

**WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
PRZEZ
SAMORZĄD TERYTORIALNY**

**Wojciech Dziemianowicz
Marta Mackiewicz
Elżbieta Malinowska
Wojciech Misiąg
Marcin Tomalak**

Warszawa 2000

Autorzy:
Wojciech Dziemianowicz
Marta Mackiewicz
Elżbieta Malinowska
Wojciech Misiąg (red.)
Marcin Tomalak

Redakcja, korekta:
Małgorzata Stachowiak

© Copyright by Polska Fundacja Promocji i Rozwoju
Małych i Średnich Przedsiębiorstw

Projekt serii:
Tadeusz Korobkow

Projekt okładki:
Jakub Osiński

Publikacja została przygotowana i wydana dzięki finansowemu wsparciu
Unii Europejskiej

ISBN 83-88251-1-2

Wydanie I
Nakład 2000 egzemplarzy



Opracowanie wydawnicze, skład, druk i oprawa PAB-Font s.c.
00-310 Warszawa, ul. Odrowąża 9
tel.: 814 10 34; fax: 675 65 17

Spis treści

1. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości	7
1.1. Instrumenty dochodowe	8
1.2. Instrumenty wydatkowe	9
1.3. Zewnętrzne środki finansowe	16
1.4. Działania rządu wspierające MSP w zakresie uczestnictwa MSP w programach unijnych oraz finansowania zewnętrznego	17
2. Prawne aspekty wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego	19
2.1. Najważniejsze akty prawne regulujące wspieranie przedsiębiorczości	19
2.1.1. Konstytucja RP	19
2.1.2. Inne ustawy	20
2.2. Prawna klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości	21
2.3. Ogólne zasady wspierania przedsiębiorczości	22
2.4. Warunki dopuszczalności stosowania różnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości	26
2.4.1. Inwestycje w infrastrukturę	27
2.4.2. Działania promocyjno-organizacyjne	31
2.4.3. Ogólne preferencje finansowe	33
2.4.4. Pomoc publiczna	34
2.4.5. Preferencje lokalne	40
2.5. Wnioski	40
3. Budżetowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości	42
3.1. Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy	44
3.2. Rola inwestycji samorządowych w rozwoju przedsiębiorczości	60
3.2.1. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku	62
3.2.2. Wydatki inwestycyjne gmin w latach 1991 – 1999	66
3.2.3. Kierunki inwestowania w gminach	76
3.2.4. Wydatki inwestycyjne jednostek powiatowych i wojewódzkich w 1999 roku	86
4. Wspieranie przedsiębiorczości w opinii lokalnych władz samorządowych	89
4.1. Ankieta do władz lokalnych	89
4.2. Charakterystyka badanej próby	90
4.2.1. Struktura administracyjna i ludnościowa	90
4.2.2. Budżety badanych gmin	99

4.2.3. Podmioty gospodarcze	100
4.2.4. Stopa bezrobocia	102
4.3. Instrumenty dochodowe	103
4.3.1. Podatek od nieruchomości	104
4.3.2. Podatek od środków transportowych	107
4.3.3. Inne podatki	109
4.4. Instrumenty wydatkowe	109
4.4.1. Obligacje i kredyty inwestycyjne	110
4.4.2. Inwestycje	110
4.4.3. Finansowanie rozwoju przedsiębiorczości	113
4.4.3.1. <i>Dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych</i> <i>z podmiotami, w których udziały ma gmina</i>	113
4.4.3.2. <i>Dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć</i> <i>realizowanych przez innych lokalnych przedsiębiorców</i> ...	114
4.4.3.3. <i>Dotowanie organizacji wspierających rozwój</i> <i>przedsiębiorczości, w których udziały ma gmina</i>	114
4.4.3.4. <i>Dotowanie innych organizacji wspierających rozwój</i> <i>przedsiębiorczości</i>	114
4.4.4. Udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych	115
4.5. Współpraca gospodarcza	115
4.5.1. Przedsiębiorstwa z dominującym udziałem gminy	115
4.5.2. Usługi kupowane przez gminę od lokalnych przedsiębiorstw	116
4.5.3. Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych	116
4.5.4. Szkolenia i doradztwo	116
4.5.5. Instytucje otoczenia biznesu	118
4.6. Bezrobocie	120
4.7. Promocja i strategia wspierania przedsiębiorczości	121
4.7.1. Inkubatory przedsiębiorczości	121
4.7.2. Rozwój infrastruktury i uzbrojenie terenu	122
4.7.3. Promocja gminy i inne instrumenty	122
4.7.4. Gminne programy pomocy dla małych firm	123
4.7.5. Promocje gminy i lokalnych produktów	123
4.8. Bariery rozwoju przedsiębiorczości w gminach	124
4.9. Formy wspierania przedsiębiorczości w gminie	125
4.10. Regionalne zróżnicowanie wyników badań	127
4.10.1. Instrumenty dochodowe	128
4.10.2. Instrumenty wydatkowe	128
4.10.3. Współpraca gospodarcza	129
4.10.4. Wnioski z analizy zróżnicowania terytorialnego	129
5. Wnioski	131
Załączniki	136

Wstęp

Niniejszy raport, opracowany w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową na zlecenie Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw poświęcony jest finansowym aspektom działalności jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

Centralną część raportu stanowi analiza budżetów samorządowych przeprowadzona z punktu widzenia najważniejszych instrumentów wspierania przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym – wydatków na inwestycje infrastrukturalne oraz ulg i zwolnień podatkowych. Analizę budżetową, stanowiącą rozdział 3 raportu, poprzedzają rozdziały zarysowujące kontekst dla analizy budżetowej. Prezentujemy więc krótko rodzaje instrumentów, jakie są lub mogą być stosowane dla wspierania przedsiębiorczości (rozdział 1), a następnie – prawne podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego służącej rozwojowi aktywności gospodarczej i wspieraniu lokalnych firm i rynków (rozdział 2).

W rozdziale 4 przedstawiamy wyniki przeprowadzonej przez nas ankiety, której celem było głównie rozpoznanie tych zjawisk, które „gubią się” w oficjalnych statystykach finansowych. Przy pomocy ankiety chcieliśmy również uzyskać informacje o stosunku władz samorządowych do problemów wspierania przedsiębiorczości, o ich ocenie trudności i barier, jakie działalność taka napotyka.

Otrzymane przez nas odpowiedzi stanowią 4-procentową próbę, dającą już dobry obraz problemu. Wydaje się przy tym, że mały odsetek otrzymanych odpowiedzi ankiet z gmin wiejskich sam w sobie jest ważną informacją – działania wspierające przedsiębiorczość pozostają domeną władz gmin miejskich, odnosimy wręcz wrażenie, że nawet w gminach wiejskich hasło „wspieranie przedsiębiorczości” nie kojarzy się z działaniami na rzecz rolnictwa.

Podsumowaniem raportu są wnioski i rekomendacje zawarte w rozdziale 5. Oprócz syntetycznej oceny procesów wspierania przedsiębiorczości będącej wynikiem przeprowadzonych przez nas badań, formułujemy również propozycje i rekomendacje dotyczące zmian systemowych służących aktywizacji działań samorządu terytorialnego zmierzających do ożywienia działalności gospodarczej, wzrostu zatrudnienia i – co bynajmniej nie jest najmniej ważne – wzrostu dochodów samorządowych.

W aneksie do raportu zamieściliśmy materiały stanowiące dokumentację przeprowadzonej przez nas ankiety – formularz ankiety, pismo przewodnie, wykaz wylosowanych gmin oraz wykaz gmin, które nadesłały odpowiedzi na ankietę.

Integralną część raportu stanowi przekazywana Zleceniodawcy zestawiona przy użyciu programu SPSS baza danych zawierająca wyniki analizy statystycznej otrzymanych ankiet.

Rozdział 1.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Władze samorządowe stosują szereg działań, które mają na celu pobudzenie rozwoju gminy, najczęściej poprzez wpływ na warunki działalności gospodarczej.

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości musi uwzględniać czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Do najważniejszych czynników zewnętrznych zaliczyć można: globalizację gospodarki i ogólnoswiatową konkurencję o inwestycje zagraniczne (w tym konkurencję wewnątrz krajową), powiązania gospodarcze Polski z zagranicą oraz restrukturyzację polskiej gospodarki. W dużej mierze czynniki zewnętrzne determinują zachowania polskich gmin. To przecież gmina staje się głównym odbiorcą impulsów płynących z otoczenia zewnętrznego.

Obok gmin zasobnych w różnego rodzaju atuty, które sprzyjają prowadzeniu działalności gospodarczej, funkcjonują gminy leżące „na uboczu”, z dala od wielkich aglomeracji miejskich i głównych ciągów komunikacyjnych. Gminy te starają się zapobiec upadkowi zakładów pracy, starają się nie dopuścić do wzrostu bezrobocia, boją się wzrostu patologii. Poszukują one różnego rodzaju rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej. Rozwój społeczno-gospodarczy jest zarówno celem gmin zasobnych od wieków, jak i liderów dziesięcioletniej transformacji.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele opracowań obrazujących z jednej strony mechanizmy powstawania różnego rodzaju trudności w układach lokalnych, z drugiej zaś ścieżki wyjścia z krytycznych sytuacji. Opisywane są również gminy sukcesu, których doświadczenie powinno służyć innym.

Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że zarówno gminy bogate, jak i biedne wykorzystują praktycznie to samo instrumentarium w celu rozwoju przedsiębiorczości. Różnica może polegać na skali stosowanych instrumentów, zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym. Gminom zasobnym łatwiej jest, niż gminom biednym, zastosować poszczególne rozwiązania.

Autorzy opracowania „Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych” napisali w części poświęconej rozwojowi

wi lokalnej przedsiębiorczości, będącemu wynikiem działalności władz lokalnych, że „*Gmina jest pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem, dlatego (...) mechanizmy, które może stosować wpływają na działalność firm prywatnych*”¹. Praktycznie każde działanie gminy ma bezpośredni lub pośredni wpływ na lokalne firmy. Poniżej wymieniono szereg działań, które mogą i powinny być stosowane przez gminy w celu pobudzenia przedsiębiorczości. Przyjęto, że instrumenty wspierania przedsiębiorczości można podzielić najogólniej na dochodowe i wydatkowe. W tym podziale mieszczą się również różnego rodzaju działania organizacyjne służące m.in. tworzeniu klimatu przedsiębiorczości.

1.1. Instrumenty dochodowe

W tej grupie instrumentów znajdują się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Do podatków tych zaliczamy:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od środków transportowych,
- podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej,
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od posiadania psów.

Polityka gminy dotycząca m.in. wspierania przedsiębiorczości zaczyna się już na etapie określania stawek podatkowych, które nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych przez Ministerstwo Finansów. Mogą być natomiast niższe, na ile niższe – zależy to od polityki poszczególnych władz samorządowych.

System ulg i zwolnień podatkowych jest kolejnym w grupie instrumentów dochodowych. Należy jednak podkreślić, że stosowanie ulg przez gminy powinno być zawsze poddawane rzetelnej analizie z punktu widzenia opłacalności dla budżetu. Szczególnie w przypadku dużych inwestorów zagranicznych ulgi w

¹ *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, red.: E. Bończak–Kucharczyk, L. Cousins, K. Herbst, M. Stewart, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996.

podatku od nieruchomości, jakie uzyska inwestor, nie przekraczają promila jego obrotów, mogą powodować zaś duże uszczuplenie w budżecie gminy.

Gminy mogą również (poza stosowaniem ulg) odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących ich dochody. 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.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsza jest nie wysokość stawek, czy ulg, co stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy, już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji, mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków. Firmy potrzebują ponadto stabilizacji prawnej, chociażby w celu planowania działalności na przyszłość.

1.2. Instrumenty wydatkowe

Instrumentów tych jest znacznie więcej niż instrumentów dochodowych. Najważniejszymi z tej grupy instrumentów wydają się inwestycje dokonywane w gminie. Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy. Podkreślenia wymagają następujące aspekty inwestycji w kontekście wspierania przedsiębiorczości:

1. Inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków życia (np. kanalizacja) oraz polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. obwodnica miasta). Z punktu widzenia potencjalnego inwestora najważniejsze jest nie to, jaki odsetek ludności korzysta z kanalizacji, lecz odpowiedź na pytanie, czy inwestor będzie miał dostęp do oczyszczalni ścieków, czy parametry sieci energetycznej pozwalają uruchomić produkcję zgodnie z oczekiwaniami, czy bez problemu uzyska numery w centrali telefonicznej. Zwracamy uwagę na to, żeby pobudzając przedsiębiorczość (również przyciągając kapitał zewnętrzny), pamiętać o przygotowaniu się do przyjęcia tego kapitału;
2. Inwestycje w gminie 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 (odrębnym

- zagadnieniem jest np. zakup przez gminę usług, co również należy do instrumentów wydatkowych);
3. Istotne jest również planowanie inwestycji w okresie średniookresowym. Planowanie to ważne jest nie tylko z punktu widzenia inwestorów (wiedzą, jakich zmian mogą oczekiwać w ich najbliższym otoczeniu), ale przede wszystkim ze względu na konieczność zabezpieczenia środków na planowane inwestycje (kredyty, obligacje, pomoc zagraniczna);
 4. Inwestycje (i inne działania pobudzające rozwój przedsiębiorczości) mogą odbywać się wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami, co nie tylko skutkuje materialnymi efektami, ale również tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości;
 5. Inwestycje mogą być również realizowane wspólnie z innymi gminami. Idea tworzenia związków międzygminnych jest dość rozpowszechniona. Wystarczy wspomnieć, że w połowie 1998 r. działało 141 tego typu związków²;
 6. Wysoka dynamika inwestycji wykorzystywana jest przez wiele samorządów jako informacja promocyjna.

Obok nakładów czysto inwestycyjnych gminy mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarstwu (w tym działań realizowanych przez organizacje, w których posiada udziały gmina). Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości dokonywane są przez szereg instytucji, z których najważniejsze wydają się:

- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego,
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.,
- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne,
- fundusze poręczeniowo-kredytowe.

Celem działania **agencji rozwoju regionalnego i lokalnego** jest wspieranie szeroko rozumianego rozwoju regionalnego i lokalnego. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że dochodzi do częstej współpracy agencji z władzami samorządowymi. Szczególnie w agencjach rozwoju lokalnego samorządy lokalne posiadają udziały. Zakres działania agencji może być bardzo szeroki (niektóre z nich prowadzą fundusze poręczeniowo-kredytowe) i obejmować szereg działań wspierający rozwój społeczno gospodarczy danej gminy. Część agencji posiada duże doświadczenie w realizacji programów zagranicznych, co może okazać się bardzo przydatne w obliczu możliwości wykorzystania unijnych

² Zob. E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz; *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999.

środków przedakcesyjnych. Można postawić tezę, że i tak częsta współpraca władz samorządowych z agencjami ulegać będzie nasileniu. Obecnie działa w Polsce dość dobrze wykształcona sieć agencji rozwoju regionalnego. Ciągłe powstają natomiast agencje rozwoju lokalnego, które szczególnie na starcie potrzebują pomocy ze strony władz lokalnych. Często władze samorządowe są inicjatorem powstania agencji. Ponadto stosowane są różnego rodzaju formy wspierania tych instytucji, jak: udostępnienie lokalu, obniżenie stawki podatkowej, dofinansowanie pewnych działań.

Centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości i inne tego typu instytucje najczęściej zajmują się obsługą informacyjno-organizacyjno-prawną przedsiębiorstw (głównie małych i średnich). Instytucje te doradzają jak założyć firmę, służą informacją gospodarczą, prowadzą również różnego rodzaju szkolenia (większość z nich pełni funkcję ośrodków szkoleniowo-doradczych). Część tego typu ośrodków zajmuje się obsługą funduszy pożyczkowych, udziela kredytów. Wymienione przykłady działań pokazują wyraźnie, że instytucje te mogą odgrywać bardzo istotną rolę w rozwoju przedsiębiorczości. Wkład władz samorządowych w rozwój tego typu instytucji może być podobny do wspierania agencji rozwoju regionalnego i lokalnego. Należy jednak podkreślić, że wspieranie przez władze lokalne działań np. ośrodka wspierania biznesu pomaga w tworzeniu korzystnego klimatu dla przedsiębiorczości.

Ogólna zasada działania **inkubatorów przedsiębiorczości, centrów i parków technologicznych** sprowadza się do stwarzania przedsiębiorstwom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności na terenie danej instytucji. Lokalizujące się tu firmy korzystają z infrastruktury telekomunikacyjnej, mają zapewnione powierzchnie biurowe i produkcyjne, na miejscu korzystają z obsługi księgowej. W przypadku dobrze zorganizowanych parków technologicznych dochodzi do ścisłych związków między światem nauki i gospodarki. Podkreślenie, iż chodzi o centra dobrze zorganizowane jest istotne, ponieważ część tworzonych obecnie parków technologicznych odbiega od standardów przyjętych w krajach zachodnich. Może to spowodować rozczarowanie potencjalnych inwestorów zagranicznych, którzy wiążą z parkiem technologicznym ściśle określone oczekiwania, a oferuje się im poziom obsługi na zasadzie strefy przemysłowej lub inkubatora przedsiębiorczości.

Rozwój **funduszy poręczeniowo-pożyczkowych** jest prawdopodobnie najbardziej oczekiwany przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Z przyczynkowych badań nad instytucjonalnym modelem rozwoju regionalnego wynika,

że działające podmioty rozwoju województw podkreślają potrzebę zwiększenia zarówno liczby funduszy, jak i siły oddziaływania już działających³. Fundusze te mogą wspierać przedsiębiorców nie tylko pożyczkami i poręczeniami, ale również pomocą w uzyskaniu kredytu, subwencjami i grantami, wnoszeniem udziałów kapitałowych.

Wymienione instytucje należą do instytucji otoczenia biznesu, które zgodnie z teorią E. J. Blakely'ego tworzą bazę rozwoju, która jest jednocześnie jednym z czterech filarów rozwoju lokalnego⁴. Ich działalność jest istotna nie tylko ze względu na bezpośrednie kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami (doradztwo, udzielanie kredytów, informacja gospodarcza), ale również dzięki działaniom podnoszącym kwalifikacje miejscowej ludności (kursy i szkolenia). Dlatego znane są liczne przypadki, w których władze lokalne, jeśli nie mogą wesprzeć tych instytucji finansowo, czynią to innymi sposobami (np. udostępniają lokale).

W grupie instrumentów wydatkowych znajdują się również instrumenty informacyjno-promocyjne. W badaniach opinii inwestorów zagranicznych na temat warunków prowadzenia działalności w środowisku lokalnym⁵ wskazano na braki tego środowiska w zakresie:

- informacji o partnerach gospodarczych,
- informacji o polskiej gospodarce,
- informacji o środowisku lokalnym,
- informacji o firmach świadczących usługi biznesowe,
- firm konsultingowych,
- firm marketingowych⁶.

Badania te były przeprowadzone pięć lat temu i można stwierdzić – przynajmniej ilościowo – wzrost liczby instytucji świadczących wymienione wyżej usługi. Jednak wiele do życzenia pozostawia nadal jakość oferowanych przedsiębiorcom usług.

³ Zob. np. M. Mackiewicz, *Sieć instytucjonalna a polityka intraregionalna nowych województw*, *Rozwój regionalny*, nr I (4)/2000.

⁴ E.J. Blakely (1994), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi, s. 59-62.

