

**Magdalena Kogut-Jaworska**

Uniwersytet Szczeciński

---

**ZWOLNIENIA W PODATKACH LOKALNYCH  
JAKO INSTRUMENTY POMOCY PUBLICZNEJ  
UDZIELANEJ W GMINACH**

---

**Streszczenie:** Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom jest aktywną formą oddziaływania państwa na gospodarkę. Organy publiczne poprzez zastosowanie instrumentów pomocy mogą stymulować procesy gospodarcze. Samorząd terytorialny jest aktywnym elementem w sieci wsparcia publicznego przyczyniającym się znacząco do rozwoju lokalnych przedsiębiorstw. W artykule zawarto rozważania dotyczące pomocy publicznej i jej roli w gospodarce rynkowej, w szczególności koncentrując się na istniejących możliwościach interwencjonizmu lokalnego.

**Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, pomoc publiczna, rozwój gospodarczy.

## 1. Wstęp

Samorządy lokalne mogą istotnie wpływać na kształtowanie klimatu gospodarczego na swoim obszarze. Jednostki samorządowe mogą poprzez system preferencji fiskalnych oddziaływać na poprawę warunków funkcjonowania rodzimych przedsiębiorstw oraz zachęcać zewnętrzne podmioty do inwestowania. Pomoc publiczna świadczona przez samorząd lokalny ma w swym założeniu ułatwić przełamywanie barier występujących w działalności gospodarczej, a w konsekwencji stymulować wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku zarówno wewnętrznym, jak i wspólnotowym.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów teoretycznych i przeprowadzenie syntetycznej analizy empirycznej dotyczącej pomocy publicznej udzielanej przez polskie samorządy gminne. W rezultacie umożliwi to udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak duże znaczenie mają zwolnienia w podatkach lokalnych w grupie instrumentów pomocy publicznej oraz jakie przeznaczenie ma tego typu wsparcie w kontekście pobudzania lokalnej gospodarki.

## 2. Pomoc publiczna w systemie oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy – istota zagadnienia

Pomoc ze środków publicznych udzielana podmiotom gospodarczym uważana jest za ważne narzędzie stymulowania polityki gospodarczej państwa. Traktuje się ją jako istotną formę interwencjonizmu państwowego w sferę działań gospodarczych, które w warunkach demokratycznego państwa powinny być oparte głównie na zasadach mechanizmu rynkowego. Innymi słowy, pomoc taka stanowi przysposobienie korzyści finansowych dla przedsiębiorstw w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, opiera się na interwencji organów publicznych oraz zwiększa zdolność do konkurencyjności podmiotów uzyskujących to przysposobienie [Filipiak 2004, s. 67].

W ogólnym ujęciu pomocą publiczną będzie przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, dzięki czemu uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, m.in. w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych.

Świadczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców dotyczy funduszy publicznych, w tym również z budżetów samorządowych. W każdym przypadku powinno następować ono w określonych prawem przypadkach. Powszechnie przyjęte stanowisko, iż niekontrolowane dysponowanie przez organy państwowe, w tym samorządowe, środkami publicznymi na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą może w sposób niedopuszczalny ingerować w mechanizmy regulujące gospodarkę, uzasadnia konieczność specjalnego nadzorowania spraw związanych z udzielaniem pomocy publicznej [Skowrońska, Szarmach 2008, s. 137].

Stosowanie instrumentów pomocy publicznej powinno następować w uzasadnionych sytuacjach. Należy stwierdzić, że pomoc publiczna często pojawia się w kontekście postulatu sprawiedliwego traktowania, w szczególności w kontekście zasady powszechności, równości i zdolności dochodowej [Owsiak 2001, s. 168]. Zasady te oznaczają, że ciężary podatkowe powinny mieć charakter powszechny, czyli każdy przedsiębiorca powinien być objęty obowiązkiem podatkowym, ciężary podatkowe powinny być dla każdego rozłożone równomiernie, podatki powinny być nakładane proporcjonalnie do osiągniętych dochodów [Kosikowski 2007, s. 26; Chojna-Duch 2007, s. 101]. Pomoc publiczna stanowi zatem wyjątek od tych zasad, dlatego jej udzielenie musi być poprzedzone dokładnie przeanalizowanymi, uzasadnionymi warunkami i oparte na wymagających kryteriach. W celu respektowania zasad związanych ze sprawiedliwym opodatkowaniem pomoc publiczna powinna być udzielana czasowo i w wyjątkowych sytuacjach.

