

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna  
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-587-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Marcin Będzieszak:</b> Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms .....	9
<b>Radosław Cyran:</b> Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities .....	18
<b>Adam Drobnik:</b> Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
<b>Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
<b>Zbigniew Grzymała:</b> Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
<b>Krzysztof Kluza:</b> Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland .....	67
<b>Tomasz Kolakowski:</b> Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level .....	83
<b>Magdalena Łyszkiewicz:</b> Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
<b>Marian Maciejuk:</b> Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
<b>Tomasz Madras:</b> Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents .....	111
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households .....	120
<b>Artur Myna:</b> Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste .....	129
<b>Marek Obrębalski:</b> Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra .....	138
<b>Dorota Sikora-Fernandez:</b> Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona .....	155
<b>Jacek Soltys:</b> Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship .....	164
<b>Andrzej Sztando:</b> Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland .....	203
<b>Jacek Wychowanek:</b> Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

## Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

*Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando*

**Marian Maciejuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marian.maciejuk@ue.wroc.pl

---

## STRUKTURA POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW W JELENIEJ GÓRZE

---

## THE STRUCTURE OF PUBLIC AID FOR ENTREPRENEURS IN JELENIA GÓRA

---

DOI: 10.15611/pn.2016.432.10

JEL Classification: H710

**Streszczenie:** W opracowaniu zidentyfikowano pomoc publiczną udzielaną sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw z punktu widzenia polskich gmin jako podmiotów udzielających tejże pomocy. Przedstawiono podstawy prawne pomocy publicznej oraz formy pomocy publicznej stosowane przez polskie gminy w odniesieniu do podmiotów gospodarczych. Przeprowadzono studium przypadku pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013, adresowanej do przedsiębiorców, pod względem formy, wielkości pomocy i jej przeznaczenia w zależności od liczby i wielkości podmiotów gospodarczych. Dokonano również próby oceny wpływu pomocy publicznej w Jeleniej Górze na rozwój przedsiębiorczości.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, pomoc publiczna, małe i średnie przedsiębiorstwa.

**Summary:** The study discusses public aid granted to the sector of small and medium enterprises from the perspective of Polish municipalities as the entities granting such an aid. The legal basis for public aid as well as its forms used by Polish municipalities with reference to economic entities were presented. The case study of public aid was conducted in Jelenia Góra, in the period 2010-2013, addressed to entrepreneurs in terms of this aid form, volume and its allocation depending on the number and size of economic entities. An attempt was also made to evaluate the impact of public aid in Jelenia Góra on the development of entrepreneurship.

**Keywords:** local authorities, public aid, small and medium enterprises.

### 1. Wstęp

Pomoc publiczna jest istotnym narzędziem, mogącym wpływać na kształt i kierunek polityki gospodarczej gminy oraz kraju. Pod pojęciem pomocy publicznej, która może być rozumiana również jako interwencjonizm państwowy bądź samorządo-

wy, kryje się skomplikowany mechanizm regulacji prawnych, a także ekonomicznego wpływu działań na gospodarkę, związanych z udzielaniem pomocy. Gospodarka współczesna opiera się na małych i średnich przedsiębiorstwach, do których z zasady kierowana jest pomoc publiczna.

W Polsce zjawisko udzielania wsparcia ze środków publicznych funkcjonuje od bardzo dawna, jednakże dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej nabrało nieco innego wymiaru, a to za sprawą bardziej rygorystycznego podejścia organów UE. Udzielanie pomocy publicznej co do zasady jest zabronione. Zjawiska towarzyszące udzielaniu wsparcia w sposób nieprzemyślany mogą mieć katastrofalne skutki, nie tylko w skali lokalnej, ale również wykraczającej poza granice kraju. Stąd też rozwiązania dotyczące stosowania wsparcia ze środków publicznych zmierzają w kierunku promocji zatrudnienia, ochrony środowiska, innowacji, wzrostu kwalifikacji pracowników itp. Przepisy obowiązujące państwa członkowskie są korzystne z punktu widzenia Polski, ponieważ chronią ją przed negatywnymi skutkami, jakie może powodować udzielanie pomocy. Kraje zachodniej Unii, dysponujące większym kapitałem, mogłyby wspierać swoje podmioty gospodarcze w takim stopniu, że ich wpływ doprowadziłby do upadku przemysłu krajów mniej rozwiniętych, w tym również Polski. W konsekwencji doprowadziłoby to do pogłębiania się różnicy w rozwoju gospodarczym terenów UE.

