

Urszula Markowska-Przybyła

SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEC SEKTORA MŚP – ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POMOCY PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Konkurencja, przedsiębiorczość, własność prywatna to nieodzowne atrybuty gospodarki wolnorynkowej. Ich urzeczywistnienie obserwuje się w szczególności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Rola tego sektora zauważona została w świecie stosunkowo niedawno, bo dopiero w latach siedemdziesiątych XX w.; w Polsce w zasadzie dopiero w ostatnich latach podkreślana jest rola małych i średnich przedsiębiorstw, a w dodatku głównie jako element polityki przeciwdziałania bezrobociu. Tymczasem praktyka gospodarek krajów wysoko rozwiniętych wskazuje, że wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, będących elementami większych systemów – *clusterów* (gron, sieci), jest współcześnie najlepszym sposobem na rozwój gospodarczy regionów i krajów.

Samorząd terytorialny jest podmiotem szczególnie zainteresowanym rozwojem sektora MŚP i jednocześnie zań odpowiedzialnym. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie jego roli we wspieraniu rozwoju tego sektora, z uwzględnieniem zagadnień związanych z pomocą publiczną dla MŚP.

2. Szczególne znaczenie sektora MŚP

Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce są oznaką konkurencji w gospodarce. Ich rola w tej materii jest na tyle istotna, że państwo, chcąc wspierać konkurencyjność, decyduje się na ingerencję w mechanizm rynkowy i wspiera właśnie ten sektor. Nawet w Unii Europejskiej, której działalność obejmuje tworzenie systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym w celu osiągnięcia nadrzędnych celów ustanowionych w Traktacie o utworzeniu Wspólnot Europejskich [16, art. 3], zezwala się na pomoc publiczną¹ dla MŚP (zob. [14; 15, art. 103]). Także w Polsce zgodnie z ustawą o swobodzie działal-

¹ Z definicji naruszającą lub grożącą naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw.

ności gospodarczej [17, art. 5, 103], państwo stwarza – z poszanowaniem zasad równości i konkurencji – korzystne warunki do funkcjonowania i rozwoju mikro-przedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym może np. udzielać przedsiębiorcom pomocy publicznej.

W literaturze często podkreślana jest rola sektora MŚP (zob. [2; 5]). „Dojrzałe podejście” zwraca uwagę przede wszystkim na to, że terytorialne systemy produkcyjne (w których uczestniczą MŚP) są obecnie uznawane, w kontekście globalizacji i nasilającej się konkurencji światowej, za najlepszy sposób zorganizowania produkcji, od którego w istotnym stopniu zależy konkurencyjność gospodarki regionu [7, s. 54]. Współcześnie przewaga jednych przedsiębiorstw nad innymi wynika z ich lokalizacji w terytorialnie zorganizowanych systemach produkcji², a przewaga konkurencyjna regionów tworzona jest dzięki istnieniu tych systemów. Rośnie jednocześnie rola gospodarek regionalnych, które stanowią obecnie „główne jądro przestrzenne systemu gospodarki globalnej” [8].

Można mówić o czterech rodzajach oddziaływania rozwoju przedsiębiorczości na rozwój danej jednostki terytorialnej [1, s. 6]:

1) bezpośrednim (przyrost miejsc pracy, wzrost bazy podatkowej, czyli sumy opłat i podatków wpływających do budżetu lokalnego z tytułu prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej, wzrost inwestycji zaspokajających różne lokalne potrzeby);

2) pośrednim (praca jest swego rodzaju „oknem na świat”, lokalna gospodarka – fundamentem społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa – nośnikiem postępu, tworzone są miejscowe elity);

3) poprzez wywołanie tzw. efektu mnożnikowego (generowanie innych korzystnych zdarzeń albo zwiększenie skuteczności już uprawianych dziedzin), poprzez inwestycje (miejskie) i kontraktowanie usług w lokalnych przedsiębiorstwach z wykorzystaniem własnej siły roboczej i lokalnych materiałów, przyciąganie inwestycji, programów i dotacji, które poszukują miejsc dynamicznego rozwoju, przedsięwzięcia angażujące kapitał publiczny i prywatny;

4) poprzez zmianę postawy obywateli – samodzielne rozwiązywanie problemów, zaspokajanie potrzeb w wyniku inicjatywy i własnej aktywności, a nie uzależniania się od urzędowych struktur świadczenia pomocy.