Jednocześnie pomoc publiczna ma niebagatelne znaczenie w systemie wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Wśród wielu korzyści, jakie przynosi ona gospodarce, wymienić należy m.in.: rozwinięcie potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw,

wzrost potencjału ekonomicznego firm kooperujących z podmiotami objętymi wsparciem, budowanie pozytywnych relacji beneficjentów pomocy z jego interesariuszami czy też łagodzenie napięć społecznych. Z tego powodu pomoc publiczną traktuje się w samorządach jako skuteczny i efektywny wachlarz bodźców ekonomicznych. Dla przedsiębiorstw lokalnych stanowi ona zazwyczaj korzyść finansową, dzięki której mogą one wdrażać istotne zmiany organizacyjne i dzięki którym osiągają wymierne efekty. W zasadzie można stwierdzić, że dzięki pomocy publicznej można rozpocząć działalność gospodarczą, rozwinąć ją oraz utrzymywać, kiedy występuje zagrożenie wyhamowania tempa wzrostu (por. tab. 1).

**Tabela 1.** Pomoc publiczna a fazy cyklu życia przedsiębiorstwa

Fazy cyklu życia organizacji Rodzaj pomocy publicznej	Faza narodzin i utrzymania się na rynku	Faza wzrostu	Faza stabilizacji i schyłku
Pomoc regionalna	regionalna pomoc inwestycyjna dla nowo utworzonych, małych przedsiębiorstw istniejących krócej niż 5 lat	regionalna pomoc inwestycyjna dla średnich przedsiębiorstw	regionalna pomoc inwestycyjna dla dużych przedsiębiorstw
Pomoc horyzontalna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc związana z kapitałem podwyższonego ryzyka przeznaczona dla nowo powstałych przedsiębiorstw,</li> <li>• pomoc inwestycyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw związana z tworzeniem nowego przedsiębiorstwa,</li> <li>• pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na badania, rozwój i innowacje,</li> <li>• pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na usługi doradcze i udział w targach i wystawach,</li> <li>• pomoc na szkolenia,</li> <li>• pomoc na zatrudnianie,</li> <li>• pomoc w zakresie ochrony środowiska,</li> <li>• pomoc na badania, rozwój i innowacje dla młodych firm istniejących krócej niż 6 lat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw przeznaczona na rozszerzanie istniejącego przedsiębiorstwa, modernizację i dywersyfikację działalności,</li> <li>• pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na rozwój, badania i innowacje,</li> <li>• pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na usługi doradcze i udział w targach i wystawach,</li> <li>• pomoc na szkolenia,</li> <li>• pomoc na zatrudnianie,</li> <li>• pomoc w zakresie ochrony środowiska,</li> <li>• pomoc na badania, rozwój i innowacje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomoc na szkolenia,</li> <li>• pomoc na zatrudnianie pracowników będących w niekorzystnej sytuacji i osób niepełnosprawnych,</li> <li>• pomoc w zakresie ochrony środowiska,</li> <li>• pomoc na ratowanie i restrukturyzację</li> </ul>
Pomoc sektorowa			pomoc dla sektorów wrażliwych

Źródło: [Choroszczak, Mikulec 2009, s. 59, 60].

Wskazując na pozytywne rezultaty udzielania pomocy publicznej, nie należy zapominać o jej mniej korzystnych skutkach. Istnieje bowiem ryzyko, że dla wielu przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia publicznego sytuacja stanie się na tyle „wygodna”, że będą starali się oni zachować taki stan rzeczy jako chroniczny. W konsekwencji pozyskiwanie pomocy publicznej, oprócz podstawowych celów działalności gospodarczej, może stać się dla wielu podmiotów celem samym w sobie.