Celem opracowania jest identyfikacja gminnych instrumentów pomocy publicznej, jakie są stosowane w Jeleniej Górze oraz próba oceny wpływu tej pomocy na gospodarkę lokalną w latach 2010-2013.

## **2. Prawo lokalne normujące udzielanie pomocy publicznej**

Pomoc publiczna udzielana przez polskie gminy przedsiębiorcom jest pojęciem stosunkowo nowym. Prawodawstwo unijne wymagało dostosowania przepisów krajowych w zakresie pomocy publicznej. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku dostosowano do regulacji wspólnotowych prawo dotyczące tych kwestii dla przedsiębiorców. Również prawo lokalne na przestrzeni lat musiało przejść znaczne zmiany legislacyjne w tym zakresie. Polityka gospodarcza gmin ma znaczący wpływ na jej rozwój. Jednym z elementów, który ją kształtuje i wskazuje kierunki, w jakich ma się rozwijać, jest prawo lokalne, normujące przyznawanie pomocy publicznej przedsiębiorcom.

Władze Jeleniej Góry podchodzą z należytą troską do udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Odbywa się to w oparciu o zapisy zawarte w podejmowanych przez Radę Miasta Jeleniej Góry uchwałach dotyczących pomocy publicznej. W analizowanym okresie, obejmującym lata 2010–2013, obowiązywały akty prawa lokalnego, normujące udzielanie pomocy publicznej, stanowiące podstawę w działaniach samorządu do jej udzielania. Uchwały podejmowane są przez Radę Miasta na podstawie tzw. programów pomocowych (mających zasięg krajowy), czyli aktów normatywnych regulujących zasady i warunki przyznawania pomocy pu-

blicznej przedsiębiorcom. Programy te obowiązują dopiero po akceptacji Komisji Europejskiej (z wyjątkiem pomocy *de minimis* i wyłączeń grupowych), wcześniej są zgłaszane (notyfikowane) przez Radę Ministrów, po zaopiniowaniu przez prezesa UOKiK [Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r.].

Prawo lokalne wydawane w formie uchwał Rady Miejskiej Jeleniej Góry w latach 2010-2013, regulujące przyznawanie pomocy przez gminę, ma charakter zwolnień od podatków od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej [Uchwała nr 179/XXVII/2008] oraz pomocy *de minimis* [Uchwała nr 61/X/2007]. Prawo wewnętrzne Jeleniej Góry w zakresie pomocy publicznej ma na celu promocję zatrudnienia w przedsiębiorstwach działających na terenie miasta oraz zachętę polegającą na inwestycji w nowo wybudowane budynki służące prowadzeniu działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że udzielana na podstawie uchwał pomoc mieściła się w pomocy *de minimis* i nie wymagała notyfikacji ze strony Komisji Europejskiej, co znacznie przyspieszało i ułatwiało cały proces. W badanym okresie nie odnotowano zainteresowania ze strony przedsiębiorców pomocą regionalną.

Warunkiem wymaganym do udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie miasta Jelenia Góra jest złożenie przez zainteresowaną stronę odpowiedniego wniosku w specjalnej komórce organizacyjnej, będącej w strukturach referatu podatków i opłat lokalnych, wydziału finansowego. Niezbędne przy ubieganiu się o pomoc formularze dostępne są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Jelenia Góra, jak również bezpośrednio w Referacie Podatków i Opłat Lokalnych.

### 3. Struktura udzielanej pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest korzyścią finansową, która wspiera określone przedsiębiorstwa w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Udzielana pomoc publiczna przez jednostki samorządu terytorialnego z reguły bardzo rzadko ma postać pieniężną, tzn. w formie przekazania pieniędzy przedsiębiorstwu. Przeważnie pomoc publiczna przyjmuje formę bierną w postaci podatków płaconych na zasadach preferencyjnych, tzn. ulg, zwolnień, odroczeń, umorzeń, rozłożenia na raty itp.

