

Magdalena Rękas

ULGI PODATKOWE JAKO ELEMENT POMOCY PUBLICZNEJ UDZIELONEJ PRZEDSIĘBIORCOM PRZEZ GMINY W POLSCE W LATACH 2002-2004

1. Wstęp

Polski system podatkowy przewiduje możliwość stosowania ulg podatkowych, które stanowią jeden z instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Jednocześnie obowiązujący w Polsce system podatkowy obejmuje różne kategorie podatków, w tym tzw. podatki lokalne uiszczane na rzecz gminy – oznacza to, iż stosowanie ulg podatkowych możliwe jest również na poziomie gminy. Gmina stała się więc organem, który poprzez np. zmniejszenie stawki, częściowe lub całkowite zwolnienie z podatku uiszczanego na jej rzecz, może stworzyć korzystne warunki finansowe do zakładania oraz rozwoju działalności gospodarczej, zwiększając tym samym atrakcyjność lokalizacyjną przedsiębiorstwa.

Istotne zmiany w obszarze traktowania ulg podatkowych jako instrumentu wspierania przedsiębiorczości nastąpiły w okresie przygotowania Polski do pełnego członkostwa w UE, jednym bowiem z warunków członkostwa Polski w UE była harmonizacja prawa. Oznaczało to uznanie wszelkich ulg podatkowych za element pomocy publicznej, zniekształcający konkurencję i podlegający w związku z tym szczególnym rygorom. Ustawowo uregulowano warunki dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce, wskazując formy pomocy publicznej i przeznaczenie pomocy publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy wielkości pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce, a w szczególności pomocy udzielonej przedsiębiorcom w formie ulg podatkowych przez gminy w latach 2002-2004, oraz próba oceny wpływu pomocy publicznej udzielanej przez gminy na konkurencję rynkową.

W artykule weryfikacji poddano hipotezę, iż pomoc publiczna udzielona w formie ulg podatkowych polskim przedsiębiorcom przez gminy w latach 2002-2004 w znacznym stopniu naruszyła konkurencję. Do weryfikacji hipotezy wykorzystano metodę porównawczą, proste metody statystyczne i krytyczną analizę danych.

2. Poziom pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w latach 1999-2004

Pomoc publiczna to pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiejkolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi [7]. Aby określone działanie mogło być zakwalifikowane jako pomoc publiczna, muszą bezwzględnie zostać spełnione cztery warunki jednocześnie (zgodnie z artykułem 87 Traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich):

1. Jest to pomoc przyznana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych bez względu na formę.

2. Jest to pomoc, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

3. Jest to pomoc selektywna, obejmująca określone regiony, sektory (jednostka przyznająca pomoc posiada prawo podejmowania decyzji).

4. Jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi [1, s. 14].

Zasady kwalifikowania określonych działań jako pomocy określają rozporządzenia Rady Wspólnoty Europejskiej oraz Komisji Wspólnoty Europejskiej [3, s. 11].

Formy pomocy, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, podzielone są na cztery grupy i oznaczone literami A, B, C i D. Kolejnym literom przypisano cyfrę 1 lub 2, w zależności od źródła pochodzenia środków pomocowych: (1) z budżetu, (2) – kosztem uszczuplenia wpływów budżetowych (tab. 1).

Zgodnie w ustawą i wytycznymi Unii Europejskiej, wartość pomocy przedstawiana jest w postaci ekwiwalentu dotacji netto (EDN), obliczonego zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobu przeliczania pomocy publicznej udzielanej w różnych formach na równą jej wartość dotacji [6]. Wartość pomocy publicznej udzielona przedsiębiorcom w Polsce w latach 1999-2004 prezentuje tab. 2.

Analizując informacje syntetyczne charakteryzujące pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcom w latach 1999-2004, można wskazać następujące tendencje:

- Wielkość pomocy publicznej w kolejnych latach jest mocno zróżnicowana, np. wartość pomocy publicznej ogółem w 2004 r. stanowiła 30% wartości pomocy publicznej ogółem z 2003 r.
- Wśród form pomocy dominowały te, które są zaliczone do grupy A, czyli dotacje oraz ulgi podatkowe.
- W okresie 2001-2003 zwiększyła się znacznie nominalna wartość pomocy publicznej udzielanej w grupie B, tj. subsydia kapitałowo-finansowe. Z kolei w 2004 r. wartość tej formy pomocy spadła do poziomu zaledwie 9% z roku 2003 r. i była na najniższym poziomie w badanym okresie.