⁵ *Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym*, raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR, Warszawa 1995.

⁶ J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym. Studium*. CBM Indicator, Warszawa 1996.

Coraz częściej gminy decydują się na opracowanie strategii promocji, jako części strategii rozwoju. Dążenie to wynika z chęci oszczędności środków i skoncentrowania wysiłków na konkretnych celach (inwestorzy zewnętrzni). W strategiach dąży się do stworzenia systemu obejmującego⁷:

- działania zachęcające do zainteresowania się daną gminą,
- działania z zakresu obsługi inwestora,
- działania mające na celu stworzenie możliwie silnych więzi inwestora z lokalnym środowiskiem gospodarczym oraz władzami lokalnymi.

Aby zachęcić inwestorów zewnętrznych do podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji w danej gminie produkowane są różne materiały promocyjne (foldery, broszury, filmy wideo, oferty inwestycyjne w internecie). Z roku na rok poprawia się jakość tych materiałów. Coraz więcej gmin posiada własne strony internetowe (oby aktualne) oraz produkuje materiały promocyjne na krążkach CD. Widoczne jest odejście od grubych monografii gmin – mało przydatnych inwestorowi i niepraktycznych w użyciu – w kierunku zwężonych ofert inwestycyjnych i elektronicznych nośników informacji. Zaobserwować można również zjawisko wspólnego promowania kilku gmin, np. całego powiatu.

Działania z zakresu obsługi inwestora mają na celu jak najszybsze i jak najsprawniejsze rozpoczęcie inwestycji. Znaczenia nabiera jakość obsługi w urzędzie, determinacja władz lokalnych, zdolność pokonywania biurokracji itp. Dlatego bardzo ważne jest, by w urzędzie gminy była wyodrębniona jednostka, lub przynajmniej stanowisko do spraw promocji przedsiębiorczości i obsługi inwestorów zewnętrznych. Osoby pracujące na tych stanowiskach powinny być odpowiedzialne m.in. za bezpośrednie kontakty z inwestorami.

W dobie globalizacji, kiedy częste przenoszenie produkcji nie jest faktem budzącym zdziwienie, szczególnego znaczenia nabierają działania mające na celu stworzenie możliwie silnych więzi inwestora z lokalnym środowiskiem gospodarczym oraz władzami lokalnymi. Oczywiście władze lokalne nie są w stanie zatrzymać inwestora „na siłę”, ale tworząc bardzo korzystny klimat wokół inwestycji, okazując pomoc np. w nawiązaniu współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami i zainteresowanie działaniami inwestora, powodują, że dana inwestycja silnie zakorzenia się w gminie.

⁷ Zob. W.Dziemianowicz (red.), *Inwestycje zagraniczne w gminie. Jak przyciągnąć, obsłużyć i zatrzymać inwestora*, Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Warszawa 1999.

Z promocją i obsługą inwestorów związane są **centra obsługi inwestorów (COI)**. Nie ma jednej reguły mówiącej o tym, w jaki sposób COI powinno być zorganizowane instytucjonalnie. COI organizowane są wewnątrz urzędów gminnych, powstają przy agencjach rozwoju regionalnego i lokalnego, także przy centrach wspierania biznesu itp. Istotne jest, by centrum obsługi inwestora dążyło do pełnienia funkcji ośrodka jednej wizyty (*one-stop centres*), czyli miejsca, w którym przedsiębiorca będzie mógł uzyskać wszelkiego rodzaju informacje o regionie, a także otrzyma pomoc w załatwieniu wszelkich formalności związanych z podejmowaniem działalności na terenie danej gminy. Jak widać wspieranie przez władze samorządowe centrów obsługi inwestorów powinno przybierać charakter nie tylko finansowy (dofinansowanie, użyczenie budynku *etc.*), ale również formalno-organizacyjny. Trudno bowiem wyobrazić sobie dobrze funkcjonujące centrum obsługi inwestora bez przychylności władz lokalnych oraz określonych zasad współpracy urzędu gminy z takim centrum w przypadku obsługi potencjalnych inwestorów i nowych przedsiębiorców.

Na zakończenie omawiania problemów związanych z instytucjonalnym zapleczem wspierania przedsiębiorczości, warto przytoczyć syntetyczne zestawienie celów różnych instytucji, z cytowanej już książki E.J. Blakley'a.

Tabela 1. Cele instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości na terenie gminy

Instytucje	Cele			
	Zakładanie nowych firm	Przyciąganie kapitału z zewnątrz	Wspieranie rozwoju istniejących firm	Rozwój innowacji i przedsiębiorczości
Agencje rozwoju lokalnego	X	X	X	X
Ośrodki doradczo-szkoleniowe	X		X	
Fundusze poręczeniowo-kredytowe	X		X	
COI, ośrodki jednej wizyty	X	X	X	
Centra wspierania biznesu	X		X	X
Inkubatory przedsiębiorczości	X			X
Parki technologiczne	X	X	X	
Strefy przemysłowe	X	X	X	

Źródło: E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousands Oaks – London – New Dehli, s. 180

Liczba instytucji, których rozwój powinny wspierać władze lokalne, nie jest nigdzie określona. Część z tych instytucji działa na zasadach komercyjnych, dlatego w dużym stopniu ich istnienie reguluje rynek. Istotne jest, by w przypadku większej liczby podmiotów wspierania przedsiębiorczości, tworzyły one układ instytucjonalny sieciowy, w którego centrum mogą pozostawać władze lokalne, ale głównie na zasadzie inspiratora pewnych działań. Osiągnięcie takiego stanu może ułatwić opracowanie strategii rozwoju gospodarczego gminy. W opracowaniu strategii powinny uczestniczyć oczywiście główne podmioty wspierające przedsiębiorczość, ale przede wszystkim podmioty te powinny mieć ściśle określone zadania do realizacji.

Krajobraz instytucjonalny wspierania przedsiębiorczości uzupełnia, a może tworzy jego rdzeń, **samorząd gospodarczy**. Współpraca samorządu lokalnego z samorządem gospodarczym nie jest łatwa, chociaż przynosi wiele pozytywnych efektów dla gminy. Często spotykanym problemem w środowisku lokalnym są inwestycje wielkich hipermarketów, które przez drobnych kupców postrzegane są jako zagrożenie ich bytu. Często inwestycje te są efektem działań promocyjnych władz lokalnych. W kontaktach władz lokalnych z miejscowym samorządem gospodarczym przewija się po raz kolejny problem klimatu przedsiębiorczości. Od władz lokalnych zależy, czy miejscowi przedsiębiorcy będą informowani i czuli się podmiotami decyzji polityków samorządowych. Dlatego ważne są następujące kwestie:

- opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (w tym, strategii inwestycyjnej i strategii promocji – w tym promocji lokalnych przedsiębiorstw),
- opracowanie programu prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych⁸,
- opracowanie przejrzystego systemu zachęt podatkowych,
- opracowanie systemu konsultacji i informowania przedsiębiorców o działaniach podejmowanych przez władze lokalne.

Ostatnim instrumentem wspierania przedsiębiorczości w gminach, który wymaga omówienia jest współpraca władz samorządowych ze środowiskiem zewnętrznym. W tym zakresie mieści się *lobbying* polityczny i kontakty z różnego rodzaju instytucjami (agencjami) rządowymi. Jednak sku-

⁸ Zob. przykład Iławy, w której bardzo szybko władze miasta uruchomiły procesy prywatyzacyjne usług komunalnych (G. Gorzelak, B. Jałowiecki, W. Dziemianowicz, W. Roszkowski, T. Zarycki, *Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Euroreg Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998.

teczność w osiągnięciu celów może być w tym przypadku dla wielu gmin ograniczona, ponieważ instrument ten stara się wykorzystać wiele gmin w Polsce. Z drugiej zaś strony należy wskazać inny rodzaj związków z otoczeniem, który o ile ma miejsce, przyjmuje nie zawsze właściwy charakter. Są to związki gmin bliźniaczych. Często bliskie kontakty gmin polskich z dużo bardziej zamożnymi gminami zagranicznymi ograniczają się do kurtuazyjnych wizyt, wymiany młodzieży i wspólnych imprez kulturalnych. Oczywiście to wszystko jest potrzebne, jednak można postawić tezę, że wymienione działania mogłyby zachodzić na tle wspierania nawiązywania kooperacji między przedsiębiorstwami. Poza tym przedstawiciele gmin zagranicznych mogą pełnić funkcję ambasadorów gmin polskich w danym kraju (i *vice versa*).

1.3. Zewnętrzne środki finansowe

Gminy poza korzystaniem ze swoich środków, mogą ubiegać się o fundusze zewnętrzne. Wsparcie finansowe na rozwój małej i średniej przedsiębiorczości (MSP) można uzyskać z funduszy oferowanych przez Unię Europejską oraz organizacje międzynarodowe. Pomoc ta może być udzielana w postaci grantów, subwencji, dotacji i darowizn oraz pożyczek i kredytów. Często spotykaną formą pomocy jest również pomoc techniczna np. doradztwo, ekspertyzy, pomoc szkoleniowa.

Programy pomocowe Unii Europejskiej od 1997 roku zmieniły swój charakter. Z instrumentów wspierających transformację społeczno-ekonomiczną stały się narzędziami wspomagającymi proces dostosowania państw aspirujących do członkostwa w UE.

W realizacji strategii dostosowawczej począwszy od 2000 roku dokonano podziału zadań na trzy programy: Program na rzecz spójności społeczno-gospodarczej Phare, ISPA i SAPARD.

W ramach Phare finansowane będą zintegrowane programy rozwoju regionalnego na obszarze wybranych województw przygotowujące polskie regiony do korzystania z Funduszy Strukturalnych. Programy rozwoju regionalnego obejmują projekty o charakterze inwestycyjnym, jak też projekty mające na celu aktywizację i rozwój przedsiębiorczości. Komisja Europejska w ramach Phare przewidziała wstępną alokację na lata 2000-2002 na poziomie 398 mln euro rocznie.

Program SAPARD ma za zadanie wspieranie restrukturyzacji obszarów wiejskich i rolnictwa; wprowadza mechanizmy i instrumenty, które będą następnie wykorzystywane przez Polskę po wejściu do UE w ramach unijnej polityki rolnej i programów na rzecz terenów wiejskich. Komisja Europejska przeznaczyła na realizację programu w Polsce 168,8 mln euro.

Program ISPA, ma na celu wyrównywanie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w zakresie transportu i ochrony środowiska i dotyczy większych inwestycji w tym obszarze. Komisja Europejska zamierza przeznaczyć od 312 do 384 mln euro rocznie na realizację programu w Polsce.

Według szacunków Polska w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności powinna otrzymać wsparcie odpowiednio w latach 2003-2006: 3,6 mld euro, 4,8 mld euro, 6,1 mld euro i 7,4 mld euro⁹. Jak przewiduje Ministerstwo Gospodarki w ramach polityki regionalnej na wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw zostaną przeznaczone środki w wysokości ok. 400 mln euro w okresie do 2002 roku.

1.4. Działania rządu wspierające MSP w zakresie uczestnictwa MSP w programach unijnych oraz finansowania zewnętrznego

Polityka rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw uwzględnia wspieranie uczestnictwa MSP w programach UE. Pomoc rządu w tym zakresie polega na promowaniu szerszego udziału MSP w programach unijnych w zakresie współpracy handlowej, informacyjnej i naukowej. Do takich programów należą m.in.:

- V Ramowy Program Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Wspólnoty Europejskiej, przewidziany na lata 1998-2002, dysponujący budżetem 13 700 mln euro,
- III Wieloletni Program dla MSP, przewidziany na lata 1997-2000. (W ramach programu realizowane są działania w sześciu obszarach: rozwój sieci Centrów Euro Info, udział w targach Europartenariat, organizacja targów Interprise oraz targów podwykonawstwa IBEX, projekty Distributive Trade i Craft),

⁹ J.Szlachta, A.Pyszkowski (red.), *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, Seria „Polska regionów”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa 1999.

- BRE Biuro Kojarzenia Przedsiębiorstw czyli system informacyjny skierowany do małych i średnich przedsiębiorstw, zawierający oferty współpracy gospodarczej,
- BC-NET – Business Cooperation Network¹⁰.

Do najważniejszych działań rządu wymienionych w dokumencie *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku* - w zakresie ułatwiania dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, należą:

- rozbudowa systemu poręczeń kredytowych poprzez dokapitalizowanie Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w Banku Gospodarstwa Krajowego poprzez wsparcie kapitałowe funduszy poręczeń kredytowych dzięki dofinansowaniu ich ze środków publicznych oraz ze środków pomocowych, utworzenie systemu wzajemnych gwarancji lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych oraz stworzenie sieci konsultacyjno-doradczej dla MSP w zakresie działalności funduszy poręczeniowych na bazie Krajowego Systemu Usług,
- rozwiązania prawne dotyczące leasingu,
- promowanie rozwoju funduszy inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem *venture capital*. Działanie to ma na celu zwiększenie możliwości uzyskiwania przez MSP środków z tego rodzaju funduszy,
- działania informacyjne i doradcze dotyczące wykorzystania rynku giełdowego i pozagiełdowego¹¹,
- upowszechnienie stosowania uproszczonych procedur przy udzielaniu pożyczek i kredytów dla MSP.

¹⁰ *Programy i fundusze wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.

¹¹ *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku*, Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 11 maja 1999, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1999.

Rozdział 2.

Prawne aspekty wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego

W rozdziale tym spróbujemy odpowiedzieć na pytanie:

Czy, a jeśli tak – to w jakiej formie i na jakich zasadach – jednostki samorządu terytorialnego mogą, w świetle obowiązującego prawa, podejmować i finansować przedsięwzięcia mające na celu wspieranie przedsiębiorczości?

Pytanie to tylko pozornie jest retoryczne, a odpowiedź na nie ma istotne znaczenie nie tylko dla oceny możliwości zaangażowania się władz samorządowych w rozwój działalności gospodarczej na swoim terenie, lecz również będzie pomocna dla sformułowania wniosków dotyczących zniesienia barier ograniczających dziś aktywność władz samorządowych w tym zakresie.

2.1. Najważniejsze akty prawne regulujące wspieranie przedsiębiorczości

Problematyka wspierania przedsiębiorczości nie została skoncentrowana w jednym akcie prawnym. Odpowiedź na postawione na wstępie pytanie wymaga zresztą nie tylko analizy prawnie obowiązujących zasad i form wspierania przedsiębiorczości i wzrostu aktywności gospodarczej, lecz również analizy aktów prawnych odnoszących się do zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi.

2.1.1. Konstytucja RP

W Konstytucji RP nie zamieszczono żadnych przepisów odnoszących się bezpośrednio do problemu zadań i kompetencji władz publicznych związanych z działalnością gospodarczą. Ograniczono się jedynie do ogólnych sformułowań uznających wolność działalności gospodarczej i wła-

ność prywatną za podstawy ustroju gospodarczego RP¹² oraz do określenia trybu i warunków ewentualnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej¹³.

Dla naszych dalszych rozważań istotny będzie też przepis art. 65 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym „władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”. Zwracamy uwagę na ten przepis, gdyż jest on charakterystyczny dla sposobu myślenia o wspieraniu przedsiębiorczości i działaniach na rzecz rozwoju aktywności gospodarczej obowiązującego w polskim ustawodawstwie.

2.1.2. Inne ustawy

Najważniejszymi aktami prawnymi rangi ustawowej, których przepisy odnoszą się, bezpośrednio bądź pośrednio, do rozważanego przez nas problemu są:

- ustawy określające ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego:
 - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.)¹⁴,
 - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576),
 - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578),
- ustawy określające dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady prowadzenia przez nie gospodarki środkami publicznymi:
 - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.),
 - ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178), określająca ogólne zasady prowadzenia działalności gospodarczej i zadania administracji publicznej w tym zakresie,

¹² Art. 20 Konstytucji.

¹³ Art. 22 Konstytucji.

¹⁴ Uchwalona jako ustawa o samorządzie terytorialnym. Nowy tytuł nadano ustawie w 1998 r., po utworzeniu innych niż gminy jednostek samorządu terytorialnego.

- ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn. zm.) określająca zadania samorządowych władz powiatów i województw w zakresie polityki rynku pracy,
- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) regulująca materię tworzenia przez gminy spółek,
- ustawy regulujące kwestie dotyczące zasad i form udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom:
 - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.),
 - ustawa z dnia 27 kwietnia 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁵.

2.2. Prawna klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości

Aby rozstrzygnąć kwestię dopuszczalności działań organów jednostek samorządu terytorialnego mających na celu wspieranie przedsiębiorczości, rozumianych jako działania wspierające podejmowanie i rozszerzanie działalności gospodarczej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, rozważmy najpierw w jakiej formie (przy pomocy jakich instrumentów) działania takie mogą być podejmowane. Dla celów tego rozdziału wygodnie będzie wszystkie teoretycznie dostępne instrumenty wspierania przedsiębiorczości podzielić – inaczej niż w rozdziale 1 – na cztery zasadnicze grupy:

- 1) działania mające na celu tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, ułatwiającej podejmowanie, prowadzenie i rozszerzanie działalności gospodarczej;
- 2) działania promocyjno-organizacyjne, mające na celu:
 - zapewnienie przedsiębiorcom potencjalnie zainteresowanym podjęciem lub rozszerzeniem działalności na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego pełnej informacji o warunkach takiego przedsięwzięcia,
 - ułatwienie (w granicach kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego) załatwiania formalności z tym związanych,
 - promocję przedsiębiorstw działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego;

¹⁵ W momencie zamykania naszego raportu ustawa nie weszła jeszcze w życie. Po rozpatrzeniu poprawek Senatu na posiedzeniu dnia 30 czerwca 2000 r. ustawa została skierowana do podpisu Prezydenta RP.

- 3) nie kierowane do konkretnych przedsiębiorców działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej;
- 4) działania o charakterze pomocy publicznej, polegające na bezpośrednim lub pośrednim dofinansowaniu lub – jak to określa ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców – bezpośrednio lub pośrednio przysporzenie określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych, które uprzywilejowuje ich w stosunku do konkurentów.

2.3. Ogólne zasady wspierania przedsiębiorczości

Przedstawimy teraz – w kolejności określonej klasyfikacją wprowadzoną powyżej – warunki dopuszczalności stosowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Skupimy się przy tym na podejściu pozytywnym – a więc na wskazaniu tych form, które w świetle obowiązującego prawa mogą być, choć zwykle przy spełnieniu pewnych warunków, legalnie stosowane.

Nie budzi prawnych kontrowersji podejmowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego działań polegających na budowie infrastruktury technicznej, jak i działań polegających na tworzeniu działających powszechnie korzystnych rozwiązań finansowych. W pierwszym przypadku podstawą prawną dla takich działań są odpowiednie przepisy ustaw ustrojowych, a mianowicie:

- w odniesieniu do gmin – przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaliczającym do zadań własnych gminy m.in. sprawy gospodarki terenami, gminnych dróg, ulic i mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego;
- w odniesieniu do powiatów – przepis art. 4 ust. 1, zaliczający do zakresu zadań publicznych powiatu zadania o charakterze ponadgminnym dotyczące transportu i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego i gospodarki wodnej;
- w odniesieniu do województw – przepis art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. utrzymywanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim.