Podstawową funkcją, jaką z założenia powinna pełnić pomoc publiczna, jest stymulacja przedsiębiorczości, która ma prowadzić do rozwoju gospodarczego. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego na zasadzie uznaniowości mają możliwość ingerencji w udzielaną pomoc publiczną i przez to dysponowania nią w pożądanym kierunku, tak aby mogła w przyszłości przynieść korzyści społeczności lokalnej. Strukturę przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej według ich wielkości oraz najczęstszych form w Jeleniej Górze w latach 2010-2013 ilustrują dane zawarte w tabeli 1.



**Tabela 1.** Struktura przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2013/2010 (w %)
Liczba podmiotów gospodarczych ogółem	12 590	12 355	12 619	12 749	101,3
Liczba podmiotów gospodarczych objętych pomocą publiczną	88	108	138	184	209,1
Odsetek przedsiębiorstw korzystających z pomocy publicznej	0,7	0,9	1,1	1,4	200,0
Struktura beneficjentów według wielkości przedsiębiorcy (w %)					
Mikroprzedsiębiorstwa	27,3	21,3	57,3	51,4	188,3
Małe przedsiębiorstwa	54,6	56,5	30,4	29,2	53,5
Średnie przedsiębiorstwa	17,0	13,9	10,1	15,7	92,4
Duże przedsiębiorstwa	1,1	8,3	2,2	3,7	336,4
Najczęstsze formy pomocy publicznej (w % ogółu)					
Dotacja	5,7	6,5	5,8	31,0	543,8
Zwolnienie z podatku	46,6	46,3	12,0	28,0	60,1
Umorzenie zaległości podatkowych	3,4	16,7	9,4	8,7	255,9
Odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami	5,7	7,4	2,9	3,3	57,9
Rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej	9,1	7,4	8,0	4,4	48,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Miasta Jelenia Góra o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013.

Jak wynika z danych w tabeli 1, liczba przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w Jeleniej Górze w latach 2010-2013 systematycznie wzrastała z 88 do 184 podmiotów, tj. ponad dwukrotnie. Tym samym zwiększył się ich udział w liczbie funkcjonujących podmiotów gospodarczych w Jeleniej Górze z 0,7% w 2010 r. do 1,4% w 2013 r. Wśród beneficjentów pomocy publicznej dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa, które stanowią ponad 80% ogółu korzystających przedsiębiorców. Wyraźną zmianą w strukturze beneficjentów według wielkości jest stale rosnący udział mikroprzedsiębiorców, przekraczający w ostatnich latach ponad połowę ogółu podmiotów korzystających z pomocy publicznej oferowanej przez miasto.

Największym zainteresowaniem wśród oferowanych form samorządowej pomocy publicznej w Jeleniej Górze cieszyły się w analizowanym okresie:

- dotacje,
- zwolnienie z podatku,
- umorzenie zaległości podatkowych,
- odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami,
- rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej.

Łącznie z tych form pomocy skorzystało od 70,5% w 2010 r. do 75,4% w 2013 r. ogółu przedsiębiorców. W strukturze poszczególnych form pomocy publicznej w badanym okresie następują znaczne wahania w ich udziale do ogółu beneficjentów.

Samorządowa pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze pod względem wielkości beneficjentów jest zgodna z ogólnymi założeniami pomocy publicznej, tj. zdecydowana większość beneficjentów zalicza się do małych i średnich przedsiębiorców. Duże podmioty stanowią minimalny udział w ogólnej liczbie korzystających z pomocy publicznej.

#### 4. Wartość udzielanej pomocy publicznej

Pomoc publiczna, jaka została udzielona przedsiębiorcom w latach 2010-2013 na terenie miasta Jelenia Góra, wyrażona w postaci wartości nominalnej według wielkości beneficjenta i najczęstszych form, została przedstawiona w tabeli 2.

**Tabela 2.** Struktura wartości udzielonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2013/2010 (w %)
Wartość udzielonej pomocy publicznej (w tys. zł)	1919,4	1753,7	2351,0	2686,7	140,0
Struktura pomocy publicznej według wielkości przedsiębiorcy (w %)					
Mikroprzedsiębiorstwa	24,0	12,5	71,4	66,5	277,1
Małe przedsiębiorstwa	50,0	9,5	14,2	16,5	33,0
Średnie przedsiębiorstwa	24,5	37,0	9,0	11,0	44,9
Duże przedsiębiorstwa	1,5	41,0	5,4	6,0	400,0
Najczęstsze formy pomocy publicznej (w % ogółu)					
Dotacja	5,2	6,5	7,0	9,7	186,5
Zwolnienie z podatku	27,7	6,5	7,8	10,0	36,1
Umorzenie zaległości podatkowych	2,0	7,5	3,5	5,0	250,0
Odroczenie terminu płatności zaległości podatkowej lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami	4,0	62,0	5,0	36,4	910,0
Rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej	17,5	0,7	50,0	6,6	37,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Miasta Jelenia Góra o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013.