### **3. Znaczenie i główne kierunki pomocy publicznej udzielanej przez samorząd gminny**

Samorząd lokalny jest jednym z wielu podmiotów będących dysponentami środków publicznych i jednocześnie jednym z istotniejszych podmiotów oddziałujących na rozwój przedsiębiorstw funkcjonujących na lokalnym obszarze. Samorząd gminny, będąc dysponentem środków publicznych, jest zobowiązany do stosowania rygorystycznych regulacji prawnych, nałożonych na wszystkie podmioty sektora publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rygoryzm w stosowaniu pomocy publicznej przez organy publicznoprawne wiąże się natomiast z faktem ochrony konkurencji na rynku unijnym, co w szczególności ma zwiększać szanse na powstawanie nowych przedsiębiorstw oraz rozwój już funkcjonujących. Można stwierdzić, że poza sytuacjami wyjątkowymi, surowość przepisów regulujących pomoc publiczną wynika z intencji ogólnego zakazu stosowania wsparcia publicznego w Unii Europejskiej. Uzasadnieniem stosowania środków publicznych przez samorząd lokalny w stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości może być realizacja polityki opartej na celach społeczno-gospodarczych zgodnych z priorytetami rozwoju i zatwierdzonych przez instytucje unijne.

Należy wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego od momentu włączenia Polski w struktury unijne do 2009 r. nie należały do grupy podmiotów udzielających znaczącej pomocy publicznej. Zazwyczaj wsparcie przyznawane w ramach ich kompetencji nie przekraczało łącznie 10% ogólnej wartości pomocy udzielanej w Polsce. Wyjątkowe dla samorządu terytorialnego okazały się lata 2008 i 2009, w których ze względu na zwiększenie się liczby przypadków pomocy współfinansowanej z funduszy europejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych, wzrosła pomoc udzielana w formie dotacji lub refundacji. Wsparcie udzielone głównie przez marszałków województw w tych przypadkach wzrosło najpierw 30-krotnie, a w roku następnym 13-krotnie<sup>1</sup>.

Pomoc publiczna świadczona natomiast przez prezydentów, wójtów i burmistrzów gmin na tle wsparcia udzielanego przez pozostałe podmioty w analitycznym

---

<sup>1</sup> W 2009 r. największymi dysponentami pomocy publicznej okazali się marszałkowie województw, którzy udzielili 20% ogólnej wartości pomocy publicznej w Polsce. Za: [Raport o pomocy... 2010, s. 19].

okresie w Polsce nie wyróżniała się istotnym udziałem (zaledwie 0,7% wartości pomocy ogólnokrajowej). Jej wielkość w 2009 r. była mniejsza od wielkości wsparcia przyznawanego także przez starostów powiatów i nie przekroczyła kwoty 115 mln zł (por. rys. 1).



**Rys. 1.** Pomoc publiczna udzielona przez prezydentów, wójtów i burmistrzów gmin na tle pozostałych podmiotów udzielających wsparcia w Polsce w latach 2008-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].

Należy powiedzieć, że wartość pomocy publicznej udzielanej w toku działalności jednostek samorządu gminnego na przestrzeni ostatnich lat nie wykazuje wyraźnych tendencji. O ile od 2005 do 2008 r. wsparcie gmin w ramach środków publicznych udzielanych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą utrzymywało trend wzrostowy, o tyle już w 2009 r. pomoc znacznie się zmniejszyła. Miało to związek z przeorientowaniem kierunków wykorzystania pomocy w ramach realizacji konkretnych celów polityki regionalnej, horyzontalnej i sektorowej.

Pomoc publiczna udzielana w samorządach gminnych w istotnym stopniu dotyczy podatków stanowiących dochód lokalnych budżetów. Wsparcie publiczne w tym zakresie obejmuje w szczególności zwolnienia i ulgi podatkowe, które na gruncie prawotwórczym mogą powstawać w wyniku podjęcia uchwał wprowadzających zwolnienia podatkowe w granicach ustawowych upoważnień, bądź też w efekcie indywidualnych działań gminnych organów podatkowych (np. wydawanie decyzji administracyjnych). Natomiast w kontekście przeznaczenia, pomoc publiczna w gminach może zostać zakwalifikowana jako [Burzyński 2008, s. 63]:

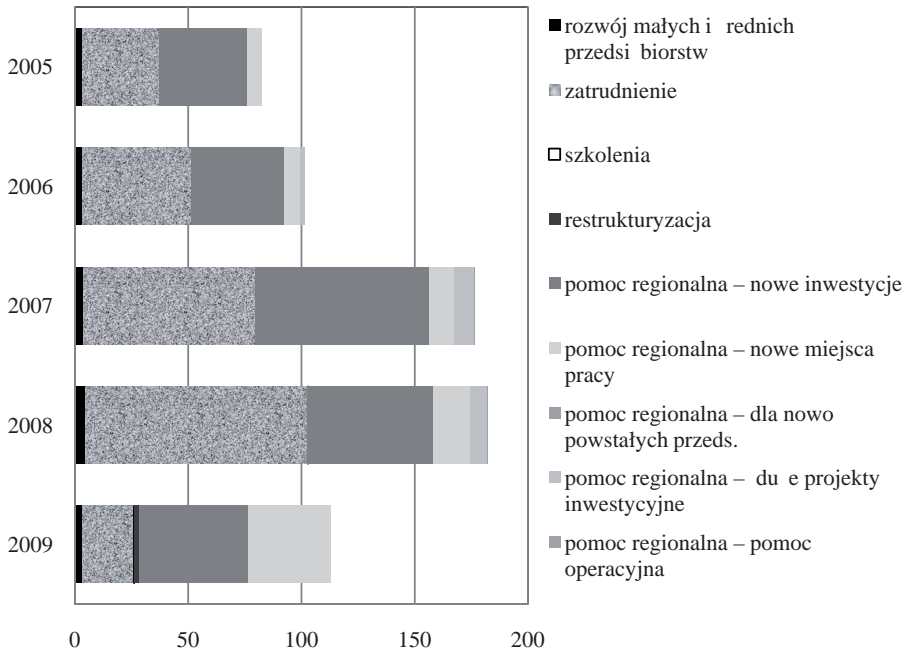
- pomoc regionalna, której zadaniem jest rozwój regionów o bardzo niskim poziomie życia lub takich, w których występuje znaczne bezrobocie,
- pomoc na promowanie projektów posiadających znaczenie ogólnoeuropejskie lub na zapobieżenie poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego,
- pomoc horyzontalna przeznaczona na określone zamierzenia – np. przywrócenie firmie zdolności do konkurowania na rynku, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska, badania i rozwój, restrukturyzację,
- pomoc sektorowa – przeznaczona dla grup przedsiębiorców z poszczególnych sektorów gospodarki – np. górnictwa,
- pomoc na wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego,
- pomoc o charakterze socjalnym,
- pomoc w naprawieniu szkód powstałych na skutek klęski żywiołowej i innych nadzwyczajnych zdarzeń.

Kierunki wsparcia publicznego udzielanego przez władze samorządowe w gminach skupiają się przede wszystkim na pomocy regionalnej i horyzontalnej (por. rys. 2).

Z analizowanych danych wynika, że w warunkach funkcjonowania samorządów gminnych w Polsce najczęściej stosowana jest pomoc ukierunkowana na pobudzanie i aktywizację rozwoju obszarów w ramach pomocy regionalnej oraz na utrzymanie poziomu zatrudnienia. W latach 2005-2009 pomoc publiczna przeznaczona na te cele stanowiła więcej niż 80% ogółu pomocy udzielanej przez gminy. Od 2009 r. nastąpiła zmiana w przeznaczeniu pomocy, w rezultacie czego pomoc na zatrudnienie zmniejszyła się przy jednoczesnym wzroście pomocy regionalnej ukierunkowanej na tworzenie nowych inwestycji i nowych miejsc pracy. W mniejszym stopniu wsparcie publiczne dla beneficjentów prowadzących działalność gospodarczą w gminach dotyczyło rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, szkoleń i restrukturyzacji (por. rys. 3).

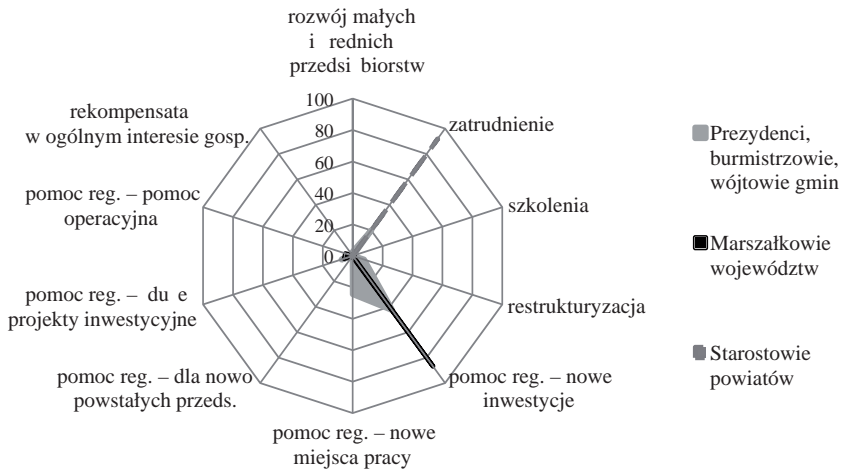
Kierunek przeznaczenia pomocy publicznej w gminach warto również przeanalizować w kontekście pomocy udzielanej przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, tj. powiaty oraz województwa. Ogólne wnioski z diagnozy w tym obszarze pozwalają wskazać, że:

- pomoc udzielana w samorządach gminnych jest najbardziej zróżnicowana, gdyż dotyczy większego zestawu celów wsparcia,



**Rys. 2.** Przeznaczenie pomocy udzielanej przez prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin w latach 2005-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].