Tabela 1. Formy pomocy publicznej

Grupa A	Dotacje i ulgi podatkowe
A1	– dotacje, refundacje, – dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (bezpośrednio dla przedsiębiorców), – inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizacją ich zadań statutowych
A2	– zwolnienie z podatku, – odliczenie od podatku, – obniżka lub zmniejszenie, powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, – obniżenie wysokości opłaty, – zwolnienie z opłaty, – zaniechanie poboru podatku lub/i opłaty, – umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, – umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, – umorzenie opłaty i odsetek z tytułu opłaty (składki, wpłaty), – umorzenie kar, – oddanie do korzystania mienia będącego własnością skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych przedsiębiorcy na rynku, – zbycie mienia będącego własnością skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku
Grupa B	Subsydia kapitałowo-inwestycyjne
B1	– wniesienie kapitału do spółki
B2	– konwersja wierzytelności na akcje lub udziały
Grupa C	Tzw. miękkie kredytowanie
C1	– pożyczki preferencyjne, – dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych (dla banków), – pożyczki warunkowo umorzone
C2	– odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatku lub zaległości podatkowej, – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności opłaty (składki, wpłaty), – odroczenie lub rozłożenie na raty płatności kary
Grupa D 1	Poręczenia i gwarancje kredytowe

Źródło: opracowanie własne.

- W grupie D, tj. poręczeń i gwarancji kredytowych, odnotowano znaczny wzrost pomocy skierowanej do przedsiębiorców w latach 2001-2003. W 2004 r., podobnie jak w grupie C, odnotowano znaczny spadek tej formy pomocy.

Na uwagę zasługuje to, iż Polska jest jedynym krajem w UE z 50-procentowym udziałem subsydiów podatkowych w strukturze form pomocy publicznej. W krajach UE-15 (przed rozszerzeniem) subsydia podatkowe nie przekraczają 23%, w grupie zaś nowych członków UE-10 osiągnęły poziom 28,5% (tab. 3).

Tabela 2. Wartość pomocy publicznej z uwzględnieniem form pomocy, udzielona w Polsce w latach 1999-2004

Podział pomocy publicznej	Wartość pomocy (w mln zł)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Grupa A, w tym:	7 795,0	6 516,0	6 328,9	6 658,1	21 452,7	6 602,1
Grupa A1	2 977,5	3 548,8	2 860,5	3 888,7	2 619,2	2 189,4
Grupa A2*	4 817,5	2 967,2	3 468,4	2 769,4	18 833,5	4 412,7
Grupa B, w tym:	236,6	120,2	19,7	27,1	1 388,8	1 391,5
Grupa B1	193,5	102,6	19,3	25,2	135,1	1 123,4
Grupa B2	43,1	17,6	0,4	1,9	1253,7	268,0
Grupa C, w tym:	751,7	875	2272,7	1 186,8	3 387,6	304,3
Grupa C1	666,4	737,0	1 680,8	454,8	1 001,9	257,7
Grupa C2	85,3	138,0	591,9	732,0	2 385,7	46,6
Grupa D1	292,8	200,7	1 802,4	2 244,8	1 512,2	511,4
Inne	–	–	771,1	160,8	886,4	0
Ogółem	9 076,1	7 712,0	11 194,8	10 277,6**	28 627,5	8 809,3

* Ulgi podatkowe.

** Do wartości pomocy za 2001 r. dodano wartość pomocy udzielonej w formie zwolnienia z podatku dochodowego przedsiębiorcom działającym na terenie specjalnych stref ekonomicznych (334,2 mln zł), która to wartość nie została uwzględniona w raporcie za rok 2001.

Źródło: opracowanie własne wg danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

W krajach UE-15 dominującą formą pomocy publicznej są dotacje (67%), w krajach zaś tzw. nowych członków UE-10 na pierwsze miejsce wysunęła się pomoc publiczna w formie poręczeń i gwarancji (41,1%). Struktura polskiej pomocy publicznej odbiega więc od tendencji pozostałych krajów UE. Strukturę pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej z lat 2001-2003 prezentuje tab. 3.