Pomoc publiczna przekazana przez samorząd Jeleniej Góry przedsiębiorcom wzrastała z 1,9 mln zł w 2010 r. do 2,7 mln zł w 2013 r., tj. o 40%. Wartościowa dynamika wzrostu pomocy publicznej jest znacznie niższa aniżeli dynamika liczby beneficjentów. Świadczy to o malejącej średniej wartości pomocy publicznej w

przeliczeniu na jednego przedsiębiorcę – z 21,8 tys. zł w 2010 r. do 14,6 tys. zł w 2013 r.

Rozkład wartościowy pomocy publicznej na przedsiębiorców według wielkości w znaczący sposób pokrywa się ze strukturą liczby beneficjentów korzystających z pomocy. Zdecydowana większość pomocy publicznej, od 74% w 2010 r. do 84% w 2013 r., trafiła do mikro- i małych przedsiębiorców. Wyjątkiem jest 2011 r., kiedy to 41% wartości ogółu pomocy publicznej trafiło do dużych podmiotów gospodarczych.

Pod względem najważniejszych form pomocy publicznej udzielonej jeleniogórskim przedsiębiorcom zauważa się zróżnicowanie ich cząstkowych udziałów w wartości ogółem. Generalnie jednak najczęściej udzielane dotacje i różnego rodzaju ulgi i zwolnienia, umorzenia zaległości, odroczenia płatności, rozłożenia na raty podatku od nieruchomości stanowią od 56,4% w 2010 r. do 83,2% w 2011 r. ogółu wartości udzielonej pomocy publicznej jeleniogórskim beneficjentom. Struktura wartości pomocy publicznej według form pokrywa się ze strukturą liczby beneficjentów korzystających z pomocy.

Ogólnie w badanych latach (poza 2011 r., kiedy to duzi beneficjenci skonsumowali 41% ogółu wartości pomocy publicznej) pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze mieściła się w ogólnych standardach prawnych, które zakładają pomoc przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom.

## 5. Ocena wpływu pomocy publicznej na podmioty gospodarcze

Ocena wpływu gminnej pomocy publicznej na podmioty gospodarcze działające na terenie miasta Jelenia Góra jest trudna i niejednoznaczna. Wiele czynników wpływa na tzw. klimat prowadzenia biznesu na szczeblu lokalnym, kształtując rozwój przedsiębiorczości. Wśród tych czynników niewątpliwie znajdują się instrumenty samorządowej pomocy publicznej.

Oceniając oddziaływanie pomocy publicznej, przyznanej przedsiębiorstwom działającym w Jeleniej Górze, warto przytoczyć badania ankietowe przeprowadzone w roku 2005 [Gargulińska i in. 2006] i 2007 [Basta i in. 2008] przez grupę studentów koła naukowego Pro Futuro – działającego przy Katedrze Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Badania ankietowe przeprowadzone zostały wśród grupy przedsiębiorców jeleniogórskich. Z analizy tych badań wynika, że najczęściej wskazywanymi przez respondentów słabościami warunków prowadzenia działalności gospodarczej są:

- lokalny system podatkowy,
- opłaty za usługi komunalne,
- koszty zakupu lub dzierżawy lokali i gruntów.

Respondenci wskazali te same trzy elementy w następujących po sobie latach, w których była przeprowadzana ankieta, jako dominujące bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej. A zatem oczekiwania przedsiębiorców względem władz

samorządowych pokrywają się niejako z formami pomocy publicznej, o którą wnioskują. Dotyczy to wsparcia w postaci pomocy publicznej, odnoszącej się do podatków i opłat lokalnych. Zestawiając ze sobą te dane wraz ze wskazaną przez przedsiębiorców barierą, jaką są podatki i opłaty lokalne, można wnioskować, że wielu przedsiębiorców szuka wsparcia lub rekompensaty w postaci pomocy publicznej.