Z tych też względów ważnym partnerem państwa w realizacji polityki regionalnej stał się samorząd terytorialny.

3. Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny jest powołany do wykonywania części zadań publicznych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do ustalania podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności między państwo i samorząd stosuje się

² W postaci gron, clusterów, okręgów przemysłowych itp., zob. np. [4; 6].

zasadę subsydiarności. Samorząd terytorialny jest instrumentem decentralizacji władzy publicznej i należy zaznaczyć, że roli samorządu nie można sprowadzić do roli wykonawcy określonych zadań w strukturze państwa. Samorząd powinien być traktowany jako samorządząca się społeczność lokalna, w której kształtuje się kultura polityczna i odpowiedzialność przez włączanie ludzi w procesy podejmowania decyzji odnoszących się do warunków ich życia [11, s. 71-77; 12, s. 63-70].

Samorząd terytorialny realizuje zadania własne oraz zadania zlecone. Wśród wielu zadań samorządu podejmowane powinny być także te, które mają na celu wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw. Sfera działań w zakresie wsparcia MŚP w dużym stopniu pozostaje w gestii właściwych organów samorządu terytorialnego, gdyż żaden z aktów prawnych nie zawiera enumeratywnego wyliczenia zadań samorządu terytorialnego w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Lista przykładowych zadań własnych gminy (zob. ustawa [21, art. 6, 7]) nie zawiera sformułowań dotyczących wspierania przedsiębiorczości, choć istotna jest tu tzw. generalna klauzula kompetencyjna – do zakresu działania gminy należą bowiem „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”³. Ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie wojewódzkim również nie wskazują bezpośrednio zadań wspierających rozwój małych i średnich firm. Pośrednio stwierdza to m.in. zapis mówiący, że do zadań publicznych wykonywanych przez powiat należy przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy [19, art. 4]. Do zakresu działań samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 3), w szczególności do obowiązków tego samorządu należy określenie strategii rozwoju województwa, która to strategia powinna m.in. uwzględniać cele związane z podnoszeniem aktywności gospodarczej oraz podnoszeniem poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz pobudzanie aktywności gospodarczej [20, art. 11]. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy.

Inne akty prawne mniej lub bardziej pośrednio nakazują wspieranie rozwoju MŚP, wśród nich wspomniana ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Wprowadzie zadania wspierania przedsiębiorczości są słabo akcentowane w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, jednak praktycznie prawie każde działanie jednostki samorządu terytorialnego mniej lub bardziej pośrednio oddziałuje na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Najogólniej instrumenty oddziałujące na sektor MŚP można podzielić na dochodowe i wydatkowe [3, s. 8 i nast.].

W grupie instrumentów dochodowych znajdują się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lo-

³ Podobna klauzula znajduje się w ustawie o samorządzie województwa [20, art. 3].

kalnych⁴. W odróżnieniu od gmin, powiaty i województwa nie dysponują dochodami publicznoprawnymi z tytułu podatków i opłat lokalnych, nie mają więc możliwości stosowania instrumentów dochodowych.

Instrumentów wydatkowych jest znacznie więcej niż instrumentów dochodowych. Najważniejsze w tej grupie wydają się być inwestycje. Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności danej jednostki terytorialnej. Inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków życia oraz polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Inwestycje mogą również wpływać na rynek pracy, nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale również w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu. Wysoka dynamika inwestycji wykorzystywana jest przez wiele samorządów także jako informacja promocyjna.