Uprawnienia władz jednostek samorządu terytorialnego (a praktycznie – rad gmin) do tworzenia powszechnie obowiązujących, korzystnych warunków finansowych podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej wynikają przede wszystkim z poszczególnych ustaw podatkowych odnoszących się do tych podatków, które na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 stanowią dochody gmin¹⁶. W ustawach tych, np. w:

- ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431),
 - ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.),
 - ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444),
- radom gmin przyznano prawo ustalania stawek tych podatków w ustawowo określonych granicach. Uchwalenie przez radę gminy stawek niższych od maksymalnych nie jest więc wprowadzeniem powszechnie obowiązującej ulgi podatkowej, choć oczywiście stanowi wyraz pewnej polityki prowadzonej przez gminę.

Znacznie bardziej skomplikowany jest problem możliwości prowadzenia przez organy samorządowe działań promocyjnych związanych z wspieraniem przedsiębiorczości oraz działań mających na celu bezpośrednie wsparcie konkretnych przedsiębiorców przez udzielanie dotacji z budżetu lub przez udzielanie ulg i zwolnień w należnych świadczeniach. Zasadniczym źródłem kontrowersji nie jest tu – jak się wydaje – kwestia wspierania konkretnego, w jakimś sensie arbitralnie wybranego podmiotu (ten problem występuje również przy dotowaniu organizacji społecznych, stowarzyszeń kulturalnych i sportowych i tym podobnych podmiotów), lecz spór o to, czy ze środków publicznych można wspierać działalność o charakterze komercyjnym, prowadzoną przez podmioty prywatne, lub – formułując problem inaczej – czy wspieranie prywatnej działalności gospodarczej może być uznane za zadanie publiczne?

Rozstrzygnięcie, czy wspieranie prywatnej działalności gospodarczej jest czy nie jest zadaniem publicznym, ma istotne znaczenie praktyczne. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ustawy o finansach publicznych, środki publiczne (a więc w szczególności dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego) mogą być przeznaczone wyłącznie na:

¹⁶ Katalog dochodów podatkowych gmin określony w tej ustawie jest identyczny z katalogiem zawartym w obowiązującej do końca 1998 r. ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

- 1) wydatki publiczne,
- 2) rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym za rozchody budżetów jednostek samorządu terytorialnego uważa się spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych oraz inne operacje finansowe i udzielone pożyczki. Uznanie wspierania przedsiębiorczości za zadanie publiczne otwiera więc drogę do legalnego wydatkowania środków budżetowych zarówno na przedsięwzięcia służące ogólnej promocji gminy, powiatu czy województwa jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, jak i na bezpośrednie zasilanie poszczególnych przedsiębiorców.

Aż do roku 1998 problem: czy wspieranie przedsiębiorczości jest zadaniem publicznym, był w obowiązujących aktach prawnych ujmowany w sposób niejasny i w pewnym sensie dwuznaczny. Zasadniczą przyczyną owej dwuznaczności było – przy deklarowanym poparciu dla indywidualnej działalności gospodarczej i zapewnieniach o potrzebie wspierania przez władze publiczne przedsiębiorczości, a zwłaszcza tworzenia i rozwoju małych przedsiębiorstw operujących na rynkach lokalnych – milczące przyjęcie nigdzie formalnie nie zapisanej tezy, że uzasadnieniem wspierania firm prywatnych mogą być tylko wąsko rozumiane względy społeczne. W praktyce oznaczało to położenie nacisku przede wszystkim na finansowanie takich działań, których efektem było bezpośrednie zmniejszenie bezrobocia (zatrudnienie bezrobotnych), przy co najwyżej obojętnym stosunku do inicjatyw, które prowadziły do takiego samego efektu w sposób pośredni.

Podejście takie nadmiernie upraszcza kwestię wspierania przedsiębiorczości, gdyż abstrahuje od pośredniego, lecz bardzo ważnego oddziaływania procesu tworzenia nowych firm i rozwoju już prowadzonej działalności na tempo wzrostu gospodarczego, a przez to i na tempo wzrostu zatrudnienia. Na podstawie obowiązującego dziś prawo nie można uważać też, by przesłanką do wspierania ze środków rozwoju działalności gospodarczej na pewnym terenie mogło być dążenie do zwiększenia dochodów samorządowych. Pomija się wreszcie i ten istotny aspekt, iż rozwój niedużych, lokalnych firm jest niezbędnym składnikiem procesu budowania rynku i wzmocnienia działania mechanizmów rynkowych.

Spektakularnym przejawem takiego podejścia do kwestii wspierania przedsiębiorczości jest fakt, że ani ustawa o samorządzie terytorialnym, ani ustawa Prawo budżetowe¹⁷ nie przewidywały dotowania lub wspierania w innych

¹⁷ Uchwalona 5 stycznia 1991 r., obowiązywała do 31 grudnia 1998 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.

formach przedsiębiorstw podejmujących działalność w gminach, odpowiedni przepis znalazł się natomiast w uchwalonej 29 grudnia 1989 r. ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu¹⁸, następnie w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu¹⁹, wreszcie – w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁰.

Pewną jasność w tej kwestii przyniosły dopiero ustawy uchwalone w latach 1998 – 1999, a szczególnie uchwalona dnia 19 listopada 1999 r. ustawa – Prawo działalności gospodarczej²¹. Zgodnie z art. 61 tej ustawy „do zadań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego należy wspieranie działalności gospodarczej, w szczególności poprzez:

- 1) promowanie przedsiębiorczości na terenie gminy, powiatu i województwa,
- 2) prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowanie szkoleń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości,
- 3) współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców”.

Cytowany przepis jest bardzo ogólny, nie określa ani form, ani zakresu działań wymaganych przez ustawodawcę od organów administracji publicznej, jego znaczenie polega jednak na tym, że rozstrzyga on jedną istotną kwestię: wspieranie działalności gospodarczej jest – jako ustawowo określony obowiązek organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – zadaniem publicznym.

W innym ujęciu uznanie działań na rzecz wspierania działalności gospodarczej za zadania publiczne znajdziemy również w uchwalonych rok wcześniej ustawach określających ustrój i zadania samorządu powiatowego i samorządu województwa. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² stwierdza się, że do wykonywanych przez powiat zadań publicznych o charakterze ponadgminnym należy m.in. przeciwdziałanie bezrobociu i **aktywizacja lokalnego rynku pracy** (podkr. aut.) oraz promocja powiatu²³.

Równie wyraźnie kwestię wspierania przedsiębiorczości ujęto w ustawie o samorządzie województwa. W art. 14 stwierdzono, iż do zadań samorządu

¹⁸ Dz.U. Nr 75, poz. 446 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.

²⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn. zm.

²¹ Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

²² Dz.U. Nr 91, poz. 578.

²³ Art. 4 ust. 1 pkt 17 i 21.

województwa należy w szczególności przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy²⁴ (dokładne powtórzenie sformułowania z ustawy o samorządzie powiatowym), nadto w art. 11 na samorząd wojewódzki nałożono obowiązek prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą m.in. ma składać się tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, popieranie postępu technicznego oraz innowacji, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, a więc te zadania, które składają się na katalog instrumentów wspierania przedsiębiorczości.

Nakładając jednoznacznie obowiązek wspierania przedsiębiorczości na organy samorządowe powiatów i województw, nie dokonano niestety uściślenia przepisów odnoszących się do wspierania przedsiębiorczości w gminach. W tej sytuacji za podstawę prawną uzasadniającą podejmowanie przez organy gmin i finansowanie ze środków budżetowych działań mających na celu rozwój działalności gospodarczej może służyć jedynie (i tak się dzieje w praktyce) generalna klauzula domniemania kompetencji gmin, wyrażona w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym formułą stwierdzającą iż „do zakresu kompetencji gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Wydaje się jednak wskazane, by zadania gminy dotyczące wspierania przedsiębiorczości zostały w ustawie o samorządzie gminnym wyrażone w sposób bardziej bezpośredni.

2.4. Warunki dopuszczalności stosowania różnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości

Omówione powyżej przepisy ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz ustaw ustrojowych, nakładając na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania pewnych zadań związanych z wspieraniem działalności gospodarczej, nie precyzują form tej działalności, czyli nie określają katalogu instrumentów, którymi organy jednostek samorządu terytorialnego mogą się posługiwać w celu wykonania nałożonych na nie działań. Aby ustalić jakimi instrumentami, na jakich warunkach i przy jakich ograniczeniach jednostki samorządu terytorialnego mogą się posługiwać, musimy sięgnąć do ustaw omawiających poszczególne aspekty gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

²⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 15.

Przeanalizujmy zatem, wykorzystując zaproponowaną w punkcie 2.2. klasyfikację instrumentów wspierania przedsiębiorczości, czy i w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego mogą się nimi faktycznie posługiwać.

2.4.1. Inwestycje w infrastrukturę

Najmniej skomplikowana wydaje się – co już sygnalizowaliśmy – kwestia wspierania przedsiębiorczości przez inwestycje jednostek samorządu terytorialnego w infrastrukturę techniczną. Tu nie istnieją praktycznie żadne ograniczenia formalne. Budowa i utrzymanie infrastruktury niewątpliwie należy do zadań własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Choć dobry stan infrastruktury jest na pewno jednym z ważniejszych czynników mogących przyciągnąć przedsiębiorców pragnących podjąć działalność gospodarczą i sprzyja jej rozszerzaniu, to budowa i rozbudowa infrastruktury jest równocześnie bezpośrednim działaniem na rzecz wspólnoty samorządowej. To, jak się wydaje, decyduje o tym, że rozbudowa infrastruktury leży poza zasięgiem sporów o zakres i formy dopuszczalnych działań samorządu terytorialnego skierowanych na wspieranie prywatnej działalności komercyjnej.

Jedynym istotnym problemem jest wielkość środków, jakie jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć na wydatki inwestycyjne oraz metod pozyskiwania tych środków.

Rozmiary wydatków inwestycyjnych zależą w pierwszym rzędzie od globalnych dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego i od kwoty jej wydatków bieżących, lecz istotnym źródłem finansowania rozwoju infrastruktury powinny być również środki obce, pozyskiwane przez zaciąganie długu. Możliwości te są dotychczas wykorzystywane w niedostatecznym stopniu.

W znacznej mierze jest to efektem zachowawczej polityki dużej części jednostek samorządu terytorialnego i widocznego nadal – mimo dziesięcioletniego już okresu funkcjonowania samodzielnych gmin – braku wypracowanych procedur współpracy sektora finansowego (w tym głównie banków) i samorządu terytorialnego. Znikomy stopień wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego potencjalnych możliwości finansowania rozbudowy infrastruktury technicznej przy wykorzystaniu pożyczonych środków w znacznej mierze jest również warunkowany obowiązującymi ograniczeniami prawnymi.

Ustawa o finansach publicznych ogranicza wielkość zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dwoma przepisami:

- 1) art. 113 ust. 1, na mocy którego „łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego”, przy czym wskaźnik 15% ulega obniżeniu do 12% gdy państwowy dług publiczny w końcu roku przekroczy 55% wielkości PKB z tego roku.
- 2) art. 114 ust. 1, zgodnie z którym „łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym”.

Nie analizujemy w tym miejscu kwestii, czy tego typu limity są faktycznie potrzebne i czy są zgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Pewne jest jednak, że oba powyżej wymienione warunki dla wielu gmin ograniczają możliwości zaciągania długu, a przez to pośrednio ograniczają inwestycje silniej, niż uzasadniałyby to względy finansowego bezpieczeństwa gmin.

Granice bezpiecznego zadłużenia gminy wyznacza relacja wydatków bieżących do dochodów gminy. Im relacja ta jest niższa, tym większą część można przeznaczyć na inwestycje lub na spłaty kredytów i pożyczek (w tym – na wykup obligacji) zaciągniętych uprzednio na finansowanie tych inwestycji. To uzasadnia logiczną konstrukcję normy określonej w art. 113 ust. 1 – jeśli wydatki bieżące pochłaniają w gminie np. 90% jej dochodów, to istotnie zaciągnięcie kredytów, których efektem jest konieczność przeznaczania w kolejnych latach 15% dochodów na spłaty i odsetki, zagraża stabilności finansów gminy. Przyjętą w ustawie wysokość limitu (15%) można uzasadnić przeciętną dla wszystkich gmin relacją wydatków bieżących do dochodów. Problem leży jednak w tym, że wiele gmin dysponujących wyższymi dochodami przeznacza na wydatki bieżące znacznie mniej niż 85% swych dochodów. Gminy te inwestują więcej, mogłyby też zupełnie bezpiecznie zaciągać kredyty obciążające silniej ich przyszłe budżety.

Dla pełnego obrazu należy też dodać, że dla wielu gmin w Polsce nawet obciążenie spłatami i odsetkami wyraźnie niższe od ustawowego limitu

może już być ryzykowne. Prowadzi to do wniosku, że o ile nie można negować słuszności podejścia wiążącego dopuszczalne zadłużenie z relacją obciążenia dochodów budżetowych kosztami spłat i odsetek, to jednocześnie należałoby postulować bardziej elastyczne podejście do limitów wyznaczanych dla poszczególnych gmin. Oddaliłoby to z jednej strony pokusę nadmiernego zadłużania się od gmin ekonomicznie słabych, z drugiej zaś – osłabiłoby zbędne ograniczenia wiążące dziś gminy zdolne do intensywnego inwestowania.

Wielkością, na której można oprzeć konstrukcję jest np. wyliczona z ostatnich trzech lat przeciętna relacja wydatków bieżących do dochodów, powiększona o pewien margines bezpieczeństwa, wynoszący np. 5% wyliczonego wskaźnika. Dla gminy, w której w latach 1997 – 1999 wskaźniki relacji wydatków bieżących do dochodów wyniosły kolejno 80%, 76% i 81%, wyliczony wskaźnik „X”, zastępujący ustawowe 15% wynosiłby

$$X = 100\% - \frac{80\% + 76\% + 81\%}{3} \cdot 1,05 = 100\% - 79\% \cdot 1,05 = 100\% - 82,95\% = 17,05\%$$

Zauważmy, że zaproponowana formuła rozszerza możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego przeznaczające na wydatki bieżące stosunkowo niewielką część swoich dochodów, lecz jednocześnie stawiają ostrzejsze ograniczenia jednostkom, w których wydatki bieżące pochłaniają niemal całe dochody.

Wielkości, na podstawie których wylicza się tak skonstruowany wskaźnik, pochodzą z oficjalnej sprawozdawczości budżetowej, więc ich wyliczenie i kontrola przestrzegania nie będzie nastęrczała żadnych trudności.

Drugi ze wskaźników limitujących zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, określający granicę relacji długu jednostki do jej dochodów nie ma – w przeciwieństwie do wskaźnika wprowadzonego w art. 113 – rozsądnej interpretacji ekonomicznej i jak się wydaje znalazł się w ustawie o finansach publicznych jako nieudana próba przeniesienia na finanse samorządu terytorialnego normy art. 216 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym *nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto*. Podobieństwo między przepisami art. 216 ust. 5 jest znikome – dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie można uważać za lokalny (regionalny) odpowiednik PKB. Wadą omawianej normy jest również i to, że nie czyni ona rozróżnienia między krótko- i długotermi-

nowymi zobowiązaniami jednostek samorządu terytorialnego, ani nie uwzględnia bardzo w praktyce zróżnicowanych kosztów obsługi zaciąganych kredytów i pożyczek. Jeśli gmina zaciągnie np. w Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej długoterminową pożyczkę na realizację oczyszczalni ścieków, oprocentowaną znacznie niżej od kredytów udzielanych na warunkach komercyjnych, to obciążenie budżetu gminy (nawet bez uwzględnienia możliwości umorzenia części pożyczki, stanowiącego standardowe rozwiązanie stosowane przez te fundusze) będzie względnie nieduże nawet wtedy, gdy kwota pożyczki odpowiadać będzie nawet 70% rocznych dochodów gminy. Znacznie bardziej ryzykownym przedsięwzięciem byłoby zaciągnięcie komercyjnego kredytu na kwotę odpowiadającą 40% rocznych dochodów, choć z punktu widzenia normy z art. 114 ustawy o finansach publicznych zaciągnięcie takiego kredytu będzie legalne.

Uważamy, czemu Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową dawał już wcześniej wyraz²⁴, że przepis art. 114 ustawy o finansach publicznych powinien zostać uchylony.

Nie ma natomiast formalnych ograniczeń w stosowaniu innych niż bezpośrednio pokrywanie wydatków inwestycyjnych z budżetu form finansowania inwestycji. W szczególności żadne przepisy nie stawiają przeszkód wobec realizacji inwestycji infrastrukturalnych przy zastosowaniu różnych wariantów tzw. metody BOT (*Build, Operate, Transfer*), polegającej – najogólniej mówiąc – na przekazaniu zadań z zakresu inwestycji infrastrukturalnych podmiotom prywatnym w zamian za prawo do korzystania przez określony czas z dochodów generowanych przez efekty zrealizowanych inwestycji. Metoda ta, mająca i tę zaletę, że pozwala uciec spod opisanych powyżej ograniczeń związanych z kredytowaniem inwestycji, nie jest jednak zbyt rozpowszechniona. Z naszych obserwacji wynika, że najczęściej wyrażane zastrzeżenia wiążące się ze stosowaniem tej metody, takie jak:

- uciążliwości procedury przetargowej,
- trudności przy oszacowaniu czasu, po którym inwestor powinien przekazać prawa własności wybudowanych urządzeń (tradycyjna obawa o to, by ktoś nie zarobił za dużo),
- trudności związane z udzieleniem gwarancji finansowych inwestorowi,
- niechęć do oddania (lub ograniczenia) prawa organów gminy do określania wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury,

²⁴ Por. np. Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg, *Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” Nr 5(34)/99, s. 39 – 72.

- zachowawczy stosunek banków do uczestniczenia w tego typu operacjach, nie mają – jak widać – charakteru formalnego, lecz wynikają raczej z ostrożności od niedawna stosowanego w Polsce instrumentu. Nie wydaje się zatem niezbędne, by operacje tego typu ułatwiać np. przez rozluźnienie przepisów dotyczących zamówień publicznych lub stwarzanie szczególnych preferencji finansowych dla podmiotów decydujących się na taką strategię budowy infrastruktury.

2.4.2. Działania promocyjno-organizacyjne

Problematyka podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań promocyjno-organizacyjnych, zaliczonych przez nas do drugiej grupy instrumentów wspierania przedsiębiorczości, nie znajduje praktycznie odzwierciedlenia w szczegółowych przepisach. Ani ustawa o finansach publicznych, ani ustawy ustrojowe nie wypowiadają się na temat form prowadzenia takiej działalności, jak też na temat jej dozwolonego zakresu. Panuje więc w tej mierze duża dowolność, a jej rozmiary i formy pozostają poza zasięgiem oficjalnej sprawozdawczości. Normalną praktyką, zgodną zresztą z obowiązującymi w tej mierze przepisami, jest zaliczanie bezpośrednich kosztów promocji jednostki samorządu terytorialnego do wydatków administracyjnych, a dokładniej – do wydatków urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Przy obecnej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych jest to jedyne uzasadnione rozwiązanie, choć oczywiście sprawozdawcze wyodrębnienie tych wydatków byłoby z wielu względów potrzebne.

