocowych [9].

Wysokość zwolnienia z podatku od nieruchomości w obu uchwałach wiąże się z powierzchnią budynków lub gruntów objętych podatkiem oraz przyrostu miejsc pracy liczonego w całych etatach z obowiązkiem utrzymania przez 12 miesięcy.

Przyjęta w Jeleniej Górze w podjętych uchwałach formuła przybiera postać:

$$\text{wysokość zwolnienia z podatku} = X \cdot Y \cdot Z,$$

gdzie:

X – oznacza powierzchnię budynków lub ich części, gruntów lub wartości budowli,

Y – oznacza przyrost netto miejsc pracy w przeliczeniu na osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy,

Z – oznacza stawkę podatku od nieruchomości od powierzchni budynków lub ich części, gruntów lub wartości budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą w danym roku podatkowym.

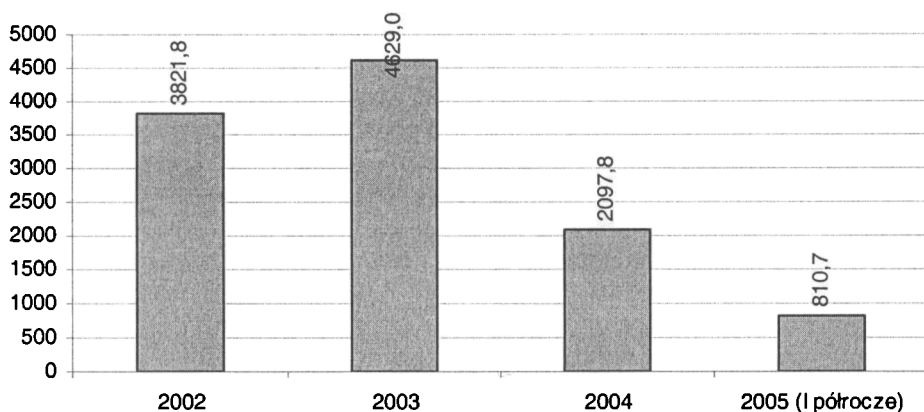
5. Wielkość udzielonej pomocy publicznej w Jeleniej Górze

Wielkość pomocy udzielonej przez miasto Jelenią Górę w latach 2002-2005 podmiotom gospodarczym funkcjonującym na obszarze gminy zilustrowano na rys. 1, a liczbę podmiotów korzystających z pomocy publicznej na rys. 2.

Okazuje się, że kwota pomocy publicznej udzielanej przez miasto Jelenią Górę od 2003 r. systematycznie maleje z 4,6 mln zł do 2 mln zł, natomiast liczba podmiotów gospodarczych korzystających z tej pomocy wzrasta. Wskazuje to na to, że średnia wielkość pomocy publicznej w przeliczeniu na 1 podmiot spada.

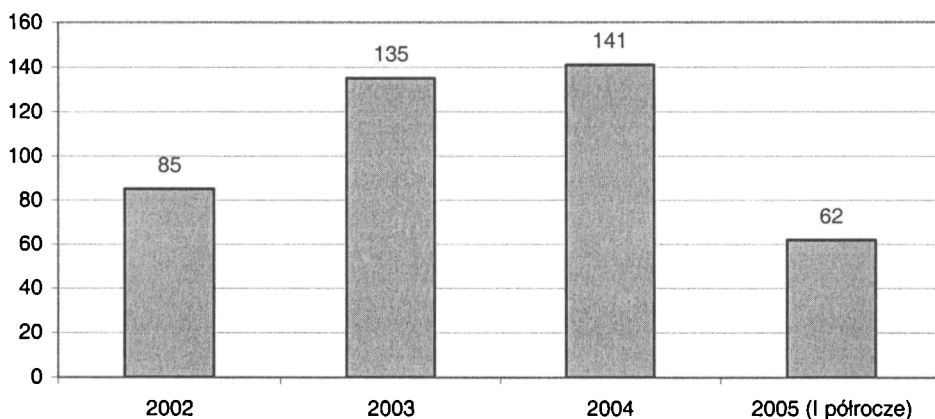
Strukturę pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2004-2005 z punktu widzenia wielkości podmiotów gospodarczych z niej korzystających zilustrowano

na rys. 3, a z punktu widzenia pomocy publicznej według wielkości podmiotów gospodarczych na rys. 4.



Rys. 1. Kwota udzielonej pomocy publicznej przedsiębiorcom w Jeleniej Górze w latach 2002-2005 w tys. zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Wydziału Finansowego UM w Jeleniej Górze.