**Rys. 3.** Kierunki przeznaczenia pomocy udzielonej w samorządach gminnych, powiatowych i wojewódzkich w 2009 r. (jako % ogólnej kwoty pomocy przyznanej przez daną grupę dysponentów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2010].

- podobnie jak w samorządach gminnych, w samorządach wojewódzkich najbardziej istotna jest regionalna pomoc inwestycyjna,
- w odróżnieniu od gmin, w samorządowych powiatach udziela się przede wszystkim pomocy publicznej z przeznaczeniem na realizację inicjatyw związanych z szeroko pojętym zatrudnieniem.

Podsumowując przegląd głównych kierunków wsparcia udzielanego przez samorząd gminny, należy dodać, że stosowanie pomocy publicznej (tu głównie regionalnej) powinno być elementem zróżnicowanej polityki społeczno-gospodarczej w zależności od skali problemów i stopnia rozwoju poszczególnych obszarów, na których pomoc wystąpi, a także form wsparcia i okresu stosowania konkretnych instrumentów.

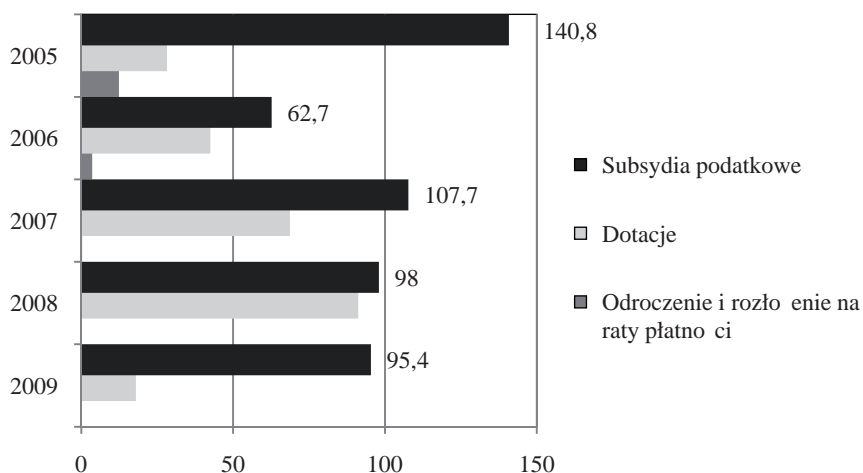
#### **4. Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom przez gminy w formie zwolnień w podatkach lokalnych**

Pomoc publiczna udzielana przez samorządy gminne najczęściej przybiera postać ulg i zwolnień w spłacie zobowiązań finansowych. Do najpopularniejszych instrumentów stymulowania lokalnej przedsiębiorczości można zaliczyć zwolnienia, odroczenia terminu płatności, umorzenia lub rozłożenia na raty zobowiązań oraz rzadziej dotacje, poręczenia i gwarancje udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku. Subsydia podatkowe udzielane przez gminy w największym stopniu dotyczą zwolnień i ulg podatkowych w podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych [Etel 2005, s. 64]. Gminy mogą wprowadzić zarówno zwolnienia przedmiotowe, np. określić grunty, budynki, budowle, od których zwalniają z opodatkowania, jak i ulgi uznaniowe, i na wniosek podatnika w drodze indywidualnej decyzji odroczyć lub umorzyć zobowiązanie.

Subsydia podatkowe stanowią również interesujący przedmiot porównań statystycznych. Dane zawarte w raportach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pozwalają wskazać, że skutki zastosowania preferencji fiskalnych przekładają się na ponad 50-procentowy udział w ogólnej wartości pomocy publicznej udzielonej przez prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin. Choć wartość zastosowania tych form stymulowania rozwoju gospodarczego w latach 2005-2009 (z wyjątkiem 2006 r.) wykazywała tendencję spadkową, to w relacji do całościowej kwoty wsparcia udzielonego w samorządowych gminach i tak jest bardzo znacząca. W 2009 r. udział subsydiów podatkowych w ogólnej kwocie przyznanej przedsiębiorcom pomocy był największy i wynosił 85% (tj. 95,4 mln zł) (por. rys. 4).