Nie budzą również zastrzeżeń działania polegające na tworzeniu ułatwień w przeprowadzeniu formalnych czynności niezbędnych do uruchomienia działalności gospodarczej. Oddelegowanie urzędników lub utworzenie w urzędzie gminy (w starostwie, urzędzie marszałkowskim) odrębnej komórki do obsługi tego typu spraw, jest kwestią z zakresu wewnętrznej organizacji pracy urzędu i nie napotyka na żadne przeszkody formalne. Na marginesie warto dodać, że wobec nader częstych przypadków łamania obowiązujących terminów i obowiązującego trybu załatwiania niezbędnych formalności, już proste przestrzeganie obowiązujących reguł prawa administracyjnego jest niekiedy uważane za aktywne działanie na rzecz promocji przedsiębiorczości.

Jednym z takich względów jest fakt, iż pojęcie promocji jednostki samorządu terytorialnego jest bardzo pojemne i może być (a w praktyce rzeczywiście bywa) używane jako uzasadnienie do bardzo różnorodnych wydat-

ków, czasem nader luźno związanych z deklarowanym celem. Obserwujemy tu zjawisko znane z firm komercyjnych, gdzie wydatki promocyjne są często instrumentem działań (i nadużyć) służących innym celom niż faktyczna promocja.

Do chwili obecnej brak również szczegółowych przepisów dotyczących łączenia promocji jednostki samorządu terytorialnego z promocją przedsiębiorców działających na jej terenie. Pod rządami uchwalonej w czerwcu br. ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców działalność tego typu będzie jednak podlegała podobnym rygorom jak udzielanie przedsiębiorcom bezpośrednich dotacji.

Odrębną kwestię stanowi tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego instytucji (zwykle działających jako spółki prawa handlowego lub – rzadziej – jako fundacje) wspierających podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, takich jak wyliczone w punkcie 1.2. agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, centra wspierania biznesu czy inkubatory przedsiębiorczości.

Prawo tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek prawa handlowego i przystępowania do nich wynika bezpośrednio z treści art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²⁵, prawo do tworzenia fundacji – z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²⁶, zgodnie z którym fundacje mogą ustanawiać „osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą”.

Prawo do tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek prawa handlowego ogranicza przepis art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym „poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków praw-

²⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43.

²⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.

nych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia”.

Oba wymienione w cytowanym przepisie warunki mają dość nieostry charakter, co w praktyce oznacza, że w przypadku wymienionych przez nas powyżej instytucji uznanie, iż są one spełnione, nie budzi zastrzeżeń. Warto przy okazji zauważyć, że ustawa o gospodarce komunalnej jest kolejnym aktem prawnym, który – choć nie wprost – wiąże instrumenty wspierania przedsiębiorczości z problematyką przeciwdziałania bezrobociu.

2.4.3. Ogólne preferencje finansowe

Trzecia z rozpatrywanych przez nas grup instrumentów wspierania przedsiębiorczości to nie kierowane do konkretnych przedsiębiorców działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej. Do instrumentów tego typu zalicza się w szczególności:

- 1) stosowanie niższych niż maksymalnie dozwolone stawek podatków stanowiących dochody gmin,
- 2) stosowanie polityki ograniczonego wzrostu cen na usługi komunalne,
- 3) ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych.

Decyzje we wszystkich wymienionych powyżej kwestiach należą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i z formalnego punktu widzenia ich wykorzystywanie nie budzi zastrzeżeń, stanowiąc element konkurencji (dozwolonej) między jednostkami samorządu terytorialnego. Nazbyt aktywne korzystanie z tych instrumentów może jednak powodować poważne problemy finansowe.

Wspólną cechą wymienionych powyżej instrumentów jest to, iż zachęcając przedsiębiorców do podejmowania działalności **właśnie w tej gminie** (możliwości stosowania omawianych instrumentów przez powiaty i województwa są znikome) i licząc na wynikające stąd korzyści w przyszłości, rada gminy decyduje albo o rezygnacji z części potencjalnych dochodów gminy (w przypadku ustalenia niskich stawek podatków i opłat), albo o zwiększeniu wydatków gminy, gdyż niższe ceny usług komunalnych prawie automatycznie przekładają się na konieczność podwyższania stawek dotacji dla przedsiębiorstw świadczących te usługi. Polityka taka jest dość niebezpieczna, gdyż

późniejsze próby obniżenia dotacji (lub choćby obniżenia tempa ich wzrostu) wymagają znacznego podwyższenia cen usług, co napotyka zwykle na poważne opory i sprowadza całą sprawę na grunt ideologii i polityki. Ograniczenia w stosowaniu omawianych instrumentów mają więc charakter finansowy, przy formalnym pozostawieniu gminom bardzo dużego pola manewru.

2.4.4. Pomoc publiczna

Najbardziej złożona jest problematyka prawna odnosząca się do ostatniej grupy analizowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, a mianowicie do instrumentów mających charakter pomocy publicznej. Aż do bieżącego roku nie istniał jeden akt prawny grupujący przepisy odnoszące się do pomocy publicznej, nie było również jasnej definicji samej pomocy. Uporządkowanie prawa w tej niezwykle istotnej materii przynieść może dopiero uchwalona dnia 30 czerwca 2000 r. ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej (dalej nazywana ustawą o pomocy publicznej), w chwili zamykania publikacji oczekująca jeszcze na podpis Prezydenta RP²⁷.

Ustawa definiuje pomoc publiczną²⁸ jako „przysporzenie, bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego, w szczególności w formie:

- a) dotacji oraz ulg podatkowych,
- b) dokapitalizowania przedsiębiorców w sytuacjach lub na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych jakie stosują prywatni inwestorzy w gospodarce rynkowej,
- c) pożyczek lub kredytów udzielanych przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od oferowanych im na rynku,
- d) poręczeń lub gwarancji udzielanych za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- e) zaniechania ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku, odroczenia, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej oraz umorzenia zaległości podatkowej,

²⁷ Tekst uchwalonej ustawy jest dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem http://ks.sejm.gov.pl:8009/proc3/ustawy/1118_u.htm.

²⁸ Art. 4 pkt 1.

f) umarzania, odraczania lub rozkładania na raty innych niż określone w pkt 1 lit. e) należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (...) oraz odstąpienia od ich ustalania lub poboru,

g) zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku”,

przy czym ustawę stosuje się do przypadków udzielenia pomocy, której wartość w ciągu trzech kolejnych lat przekracza równowartość 100.000 EURO, czyli ok. 410.000 zł. Spod przepisów ustawy wyłączona jest również m.in. pomoc udzielana w celu tworzenia i rozbudowy infrastruktury technicznej nie przeznaczonej dla określonego przedsiębiorcy oraz pomoc udzielana w rolnictwie, łowiectwie, leśnictwie, rybołówstwie i rybactwie²⁹.

Jak widać z przytoczonej powyżej definicji, ustawowo określony zakres pomocy publicznej jest szerszy od potocznego rozumienia tego pojęcia, ograniczającego pomoc publiczną do udzielania dotacji oraz ulg i zwolnień podatkowych. W świetle ustawowej definicji za pomoc publiczną będą również uznane niektóre z omawianych wcześniej instrumentów wspierania przedsiębiorczości, takie jak np.:

- bezpłatne udostępnianie pomieszczeń,
- dofinansowanie – w dowolnej formie – kosztów promocji produktów (usług) konkretnych przedsiębiorców,
- dotowanie lokalnych instytucji finansowych udzielających preferencyjnych pożyczek,
- bezpłatne udzielanie gwarancji i poręczeń.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, udzielanie pomocy publicznej jest niedopuszczalne, chyba że pomoc ta jest udzielana zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o pomocy publicznej oraz ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych³⁰. Przepis ten jest pozornie bardzo restryk-

²⁹ Art. 3 pkt 1 i 3.

³⁰ Zauważmy, że taka redakcja kluczowego dla całej regulacji przepisu sugeruje, że pewne formy pomocy dopuszczone na mocy ustawy nie są dozwolone w świetle przyjętych przez Polskę norm prawa międzynarodowego – w przeciwnym razie przywoływanie tych norm byłoby zbędne. Odrębnej analizy wymagałoby stwierdzenie, czy treść art. 5 ust. 1 to po prostu legislacyjna niezręczność, czy też celowy zamysł. Pewne jest jednak, że podmiot, który zamierza udzielić pomocy publicznej nie może przy badaniu jej dopuszczalności ograniczyć się do stwierdzenia, iż dana forma pomocy jest dopuszczalna w świetle omawianej ustawy.

cyjny. Jednak analiza całego tekstu ustawy wskazuje, że katalog przypadków, w których udzielanie pomocy jest dopuszczalne pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego znaczne możliwości.

Ogólne warunki dopuszczalności pomocy publicznej określa art. 9 ustawy. Zezwala on na udzielanie pomocy publicznej tylko wówczas, gdy pomoc ta spełnia jednocześnie pięć warunków:

- 1) stanowi, w przypadkach inwestowania lub tworzenia nowych miejsc pracy, uzupełnienie środków innych niż środki publiczne, angażowanych przez przedsiębiorców,
- 2) jej wielkość, czas trwania oraz zakres są proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu, przy czym jest ona udzielana w częściach, o ile nie stoi to w sprzeczności z zasadą wspierania projektów w stopniu, zakresie oraz czasie trwania niezbędnym i wystarczającym do osiągnięcia celu pomocy,
- 3) przynosi korzyści społeczne – po uwzględnieniu kosztów związanych z jej udzieleniem – większe niż korzyści możliwe do osiągnięcia bez jej udzielenia, przy uwzględnieniu związanych z tym kosztów,
- 4) służy wspieraniu projektów w stopniu, zakresie oraz czasie trwania niezbędnym i wystarczającym do osiągnięcia celu pomocy,
- 5) charakteryzuje się przejrzystością ułatwiającą nadzorowanie pomocy.

Zasady te, choć sprawiające wrażenie logicznych, w praktyce będą powodowały spore problemy interpretacyjne. Dotyczy to przede wszystkim warunku określonego w pkt 4, którego literalnie odczytana treść kryje dość abstrakcyjnie założenie, iż dla każdego przypadku pomocy publicznej określona jest (nie wiadomo tylko jak i przez kogo) „jedyna słuszna” wartość tej pomocy, a odchylenie się od tej wartości w którąkolwiek stronę powoduje, iż udzielenie pomocy jest w świetle omawianej ustawy nielegalne.

W szczególności ustawa dopuszcza udzielanie pomocy publicznej w celu:

- naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe i inne nadzwyczajne wydarzenia,
- rekompensaty skutków stosowania prawnie ustalonego poziomu cen lub opłat,
- rekompensaty kosztów związanych z rehabilitacją i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych,
- wspierania nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy związanych z tymi inwestycjami,
- ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom zdobycia środków na zakup materiałów i surowców do produkcji przez poręczenie kredytów zaciąganych na ten cel,

- wsparcia restrukturyzacji przedsiębiorstw, które tracą zdolność do konkurencji na rynku,
- sfinansowania szkoleń dla potrzeb określonych przedsiębiorstw.

Odrębnie ustawa o pomocy publicznej dopuszcza **pomoc regionalną** dla obszarów charakteryzujących się poziomem PKB poniżej 75% średniego PKB we Wspólnotach Europejskich (co praktycznie oznacza obecnie całe terytorium Polski) i **pomoc sektorową**. Przepisy odnoszące się do tych form pomocy stosuje się jednak głównie do pomocy udzielanej przez organy administracji rządowej.

Ustawa nakłada też na organy udzielające pomocy publicznej – całkowicie słusznie – obowiązek opracowywania planów pomocy publicznej i sporządzania sprawozdań z ich wykonania. Należy jedynie żałować, że ustawa nie zobligowała organów udzielających pomocy publicznej do publikowania owych planów i sprawozdań, ograniczając się do wskazania odbiorców sprawozdań i nałożenia na nich obowiązku sporządzania sprawozdań zbiorczych.

Na mocy art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do:

- 1) podawania do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) udostępniania corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych.

Wymagania te są jednak zbyt wąskie na to, by można było uznać, że realizują one wymóg jawności pomocy publicznej, będący jednym z uznawanych kanonów jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Fakt, iż pewien rodzaj pomocy publicznej jest dozwolony w ustawie o pomocy publicznej nie oznacza jeszcze, że może on być stosowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego bez żadnych dodatkowych warunków, ani nawet tego, że w ogóle może być stosowany. Na przepisy ustawy o pomocy publicznej nakładają się bowiem przepisy innych ustaw, które mogą być bardziej rygorystyczne.

Najbardziej istotnym problemem tego typu jest – naszym zdaniem – kwestia dopuszczalności udzielania z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji podmiotowych dla przedsiębiorstw. Szczegółowa analiza tekstu ustawy o finansach publicznych prowadzi bowiem do wniosku, że

udzielanie takich dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie jest dozwolone. Wniosek ten, radykalnie ograniczający możliwości wspierania przedsiębiorczości przez władze lokalne i regionalne, uzasadniają następujące przesłanki:

- 1) w rozdziale 1 działu IV – „Budżet jednostki samorządu terytorialnego” ustawy o finansach publicznych, zatytułowanym „Podstawowe definicje i zasady” przewidziano tylko dwie formy dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:
 - dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych³¹,
 - udzielane podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku „dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań” jednostki samorządu terytorialnego³²,
- 2) pojęcia „dotacji podmiotowych”³³, „dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych”³⁴ oraz „dotacji celowych dla przedsiębiorców”³⁵ pojawiają się w ustawie o finansach publicznych jedynie w rozdziale określającym podstawowe definicje i zasady odnoszące się do budżetu państwa.

Problematyka dotacji jest ujęta w ustawie o finansach publicznych wyjątkowo chaotycznie, brak również koordynacji z przepisami innych ustaw. Nie zmienia to jednak faktu, że interesujące nas dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla przedsiębiorców nie zostały w ogóle w ustawie o finansach publicznych uwzględnione. Nie świadczy to jednak o jakiejś wyjątkowej restrykcyjności ustawy o finansach publicznych w kwestii dotacji – zakazując (nie wprost) bezpośredniego dotowania przedsiębiorców ustawa tworzy jednocześnie wygodną furtkę dla obejścia niewygodnego ograniczenia – jest nią art. 118, dopuszczający dotowanie podmiotów sektora publicznego nie działających w celu osiągnięcia zysku. Rozwiązanie nasuwa się samo – zamiast jawnie udzielić przedsiębiorcy dotacji z budżetu, można utworzyć agencję rozwoju lub inną jednostkę tego typu, by następnie udzielać jej dotacji na wykonywanie zadania publicznego polegającego na... doto-

³¹ Art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³² Art. 118 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³³ Art. 73 ustawy o finansach publicznych.

³⁴ Art. 74 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

³⁵ Art. 75 ustawy o finansach publicznych.

waniu przedsiębiorców. Osiągnięty efekt jest zaskakujący – dotacji i tak można udzielić, lecz nie może się to odbyć bezpośrednio z budżetu.

Uznajemy oczywiście konieczność utrzymania dyscypliny dotowania. Nie ma jednak powodów, by komplikować udzielanie dotacji w tych przypadkach, które dopuszcza ustawa o pomocy publicznej. Należałoby więc dokonać odpowiednich zmian w ustawie o finansach publicznych, dostosowując zakres dopuszczalnych dotacji dla przedsiębiorców do przepisów innych ustaw, w tym zwłaszcza ustawy o pomocy publicznej oraz ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Innego typu ograniczenia dotyczą kwestii związanych z udzielaniem pomocy publicznej przez zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości, odroczenie terminu płatności podatku, rozłożenie zapłaty podatku lub zaległości podatku na raty. Tu ograniczenia nie są silne, dla porządku należy jednak wspomnieć, że regulująca ta kwestie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa określa pewne warunki, pod którymi możliwe jest podjęcie wyżej wyliczonych decyzji. I tak:

- zaniechanie w całości (tzw. zwolnienie podatkowe) lub w części (ulga podatkowa) poboru podatku może nastąpić wyłącznie na wniosek podatnika, gdy „pobranie podatku zagraża ważnym interesom podatnika, a w szczególności jego egzystencji”³⁶,
- odroczenie terminu płatności podatku, rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej może nastąpić tylko na wniosek podatnika i „ze względu na ważny interes podatnika”³⁷,
- całkowite lub częściowe umorzenie zaległości podatkowej (czyli podatku, który nie został zapłacony w terminie) może nastąpić na wniosek podatnika w przypadkach „uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym”³⁸.

Jak widać, określone w Ordynacji podatkowej warunki zostały sformułowane bardzo nieostro, nie oznacza to jednak, że decyzje w sprawach podatkowych mogą być podejmowane w sposób całkowicie dowolny.

Przy okazji zwrócić warto uwagę na brak przepisów zapewniających jawność decyzji dotyczących pomocy publicznej udzielanej w formie całkowitej

³⁶ Art. 22 § 1 pkt 1 lit. b ustawy Ordynacja podatkowa.

³⁷ Art. 48 § 1 pkt 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

³⁸ Art. 67 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

tęgo lub częściowego zaniechania poboru podatku, umorzenia całości lub części zaległości podatkowej, odroczenia terminu płatności podatku, czy też rozłożenia zapłaty podatku lub zaległości podatku na raty. Przepis art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje co prawda Ministra Finansów do podawania do publicznej wiadomości wykazu „osób fizycznych i prawnych, którym umorzono znaczące kwoty zaległości podatkowych, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonej kwoty i przyczyn umorzenia”, lecz regulacja ta jest tylko fragmentaryczna, gdyż:

- nie obejmuje innych form pomocy, np. zaniechania poboru podatku,
- nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego.

2.4.5. Preferencje lokalne

Na zakończenie należy przypomnieć, że w zakresie dopuszczalnych form wspierania przedsiębiorczości nie mieszczą się żadne formy „preferencji lokalnych”, analogicznych do przewidzianych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Zakaz stosowania takich preferencji (jak się wydaje – mających licznych zwolenników) jasno wynika z treści przepisu art. 25 ust. 1, głoszącego iż „prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje **ogółowi podmiotów** (podkr. aut.), chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej” – wobec braku takiej ustawy kwestia wydaje się rozstrzygnięta.

2.5. Wnioski

Najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej powyżej analizy można przedstawić w następujących 7 punktach:

1. Obowiązujące przepisy umożliwiają prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Zadania samorządu powiatowego i wojewódzkiego są przy tym określone bardziej precyzyjnie niż zadania samorządu gminnego.
2. Wadą obowiązujących regulacji prawnych jest zbyt ściśle związane problematyki wspierania przedsiębiorczości z wąsko pojmowanym przeciwdziałaniem bezrobociu. Podejście takie, abstrahujące od tego, że:
 - praktycznie każde działanie wspierające przedsiębiorczość i przyczyniające się do wyższej aktywności gospodarczej służy również przeciwdziałaniu bezrobociu,

- dobrym prawem jednostek samorządu terytorialnego jest podejmowanie przedsięwzięć, które nie angażując tych jednostek w bezpośrednią działalność gospodarczą i nie powodując wzrostu obciążeń fiskalnych przyczyniają się do zwiększenia ich dochodów,
 - wspieranie przedsiębiorczości jest nieodzownym elementem budowy w Polsce normalnie funkcjonującego rynku,
- powoduje zbędne ograniczanie zakresu działań jednostek samorządu terytorialnego.
3. Dobrą podstawę prawną dla wspierania przedsiębiorczości tworzą dwie uchwalone ostatnio ustawy: ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej oraz uchwalona 30 czerwca 2000 r. ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej. Konieczne jest jednak dostosowanie przepisów innych ustaw do zawartych w nich norm.
 4. Podstawową formą działania jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości są i powinny być podejmowane przez te jednostki zadania inwestycyjne z zakresu infrastruktury technicznej. Wobec ogromnych zaniedbań w tej dziedzinie zaspokojenie nawet tylko najpilniejszych potrzeb wymaga poważnych nakładów. Intensyfikacji rozbudowy infrastruktury dobrze służyłyby korekty obowiązującego prawa, znoszące zbędne ograniczenia utrudniające jednostkom samorządu terytorialnego zaciąganie pożyczek i kredytów inwestycyjnych, a w szczególności – korekta ograniczeń zawartych w ustawie o finansach publicznych.
 5. Konieczne jest również uporządkowanie w ustawie o finansach publicznych przepisów dotyczących dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
 6. Poważną wadą obowiązującego obecnie systemu dochodów samorządowych jest pozbawienie powiatów i województw jakichkolwiek własnych dochodów podatkowych poza udziałami we wpływach z podatków dochodowych. Radykalnie ogranicza to zakres instrumentów wspierania przedsiębiorczości stojących do dyspozycji samorządowych organów ponadgminnych.
 7. Dla zapewnienia przejrzystości procedur wspierania przedsiębiorczości celowe byłoby ustawowe określenie:
 - obowiązków informacyjnych jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do stosowanych przez nie instrumentów wspierania przedsiębiorczości, w tym – do wszelkich stosowanych form pomocy publicznej,
 - dopuszczalnych form działalności na rzecz promocji jednostki samorządu terytorialnego.