Ingerencja władz samorządowych, zmierzających w swoich działaniach do próby odciążenia przedsiębiorców od podatków i opłat lokalnych, w opinii autora wydaje się jak najbardziej słusznym kierunkiem i z założenia powinna mieć pozytywny wpływ na przedsiębiorstwo. Trzeba by się jednak zastanowić nad tym, czy uproszczenie gminnego systemu podatków i opłat lub zmniejszenie wymiaru stawek, lub też całkowite zaniechanie poboru części podatków nie doprowadziłyby do zaprzestania sięgania po pomoc publiczną z tym związaną.

Przy próbie oceny wpływu pomocy publicznej na przedsiębiorstwa, którym przyznano wsparcie, nie sposób nie zwrócić uwagi na jej skalę. Średnio tylko około 1% przedsiębiorstw działających na terenie Jeleniej Góry miało przyznaną gminną pomoc publiczną. Znikome zainteresowanie tym instrumentem świadczyć może o jego marginalnym wpływie na funkcjonowanie firmy, przez co zdecydowana większość przedsiębiorców w ogóle nie stara się o pomoc.

Należy podkreślić, że zakres tematyczny opracowania skupia się na jednostce samorządu terytorialnego, która w swoich działaniach na rzecz poprawy warunków przedsiębiorczości nie ma tak dużych możliwości jak administracja rządowa. Gdyby przeprowadzane ankiety dotyczyły ogólnego klimatu prowadzenia biznesu i barier w jego rozwoju, odpowiedzi respondentów zapewne wskazywałyby na inne niedogodności.

Podsumowując pomoc publiczną udzieloną przedsiębiorcom w Jeleniej Górze przez władzę miejską, należy stwierdzić, że przyczynia się ona do wsparcia wielu firm i pozwala im utrzymać się na rynku.

## 6. Zakończenie

Gminna pomoc publiczna dla przedsiębiorców w Polsce opiera się w szczególności na przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ordynacji podatkowej i ustawy o finansach publicznych. Preferencyjne traktowanie podmiotów gospodarczych niesie z sobą szereg obwarowań prawnych. Udzielanie wsparcia nie ma na celu jedynie ratowania przedsiębiorstwa, które znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, lecz również pomoc mogą otrzymać podmioty znajdujące się w dobrej kondycji ekonomicznej. Przesłanki udzielania pomocy mają na celu zwiększyć konkurencyjność na rynku, podnieść innowacyjność, a także zapewnić długofalowy rozwój. W przypadku gminnej pomocy publicznej będzie to więc rozwój lokalny. Można wysnuć wniosek, że udzielenie wsparcia powinno nieść z sobą wielostronne korzyści, a nie jedynie przysporzyć materialnych profitów beneficjentom. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców może stanowić istotny instrument polityki prorozwo-

jowej gminy, zmierzającej do pobudzenia przedsiębiorczości, przyciągania nowych inwestorów, czy też zmniejszania bezrobocia na jej terenie.

W Jeleniej Górze stosowane instrumenty wsparcia dotyczyły pomocy *de minimis* oraz pomocy regionalnej. Zainteresowanie beneficjentów tym drugim instrumentem było zerowe. Badania przeprowadzone w zakresie udzielania pomocy publicznej przez miasto Jelenia Góra wykazują dwukrotny wzrost liczby przedsiębiorców korzystających ze wsparcia – 184 beneficjentów w 2013 r. Wskazuje to na coraz większe zainteresowanie pomocą publiczną, a także łatwość w dostępie do niej. Tendencję wzrostową wykazuje również wielkość nominalna udzielonej pomocy, która na przestrzeni badanego okresu zwiększyła się o 40%, osiągając w 2013 r. kwotę 2,7 mln zł. Skala udzielonej pomocy w zestawieniu z dochodami budżetu, wynoszącymi około 300 mln zł, to mniej więcej 1% i trafia do 1% podmiotów gospodarczych. Pomoc publiczna w Jeleniej Górze trafia do małych i średnich przedsiębiorstw, co jest zgodne z przyjętymi założeniami w regulacjach prawnych. Ma to również swoje odzwierciedlenie praktyczne w zakresie równowagi konkurencyjnej. Małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonuje na rynku najwięcej, stąd niewielka pomoc publiczna dla niektórych podmiotów gospodarczych nie powoduje zakłócenia konkurencji rynkowej.