Z ogólnej definicji wynika, że zwolnienia podatkowe, będąc szczególnym instrumentem wsparcia publicznego, stanowią wyłączenie pewnej kategorii podmiotów z zakresu podmiotowego (zwolnienie podmiotowe) lub z zakresu przedmiotowego (zwolnienie przedmiotowe) danego podatku. Występują również zwolnienia noszące obie wymienione cechy, mające charakter mieszany, podmiotowo-przedmiotowy. W odniesieniu natomiast do konkretnych danin lokalnych prawo





**Rys. 4.** Subsydia podatkowe na tle ważniejszych instrumentów pomocy publicznej udzielanej przez prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin w 2009 r. (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].

w szczególności i jednoznaczny sposób reguluje kwestię zwolnień podatkowych, umożliwia bowiem stosowanie w gminach wyłącznie zwolnień przedmiotowych (albo zobowiązując w kontekście zwolnień ustawowych, albo upoważniając rady gmin do stosowania w drodze uchwał innych zwolnień podatków niż przewidziane w ustawach).

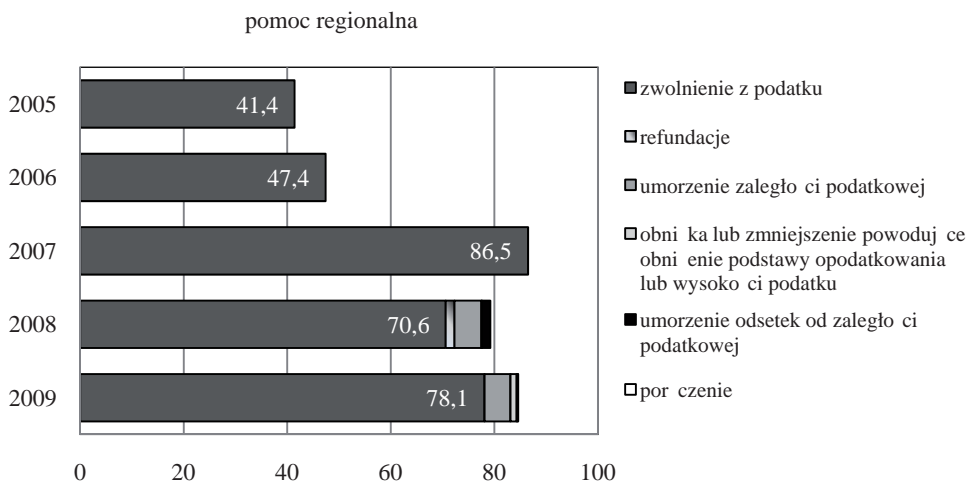
Należy wskazać, że zwolnienia podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych mogą mieć charakter zwolnień fakultatywnych (uznaniowych). Przykładowo rada gminy, kreując politykę gospodarczą, może poprzez uchwały umożliwić stosowanie zwolnień w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców podejmujących działalność gospodarczą na wyznaczonym terenie, w celu aktywizacji tego terenu (zwolnieniu podlegają wówczas określone grunty, budynki, budowle, nie zaś konkretny podatek), lub też zastosować zwolnienia w podatku od środków transportowych dla przedsiębiorców stosujących w użytkowanych pojazdach urządzenia chroniące środowisko czy też paliwo ekologiczne w transporcie. Zatem, choć organ podatkowy nie może zwolnić z obowiązku zapłaty podatku konkretnego podatnika, to z takiego zwolnienia może skorzystać każdy podatek (przedsiębiorca), który spełni kryteria i wymogi zawarte w uchwale, warunkujące zwolnienie.

Zwolnienia w podatkach lokalnych stanowiących pomoc publiczną wprowadzane przez organy podatkowe w gminach powinny odznaczać się kilkoma wyróżnikami. W szczególności zwolnienia te powinny:

- mieć powiązanie z polityką lokalnego rozwoju gospodarczego i być dla niej uzasadnieniem,

- być zaplanowane i skalkulowane, stanowiąc w ten sposób gwarancję respektowania zasady pewności podatkowej i trwałej wydajności źródła opodatkowania,
- mieć charakter przedmiotowy i wskazywać konkretne okoliczności powstania przywileju fiskalnego,
- wyrażać się w całościowym odstąpieniu od poboru podatku (a nie częściowym, co jest charakterystyczne dla ulg podatkowych udzielanych w formie odroczeń, umorzeń, rozłożenia na raty).