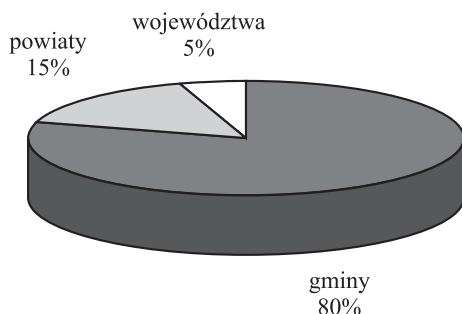
Rozdział 3.

Budżetowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Podstawowym instrumentem wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez samorządy jest aktywne uczestniczenie tych jednostek w budowie infrastruktury technicznej wykorzystywanej w działalności przedsiębiorstw. Kluczową rolę w tych działaniach zajmują gminy, jako jednostki o dużym potencjale środków i szerokim zakresie kompetencji.

Większość dochodów trafia do gmin, odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań. Gminy otrzymują około 80% wszystkich dochodów samorządowych, podczas gdy jednostki powiatowe i wojewódzkie łącznie dysponują 1/5 środków stanowiących dochód sektora samorządowego w Polsce.

Rysunek 1. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju w 1999 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Podstawową jednostką sektora samorządowego w Polsce jest gmina. Oznacza to, że wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek⁴⁰. Gminy, jako jedyne jednostki samorządowe, mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Składają się one w dużym stopniu na **dochody własne** gminy, które stanowią zaplecze finansowe dla realizacji własnych zadań. Powiaty i województwa nie dysponują zapleczem finansowym w postaci rozbudowanych docho-

⁴⁰ Art. 164 Konstytucji.

dów własnych, dlatego, z konieczności, opierają swój potencjał dochodowy na transferach z budżetu państwa przekazywanych w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Przykładem aktywności gmin w realizowaniu polityki lokalnego rozwoju gospodarczego jest budowanie infrastruktury drogowej oraz rozwijanie sieci wodno-kanalizacyjnej na swoim terenie. Budowanie oraz odtwarzanie zaplecza infrastrukturalnego stanowi główne zadanie inwestycyjne gminy w dziedzinie wspierania rozwoju aktywności gospodarczej na forum lokalnym. Inwestycje infrastrukturalne stanowią czynnik zbiorowego rozwoju przedsiębiorczości, albowiem korzyści z ponoszonych inwestycji czerpią wszystkie lokalne przedsiębiorstwa lub ich duża część.

Gminy mają bardzo zróżnicowane możliwości budowania infrastruktury. W zależności od tego, czy gmina ma charakter miejski czy wiejski, oraz w którym regionie kraju jest położona, różny mieć będzie potencjał wspierania rozwoju. Możliwości realizowania projektów inwestycyjnych są związane z wielkością i strukturą dochodów gminy. Oprócz zadań wykonywanych w oparciu o niezależne decyzje swoich władz, gminy są ustawowo zobowiązane do realizowania niektórych zadań publicznych, na finansowanie których ustawodawca przewidział środki w budżetach gminnych. Do głównych zadań nałożonych na gminy należy: prowadzenie szkół podstawowych oraz żłobków i przedszkoli, utrzymanie gminnych dróg, ulic i mostów, zaopatrzenie w wodę i kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków oraz odpadów komunalnych, a także utrzymanie obiektów użyteczności publicznej⁴¹. Przeważająca część dochodów gmin zostaje wydatkowana na wypełnienie wyżej wymienionych zadań.

Większość wydatków gminy pochłania realizowanie zadań bieżących, charakteryzujących się względną stałością kosztów. Wysokość wynagrodzeń, koszty oświetlenia, koszty materiałowe, prowadzenie szkół czy usuwanie odpadów wynikają w bardzo niewielkim stopniu z polityki gminy; są raczej od niej niezależne. Dopiero po wypełnieniu podstawowych zadań bieżących gmina może swobodniej dysponować pozostałymi w budżecie środkami. W zależności od tego, ile gminie pozostaje środków do swobodnej

⁴¹ Wykaz najważniejszych zadań własnych przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli znaleźć można w: E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski i J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Warszawa 1999, IBnGR, s. 590.

dyspozycji, tyle może ona przeznaczyć na projekty rozwojowe odpowiadające specyficznym potrzebom jej mieszkańców.

W praktyce gmina przeznaczająca większą część puli środków pozostających do swobodnej dyspozycji na projekty inwestycyjne. Jest to spowodowane znacznie mniejszym od potrzeb potencjałem inwestycyjnym samorządów, a także utrzymującym się niskim poziomem rozwoju infrastruktury w Polsce. Problem niedoinwestowania dotyczy zarówno małych gmin, jak i jednostek bardzo dużych. Jako przykład można podać względnie zamożne gminy warszawskie, w których występują duże problemy komunikacyjne, wynikające między innymi z niedoboru środków na rozbudowę metra i nowych mostów.

Podobnie zachowują się pozostałe jednostki samorządu terytorialnego: powiaty i województwa. Co prawda prowadzenie większości inwestycji infrastrukturalnych należy do zakresu zadań gminnych, jednakże powiaty oraz województwa także dokonują inwestycji wpływających na rozwój życia gospodarczego w regionie. W dalszej części analizy danych o budżetach badanych jednostek zostanie przedstawiony zakres inwestycji samorządowych oraz ich wpływ na rozwój aktywności gospodarczej w regionie, jednak najpierw zajmiemy się analizą instrumentów dochodowych gminy, które również mają duże znaczenie dla lokalnego wzrostu przedsiębiorczości.

3.1. Dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy

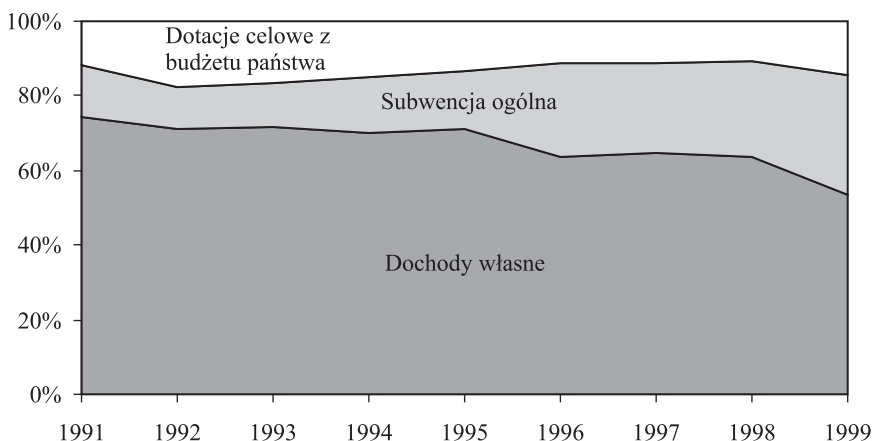
W latach 1991 – 1999 realne dochody ogółem gmin wzrosły o 91%. Wzrost ten był związany przede wszystkim z przejmowaniem nowych zadań od administracji państwa. Najważniejszym czynnikiem wzrostu było przejście zadań i środków związanych z prowadzeniem szkół podstawowych. Pomiedzy 1994 r. i 1999 r. wpływy z subwencji ogólnej wzrosły realnie o ponad 250%, a część oświatowa tej subwencji wzrosła o 275%. Pozostałe pozycje dochodowe rosły znacznie wolniej; dochody własne uzyskane w 1999 r. zwiększyły się o 26% w porównaniu z 1994 r., a dotacje celowe – o 59%, co było spowodowane przejściem przez większe miasta zadań powiatowych finansowanych w dużej mierze za pomocą dotacji z budżetu państwa.

Tabela 2. Dochody gmin w latach 1991-1999, ceny bieżące (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
OGÓLEM	5.005,3	6.440,2	9.648,5	14.808,0	19.993,4	30.956,4	39.518,2	46.119,4	51.753,5
Dochody własne	3.727,4	4.474,8	6.933,8	9.391,3	12.628,2	18.354,1	23.500,8	26.828,7	27.634,0
Dotacje celowe z budżetu państwa	600,8	1.209,3	1.612,0	3.205,2	4.115,6	4.290,3	5.583,0	6.572,1	7.513,8
Subwencja ogólna	677,1	756,1	1.102,7	2.211,5	3.042,3	7.841,2	9.541,9	11.733,3	16.605,7

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Rysunek 2. Struktura dochodów gmin w latach 1991 – 1999



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

W odróżnieniu od dotacji celowych i subwencji ogólnej, **dochody własne** stanowią o wielkości środków, jakie mogą zostać przeznaczone na działalność związaną ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości. W przypadku dotacji celowych nie istnieje swoboda dysponowania środkami. Gminy otrzymują większą część dotacji na realizowanie zadań z zakresu administracji rządowej, poza tym w strukturze dotacji przeważają środki na realizację celów bieżących. W przypadku subwencji ogólnej gminy formalnie posiadają swobodę w dysponowaniu środkami, jednak duży udział w tej kategorii ma część oświatowa, skalkulowana w taki sposób, aby pokrywała wydatki związane z utrzymaniem szkół podstawowych. W 1999 r. miasta na prawach powiatu oraz powiaty, wraz z przejęciem zadań drogowych, otrzymały część drogową subwencji ogólnej, nie jest to jednak kwota pozwalająca na sfinansowanie podstawowych zadań infrastrukturalnych. Środki pozyskane w ramach dotacji celowych i subwencji ogólnej pozwalają jedy-

nie na sfinansowanie podstawowych wydatków własnych, dlatego skala wsparcia przez gminę rozwoju przedsiębiorczości zależy przede wszystkim od możliwości realizowania dochodów własnych.

Spośród różnych kategorii dochodów własnych największe wpływy pochodzą z różnego rodzaju **podatków i opłat**. W latach 1992 – 1998 udział wpływów z podatków i opłat w dochodach własnych nie spadał poniżej 80%, jednak w 1999 r. nastąpiło obniżenie udziału tej kategorii dochodów do 70% dochodów własnych. Tym samym wzrósł udział dochodów z majątku i pozostałych dochodów własnych. Spadek udziału dochodów z podatków i opłat nie jest korzystnym zjawiskiem w procesie finansowania kilkuletnich projektów inwestycyjnych, ponieważ dochody majątkowe i pozostałe dochody własne stanowią trudno przewidywalne źródła wpływów. Dochody z podatków i opłat, dzięki możliwościom regulowania wysokości stawek przez gminy, mogą być łatwo wykorzystane do opracowania efektywnego programu inwestycji wieloletnich. Wysokie prawdopodobieństwo realizacji dochodów z podatków i opłat jest także pomocne przy ustalaniu kalendarza spłat kredytów.

Tabela 3. Dochody własne gmin w latach 1991 – 1999, ceny bieżące (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody własne	3.727,4	4.474,8	6.933,8	9.391,3	12.628,2	18.354,1	23.500,8	26.828,7	27.634,0
Podatki i opłaty	2.058,8	3.644,9	5.748,8	7.573,1	10.280,4	14.952,5	18.863,9	21.470,5	19.559,2
Dochody z majątku	205,1	240,9	659,3	776,3	1.061,8	1.378,6	1.730,7	2.160,7	3.403,1
Inne dochody własne	1.463,5	589,1	525,7	1.041,9	1.286,0	2.023,0	2.906,2	3.197,4	4.671,7

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela 4. Struktura dochodów własnych gmin w latach 1991 – 1999 (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody własne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Podatki i opłaty	55,2	81,5	82,9	80,6	81,4	81,5	80,3	80,0	70,8
Dochody z majątku	5,5	5,4	9,5	8,3	8,4	7,5	7,4	8,1	12,3
Inne dochody własne	39,3	13,2	7,6	11,1	10,2	11,0	12,4	11,9	16,9

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela 5. Dochody gmin z podatków i opłat w latach 1991 – 1999 (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
OGÓLEM	2.058,8	3.644,9	5.748,8	7.573,1	10.280,4	14.952,5	18.863,9	21.470,5	19.559,2
Wpływy z PIT	0,0	1.261,4	2.099,3	3.054,4	4.147,6	7.017,4	8.860,3	10.618,9	8.628,8
Wpływy z CIT	561,3	166,6	349,2	366,3	468,9	564,3	703,2	777,0	786,5
Zryczałtowany podatek dochodowy	21,8	10,2	3,4	3,1	3,6	1,3	0,0	3,4	b.d.
Podatek rolny	186,1	173,7	371,3	417,8	519,6	671,1	777,3	810,9	762,1
Karta podatkowa	118,1	207,3	272,7	239,0	279,8	352,6	376,6	388,7	348,7
Podatek leśny	0,0	21,0	30,7	38,5	72,5	98,4	111,4	119,9	101,2
Podatek od nieruchomości	765,8	1.053,7	1.427,5	1.988,0	2.826,6	3.527,7	4.426,9	5.233,1	5.949,6
Podatek od spadków i darowizn	17,9	29,4	35,3	40,2	43,7	63,0	85,1	115,8	146,2
Podatek od posiadania psów	35,3	70,4	320,8	10,9	7,3	9,0	10,4	12,5	b.d.
Podatek od środków transportowych	55,5	223,4	123,9	413,3	603,1	823,9	1.129,4	346,4	360,4
Opłaty lokalne	33,9	0,1	486,7	115,5	158,6	200,3	239,9	240,7	407,5
Opłata skarbową	230,7	339,1	104,2	594,6	747,7	1.048,3	1.295,8	1.545,7	2.068,3
Pozostałe opłaty	32,4	88,5	123,9	291,7	401,4	575,3	847,7	1.257,6	b.d.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów

W 1999 r. dochody gmin z tytułu podatków i opłat wyniosły prawie 19,6 mln zł, czyli niemal dziesięciokrotnie więcej niż w 1991 r. Tak wysoki wzrost dochodów był przede wszystkim wynikiem dużej inflacji, w wielkościach realnych wzrost wpływów z podatków i opłat wynosił 76%. Najbardziej wzrosły wpływy z podatku leśnego (ze 193 tys. zł w 1991 r. do 101 mln zł w 1999 r.), a także opłaty lokalne i wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Największy udział w strukturze dochodów gmin z podatków i opłat mają wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. W 1999 r. wpływy z tej kategorii dochodów były o 2 mld zł mniejsze niż w roku poprzednim, co spowodowało spadek ich udziału o ponad 5 punktów procentowych. W dochodach podatkowych ponownie wzrasta znaczenie wpływów z podatku od nieruchomości oraz z opłaty skarbowej. Wzrost udziału podatku od nieruchomości w dochodach podatkowych jest zjawiskiem korzystnym dla wspierania przedsiębiorczości, ponieważ podatek ten jest szczególnie skutecznym instrumentem regulującym działania lokalnych podmiotów gospodarczych.

Tabela 6. Struktura dochodów gmin z podatków i opłat w latach 1991 – 1999 (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wpływy z PIT	0,0	34,6	36,5	40,3	40,3	46,9	47,0	49,5	44,1
Wpływy z CIT	27,3	4,6	6,1	4,8	4,6	3,8	3,7	3,6	4,0
Zryczałtowany podatek dochodowy	1,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	b.d.
Podatek rolny	9,0	4,8	6,5	5,5	5,1	4,5	4,1	3,8	3,9
Karta podatkowa	5,7	5,7	4,7	3,2	2,7	2,4	2,0	1,8	1,8
Podatek leśny	0,0	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Podatek od nieruchomości	37,2	28,9	24,8	26,3	27,5	23,6	23,5	24,4	30,4
Podatek od spadków i darowizn	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7
Podatek od posiadania psów	1,7	1,9	5,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	b.d.
Podatek od środków transportowych	2,7	6,1	2,2	5,5	5,9	5,5	6,0	1,6	1,8
Opłaty lokalne	1,6	0,0	8,5	1,5	1,5	1,3	1,3	1,1	2,1
Opłata skarbową	11,2	9,3	1,8	7,9	7,3	7,0	6,9	7,2	10,6
Pozostałe opłaty	1,6	2,4	2,2	3,9	3,9	3,8	4,5	5,9	b.d.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów

Dużą część dochodów z podatków i opłat stanowią **podatki i opłaty lokalne**. W odróżnieniu od udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, wysokość podatków i opłat lokalnych może być dosyć swobodnie kształtowana przez radę gminy, Minister Finansów ogłasza jedynie ich maksymalną stawkę. Gminy mogą obniżyć tę górną stawkę, a także mogą określić warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków. Obniżenie maksymalnej stawki podatku dotyczy w równym stopniu wszystkich jego płatników, podczas gdy wprowadzenie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru dotyczyć może wybranych płatników, jest więc bardziej skutecznym narzędziem prowadzenia polityki rozwoju niż pierwsze z wymienionych rozwiązań. Skuteczność tego narzędzia wynika z indywidualizacji każdego z płatników; przedsiębiorstwa mogą otrzymać odpowiednie ulgi lub zwolnienia po spełnieniu określonych warunków. Gminy mogą w ten sposób realizować określone cele społeczne, a przedsiębiorstwa obniżają koszty działalności.

Zmniejszenie przez gminy obciążeń podatkowych stanowi instrument biernego wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w regionie. W przypadku zastosowania tego instrumentu gmina przyzwala na pozostawienie większej puli środków w przedsię-

biorstwie, które może zwiększyć inwestycje dla realizacji dalszego rozwoju swojej działalności, ale także może zainwestować środki w budowę lokalnej infrastruktury. Na przykład niektóre duże sklepy zostają zwolnione z płacenia podatków lokalnych w zamian za zbudowanie parkingów i dojazdów wokół sklepu, wyremontowanie drogi itp., zdarza się też, że przedsiębiorstwa dofinansowują budowę gminnych obiektów użyteczności publicznej. Instrumenty dochodowe gmin mają charakter bierny, ponieważ ich zastosowanie nie powoduje aktywnego włączenia się gminy do działań wspierających rozwój przedsiębiorstw. W tym przypadku rolą samorządu jest wyłącznie dostarczenie środków przedsiębiorstwom, które podejmują dalsze działania w celu zwiększenia aktywności gospodarczej.