Tabela 3. Struktura pomocy publicznej* ze względu na formę w Unii Europejskiej

Formy pomocy	UE-15	UE-10	Polska
Dotacje	67	22,4	24,9
Subsidia podatkowe	22,7	28,5	50,1
Subsidia kapitałowo-inwestycyjne	0,7	3,1	15,7
Miękkie kredytowanie	4,8	2,9	2,9
Odroczenie płatności	2,6	1,9	0,5
Poręczenia i gwarancje	2,2	41,1	5,8

* Średnia wartość pomocy udzielonej w sektorze produkcyjnym oraz w usługach w okresie 2001-2003.

Źródło: [5, s. 41].

W przypadku udzielania pomocy publicznej istotną kwestią jest także sposób jej finansowania. *Formy pomocy – w zależności od źródła pochodzenia środków pomocowych* – dzielimy na dwie grupy: na pomoc z budżetu lub kosztem uszczuplenia wpływów budżetowych. Poziom pomocy publicznej z uwzględnieniem sposobu finansowania prezentuje tab. 4.

Tabela 4. Sposób finansowania pomocy publicznej w Polsce w latach 1999-2004

Rok	Bezpośrednie wydatki, np. dotacje (w %)	Uszczuplenia wpływów do budżetów np. ulgi podatkowe, umorzenia podatków (w %)
1999	34,9	65,1
2000	47,3	52,7
2001	25,8	74,2
2002	38,0	62,0
2003	9,7	90,3
2004	37,7	62,3

Źródło: opracowanie własne wg danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Uwzględniając sposób finansowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, należy wskazać, iż w Polsce przeważa finansowanie polegające na uszczupleniu wpływów budżetowych. Rozpiętość tego sposobu finansowania wahała się od 52,7% w 2000 r. do 90,3% w 2003 r.

3. Wielkość, formy i przeznaczenie ulg podatkowych (grupa A2) przyznanych przedsiębiorcom przez gminy w latach 2002-2004

Pomoc ze środków publicznych może być udzielana nie tylko przez naczelne i regionalne organy państwa, ale także przez samorządy terytorialne i ich jednostki. Pomoc taka powinna mieć charakter tymczasowy, jasne i przejrzyste reguły, musi być skierowana do określonych przedsiębiorstw lub projektów. Istotne jest także, iż pomoc publiczna może być przeznaczona dla już istniejących i aktywnie działających na rynku przedsiębiorstw, nie zaś dla nowo powstających firm [2, s. 74].

Uzyskanie pomocy publicznej wymaga spełnienia określonych w regulacjach prawnych warunków i złożenia wymaganych prawem dokumentów (wniosków i oświadczeń). Przedsiębiorcy ubiegający się o pomoc publiczną w gminie muszą spełnić określone kryteria. Gminy wskazują warunki dopuszczalności pomocy publicznej w wydawanych przez nie uchwałach o zasadach przyznawania pomocy publicznej lub uchwałę w sprawie programu pomocy regionalnej, np. na wspieranie nowych inwestycji oraz na tworzenie nowych miejsc pracy, związanych z nowymi inwestycjami.

Uchwały te podlegają opiniowaniu (tzw. notyfikacji) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i powinny być zgodne z przygotowywanym przez

Ministerstwo Gospodarki i Pracy „Programem polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010”. Konieczność konstruowania takiej polityki wynika bezpośrednio z założeń strategii lizbońskiej [3, s. 16]. Wysokość i formy pomocy przyznane przedsiębiorcom przez gminy w latach 2002-2004 prezentuje tab. 5.

Tabela 5. Wysokość i formy pomocy publicznej przyznanej przedsiębiorcom przez gminy w Polsce w latach 2002-2004 (w mln zł)

Formy pomocy publicznej udzielone przez gminy	2002	2003	2004
Grupa A1	124,1	106,7	22,0
Grupa A2 *	272,5	359,5	326,5
Grupa B1	6,7	9,8	0,2
Grupa B2	0,3	0,7	0
Grupa C1	1,7	2,5	0,2
Grupa C2	69,7	64,2	24,1
Grupa D1	6,4	7,4	0
Łącznie pomoc publiczna udzielona przez gminy	481,4	550,90	373,0
Udział grupy A2 w pomocy ogółem	56,6 %	65,3%	87,5%
Łączna pomoc publiczna ogółem	10 277,6	28 627,5	8 809,3
Udział pomocy publicznej udzielonej przez gminy w pomocy ogółem	4,68%	1,92%	4,23%

* Grupa A2 – ulgi podatkowe (oznaczenia grup – zob. tab. 1).