Rolę zwolnień podatkowych w systemie pomocy publicznej udzielanej przez gminy można również określić w odniesieniu do konkretnych celów wsparcia lokalnego (por. rys. 5-7).

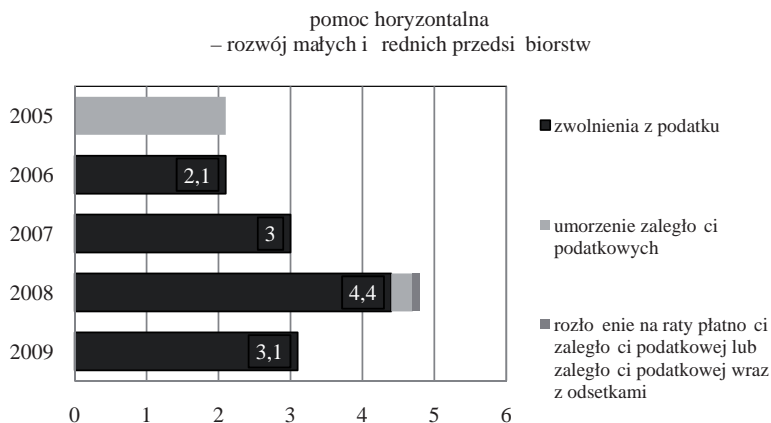


**Rys. 5.** Wartość wsparcia udzielonego w formie zwolnienia z podatku na tle ważniejszych instrumentów stosowanych w ramach pomocy regionalnej w gminach w latach 2005-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].

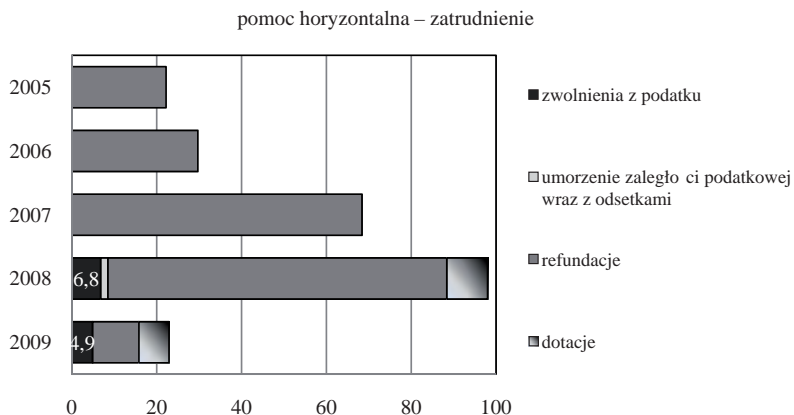
Ze zgromadzonych danych wynika, że zwolnienia podatkowe jako instrumenty pomocy publicznej są najczęściej wykorzystywane w ramach pomocy regionalnej. Warunki udzielania pomocy regionalnej określone zostały w ramach rozporządzeń ministerialnych (np. w sprawie udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną), a ich uszczegółowienie znajduje się zazwyczaj w indywidualnych uchwałach rad gmin. Uchwały podejmowane przez gminy w tym zakresie najczęściej nie podlegają notyfikacji (chyba że są to projekty programów pomocy indywidualnej). Pomoc inwestycyjna jest tu adresowana do przedsiębiorców inwestujących w działalność i rozwój, w tym na nowe inwestycje w środki trwałe, a także w wartości niematerialne i prawne. Pomoc inwestycyjna traktuje w sposób szczególny małych i średnich przedsiębiorców, korzystających najczęściej z po-

mocy udzielanej na podstawie uchwał systemowych, których celem bezpośrednim jest zapewnienie rozwoju gospodarczego, a efektem pośrednim przyrost miejsc pracy<sup>2</sup>.



**Rys. 6.** Wartość wsparcia udzielonego w formie zwolnienia z podatku na tle ważniejszych instrumentów stosowanych w ramach pomocy horyzontalnej (na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw) w gminach w latach 2005-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].