Obciążenia podatkowe na rzecz gminy mogą być dosyć istotne dla finansów firmy. Wiele gmin zawdzięcza swoje wysokie dochody obecności na ich terenie dużych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa działające na terenie gminy zwiększają jej dochody przede wszystkim poprzez podatek od nieruchomości (w niektórych regionach Polski funkcjonują przedsiębiorstwa zajmujące powierzchnię równą pozostałej powierzchni gminy), w mniejszym zaś stopniu poprzez podatek od osób prawnych i podatek od osób fizycznych. Firmy mogą ponosić także obciążenia związane z opłatą skarbową, podatkiem od środków transportowych, kartą podatkową oraz opłatą targową i opłatą eksploatacyjną. Wyżej wymienione pozycje składają się, obok podatku rolnego, podatku leśnego i dochodów majątkowych, na podstawowe dochody własne gminy. Dochody własne są silnie skorelowane z możliwościami inwestycyjnymi, dlatego rozważając problem rozwoju aktywności gospodarczej w gminie należy wskazać na odwrotną zależność (ang. *trade off*) dochodowych i wydatkowych instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Jeśli gmina zamierza zwiększać aktywność przedsiębiorstw na rynku lokalnym poprzez poprawienie stanu infrastruktury, wtedy nie będzie zainteresowana szerokim wykorzystywaniem systemu indywidualnych ulg i zwolnień podatkowych, chyba że jest ono powiązane a przetruceniem części wydatków infrastrukturalnych na beneficjenta preferencji podatkowych. Z drugiej strony, jeśli gmina zamierza w szerszym zakresie wykorzystać zachęty podatkowe jako czynnik aktywizujący rozwój przedsiębiorczości, wtedy wpływy podatkowe do budżetu ulegają zmniejszeniu, co ogranicza możliwości inwestycyjne oraz hamuje rozwój infrastruktury.

Pomiędzy 1995 r. i 1999 r. łączne skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy wrosły o 524 mln zł, czyli o 63%. Spadek dochodów gmin spowodowany obniżeniem górnych stawek podatkowych w 1999 r. był o 250 mln większy niż w 1995 r. W tym samym okresie ponad dwukrotnie (o 274 mln zł) wzrosły skutki udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków przez gminy.

Tabela 7. Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy w latach 1995 – 1999 (mln zł)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody własne	14.246,4	19.701,9	25.599,2	29.378,6	27.634,0
Skutki zmniejszenia obciążeń	837,5	1.041,1	1.221,7	1.388,2	1.361,1
– obniżenie górnych stawek podatków	571,8	691,2	721,7	822,0	821,7
– wprowadzenie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków	265,7	349,9	500,0	566,2	539,4

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1995 – 1999

W 1999 r. gminy dokonały zmniejszenia obciążeń podatkowych na łączną kwotę 1.361 mln zł. W porównaniu z 1998 r. kwota zmniejszenia obciążeń spadła o 2%. W 1999 r. udzielono na mniejszą kwotę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatku, podczas gdy finansowe skutki obniżenia górnych stawek podatków były takie same jak w 1998 r. Udzielenie mniejszych ulg i odroczeń było spowodowane zmniejszeniem wpływów z dochodów własnych, a nie wycofywaniem się gmin z udzielania zachęt podatkowych. W relacji do dochodów własnych skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych w 1999 r. nieco wzrosły.

Jeżeli wydatki bieżące są stosunkowo sztywne, to skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych powodują przede wszystkim obniżenie możliwości inwestycyjnych gminy. W 1999 r. łączna kwota ulg, odroczeń itp. stanowiła 12,5% wielkości wydatków majątkowych⁴². Kwota ta była o ponad 317 mln zł większa od wielkości deficytu sektora samorządowego w 1999 r. i stanowiła ponad 22% zadłużenia na koniec tegoż roku.

Tabela 8. Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych gmin w latach 1998 – 1999 (mln zł)

Wyszczególnienie	1998	1999
Dochody ogółem	46.128,7	51.753,5
Dochody własne	29.378,6	27.634,0
Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych	1.388,2	1.361,1
– skutki wprowadzenia ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków	566,2	539,4
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	822,0	821,7
Wydatki majątkowe	10.876,5	10.876,0
Wynik	-1.371,6	-1.043,7
Zadłużenie	b.d.	6.108,7

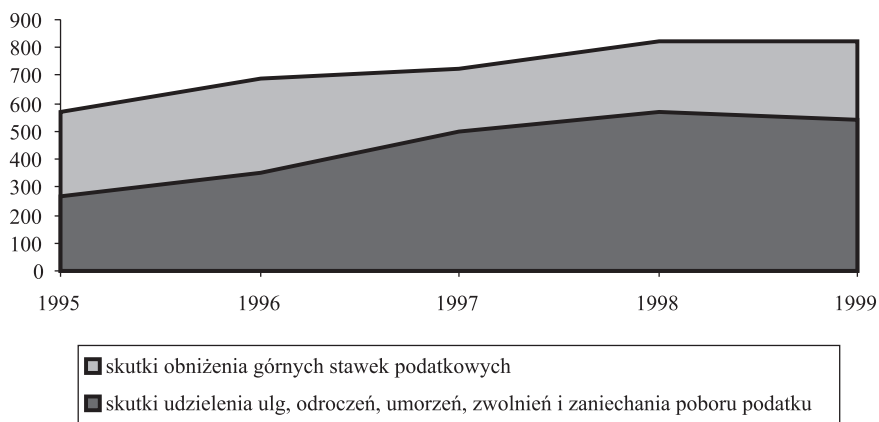
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów

⁴² Oznacza to, że gdyby gminy nie dokonały żadnego zmniejszenia obciążeń podatkowych, to mogłyby podwyższyć wydatki majątkowe o 12,5%.

Gminy mogą zastosować obydwa instrumenty zmniejszające obciążenia podatkowe: obniżenie górnych stawek podatku oraz wprowadzenie ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień z jego poboru. Pierwszy instrument cechuje się niewykluczalnością (nie można wyłączyć jakiegokolwiek podmiotu płacącego określony podatek ze skutków decyzji o zastosowaniu obniżonych stawek), podczas gdy drugi z wymienionych instrumentów pozwala na zastosowanie polityki wspierania wybranych podmiotów poprzez udzielenie im stosownych zmniejszeń podatków.

Łączne skutki obniżenia górnych stawek **podatku rolnego i podatku od nieruchomości** wyniosły 821,7 mln zł, podczas gdy łączne skutki udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków wyniosły 539,4 mln zł. Pomimo, że w naszej analizie instrument obniżania górnych stawek podatkowych obejmuje tylko dwa rodzaje dochodów, to skutki jego zastosowania są znacznie większe (o ponad 52%) od skutków udzielania ulg, odroczeń, umorzeń i zaniechania poboru podatku.

Rysunek 3. Skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz skutki udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków przez gminy w latach 1995 – 1999 (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1995 – 1999

Największe efekty zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy odnoszą się do **podatku od nieruchomości**. Jest to bardzo skuteczny instrument wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez gminy, ponieważ:

- w odróżnieniu od wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych gminy mają wpływ na ustalanie stawki podatku od nieruchomości,
- stawki tego podatku mogą być – w pewnym sensie – negocjowane przez zainteresowane strony (czyli przedsiębiorstwo i gminę),
- maksymalna stawka podatku jest na tyle znaczącym kosztem w działalności przedsiębiorstwa, że decyzja o obniżeniu tej stawki lub udzieleniu ulg i zwolnień z poboru może stanowić ważną zachętę do prowadzenia i rozwijania działalności na terenie gminy,
- gmina może zaniechać poboru w przypadku okresowo trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa (na przykład zniszczenia powodziowe hal fabrycznych).

Należy też pamiętać, że podatek od nieruchomości jest często jedynym wymiernym dla budżetu gminy efektem działalności przedsiębiorstwa na obszarze tej jednostki. Mówiąc o korzyściach, jakie gmina czerpie z rozwoju przedsiębiorczości, wymienia się często różne rodzaje dochodów: udziały w podatkach dochodowych, wpływy z karty podatkowej. W rzeczywistości aktywność gminy nie ma dużego przełożenia na zwiększenie dochodów z wyżej wymienionych tytułów. Należy pamiętać, że wiele osób dojeżdża do miejsca pracy z okolicznych gmin, dlatego korzyść z powstania przedsiębiorstwa w postaci wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych rozkłada się pomiędzy grupę gmin, w zależności od tego, gdzie mieszkają pracownicy. Może się zdarzyć, że gmina, na terenie której działa przedsiębiorstwo, uzyskuje bardzo małą część wpływów z tego podatku, a pozostała część trafia do budżetu innych jednostek gminnych⁴³. Z kolei wpływy do budżetu gminy z podatku dochodowego od osób prawnych nie są zazwyczaj tak duże, jak się potocznie uważa. Działalność przedsiębiorstwa nie musi się wiązać w osiąganiem wysokich zysków (szczególnie na początku), poza tym tendencja do obniżania stopy podatku dochodowego od osób prawnych powoduje zmniejszenie wpływów z tego tytułu. Problem wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych komplikują przepisy umożliwiające przejmowanie tych dochodów przez inne gminy, w których dane przedsiębiorstwo jest zarejestrowane (dotyczy nie wydzielonych

⁴³ Paradoksalnie, większość wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych mogą przejąć sąsiednie gminy, które stosują bierną postawę wobec wspierania przedsiębiorczości na swoim terenie.

oddziałów)⁴⁴. Wpływy z karty podatkowej nie stanowią bardzo znaczącej pozycji w budżecie gminy, a ich udział w dochodach maleje.

Aktywność gminy we wspieraniu przedsiębiorczości znajduje więc bezpośredni wyraz we wpływach z podatku od nieruchomości, podczas gdy inne pozycje dochodowe nie są tak jednoznacznie związane z działaniami gminy. W 1999 r. wpływy gmin z podatku od nieruchomości wyniosły 5,9 mld zł, czyli o 3,1 mld zł więcej niż w 1995 r. Łączne skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości przez gminy w 1999 r. wyniosły prawie 1,1 mld zł, czyli o 539 mln zł więcej niż w 1995 r.

Tabela 9. Skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości przez gminy w latach 1995 – 1999 (mln zł)

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999
Wykonanie	2.827,8	3.527,6	4.428,0	5.237,0	5.949,6
Skutki zmniejszenia obciążeń	511,8	685,9	852,0	963,4	1.051,3
– obniżenie górnych stawek podatków	331,5	455,6	525,6	626,8	706,2
– wprowadzenie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków	180,3	230,2	326,5	336,6	345,0

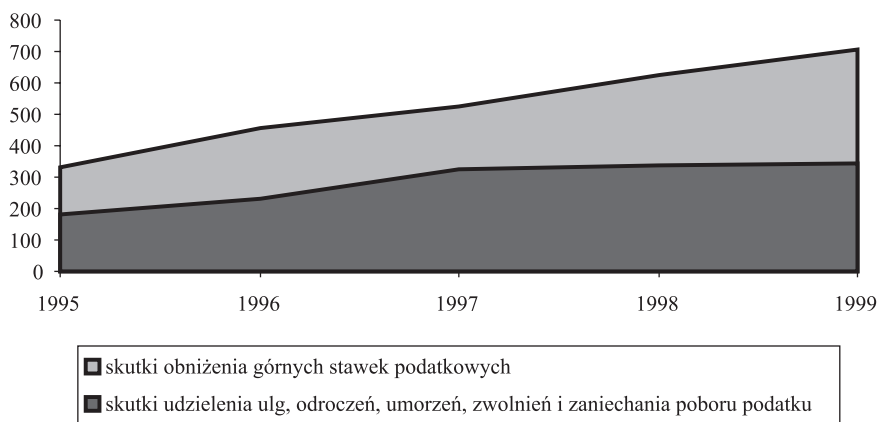
Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1995 – 1999

Gdyby gminy w ogóle nie zmniejszyły obciążeń z podatku od nieruchomości, wpływy z tego tytułu w 1999 r. byłyby o 17,7% wyższe od uzyskanych i dochody z podatku od nieruchomości wyniosłyby ponad 7 mld zł. Wywarłoby to istotny wpływ na budżety gmin, jako że dochody ogółem byłyby o 2% wyższe od rzeczywistych, dochody własne wzrosłyby o 3,8%, zaś wydatki majątkowe mogłyby zostać zwiększone prawie o 10%. Zakładając, że inne pozycje w budżecie pozostałyby niezmienione, gminy osiągnęłyby w 1999 r. łączną nadwyżkę w wysokości 7,6 mln zł, podczas gdy w rzeczywistości zakończyły rok z deficytem sięgającym 1.044 mln zł. Zadłużenie gmin w końcu 1999 r. byłoby o ponad 17% mniejsze.

⁴⁴ Jako przykład małego związku pomiędzy aktywnością gminy we wspieraniu przedsiębiorstw a wpływami osiąganymi z podatku dochodowego od osób prawnych można podać Grodzisk Mazowiecki. Dzięki aktywności władz gminy udało się przekształcić to nieco prowincjonalne miasto w jeden z najbardziej prężnych ośrodków gospodarczych na Mazowszu. Pomimo tego wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych są mniejsze niż na początku lat dziewięćdziesiątych (por. wypowiedź Grzegorza Benedyktyńskiego, burmistrza Grodziska Mazowieckiego w: A. i A.K. Wróblewscy, *Polska na sprzedaż*, Rzeczpospolita z 24 – 25 czerwca 2000 r., dodatek Plus – Minus, nr 25).

Gminy w znacznie większym stopniu wykorzystują obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości dla zmniejszenia obciążeń z tego tytułu, podczas gdy stosowanie indywidualnego instrumentu w postaci ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania podatków odbywa się w mniejszym wymiarze. W 1999 r. obniżenie górnych stawek stanowiło ponad 67% kwoty wynikającej ze skutków zmniejszania przez gminy obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości. W porównaniu z wcześniejszymi latami znaczenie tego instrumentu wzrosło.

Rysunek 4. Skutki obniżenia górnych stawek z podatku od nieruchomości oraz skutki udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru tego podatku przez gminy w latach 1995 – 1999 (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa*, lata 1995–1999

Najwyższe kwotowo skutki zmniejszenia obciążeń podatkiem od nieruchomości dotyczą gmin z województwa śląskiego. Łącznie gminy z tego województwa zmniejszyły obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości na kwotę ponad 117 mln zł, natomiast gminy z województwa podlaskiego zmniejszyły obciążenia na łączną kwotę wynoszącą zaledwie 32,4 mln zł. W porównaniu do wpływów z podatku od nieruchomości najwyższe skutki zmniejszenia obciążeń z podatku od nieruchomości w relacji do wpływów z tego tytułu wystąpiły w gminach z województw ze wschodniej Polski (lubelskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, podlaskie). Jest to zgodne z wnioskami wysnutymi na podstawie badań ankietowych; gminy ze wschodniej części Polski (*pas wschodni*) w większym wymiarze, niż gminy z zachodniej Polski, muszą korzystać z instrumentów dochodowych dla pobudzenia przedsiębiorczości.

Tabela 10. Skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości przez gminy w 1999 r. według województw

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych			
		Ogółem		Obniżenie górnych stawek podatków	Wprowadzenie ulg, odroczeń itp.
	mln zł	mln zł	% dochodów	mln zł	mln zł
Dolnośląskie	580,2	74,6	12,9	27,6	46,9
Kujawsko-pomorskie	318,7	53,9	16,9	37,7	16,3
Lubelskie	230,0	73,5	32,0	58,7	14,8
Lubuskie	164,7	35,6	21,6	28,8	6,8
Łódzkie	400,1	89,7	22,4	63,9	25,7
Małopolskie	437,9	88,1	20,1	70,3	17,8
Mazowieckie	763,0	92,6	12,1	69,2	23,4
Opolskie	211,2	46,9	22,2	22,3	24,6
Podkarpackie	246,9	60,6	24,6	45,6	15,0
Podlaskie	141,2	32,4	22,9	20,7	11,7
Pomorskie	379,9	45,5	12,0	32,5	12,9
Śląskie	865,8	117,5	13,6	54,5	63,0
Świętokrzyskie	178,8	42,0	23,5	32,0	10,0
Warmińsko-mazurskie	186,9	54,8	29,3	36,1	18,6
Wielkopolskie	544,8	89,4	16,4	67,0	22,4
Zachodniopomorskie	299,8	54,3	18,1	39,4	14,9
RAZEM	5.949,6	1.051,3	17,7	706,2	345,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Gminy miejskie stosują zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości w znacznie mniejszym zakresie, niż jednostki wiejskie i miejsko-wiejskie. W 1999 r. skutki obniżenia wpływów z podatku od nieruchomości odpowiadały 11% dochodów z tego tytułu gmin miejskich wobec ponad 26% dochodów gmin miejsko-wiejskich i ponad 30% dochodów gmin wiejskich. Wynika z tego, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są częściej zmuszone do rezygnowania ze znacznej części wpływów dla pobudzenia życia gospodarczego.

Tabela 11. Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych wprowadzonych przez gminy w 1999 r. według rodzajów jednostek (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko--wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dochody ogółem	3.599,5	1.254,6	1.095,5	5.949,6
Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych	391,3	329,8	330,1	1.051,3
– obniżenie górnych stawek podatków	190,8	245,8	269,7	706,2
– wprowadzenie ulg, odroczeń itd.	200,6	84,0	60,4	345,0
Relacja zmniejszenia obciążeń podatkowych do dochodów ogółem (%)	10,9	26,3	30,1	17,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Tabela 12. Skutki udzielonych przez gminy w 1999 r. ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków oraz obniżenia górnych stawek podatków⁴⁵ (mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie	Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych		
		Ogółem	Obniżenie górnych stawek podatków	Wprowadzenie ulg, odroczeń itd.
Dochody ogółem	51.753,5	1.361,1	821,7	539,4
– podatek rolny	762,1	176,0	115,5	60,5
– podatek od nieruchomości	5.949,6	1.051,3	706,2	345,0
– podatek leśny	100,5	0,6	b.d.	0,6
– podatek od środków transportowych	360,4	23,6	b.d.	23,6
– karta podatkowa	212,4	4,5	b.d.	4,5
– podatek od spadków i darowizn	146,2	16,7	b.d.	16,7
– opłata skarbową	2.068,3	17,1	b.d.	17,1
– opłata eksploatacyjna	182,3	0,1	b.d.	0,1
– opłata targowa	225,2	2,6	b.d.	2,6
– pozostałe dochody	4.019,5	68,7	b.d.	68,7

Źródło: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000

⁴⁵ Ponieważ Ministerstwo Finansów zbiera dane na temat obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości i podatku rolnego, a nie zbiera danych na temat obniżenia górnych stawek innych podatków, to w analizie uwzględniliśmy jedynie informacje o obniżeniach górnych stawek dwóch wyżej wymienionych kategorii podatkowych.

Skutki zmniejszenia przez gminy obciążeń z innych, niż podatek od nieruchomości, kategorii dochodowych były mniej znaczące dla budżetów tych jednostek. Analizując wielkość zmniejszenia obciążeń podatkowych należy wspomnieć o **podatku rolnym**. W 1999 r. gminy zmniejszyły kwotę wpływów z tego tytułu o 176 mln zł, co stanowiło aż 23,1% wielkości dochodów gminnych uzyskanych z podatku rolnego. W żadnym innym przypadku odstąpienie od pobrania podatku nie było tak duże: zmniejszenie podatku od nieruchomości stanowiło 17,7% wielkości dochodów z tego tytułu, zmniejszenie podatku od spadków i darowizn – 11,4%, a dochody z podatku od środków transportowych zostały zmniejszone o 6,2%.