Źródło: opracowanie własne wg danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Analiza danych z tab. 5 pozwala zauważyć, iż wysokość pomocy udzielanej przez gminy w ogólnej pomocy publicznej w Polsce nie przekracza 5%, a nawet w 2003 r. spadła do niespełna 2%, a więc gmina nie jest organem, który poprzez swoją działalność znacznie zniekształca konkurencyjności podmiotów na rynku. Wśród form pomocy przyznawanych przedsiębiorcom przez gminy dominującą pozycję zajmują ulgi podatkowe, których udział w badanym okresie systematycznie rósł i w 2004 r. osiągnął 87,5% łącznej pomocy publicznej udzielonej przez gminę.

Kolejnych informacji o roli gminy jako organu stosującego ulgi podatkowe dostarcza tab. 6.

Tabela 6. Ulgi podatkowe ogółem a ulgi podatkowe przyznane przez gminę w latach 2003-2004

Forma pomocy publicznej	2003 rok		2004 rok	
	Wartość pomocy (mln zł)	Udział (w %)	Wartość pomocy (mln zł)	Udział (w %)
Grupa A2 – ulgi podatkowe ogółem	18 833,5	100	4 412,7	100
Grupa A2 – ulgi podatkowe przyznane przez gminę	359,5	1,92	326,5	7,4

Źródło: opracowanie własne.

Porównanie udziału ulg podatkowych przyznanych przez gminę z ogólną wartością ulg podatkowych przyznanych w Polsce przez wszystkie do tego uprawnione podmioty wskazuje, iż gminy to organ, który wykorzystywał ten element pomocy publicznej w niewielkim stopniu.

Kolejną ważną kwestią jest przeznaczenie pomocy publicznej. Może ona być kierowana do określonych sektorów, regionów czy podmiotów gospodarczych. Związana jest z realizacją określonych, dopuszczonych prawem, zadań gospodarczych. Kierunki przeznaczenia pomocy publicznej prezentuje tab. 7.

Tabela 7. Przeznaczenie pomocy publicznej

Pomoc horyzontalna	1.1. Badania i rozwój 1.2. Ochrona środowiska 1.3. Małe i średnie przedsiębiorstwa 1.4. Inwestycje energooszczędne 1.5. Utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenie nowych miejsc pracy 1.6. Szkolenia 1.7. Pomoc restrukturyzacyjna 1.8. Pomoc doraźna 1.9. Rozwój infrastruktury technicznej 1.10. Inne cele
Pomoc sektorowa	2.1. Sektor hutnictwa żelaza i stali 2.2. Sektor budownictwa okrętowego 2.3. Sektor górnictwa węgla 2.4. Sektor włókien syntetycznych 2.5. Sektor motoryzacyjny 2.6. Sektor żeglugi morskiej
Pomoc regionalna	3.1. Wspieranie nowych instytucji 3.2. Tworzenie miejsc pracy 3.3. Pomoc operacyjna
Inne tytuły	np. wspieranie rozwoju eksportu, rekompensata przedsiębiorcom z tytułu realizacji zadań publicznych, pomoc socjalna konsumentom indywidualnym

Źródło: opracowanie własne.

Kierunki przeznaczenia pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom przez gminy ze wskazaniem dominującej formy pomocy z grupy A2 (subsytia podatkowe) w 2004 r. prezentuje tab. 8.

Syntetyczna analiza informacji zawartych w tab. 8 wskazuje, iż pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorcom przez gminy w badanym okresie kierowana była głównie (61%) na pomoc horyzontalną, a w szczególności na „ratowanie i restrukturyzację”. 27% pomocy publicznej udzielonej przez gminy stanowiła pomoc na „inne tytuły”, np. na wspieranie rozwoju eksportu, na rekompensaty dla przedsiębiorców z tytułu realizacji zadań publicznych, na pomoc socjalną dla osób indywidualnych; pomoc regionalna ukierunkowana na nowe inwestycje i tworzenie miejsc pracy stanowiła w 2004 r. 11% (w 2003 r. zaledwie 5%), podczas gdy pomoc regionalna dla UE-15 wynosi 21% [5, s. 41].