**Rys. 7.** Wartość wsparcia udzielonego w formie zwolnienia z podatku na tle ważniejszych instrumentów stosowanych w ramach pomocy horyzontalnej (na zatrudnienie) w gminach w latach 2005-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport o pomocy... 2006, 2007, 2008, 2009, 2010].

<sup>2</sup> Szczególny rodzaj pomocy publicznej może być stosowany w ramach tzw. wyłączeń grupowych, które obejmują ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Pomoc udzielana w formie zwolnień podatkowych w ramach pomocy regionalnej w 2005 r. stanowiła aż 68% ogólnej wartości pomocy udzielonej przez gminy. I choć w latach następnych jej wartość stopniowo zmniejszono (w 2006 r. było to zaledwie 23% ogólnej wartości pomocy udzielonej przez gminy), to i tak zawsze odznaczała się największym udziałem w strukturze systemu lokalnego wsparcia fiskalnego (por. rys. 5). W kontekście bowiem pomocy horyzontalnej zwolnienia w podatkach lokalnych nie odgrywały aż tak istotnej roli, ponieważ wsparcie przeznaczone na realizację celów horyzontalnych przybierało częściej postać refundacji lub dotacji (por. rys. 6 i 7).

## 5. Zakończenie

Działalność gmin na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego stanowi, oprócz zaspokajania bieżących potrzeb samorządów lokalnych, jeden z ważniejszych obszarów polityki rozwoju. Samorządowy system wspierania rozwoju gospodarczego jest tu w dużej mierze zorientowany na bezpośrednie przysporzenie korzyści finansowych przedsiębiorcom działającym na lokalnych obszarach. Istotnymi instrumentami, za pomocą których gminy mogą realizować swoją politykę progospodarczą, są zwolnienia podatkowe, które w dużej mierze wykorzystywane są w ramach pomocy regionalnej (zwolnienia w ramach pomocy horyzontalnej mają tu znaczenie marginalne).

Należy wskazać, że choć gama instrumentów polityki progospodarczej w zakresie przyznawania systemowych, indywidualnych i uznaniowych zachęt ekonomicznych przez samorządy terytorialne nie jest zbyt duża, to zachęty te należą do grupy działań pożądaných przez podmioty gospodarcze funkcjonujące na obszarach gmin. Należy również podkreślić, że system wsparcia publicznego oparty na subsydiach podatkowych skutkujący zawsze zmniejszonymi wpływami do budżetów lokalnych w krótkim okresie czasu, w dłuższej perspektywie przynosi wiele korzyści. Perspektywnym rezultatem tworzenia tego typu zachęt na lokalnym rynku jest bowiem późniejszy wzrost dochodów budżetowych, pojawiający się na skutek zwiększonych wpływów nie tylko z podatków lokalnych, lecz także z podatków dochodowych płaconych przez przedsiębiorstwa i zatrudnionych w nich mieszkańców gminy.

## Literatura

- Burzyński J., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Zasady udzielania i dokumentacja (poradnik dla gmin)*, ODDK, Gdańsk 2008.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Choroszczak J., Mikulec M., *Pomoc publiczna a rozwój firmy. Szanse i zagrożenia*, Poltext, Warszawa 2009.
- Etel L., *Podatek od nieruchomości, rolny i leśny*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Filipiak B., *Drugi i trzeci sektor w realizacji zadań publicznych. Wybrane problemy teorii i praktyki*, WSIE, Szczecin 2004.

- Kosikowski C., *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku*, UOKiK, Warszawa 2006.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 roku*, UOKiK, Warszawa 2007.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 roku*, UOKiK, Warszawa 2008.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 roku*, UOKiK, Warszawa 2009.
- Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorstwom w Polsce w 2009 roku*, UOKiK, Warszawa 2010.
- Skowrońska M., Szarmach A., *Pomoc publiczna w praktyce Miasta Torunia*, [w:] *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, „Dom Organizatora”, Toruń 2008.

## EXEMPTIONS FROM LOCAL TAXES AS INSTRUMENTS OF PUBLIC AID IN LOCAL GOVERNMENTS

**Summary:** Public aid for entrepreneurs is an active form of state's influence on economy. State agencies, through the application of such instruments, stimulate the economic processes. Self-government is an active element in the network of public support contributing considerably to the development of local businesses. This article describes major considerations given to public aid and its role in market economy, with the focus on existing possibilities of interventionism by local governments.