Tabela 13. Skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku rolnego przez gminy w 1999 r. według województw

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych			
		Ogółem		Obniżenie górnych stawek podatków	Wprowadzenie ulg, odroczeń itp.
	mln zł	mln zł	% dochodów	mln zł	mln zł
Dolnośląskie	63,1	12,7	20,1	6,1	6,6
Kujawsko-pomorskie	58,3	16,1	27,6	11,3	4,8
Lubelskie	76,9	34,6	45,0	29,6	5,0
Lubuskie	21,1	4,3	20,1	1,2	3,1
Łódzkie	47,4	6,7	14,1	4,6	2,1
Małopolskie	38,7	5,9	15,3	3,9	2,0
Mazowieckie	86,3	16,7	19,3	12,4	4,2
Opolskie	40,8	3,6	8,8	0,8	2,8
Podkarpackie	38,7	7,3	18,9	4,5	2,8
Podlaskie	29,2	4,0	13,7	2,8	1,2
Pomorskie	35,0	8,0	22,9	3,8	4,2
Śląskie	26,2	2,1	8,0	1,1	1,0
Świętokrzyskie	29,3	10,6	36,1	8,6	2,0
Warmińsko-mazurskie	48,9	15,6	31,9	8,8	6,8
Wielkopolskie	77,1	13,0	16,8	6,8	6,2
Zachodniopomorskie	44,8	14,8	33,1	9,2	5,7
RAZEM	762,1	176,0	23,1	115,5	60,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Gminy z województwa lubelskiego poniosły kwotowo największe skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku rolnego; podatnicy z tego województwa zaoszczędzili w 1999 r. prawie 35 mln zł, czyli ponad dwukrotnie więcej niż płatnicy podatku rolnego z województwa mazowieckiego. W stosunku do wpływów z podatku rolnego największe zmniejszenie obciążeń z tego tytułu przypadło na gminy z województw: lubelskiego (45% dochodów z podatku rolnego), świętokrzyskiego (36%), zachodniopomorskiego (33%) i warmińsko-mazurskiego (32%).

Pomimo że podatek rolny stanowi jedną z głównych kategorii dochodowych gmin wiejskich, to gminy te w znacznie większym stopniu rezygnują z wpływów z tego tytułu, niż czynią to jednostki miejskie. Gminy miejsko-wiejskie, podobnie do gmin wiejskich, wykorzystują możliwość zastosowania zwolnień podatkowych z tego tytułu znacznie częściej niż gminy miejskie.

Tabela 14. Skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku rolnego przez gminy w 1999 r. według rodzajów jednostek (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dochody z podatku rolnego	24,0	243,3	494,8	762,1
Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych	1,5	54,2	120,3	176,0
– obniżenie górnych stawek podatków	0,6	30,0	84,9	115,5
– wprowadzenie ulg, odroczeń itd.	0,9	24,1	35,4	60,5
Relacja zmniejszenia obciążeń podatkowych do dochodów z podatku rolnego	6,3	22,3	24,3	23,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

W strukturze zmniejszeń obciążeń podatkowych podatek rolny zajmuje drugie miejsce za podatkiem od nieruchomości. Skutki zmniejszenia obciążeń z podatku od nieruchomości stanowiły ponad 77% łącznych skutków zmniejszenia obciążeń podatkowych dokonanych przez gminy w 1999 r., zaś skutki zmniejszenia obciążeń z podatku rolnego – prawie 13%. Istotną część zmniejszenia obciążeń dotyczy nieco enigmatycznej kategorii *pozostałych dochodów*. Są to dochody z podatków i opłat, pojedynczo nie na tyle ważnych, aby je wyodrębnić, jednak w sumie stanowiących znaczącą część dochodów własnych. W 1999 r. skutki zmniejszenia obciążeń z tytułu *pozostałych dochodów* stanowiły 5% łącznych skutków zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy.

Tabela 15. Struktura kierunków zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy w 1999 r. według rodzajów dochodów (w %)

Wyszczególnienie	Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych		
	Ogółem	Obniżenie górnych stawek podatków	Wprowadzenie ulg, odroczeń itd.
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0
– podatek rolny	12,9	14,1	11,2
– podatek od nieruchomości	77,2	85,9	64,0
– podatek od środków transportu	1,7	b.d.	4,4
– podatek od spadków i darowizn	1,2	b.d.	3,1
– opłata skarbową	1,3	b.d.	3,2
– pozostałe dochody	5,5	b.d.	14,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

Tabela 16. Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych przez gminy w 1999 r. według województw

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych			
		Ogółem		Obniżenie górnych stawek podatków	Wprowadzenie ulg, odroczeń itp.
		mln zł	% dochodów	mln zł	
Dolnośląskie	4.378,0	95,8	2,2	33,7	62,1
Kujawsko-pomorskie	2.621,5	71,3	2,7	49,0	22,4
Lubelskie	2.526,3	110,9	4,4	88,3	22,6
Lubuskie	1.359,6	43,7	3,2	30,0	13,7
Łódzkie	3.334,3	109,6	3,3	68,5	41,0
Małopolskie	3.971,1	112,1	2,8	74,2	37,9
Mazowieckie	8.698,2	123,2	1,4	81,6	41,6
Opolskie	1.305,1	55,1	4,2	23,1	32,0
Podkarpackie	2.466,9	72,9	3,0	50,1	22,8
Podlaskie	1.471,9	39,2	2,7	23,5	15,7
Pomorskie	2.995,5	58,3	1,9	36,3	22,0
Śląskie	6.714,7	151,8	2,3	55,5	96,3
Świętokrzyskie	1.490,8	54,0	3,6	40,6	13,4
Warmińsko-mazurskie	1.781,3	73,0	4,1	44,9	28,1
Wielkopolskie	4.173,0	117,0	2,8	73,8	43,2
Zachodniopomorskie	2.465,1	73,3	3,0	48,6	24,6
RAZEM	51.753,5	1.361,1	2,6	821,7	539,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

W 1999 r. najwyższe kwotowo zmniejszenia obciążeń podatkowych zastosowały łącznie gminy z województwa śląskiego (ponad 150 mln zł). Gminy z województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego zastosowały zmniejszenia obciążeń podatkowych na łączną kwotę przekraczającą 100 mln zł. W porównaniu do dochodów ogółem najwyższe skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych wystąpiły w gminach z województw: lubelskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego (ponad 4% dochodów ogółem), natomiast w gminach z województw mazowieckiego i pomorskiego skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych nie przekraczały 2%.

Skala zmniejszenia obciążeń podatkowych w gminach miejskich jest zupełnie inna niż ma to miejsce w gminach miejsko-wiejskich i gminach wiejskich. W 1999 r. kwota zmniejszenia obciążeń podatkowych stanowiła zaledwie 1,6% dochodów ogółem w jednostkach miejskich, natomiast w gminach wiejskich i gminach miejsko-wiejskich była wynosiła odpowiednio: 4% i 4,4% dochodów ogółem. Oznacza to, że jednostki miejskie wykorzystują dochodowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości w stopniu mniejszym niż pozostałe rodzaje gmin.

Tabela 17. Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych wprowadzonych przez gminy w 1999 r. według rodzajów jednostek (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dochody ogółem	30.784,6	9.163,3	1.1805,5	5.1753,5
Skutki zmniejszenia obciążeń podatkowych	486,0	406,1	469,0	1361,1
– obniżenie górnych stawek podatków	191,4	275,8	354,5	821,7
– wprowadzenie ulg, odroczeń itp.	294,6	130,3	114,5	539,4
Relacja zmniejszenia obciążeń podatkowych do dochodów ogółem	1,6	4,4	4,0	2,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów

3.2. Rola inwestycji samorządowych w rozwoju przedsiębiorczości

Zmniejszenie obciążeń podatkowych przez gminy stanowi ważny instrument wspierania przedsiębiorczości przez te jednostki. Nie jest to jedyny

sposób na pobudzenie przez samorząd lokalny aktywności gospodarczej na swoim terenie. W poprzednim rozdziale zostały zaprezentowane możliwości wspierania przedsiębiorczości przez gminy za pomocą instrumentów dochodowych. Teraz zajmiemy się możliwościami wykorzystania przez gminy instrumentów wydatkowych, które również mają na celu aktywizowanie działalności gospodarczej w regionie. W odróżnieniu od instrumentów dochodowych, zakładających bierny charakter jednostek samorządowych, instrumenty wydatkowe przyjmują postać działań czynnych, nastawionych na aktywne przekształcanie przez samorządy otaczającego świata w celu dostosowania go do potrzeb społecznych i gospodarczych.

Inną cechą odróżniającą instrumenty wydatkowe od instrumentów dochodowych jest ich powszechne zastosowanie przez wszystkie jednostki samorządowe niezależnie od rodzaju. Zastosowanie instrumentów dochodowych jest ograniczone do gmin, zaś instrumenty wydatkowe są stosowane także przez powiaty i samorządy wojewódzkie. Instrumenty wydatkowe zapewniają więc wszystkim jednostkom samorządowych udział w rozwijaniu przedsiębiorczości na swoim terenie.

Analizę danych zbiorczych o wydatkowych instrumentach wspierania przedsiębiorczości ograniczymy do wydatków majątkowych (w tym wydatków inwestycyjnych), ponieważ wydatki na inne formy wspierania przedsiębiorczości nie są wyodrębnione w klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, na której opieramy badania całej populacji. Brak wyodrębnionych pozycji dotyczących wydatkowych form wspierania przedsiębiorczości w klasyfikacji dochodów i wydatków stanowi poważne utrudnienie dla jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ na podstawie prowadzonej klasyfikacji budżetowej nie są one w stanie określić wielkości i struktury nakładów na działalność wspierającą. Jednostki samorządowe są zatem zmuszone do prowadzenia równoległej klasyfikacji, nie przekładalnej na klasyfikację sprawozdawczą, co podnosi koszty opracowania i nadzorowania strategii wspierania przedsiębiorczości. Z wyżej wymienionych przyczyn analiza instrumentów wydatkowych innych niż wydatki majątkowe i inwestycyjne znalazła się w rozdziałach poświęconych omówieniu wyników ankiety, nie ma jej zaś w części dotyczącej zbiorczych danych sprawozdawczych.

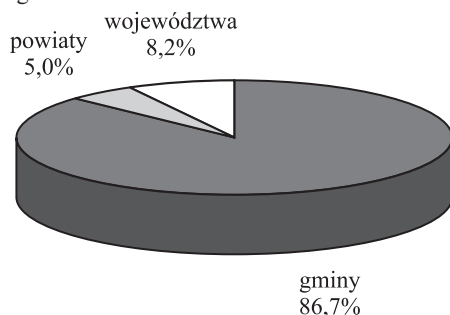
Wydatkowe instrumenty aktywnego wspierania rozwoju przedsiębiorczości są związane z szeroko pojętą działalnością inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości inwestycyjne są z jednej strony ograniczone przez potencjał dochodowy samorządów, a z drugiej strony istotny wpływ na ich wielkość mają wydatki bieżące. O zależnościach pomiędzy dochodami, wydatkami bieżącymi i inwestycjami pisaliśmy na początku niniejszego rozdziału,

obecnie zajmujemy się analizą wielkości, źródeł finansowania i kierunków inwestycji dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowo omówione zostaną zagadnienia związane z inwestycjami gmin ze względu na ich większy potencjał oraz zakres wykonywanych zadań wspomagających w dużym stopniu rozwój przedsiębiorczości na lokalnej scenie gospodarczej.

3.2.1. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku

W 1999 r. jednostki samorządu terytorialnego przeznaczyły ponad 12,5 mld zł na wydatki majątkowe⁴⁶, z czego wydatki inwestycyjne pochłonęły ponad 12,2 mld zł. Spośród jednostek samorządu terytorialnego największe możliwości inwestycyjne posiadają gminy. W 1999 r. inwestycje gmin wyniosły 10,6 mld zł, podczas gdy powiaty i województwa zainwestowały łącznie ponad 1,6 mld zł.

Rysunek 5. Udział jednostek różnego szczebla w wydatkach majątkowych samorządu terytorialnego w 1999 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Inwestycje 65 dużych gmin o statusie miast na prawach powiatu stanowią 32% inwestycji gminnych oraz 28% inwestycji poniesionych przez cały sektor samorządowy w Polsce. Miasta na prawach powiatu zainwestowały w 1999 r. 34,3 mld zł, co stanowiło ponad 17% wielkości wszystkich wydatków poniesionych przez te jednostki.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem samorządów jest bardzo zróżnicowany w zależności od rodzaju jednostek. W 1999 r. samorządy wojewódzkie łącznie przeznaczyły 31,6%, gminy – 20,1%, a powiaty – 6,4% wielkości wydatków na cele inwestycyjne.

⁴⁶ Wydatki majątkowe składają się z inwestycji oraz zakupów kapitałowych (stanowiących *de facto* rodzaj inwestycji pośrednich).

Tabela 18. Dochody, wydatki, wydatki majątkowe i inwestycyjne, wynik oraz zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w 1999 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy			Powiaty	Woje- wództwa	RAZEM
	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy			
Dochody ogółem	51.753,5	19.396,6	32.356,9	9.846,5	3.288,0	64.887,9
Wydatki ogółem	52.797,1	19.961,9	32.835,3	9.783,7	3.264,7	65.845,5
Wydatki majątkowe	10.876,0	3.621,0	7.255,0	632,3	1.032,7	12.541,0
Wydatki inwestycyjne	10.586,3	3.429,1	7.157,2	625,0	1.032,5	12.243,8
Wynik	- 1.043,7	- 565,3	- 478,4	62,8	23,3	- 957,6
Zadłużenie	6.108,7	2.385,4	3.723,4	55,1	23,4	6.187,2

Źródło: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000

W 1999 r. wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego przypadające na 1 mieszkańca wyniosły 317 zł, z czego 274 zł zainwestowały gminy, 23 zł – powiaty, a 27 zł stanowiły wydatki jednostek wojewódzkich. Miasta na prawach powiatu poniosły większe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca niż pozostałe gminy. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu przypadające na 1 mieszkańca są wyższe niż łączne wydatki pozostałych gmin i powiatów. Świadczy to o relatywnie większych możliwościach inwestycyjnych dużych miast wynikających z ich znacznego potencjału dochodowego.

Tabela 19. Dochody, wydatki, wydatki majątkowe i inwestycyjne, wynik oraz zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów na 1 mieszkańca w 1999 r. (zł)

Wyszczególnienie	Gminy			Powiaty	Woje- wództwa	RAZEM
	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy			
Dochody ogółem	1.339	1.687	1.191	363	85	1.679
Wydatki ogółem	1.366	1.737	1.209	360	84	1.703
Wydatki majątkowe	281	315	267	23	27	324
Wydatki inwestycyjne	274	298	264	23	27	317
Wynik	-27	-49	-18	2	1	-25
Zadłużenie	158	208	137	2	1	160

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000

Największe wydatki na inwestycje w 1999 r. poniosły jednostki samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego. Wydatki tych jednostek na realizację zadań inwestycyjnych wyniosły prawie 2,3 mld zł. Także samorządy z województw śląskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego poniosły łączne wydatki na inwestycje przekraczające 1 mld zł.

Tabela 20. Wydatki na inwestycje jednostek samorządu terytorialnego według województw i rodzajów jednostek w 1999 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy			Powiaty	Woje- wództwa	RAZEM
	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy			
Dolnośląskie	914,9	306,9	608,0	86,9	132,4	1.134,1
Kujawsko-pomorskie	455,5	221,5	234,0	10,2	51,7	517,5
Lubelskie	425,6	134,4	291,2	26,3	33,5	485,5
Lubuskie	258,9	60,8	198,1	21,8	39,1	319,7
Łódzkie	629,7	260,4	369,3	46,8	13,6	690,1
Małopolskie	790,2	265,3	524,8	51,5	92,2	933,9
Mazowieckie	2.114,2	160,8	1.953,4	73,3	93,3	2.280,8
Opolskie	291,0	73,0	218,0	10,5	24,9	326,4
Podkarpackie	516,7	89,2	427,5	58,1	89,5	664,3
Podlaskie	312,7	131,9	180,8	16,9	32,3	361,9
Pomorskie	662,8	360,8	302,1	42,8	14,5	720,1
Śląskie	1.132,4	706,8	425,6	36,2	276,6	1.445,2
Świętokrzyskie	274,1	34,7	239,4	53,4	54,5	382,0
Warmińsko-mazurskie	297,0	56,4	240,6	24,6	12,9	334,5
Wielkopolskie	992,4	364,1	628,3	33,6	48,3	1.074,4
Zachodniopomorskie	518,2	202,0	316,2	32,0	23,2	573,4
RAZEM	10.586,3	3.429,1	7.157,2	625,0	1.032,5	12.243,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Województwo mazowieckie wyróżnia się również pod względem inwestycji przypadających na 1 mieszkańca. Potencjał Mazowsza wynika zatem nie tylko z jego wielkości (315 gmin, ponad 5 mln mieszkańców), ale jest także wynikiem zamożności regionu na tle innych województw. Interesujący wydaje się przypadek województwa śląskiego, które pod względem wielkości inwestycji zajmuje drugie miejsce w Polsce, jednak pod względem inwestycji na 1 mieszkańca wypada znacznie poniżej średniej dla innych regionów. Inaczej niż na Dolnym Śląsku, wielkość nakładów na inwestycje prowadzone w województwie

śląskim jest związana z wielkością regionu, w którym mieszka 4,9 mln osób, nie zaś z zamożnością jednostek samorządowych. Do najniższych w kraju należały wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego.