Tabela 8. Przeznaczenie pomocy publicznej i dominująca forma pomocy z grupy A2 udzielona przez gminy w 2004 r.*

Przeznaczenie pomocy udzielonej przez gminę	Wartość pomocy (mln zł)	Dominująca forma pomocy spośród grupy A2	Wartość pomocy (mln zł)
Pomoc horyzontalna, w tym na:	208,3	–	–
Prace badawczo-rozwojowe	1,5	obniżka lub zmniejszenie podatku	1,5
Ochrona środowiska	–	–	–
Rozwój małych i średnich firm	5,5	umorzenie zaległości podatkowych	2,1
Zatrudnienie	16,2	zwolnienie z podatku	8,1
Szkolenie	0,2	umorzenie zaległości podatkowej	0,2
Ratowanie i restrukturyzacja	183,6	umorzenie zaległości podatkowych	158,9
Promowanie kultury, nauki i oświaty, ochrona dziedzictwa kulturowego	0,4	zwolnienie z podatku	0,2
Kłęski żywiołowe	0,9	umorzenie zaległości podatkowych	0,8
Pomoc regionalna, w tym na:	37,9	zwolnienie z podatku	29,9
Nowe inwestycje	30,4	–	–
Tworzenie miejsc pracy	6,3	–	–
Pomoc operacyjna	1,2	–	–
Pomoc sektorowa (m.in.: budownictwo okrętowe i górnictwo)	4,6	umorzenie zaległości podatkowych	4,5
Inne tytuły**	91,9	zwolnienie z podatku	58,7

* Brak możliwości porównania do lat wcześniejszych, z uwagi na zmianę zasad sprawozdawczości z uzyskanej pomocy publicznej od 1 stycznia 2004 r.

** Zob. tab. 7.

Źródło: opracowanie własne wg danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Do dominujących form pomocy zaliczanych do grupy A2 (ulgi podatkowe) zaliczyć należy umorzenie zaległości podatkowej. Była ona stosowana w blisko 71% w 2003 r. i w 63% przypadków w 2004 r. Na drugim miejscu w tej grupie pomocy publicznej znajdują się ulgi podatkowe polegające na zwolnieniu z podatku (najczęściej chodzi o zwolnienie z podatku od nieruchomości). W 2003 r. tenże instrument pomocy publicznej stanowił blisko 27%, a w 2004 r. 37% przypadków udzielonej przez gminę pomocy publicznej, co prezentuje tab. 9.

Warto także podkreślić, iż w 2004 r. w stosunku do 2003 r. zmieniła się struktura beneficjentów pomocy publicznej (tab. 10). Zmniejszył się udział pomocy dla przedsiębiorstw dużych na rzecz małych i średnich.

Tabela 9. Struktura form pomocy grupy A2 udzielonych przez gminy w latach 2003-2004

Rok 2003		
Formy pomocy z grupy A2 przyznane przez gminę	Wartość pomocy (mln zł)	Udział (w %)
Ulgi podatkowe, zwolnienie, odliczenie, obniżka lub zmniejszenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku	96,1	26,8
Obniżenie, zwolnienie lub zaniechanie poboru opłat	5,2	1,4
Zaniechanie poboru podatku	–	–
Umorzenie zaległości i odsetek od zaległości podatkowych	254,6	70,9
Umorzenie opłat i odsetek za zwłokę, umorzenie kar	2,8	0,8
Oddanie do korzystania lub zbycie mienia będącego własności skarbu państwa lub jednostek samorządowych	0,1	0,1
Ogółem	358,8	100
Rok 2004		
Dominujące formy pomocy z grupy A2* przyznane przez gminę	Wartość pomocy (mln zł)	Udział (w %)
Umorzenie zaległości podatkowej	166,5	62,9
Zwolnienie z podatku **	96,9	36,6
Obniżka lub zmniejszenie podatku	1,5	0,5
Ogółem	264,5	100

* Brak pełnych danych, co do pozostałych form pomocy grupy A2, gdyż raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z 2003 i 2004 r. o pomocy publicznej sporządzono w zmienionym (dostosowanym do wymogów UE) układzie danych.

** W gminie dominują wnioski o uzyskanie pomocy społecznej polegającej na zwolnieniu z podatku od nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Struktura beneficjentów w 2003-2004 r. (w %)

Charakterystyka beneficjentów	2003	2004
Według wielkości beneficjenta		
Przedsiębiorstwa małe	6,0	24,5
Przedsiębiorstwa średnie	7,0	16,6
Przedsiębiorstwa duże	80,0	58,9
Brak danych	7,0	–
Według formy prawnej beneficjenta		
Przedsiębiorcy prywatni	21,1	53,6
Spółki akcyjne i spółki z o.o., w których skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą	49,8	22,9
Jednoosobowe spółki skarbu państwa	20,6	22,9
Przedsiębiorstwa państwowe	0,9	5,7
Spółki, w których samorząd terytorialny posiada 100% akcji lub udziałów	0,2	0,4
Brak danych	7,2	0,1

Źródło: [4, s. 19; 5, s. 18].