Dokonana w opracowaniu analiza form wspierania przedsiębiorców działających w Jeleniej Górze wskazuje głównie na ich pasywny charakter. Władze Jeleniej Góry przede wszystkim udzieliły pomocy poprzez pozostawienie do dyspozycji przedsiębiorców środków pieniężnych, które stanowią należności gminy. Poza ustawowymi zwolnieniami podatkowymi, które są wydawane niezależnie od decyzji organów miasta, a stanowią sporą liczbę, dominują formy pomocy polegające na wydłużeniu w czasie spłaty tych należności, odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu zapłaty na raty.

Wyrazem świadomej polityki władz gminnych może być przygotowanie i przyjęcie programów w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości. W praktyce bardzo dużo gmin, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, zauważyła potrzebę ich opracowania jako zachętę do lokowania inwestycji i wzrostu zatrudnienia. Taka pomoc jest promowaniem rozwoju działalności gospodarczej. Należy zauważyć, iż poza pewnymi wyjątkami, programy pomocowe muszą być opiniowane przez prezesa UOKiK, a niekiedy notyfikowane w Komisji Europejskiej. Jest to związane z obowiązkowym przekazywaniem informacji niezbędnych do wydania opinii. Można przypuszczać, że obecne wymogi unijne w zakresie prawa pomocy publicznej stanowią przeszkodę dla gmin w stanowieniu aktów prawa miejscowego, będących programami pomocowymi

Podsumowując, w badanej jednostce samorządu terytorialnego, pomoc publiczna dla przedsiębiorców nie jest instrumentem, który w znaczący sposób wpływa na poprawę konkurencyjności, ale na pewno przyczynia się do tego w jakimś stopniu. W ocenie autora miasto Jelenia Góra powinno posiadać programy pomocowe. Wiodący jest bowiem spory wzrost zainteresowania inwestorów, w jakim zakresie

mogą liczyć na preferencje podatkowe w kwestii podatków lokalnych. Coraz częściej inwestorzy dokonują wyborów lokalizacyjnych w oparciu o pozyskane informacje, zarówno w kwestii stawek podatkowych, możliwości skorzystania z ulg i zwolnień, jak i w zakresie istniejącej w mieście infrastruktury technicznej, społecznej, poziomu życia mieszkańców, możliwości pozyskania siły roboczej, jakości świadczonych usług publicznych, przesądzających w znacznym stopniu o atrakcyjności danej gminy i jej możliwościach rozwojowych względem innych gmin, a także polityce władz lokalnych, która sprzyja przedsiębiorczości.

## Literatura

- Basta K. i in., 2008, *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich przedsiębiorstw – wyniki badań ankietowych z 2007 r. na tle sondażu z 2005 r.*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 3 (1203).
- Gargulińska M. i in., 2006, *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w opinii jeleniogórskich podmiotów gospodarczych – wyniki badań ankietowych*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 1 (1124).
- Maciejuk M., 2006, *Gminna pomoc publiczna dla przedsiębiorstw po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] Ślodeczyk J., Rajchel D. (red.), *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Maciejuk M., 2006, *Gminna pomoc publiczna przedsiębiorcom po wejściu Polski do Unii Europejskiej – przykład Jeleniej Góry*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 1 (1124).
- Maciejuk M., 2009, *Public aid for entrepreneurs in Poland in the period of 2004-2006*, [w:] *Hradecké ekonomické dny 2009 – Ekonomický rozvoj a management regionu. Sborník vybraných příspěvků*, Univerzita Hradec Kralove Faculta Informatiky a Managementu, Hradec Kralove.
- Maciejuk M., 2012, *Struktura pomocy publicznej w Polsce w latach 2006-2009*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 244.
- Sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej za lata 2010-2013*, Urząd Miasta Jelenia Góra.
- Sztando A., 2006, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.
- Uchwała nr 179/XXVII/2008 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości, [www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl](http://www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl) (20.09.2015).
- Uchwała nr 61/X/2007 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy na terenie Miasta Jelenia Góra, [www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl](http://www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl) (20.09.2015).
- Uchwała nr 636/LXXIII/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 października 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Jelenia Góra i jego jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organów do tego uprawnionych, [www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl](http://www.bip.um-jeleniagora.dolnyslask.pl) (20.09.2015).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 183 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. z 2004 r., nr 123, poz. 1291, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.