Obok nakładów czysto inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarstwu (agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne, fundusze poręczeniowo-kredytowe). W grupie instrumentów wydatkowych znajdują się również instrumenty informacyjno-promocyjne. Instrumentem wspierania przedsiębiorczości jest także współpraca władz samorządowych ze środowiskiem zewnętrznym. W tym zakresie mieści się lobbing polityczny i kontakty z różnego rodzaju instytucjami (agencjami) rządowymi, a także nawiązywanie współpracy z otoczeniem, np. w postaci związków gmin bliźniaczych (partnerskich), zwłaszcza gdy dochodzi do nawiązywania kooperacji między przedsiębiorstwami na tym tle. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego należącymi do różnych państw może być prowadzona w dwóch formach: jako współpraca międzyregionalna lub transgraniczna⁵, w tym szczególnie euregionalna.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości podzielić można także w sposób następujący [3, s. 21 i nast.]:

- 1) działania mające na celu tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej;
- 2) działania promocyjno-organizacyjne, mające na celu:

- a) zapewnienie przedsiębiorcom potencjalnie zainteresowanym podjęciem lub rozszerzeniem działalności na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego pełnej informacji o warunkach takiego przedsięwzięcia,

⁴ Gminy mogą również (poza stosowaniem ulg) odraczać, umarzać, rozkładać na raty podatki i opłaty stanowiące ich dochody oraz zaniechać ich poboru. Ponadto, w przypadku podatków i opłat stanowiących w całości dochody gmin, lecz pobieranych przez urząd skarbowy, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek.

⁵ Współpraca międzyregionalna ma miejsce wówczas, gdy wykracza poza relacje przygraniczne, dotyczy współpracy regionów niekoniecznie graniczących ze sobą jednostek z dwóch lub więcej państw, współpraca transgraniczna dotyczy jednostek położonych przy granicy państwowej z dwóch lub więcej państw [11, s. 324-325].

b) ułatwienie (w granicach kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego) załatwiania formalności z tym związanych,

c) promocję przedsiębiorstw działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego;

3) tworzenie korzystnych warunków finansowych do podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej;

4) bezpośrednie lub pośrednie dofinansowanie; w charakterze pomocy publicznej; instrument ten zostanie potraktowany w dalszej części bardziej szczegółowo.

4. Pomoc publiczna

Pomoc publiczna w Polsce została dostosowana do wymogów Unii Europejskiej. W myśl ustawy [18, art. 1] pomoc publiczna jest to pomoc państwa spełniająca przesłanki określone w art. 87 ust. 1 Traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich, jest więc to pomoc udzielana przez państwo członkowskie UE lub ze źródeł państwowych, w jakiegokolwiek formie, która to pomoc 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.

Pomoc publiczna w szczególności może przyjmować następujące formy:

- 1) dotacji i ulg podatkowych,
- 2) subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych,
- 3) „miękkiego kredytowania” (np. preferencyjnych pożyczek),
- 4) poręczeń i gwarancji kredytowych [10].

Podmiotem udzielającym pomocy publicznej jest organ administracji publicznej lub inny podmiot, który jest do tego uprawniony, w tym przedsiębiorca publiczny [18, art. 2]⁶. Podmiotem tym może być także organ jednostki samorządu terytorialnego. Analiza wsparcia sektora MŚP przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach udzielanej pomocy publicznej jest utrudniona, ponieważ niektóre organy udzielające pomocy nie wypełniły ciążącego na nich obowiązku ustawowego i nie dostarczyły sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej. W szczególności dotyczy to właśnie organów jednostek samorządu terytorialnego. Otrzymano od nich: 7 sprawozdań (z 16 województw), 263 sprawozdań (z 379 powiatów), 1328 sprawozdań (z 2489 gmin istniejących w Polsce)⁷.

⁶ Do organów udzielających pomocy, które w 2004 r. były zobowiązane do przekazywania sprawozdań, należy zaliczyć: właściwych ministrów, prezesów agencji, organy jednostek samorządu terytorialnego, prezesów funduszy. Podmiotów uprawnionych do udzielania pomocy publicznej jest ok. 3,5 tys. [10, s. 5].