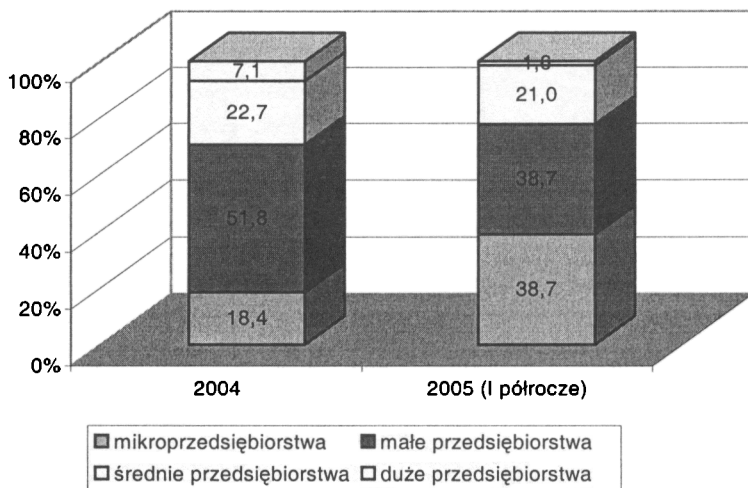


Rys. 2. Liczba przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2002-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Wydziału Finansowego UM w Jeleniej Górze.

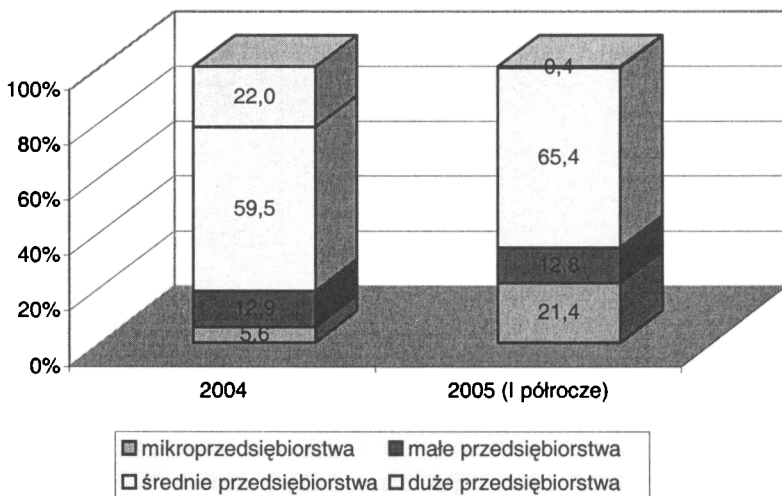
Z ilustracji graficznych wynika, że w 2005 r. udział mikroprzedsiębiorstw w stosunku do wielkości małych przedsiębiorstw zwiększył się, osiągając w pierwszym półroczu 38,7% ogółu podmiotów gospodarczych. Tym samym zwiększył się udział pomocy publicznej mikroprzedsiębiorstw z 5,6% do 21,4% w ogólnej wiel-

kości pomocy. Największy udział pomocy publicznej uzyskały przedsiębiorstwa średnie – 59,5% w 2004 r i 65,4% w 2005 r. Świadczy to o tym, że ich pozycja jest na tyle silna, żeby spełnić wymagania stawiane przez prawo miejscowe odnośnie przede wszystkim do utrzymania miejsc pracy.



Rys. 3. Struktura podmiotów gospodarczych korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2004-2005 według wielkości

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Wydziału Finansowego UM w Jeleniej Górze.



Rys. 4. Struktura pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Jeleniej Górze w latach 2004-2005 według wielkości podmiotów gospodarczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Wydziału Finansowego UM w Jeleniej Górze.

6. Podsumowanie

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej pomoc publiczna małym i średnim przedsiębiorstwom została dostosowana do norm unijnych. Również pomoc gmin została wkomponowana w system pomocy publicznej zawierający monitoring i kontrolę zarówno podmiotów udzielających pomocy, jak i korzystających z tej pomocy.

Uzyskanie pomocy publicznej nie jest łatwe, bowiem wymaga przejścia czasami skomplikowanej procedury formalnej, spełnienia przez beneficjenta szeregu warunków, jak np. utrzymania miejsca pracy przez co najmniej rok, informowania podmiotu udzielającego pomocy w ramach pomocy *de minimis* o każdej pomocy zaliczanej do tego rodzaju i sumowania w ciągu trzech lat sumy 100 tys. euro.