Najlichnieszą grupę beneficjentów pomocy publicznej stanowiły spółki z dominującą pozycją skarbu państwa i samorządu terytorialnego (w 2003 r. blisko 50% beneficjentów). W 2004 r. nastąpiła zmiana ich pozycji na rzecz przedsiębiorców prywatnych (blisko 54%).

4. Wpływ pomocy publicznej udzielanej przez gminy na konkurencję rynkową – próba oceny

Oceniając wpływ pomocy publicznej na konkurencję na rynku, należy wziąć pod uwagę następujące czynniki: przeznaczenie pomocy, rodzaj beneficjenta, wielkość pomocy oraz sektor, w którym prowadzi działalność beneficjent. W analizowanym okresie pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcom przez gminy w znacznym stopniu wpłynęła na naruszenie konkurencji na rynku, co potwierdzają następujące fakty:

- Pomoc publiczna kierowana była głównie do dużych przedsiębiorstw, które bardzo często traktują ją jako sposób na rozwiązywanie problemów w okresie osłabienia koniunktury. Sytuacja ta istotnie osłabia konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Pozytywnie należy jednak ocenić to, iż w 2004 r. udział dużych podmiotów zmniejszył się na rzecz podmiotów małych i średnich z sektora prywatnego.
- W badanym okresie dominowała pomoc horyzontalna, z czego aż 88% stanowiła pomoc związana z ratowaniem i restrukturyzacją. Pomoc ta jest przez UE zaliczana do pomocy mającej największy negatywny wpływ na konkurencję.
- Wysokość pomocy przyznawanej przedsiębiorcom przez gminy w ogólnej wielkości pomocy nie przekraczała 5%, a więc jest to organ, który w stosunkowo niewielkim stopniu narusza konkurencję rynkową. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę formy pomocy społecznej, widzimy, że udział ulg podatkowych wciąż utrzymuje się na wysokim ponad 50-procentowym poziomie, co jest tendencją odwrotną do sytuacji w innych krajach UE, gdzie dominują dotacje oraz poręczenia i gwarancje bankowe.
- Zdaniem autorki, negatywnie należy ocenić rosnący udział ulg podatkowych, polegających na umorzeniu zaległości i odsetek podatkowych. Sytuacja ta oznacza bowiem, iż beneficjenci często stosują korzystanie z tej formy pomocy publicznej jako strategię podatkową i sposób zmniejszenia obciążeń podatkowych.

Reasumując, pomoc publiczna zgodnie z postanowieniami strategii lizbońskiej i wytycznymi Komisji Europejskiej powinna w kolejnych latach być redukowana i przekierowana na niwelowanie „niedoskonałości rynku” występujących w sektorach o wysokim potencjale wzrostu oraz na stymulowanie prac inwestycyjnych (szczególnie innowacyjnych). Wobec takich założeń koniecznością staje się zmiana zarówno kierunków przeznaczenia, jak i struktury form pomocy publicznej, w tym zwłaszcza w obrębie pomocy horyzontalnej i regionalnej.

Literatura

- [1] Misiąg F., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw – mity i rzeczywistość*, PWE, Warszawa 2005.
- [2] Modzelewska-Wąchal E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- [3] Pełka P., Stasia M., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2002.
- [4] *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2004.
- [5] *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2005 (www.oukik.gov.pl).
- [6] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobu przeliczania pomocy publicznej. DzU nr 194, poz. 1983.
- [7] Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu sprawach dotyczących pomocy publicznej. DzU nr 123, poz. 1291.

TAX ALLOWANCES AS A COMPONENT OF PUBLIC AID OFFERED TO BUSINESSES BY THE POLISH GMINAS IN THE 2002-2004 PERIOD

Summary

Gmina is a local authority that through the application of tax allowances can create a favourable environment for starting up and developing a business activity, thus making the location attractive to business. The awarding of tax allowances by gminas is regulated by the national laws on public aid and strictly controlled by the EU laws. This means that the tax allowances should be assessed against the background of size, forms, and targets of public aid.

The article attempts to analyse the level of public aid offered to businesses in Poland, in particular the aid provided by gminas in the form of tax allowances during the 2002-2004 period, as well as to evaluate the impact of the public aid offered by gminas on market competition.

Magdalena Rękas – dr, adiunkt asystent w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.