⁷ Do organów udzielających pomocy, które w 2004 r. były zobowiązane do przekazywania sprawozdań do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, należy zaliczyć: właściwych ministrów, prezesów agencji, organy jednostek samorządu terytorialnego, prezesów funduszy, w tym w szczególności: Ministra Finansów, Ministra Gospodarki i Pracy, Ministra Infrastruktury, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Środowiska, Ministra Nauki i Informatyzacji, Ministra Edukacji Narodowej

W 2004 r. wartość pomocy publicznej udzielona w Polsce wyniosła 16 400,6 mln zł, co stanowi 1,9% PKB⁸. Wartość udzielonej pomocy w roku 2004, z wyłączeniem pomocy w transporcie (7 591,3 mln zł), wyniosła 8 809,3 mln zł, co stanowi 1% PKB.

Pomoc publiczna w 2004 r. przybierała przede wszystkim formę dotacji i ulg podatkowych (74,9% udzielonej pomocy), w znacznie mniejszym stopniu pozostałe formy (15,8% – subsydia kapitałowo-inwestycyjne, 5,8% – poręczenia i gwarancje kredytowe, 3,5% – miękkie kredytowanie).

Pomoc publiczna w 2004 przeznaczona została na pomoc horyzontalną (50,5%), sektorową (32%), regionalną (9,7%), pozostałą (7,8%). Bezpośrednio na rozwój sektora MŚP przeznaczone zostało 67,5 mln zł czyli 0,77% wartości pomocy publicznej udzielonej w 2004 r. Dla porównania, pomoc restrukturyzacyjna dla sektora górnictwa węgla wyniosła 2289,1 mln zł, dla sektora budownictwa okrętowego – 529,9 mln zł.

Do największych dysponentów pomocy publicznej w roku 2004 zaliczyć należy: naczelników urzędów skarbowych i celnych – 36,3% ogólnej wartości pomocy, Ministra Skarbu Państwa – 13,4%, Ministra Gospodarki i Pracy – 11,5% ogólnej wartości pomocy oraz Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 10,9%. Łączna wartość pomocy udzielonej przez te organy wyniosła 6348,2 mln zł (72,1% ogólnej wartości pomocy). Organy jednostek samorządu terytorialnego udzieliły łącznie pomocy publicznej o wartości 528,5 mln zł, czyli niecałe 6% ogólnej wartości pomocy publicznej w Polsce, największy udział w tej pomocy mają gminy. Bezpośrednio na rozwój sektora MŚP (jednostki samorządu terytorialnego – JST) przeznaczyły 14,8 mln zł, tj. 10,7% udzielonej przez siebie pomocy (tab. 1)⁹.

i Sportu, Prezesa (Zarząd) Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezesów Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Prezesa (Radę Nadzorczą) Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Dyrektora Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, dyrektorów regionalnych instytucji finansujących, dyrektorów izb skarbowych i celnych oraz naczelników urzędów skarbowych i celnych (organy skarbowe i celne), marszałków województw, starostów powiatów, prezydentów, burmistrzów oraz wójtów gmin, wojewodów, Ochotnicze Hufce Pracy, przedsiębiorców publicznych [10, s. 5].

Dane te nie uwzględniają informacji o pomocy publicznej udzielonej w sektorze rolnictwa (w rozumieniu art. 32 TWE [16]). Szczegółowe zestawienia i charakterystyki przedstawiane w raporcie nie uwzględniają także pomocy w transporcie. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz w celu zapewnienia porównywalności danych przedstawianych w niniejszym raporcie z danymi przedstawianymi przez Komisję Europejską w przygotowywanym przez nią raporcie o pomocy publicznej udzielanej w krajach UE, tzw. *Scoreboard 1*, zaistniała konieczność zmiany sposobu przedstawiania i agregowania danych o udzielonej pomocy publicznej oraz jej dostosowania do metodologii stosowanej przez Komisję Europejską. Oznacza to przede wszystkim, iż w raportach nt. pomocy publicznej dokonuje się podziału pomocy publicznej na pomoc udzieloną w sektorze transportu i pomoc w innych sektorach.