W Jeleniej Górze na uwagę zasługuje stosowanie wielu instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Urząd Miasta może poszczycić się wyczerpującą informacją dla przedsiębiorców na swoich stronach internetowych www.jeleniagora.pl i www.jelenia-gora.bip.info.pl o możliwościach pomocy publicznej. Można tam poradnik *Krok po kroku do własnej firmy* dla tych, którzy po raz pierwszy chcą wkroczyć w świat biznesu. Pod tym względem działalność władzy lokalnej należy ocenić pozytywnie.

Jednakże korzystanie z przywilejów stworzonych przez jeleniogórski samorząd przez podmioty gospodarcze nie jest imponujący. W 2004 r. na blisko 12 tys. podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Jeleniej Górze z pomocy publicznej skorzystało zaledwie 141 przedsiębiorców na kwotę 2 mln zł. W 2005 r. z w pierwszym półroczu pomocy publicznej skorzystało tylko 62 przedsiębiorców, w tym na mocy nowej uchwały dotyczącej pomocy *de minimis* zaledwie 14 przedsiębiorców na kwotę 158 tys. zł. Z programu pomocowego w ramach *pomocy horyzontalnej* nie skorzystał do września żaden przedsiębiorca. Wydaje się więc, że wymogi stawiane w uchwałach dotyczących pomocy publicznej w Jeleniej Górze są zbyt wygórowane dla przedsiębiorców, zwłaszcza jeżeli chodzi o utrzymanie stworzonych miejsc pracy przez jeden rok.

Założenia przyjęte w tych uchwałach, że przyczynią się one do likwidacji bezrobocia, w rzeczywistości nie znajdują zainteresowania przedsiębiorców. Niemniej jednak sytuacja jeleniogórskich przedsiębiorców, podobnie jak sytuacja przedsiębiorców w innych regionach kraju, nie jest aż taka dobra, żeby nie potrzebowali oni wsparcia z zewnątrz, choćby w ramach doraźnej pomocy publicznej. Konstatując, należałoby przeprowadzić szeroką ankietę, debatę wśród przedsiębiorców, jakiego wsparcia oczekują od władz miasta. Badania ankietowe nt. „Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich podmiotów gospodarczych” przeprowadzone przez Studenckie Koło Naukowe Gospodarki i Administracji Publicznej „Pro Futuro” Jeleniogórskiego Wydziału Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu wykazały, że instytucje i instrumenty rozwoju lokalnej przedsiębiorczości – zaliczane przecież do pomocy publicznej – są oceniane przez przedsiębiorców raczej negatywnie [3].

Literatura

- [1] Akty prawa powszechnie obowiązującego pod hasłem: *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, <http://lex.ae.wroc.pl/>.
- [2] *Analiza zmian w prawie polskim w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej – konsekwencje dla konsumentów i przedsiębiorców*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, marzec-czerwiec 2003.
- [3] Gargulińska M. i in., *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich podmiotów gospodarczych – warunki badań ankietowych*, Studenckie Koło Naukowe Gospodarki i Administracji Publicznej „Pro Futuro” (maszynopis – referat konferencyjny).
- [4] Maciejuk M., *Lokalne instrumentarium wspierania przedsiębiorczości – studium przypadków*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [5] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy w ramach zasady de minimis (DzUrz WE.L.10. z 13 stycznia 2001 r.).
- [6] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. dotyczące stosowania art. 87 i 88 Traktatu ustanawiającego WE dotyczących pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw (DzUrz WE.L.10. z 13 stycznia 2001 r.).
- [7] Traktat akcesyjny. Płyta CD. Tak! Łączymy Polskę z Europą. Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2004.
- [8] Uchwała nr 289/XXIV/2004 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 21 września 2004 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorców od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis. (DzUrz Województwa Dolnośląskiego nr 215 z 8 listopada 2004 r.).
- [9] Uchwała nr 290/XXIV/2004 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z 21 września 2004 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorców od podatku od nieruchomości w ramach pomocy horyzontalnej. (DzUrz Województwa Dolnośląskiego nr 215 z 8 listopada 2004 r.).
- [10] Ustawa z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU 2002 nr 141, poz. 1177 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU 2004 nr 123, poz. 1291).

PUBLIC AID PROVIDED TO BUSINESSES BY MUNICIPALITIES AFTER POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION – THE EXAMPLE OF JELENIA GÓRA

Summary

The article identifies the public aid offered to SME after Poland's accession to the EU from the point of view of the Polish communes (*gminy*) as donors of such an aid. It gives the legal basis for public aid and forms of such aid as granted by the Polish communes to business entities. It also presents a case study of public aid in Jelenia Góra in the 2002-2005 period, covering the size and structure of public aid with respect to the number and size of business entities.