Największa część pomocy publicznej udzielanej przez gminy i marszałków województw w 2004 r. była przeznaczona była na restrukturyzację, natomiast przez starostów powiatów – na zatrudnienie i szkolenia.

Tabela 1. Wartość łącznej pomocy publicznej udzielonej przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeznaczanej na rozwój MŚP w 2004 r.

JST	Wartość udzielonej pomocy publicznej		Wartość pomocy przeznaczanej bezpośrednio na rozwój MŚP	
	(w mln zł)	procent pomocy ogółem	(w mln zł)	procent pomocy na MŚP
Marszałkowice	13,8	0,156	0,4	2,899
Starostowie	141,6	1,607	8,9	6,285
Gminy	373,1	4,235	5,5	1,474
Razem	528,5	5,998	14,8	10,658

Źródło: [10, s. 22-25].

Nie oznacza to jednak, że jest to jedyna pomoc publiczna dla MŚP, a jedynie – pomoc bezpośrednia na rozwój MŚP. Pośrednio także inne tytuły jak szkolenia, badania i rozwój, pomoc regionalna służyły wspieraniu sektora MŚP.

Pomoc publiczną bezpośrednio na rozwój MŚP przeznaczyły także: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (14,8 mln zł), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (2,1 mln zł), PFRON (1,2 mln zł), regionalne instytucje finansujące (25,9 mln zł), organy skarbowe i celne (8,2 mln zł) oraz wojewodowie (0,4 mln zł).

Jednostki samorządu terytorialnego w bardzo niewielkim stopniu uczestniczą w udzielaniu pomocy publicznej, szczególnie bezpośrednio na rozwój sektora MŚP. Należy jednak zwrócić uwagę, że wartości te wynikają głównie z charakteru pomocy udzielanej przez te organy. W większości jest to pomoc o niewielkich jednostkowych wartościach, mająca charakter operacyjny, która po akcesji kwalifikowana była jako pomoc *de minimis* i dlatego nie została uwzględniona w raporcie za rok 2004¹⁰.

Główną formą pomocy publicznej udzielonej przez gminy było umarzanie należności podatkowych, natomiast starostwa i marszałkowice udzielali pomocy publicznej przede wszystkim w formie dotacji.

Małym i średnim przedsiębiorstwom w 2004 r. przyznano łącznie 41,1% ogółu pomocy publicznej (24,5% – przedsiębiorstwom małym, 16,6% – średnim). Dla prywatnych przedsiębiorstw przeznaczono 53,6% pomocy¹¹. Oznacza to poprawę rela-

¹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Komisji Europejskiej [13], pomoc, która nie przekracza kwoty 100 tys. euro dla danego beneficjanta w dowolnym trzyletnim okresie, nie wpływa na handel między państwami członkowskimi i/lub nie zakłóca bądź nie zagraża zakłóceniem konkurencji i dlatego nie podlega przepisom art. 87 ust. 1 TWE. W związku z powyższym pomoc *de minimis* udzielona w roku 2004 nie została uwzględniona w niniejszym raporcie (ok. 160 mln zł).

¹¹ 46,2% pomocy przeznaczone zostało dla: przedsiębiorstw państwowych (5,7%), jednoosobowych spółek skarbu państwa (17,2%), spółek akcyjnych i spółek z o. o., w stosunku do których Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego oraz państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna są podmiotami dominującymi (22,9%), oraz dla spółek, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% akcji lub udziałów (0,4%) [10, s. 18].

cji: w 2003 r. aż 80% pomocy przeznaczonej było dla dużych przedsiębiorstw, a 21,2% dla przedsiębiorstw prywatnych¹².

Opracowany *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010* zakłada wsparcie działań o charakterze horyzontalnym zwłaszcza na rzecz przedsiębiorstw sektora MŚP [9, s. 26]. Jest to pierwszy z priorytetów jednego z dwóch celów szczegółowych *Programu*. Priorytet ten wynika z celu głównego *Programu* – skorelowania polityki pomocy publicznej w Polsce ze standardami i tendencjami w Unii Europejskiej.

5. Zakończenie

Wprawdzie żadne zapisy ustawowe nie nakazują wprost jednostkom samorządu terytorialnego wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, jednak inne ustawowo zapisane cele – jak pobudzanie wzrostu gospodarczego, aktywizacja rynku pracy – pośrednio wymuszają poniekąd takie zadanie. Role pełnioną przez małe i średnie firmy w gospodarce lokalnej i regionalnej trudno przecenić, niestety w Polsce w ostatnich latach jest ona postrzegana głównie przez pryzmat efektu zatrudnieniowego. Zbyt silnie skojarzona jest z polityką przeciwdziałania bezrobociu, słabiej natomiast – z polityką rozwoju regionalnego, którą współrealizuje samorząd terytorialny. Widoczne jest to m.in. w strukturze pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorcom. Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw (jako pomoc horyzontalna) jest uważana za jedną z najmniej naruszających zasady konkurencji. Struktura polskiej pomocy publicznej wprawdzie znacznie się poprawiła (a jej wielkość się zmniejszyła), ale wciąż rozmiary pomocy sektorowej (np. dla sektora górnictwa węgla kamiennego, sektor budownictwa okrętowego), struktura pomocy horyzontalnej (znaczący udział pomocy na restrukturyzację) na tle pomocy kierowanej na rozwój MŚP nie wyglądają korzystnie. W UE-15 w 2003 r. na pomoc publiczną przeznaczono 0,57% PKB, pomoc horyzontalna stanowiła 79% wartości środków pomocy publicznej, natomiast na rozwój MŚP przeznaczono 13% środków (w Belgii 32%, we Włoszech 33%).

Jednostki samorządu terytorialnego w niewielkim tylko stopniu uczestniczą w udzielaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a szczególnie w pomocy przyznawanej na rozwój MŚP. Pomoc publiczna udzielana jest przede wszystkim przez jednostki centralne – ministerstwa, agencje i fundusze. Słabością polskich jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza powiatów i województw, jest w ogóle niewielka ich samodzielność (niewielkie dochody własne¹³), co przekłada się na aktywność prowadzonej polityki także wobec MŚP.

¹² Dane dotyczą pomocy publicznej z wyłączeniem pomocy w transporcie [10, s. 18].

¹³ W 2003 r. dochody własne stanowiły: 11,3% wszystkich dochodów powiatowych, 15,9% dochodów województw, 47,3% dochodów gmin, 52,7% miast na prawach powiatu [11, s. 225].

Literatura

- [1] Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
- [2] Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Studia i Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych nr 243, Warszawa 1997.
- [3] Dziemianowicz W. i in., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.
- [4] Gancarczyk J., Gancarczyk M., *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści sieci*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3.
- [5] *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, red. M. Strużyński, Warszawa, PWE 2004.
- [6] Olejniczak K., *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 2.
- [7] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- [8] Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Tomidajewicz, AE, Poznań 2003.
- [9] *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, marzec 2005.
- [10] *Raport o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, listopad 2005.
- [11] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Dom Organizatora, Toruń 2005.

Akty prawne

- [12] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, P. Swianiewicz (red.), Warszawa 1997.
- [13] Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 69/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w ramach zasady *de minimis*, Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001.
- [14] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla MŚP, Dz. Urz. WE L 10.
- [15] Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r., Dz. Urz. UE L 142.
- [16] Traktat o utworzeniu Wspólnot Europejskich
- [17] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU 2004 nr 173, poz. 1807.
- [18] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU 2004 nr 123, poz. 1291.
- [19] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578.
- [20] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, DzU nr 91, poz. 561.
- [21] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU nr 16, poz. 95.

LOCAL GOVERNMENT TOWARDS SME SECTOR – WITH SPECIAL CONSIDERATION OF PUBLIC AID

Summary

The paper presents the special role of small and medium-sized enterprises sector (SME sector) in regional economy as well as local government's tasks (as entity particularly interested and responsible for supporting this sector) – taking especially public aid into consideration.

Urszula Markowska-Przybyła – dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.