Tabela 21. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego na 1 mieszkańca według województw i rodzajów jednostek w 1999 r. (mln zł)

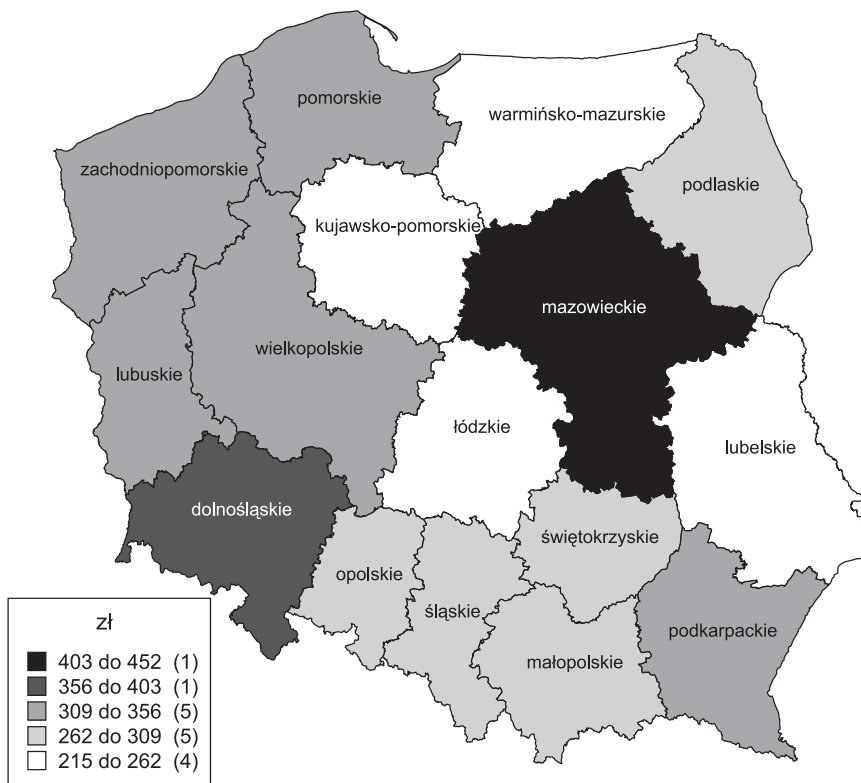
Wyszczególnienie	Gminy			Powiaty	Woje- wództwa	RAZEM
	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy			
Dolnośląskie	307	319	302	43	44	381
Kujawsko-pomorskie	217	274	181	8	25	246
Lubelskie	189	248	171	15	15	216
Lubuskie	253	252	253	28	38	312
Łódzkie	236	280	212	27	5	259
Małopolskie	247	288	230	23	29	292
Mazowieckie	418	326	428	16	18	451
Opolskie	267	583	226	11	23	300
Podkarpackie	242	274	236	32	42	311
Podlaskie	255	320	222	21	26	295
Pomorskie	304	426	227	32	7	330
Śląskie	232	246	213	18	57	297
Świętokrzyskie	205	164	213	47	41	286
Warmińsko-mazurskie	202	191	205	21	9	227
Wielkopolskie	297	447	248	13	14	321
Zachodniopomorskie	300	361	270	27	13	332
RAZEM	274	302	262	23	27	317

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wydatki inwestycyjne powiatów i województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca są bardzo zróżnicowane pod względem regionalnym, choć zakres zadań wykonywanych przez poszczególne województwa i powiaty jest mniej zróżnicowany niż ma to miejsce w przypadku gmin. Nie jest regułą, że powiaty i jednostki wojewódzkie z regionów mniej zamożnych ponoszą średnie lub wyższe od średnich dla kraju wydatki inwestycyjne, co mogłoby prowadzić do zrównoważenia tempa rozwoju poszczególnych województw. O ile np. w województwie podkarpackim wydatki inwestycyjne powiatów i samorządu wojewódzkiego są znacznie wyższe od średnich dla

Polski, to województwo lubelskie może posłużyć za przykład odwrotny – tu nakłady inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca są o 33% niższe od średniej dla Polski, a nakłady ponoszone przez samorząd wojewódzki – o 44% niższe od średniej.

Rysunek 6. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego na 1 mieszkańca w 1999 r. (zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych w Ministerstwie Finansów

3.2.2. Wydatki inwestycyjne gmin w latach 1991-1999

Na początku lat dziewięćdziesiątych wydatki majątkowe samorządów gminnych stanowiły ponad 1 łącznej kwoty wydatków ponoszonych przez te jednostki. W późniejszym okresie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był nieco niższy niż w początkowym okresie, ale utrzymywał się na wyrównanym poziomie 23% – 24%. W 1999 r., po wprowadzeniu reformy administracyjnej nastąpił znaczny spadek udziału wydatków majątkowych w

wydatkach ogółem gmin. Świadczy to o zmianie struktury zadań wykonywanych przez gminy; w wyniku wprowadzenia reformy duże jednostki wykonują więcej zadań bieżących, niż miało to miejsce przed 1999 r.

W latach dziewięćdziesiątych gminy wydały na inwestycje ponad 50 mld zł. Jednostki gminne poniosły większość wydatków na cele inwestycyjne w latach 1997–1999, a rok 1999 był o tyle szczególny, że po raz pierwszy od czasu reaktywowania samorządów na początku lat 90. nakłady na inwestycje były mniejsze od nakładów poniesionych w poprzednim roku. Wydatki inwestycyjne spadły pomimo znacznego wzrostu dochodów o ponad 11%, a powodem takiej sytuacji był bardzo wysoki wzrost wydatków na finansowanie zadań bieżących. Dotyczy to przede wszystkim ponad 21% wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Wiele gmin znalazło się w trudnej sytuacji, ponieważ musiały zrezygnować z jakichkolwiek inwestycji na rzecz przeznaczenia pełnej kwoty dochodów na realizację celów bieżących. Gminy mogły liczyć na rynek kapitałowy jako źródło pozyskania środków na wydatki inwestycyjne, jednak wysoki deficyt z poprzedniego roku ograniczył wielu jednostkom możliwości dalszego zadłużania się.

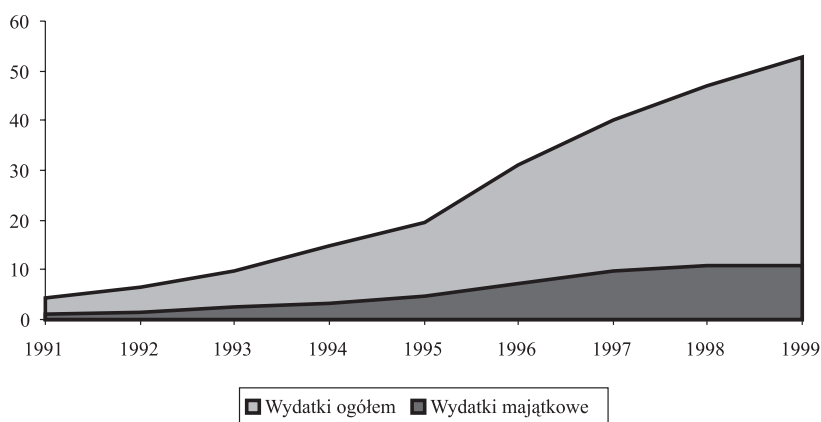
Tabela 22. Wydatki i wynik budżetów gmin w latach 1991–1999, ceny bieżące (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
OGÓLEM	4.478,8	6.487,9	9.583,3	14.903,9	19.828,4	3.1499	4.0504,3	47.495,1	52.797,1
Wydatki majątkowe	1.165,4	1.522,1	2.434,8	3.363,5	4.657,7	7.056,3	9.680,8	10.937,4	10.876,0
Wydatki inwestycyjne	1.157,9	1.506,7	2.405,7	3.345,4	4.614,3	6.941,3	9.523,9	10.659,7	10.586,3
Wydatki bieżące	3.313,4	4.965,8	7.148,5	11.540,4	15.170,7	24.442,7	30.823,5	36.557,7	41.921,1
WYNIK	526,5	-47,7	65,2	-95,9	165,0	-542,6	-986,1	-1.375,7	-1.043,7

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wydatki kapitałowe wciąż stanowią nieznaczną część wydatków majątkowych, a pozostałą część stanowią nakłady na inwestycje. Z każdym rokiem udział wydatków kapitałowych w wydatkach majątkowych jest wyższy. Jeszcze w 1994 r. udział ten wynosił 0,5%, by po pięciu latach dojść do 2,7% wydatków majątkowych – dynamika wzrostu tej kategorii wydatków jest zatem bardzo duża. Największe wydatki kapitałowe relacji do wydatków majątkowych ponoszą łącznie gminy z województwa małopolskiego (8,3%) oraz zachodniopomorskiego (4,8%).

Rysunek 7. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe w latach 1991 – 1999 (mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów

Gminy miejskie dysponują największym potencjałem dochodowym i inwestycyjnym, mają również większy deficyt i zadłużenie. Udział zadłużenia gmin miejskich w zadłużeniu wszystkich gmin jest nieco większy niż wskazywałaby struktura inwestycji gminnych według rodzajów jednostek. Wynika to w dużej mierze z większej dostępności rynku kapitałowego dla jednostek miejskich.

Tabela 23. Dochody, wydatki i wynik gmin w 1999 r. według rodzajów jednostek (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dochody ogółem	30.784,6	9.163,3	11.805,5	51.753,5
Wydatki ogółem	31.401,3	9.381,5	12.014,4	52.797,1
Wydatki majątkowe	6.310,4	1.960,1	2.605,6	10.876,0
Wydatki inwestycyjne	6.067,4	1.934,6	2.584,3	10.586,3
Wynik	- 616,6	- 218,1	- 208,9	- 1.043,7
Zadłużenie	3.730,7	1.251,1	1.126,9	6.108,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Także wydatki inwestycyjne gmin miejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca są większe od wydatków inwestycyjnych w pozostałych rodzajach jednostek, jednak różnice nie są tak duże, jak w przypadku wielkości bezwzględnych. Gminy wiejskie ponoszą większe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca niż gminy miejsko-wiejskie, pomimo że obie grupy jednostek mają

podobny potencjał dochodowy. Co więcej, gminy wiejskie są w najmniejszym stopniu zadłużone; wysokość zobowiązań przypadających na 1 mieszkańca w gminach wiejskich jest o 30% niższa niż w gminach miejsko-wiejskich i o 48% niższa niż w gminach miejskich. Łącznie gminy wiejskie przeznaczają największą, spośród badanych grup jednostek, część wydatków na realizację zadań inwestycyjnych, natomiast gminy miejskie wykazują najmniejszy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Tabela 24. Dochody, wydatki i wynik gmin na 1 mieszkańca w 1999 r. według rodzajów jednostek (zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dochody ogółem	1.600,0	1.077,7	1.080,7	1.338,4
Wydatki ogółem	1.632,1	1.103,4	1.099,8	1.365,4
Wydatki majątkowe	328,0	230,5	238,5	281,3
Wydatki inwestycyjne	315,4	227,5	236,6	273,8
Wynik	-32,0	-25,7	-19,1	-27,0
Zadłużenie	193,9	147,2	103,2	158,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Gminy miejskie z województwa mazowieckiego poniosły w 1999 r. wydatki inwestycyjne w wysokości przekraczającej 1,5 mld zł, co stanowiło ponad 1 wydatków na inwestycje zrealizowanych przez wszystkie gminy miejskie w Polsce. Wysokie nakłady inwestycyjne poniosły także miasta z województwa śląskiego (łącznie 865 mln zł). Wśród gmin miejsko-wiejskich należy wyróżnić jednostki z województwa wielkopolskiego (291 mln zł), a w grupie gmin wiejskich najczęściej inwestowały jednostki z Mazowsza (342 mln zł).

Gminy miejskie z województw mazowieckiego i opolskiego wyróżniają się pod względem wydatków inwestycyjnych przypadających na 1 mieszkańca. Spośród gmin miejsko-wiejskich najczęściej na 1 mieszkańca zainwestowały jednostki z Mazowsza, a także z województwa dolnośląskiego. Gminy wiejskie z województw zachodniopomorskiego i dolnośląskiego inwestują znacznie najczęściej na 1 mieszkańca niż gminy wiejskie z innych regionów Polski. Powyższa analiza wskazuje, że w przypadku Mazowsza wysoki potencjał inwestycyjny dotyczy ośrodków miejskich, podczas gdy w województwie dolnośląskim ośrodkami o wysokich możliwościach inwestycyjnych są gminy wiejskie oraz gminy o charakterze mieszanym.

Tabela 25. Wydatki inwestycyjne gmin według województw i rodzajów jednostek w 1999 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dolnośląskie	527,2	209,4	178,3	914,9
Kujawsko-pomorskie	259,3	82,5	113,8	455,5
Lubelskie	203,0	36,5	186,1	425,6
Lubuskie	99,2	108,5	51,2	258,9
Łódzkie	380,8	85,7	163,1	629,7
Małopolskie	344,0	189,5	256,7	790,2
Mazowieckie	1.539,2	233,1	341,8	2.114,2
Opolskie	107,2	124,2	59,6	291,0
Podkarpackie	163,2	106,3	247,1	516,7
Podlaskie	167,0	40,2	105,5	312,7
Pomorskie	485,6	41,9	135,3	662,8
Śląskie	865,2	74,0	193,2	1.132,4
Świętokrzyskie	69,1	82,2	122,7	274,1
Warmińsko-mazurskie	127,7	85,2	84,2	297,0
Wielkopolskie	461,8	290,5	240,1	992,4
Zachodniopomorskie	267,8	144,8	105,6	518,2
RAZEM	6.067,4	1.934,6	2.584,3	10.586,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Struktura wydatków inwestycyjnych wskazuje, że w województwach: mazowieckim, pomorskim oraz śląskim ponad 70% wydatków inwestycyjnych zostało zrealizowanych przez jednostki miejskie. Miasta są więc głównymi inicjatorami większości projektów inwestycyjnych, w tym także projektów związanych z rozbudową infrastruktury dla potrzeb przedsiębiorstw. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w województwach podkarpackim i świętokrzyskim, gdzie największą część wydatków inwestycyjnych realizują gminy wiejskie.

Struktura wydatków inwestycyjnych wskazuje, że w województwach: mazowieckim, pomorskim oraz śląskim ponad 70% wydatków inwestycyjnych zostało zrealizowanych przez jednostki miejskie. Miasta są więc głównymi inicjatorami większości projektów inwestycyjnych, w tym także projektów związanych z rozbudową infrastruktury dla potrzeb przedsiębiorstw. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w województwach podkarpackim i świętokrzyskim, gdzie największą część wydatków inwestycyjnych realizują gminy wiejskie.

Tabela 26. Wydatki inwestycyjne gmin na 1 mieszkańca według województw i rodzajów jednostek w 1999 r. (zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dolnośląskie	306,7	286,8	336,6	307,1
Kujawsko-pomorskie	247,3	168,2	202,2	216,8
Lubelskie	224,8	149,6	169,0	189,3
Lubuskie	250,5	258,3	246,8	253,0
Łódzkie	249,9	228,0	212,4	236,0
Małopolskie	297,4	215,6	219,8	246,7
Mazowieckie	549,6	309,9	227,3	418,1
Opolskie	454,9	212,9	220,0	267,0
Podkarpackie	229,7	236,4	253,9	242,2
Podlaskie	284,0	177,0	256,1	254,8
Pomorskie	360,7	152,5	242,1	304,0
Śląskie	235,4	201,9	232,6	232,4
Świętokrzyskie	161,8	213,6	233,4	204,8
Warmińsko-mazurskie	199,0	205,5	202,7	201,9
Wielkopolskie	371,4	224,9	295,8	296,6
Zachodniopomorskie	324,9	234,3	369,2	299,9
RAZEM	315,4	227,5	236,6	273,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Gminy pozyskują środki finansowe do realizacji inwestycji z różnych źródeł. Podstawowymi źródłami są dochody gmin oraz kapitał obcy w postaci środków ze sprzedaży obligacji oraz kredytów i pożyczek. Możliwości prowadzenia prac inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych są wyznaczone z jednej strony przez potencjał dochodowy, z drugiej zaś strony są ograniczone przez wielkość wydatków na zadania bieżące. W rezultacie kwota, która pozostaje po odjęciu wydatków bieżących od dochodów ogółem, wyznacza granicę dostępnych środków własnych, które można wykorzystać na cele inwestycyjne. Dobrym miernikiem jest wskaźnik własnych możliwości inwestycyjnych, który określa, jaka część dochodów może być przeznaczona na inwestycje po sfinansowaniu zadań bieżących. W 1999 r. po zrealizowaniu wydatków bieżących w budżetach gmin pozostało 9,8 mld zł, czyli o 754 mln zł mniej niż wynosiła wielkość nakładów na inwestycyjnych. Wolne środki stanowiły 19% dochodów gmin.

Tabela 27. Struktura wydatków inwestycyjnych gmin według rodzajów i województw w 1999 r. (w %)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dolnośląskie	57,6	22,9	19,5	100,0
Kujawsko-pomorskie	56,9	18,1	25,0	100,0
Lubelskie	47,7	8,6	43,7	100,0
Lubuskie	38,3	41,9	19,8	100,0
Łódzkie	60,5	13,6	25,9	100,0
Małopolskie	43,5	24,0	32,5	100,0
Mazowieckie	72,8	11,0	16,2	100,0
Opolskie	36,9	42,7	20,5	100,0
Podkarpackie	31,6	20,6	47,8	100,0
Podlaskie	53,4	12,8	33,7	100,0
Pomorskie	73,3	6,3	20,4	100,0
Śląskie	76,4	6,5	17,1	100,0
Świętokrzyskie	25,2	30,0	44,8	100,0
Warmińsko-mazurskie	43,0	28,7	28,3	100,0
Wielkopolskie	46,5	29,3	24,2	100,0
Zachodniopomorskie	51,7	27,9	20,4	100,0
RAZEM	57,3	18,3	24,4	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Gminy otrzymują z budżetu państwa dotacje na cele inwestycyjne. Wielkość tych dotacji wyniosła w 1999 r. prawie 831 mln zł, z czego 754 mln zł było przeznaczone na realizację zadań własnych gmin. Gminy miejskie otrzymały 552 mln zł dotacji z budżetu państwa (66,5%), gminy miejsko-wiejskie – 114 mln zł (13,7%), a pozostałe 164 mln zł dotacji przekazano jednostkom wiejskim.

W 1999 r. gminy uzyskały łączny deficyt budżetowy przekraczający 1 mld zł; 1.114 jednostek osiągnęło nadwyżkę w budżecie równą 754 mln zł, podczas gdy 1.375 jednostek osiągnęło niedobór na łączną kwotę 1,8 mld zł. Gminy sfinansowały swój deficyt głównie za pomocą środków obcych (ponad 1,5 mld zł); najwięcej pożyczyły gminy z województw dolnośląskiego (217 mln zł) i wielkopolskiego (204 mln zł).

Tabela 28. Dotacje z budżetu państwa dla gmin na zadania inwestycyjne w 1999 r. według rodzajów gmin

Wyszczególnienie		Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Dotacje na zadania inwestycyjne					
Ogółem	mln zł	552,2	114,2	164,4	830,9
Na 1 mieszkańca	zł	28,7	13,4	15,1	21,5
Dotacje na zadania inwestycyjne własne					
Ogółem	mln zł	481,6	110,3	161,9	753,8
Na 1 mieszkańca	zł	25,0	13,0	14,8	19,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tabela 29. Zadłużenie gmin według województw w końcu 1999 r.

Województwo	Zadłużenie		Relacja zadłużenia do dochodów	
	w mln zł	udział w ogółem w %	w %	odchylenie od ogółem w %
Ogółem	6.108,7	100,0	11,8	0,0
Dolnośląskie	622,4	10,2	14,2	20,4
Kujawsko-pomorskie	373,5	6,1	14,2	20,7
Lubelskie	233,8	3,8	9,3	- 21,6
Lubuskie	153,4	2,5	11,3	- 4,4
Łódzkie	377,0	6,2	11,3	- 4,2
Małopolskie	568,9	9,3	14,3	21,4
Mazowieckie	671,8	11,0	7,7	- 34,6
Opolskie	231,9	3,8	17,8	50,5
Podkarpackie	302,9	5,0	12,3	4,0
Podlaskie	161,1	2,6	10,9	- 7,3
Pomorskie	470,1	7,7	15,7	33,0
Śląskie	600,2	9,8	8,9	- 24,3
Świętokrzyskie	118,4	1,9	7,9	- 32,7
Warmińsko-mazurskie	189,7	3,1	10,6	- 9,8
Wielkopolskie	651,9	10,7	15,6	32,4
Zachodniopomorskie	381,7	6,2	15,5	31,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Łączne **zadłużenie** gmin w końcu 1999 r. wynosiło 6,1 mld zł, co odpowiadało 11,8% wielkości dochodów ogółem tych jednostek. Miasta na

prawach powiatu były zadłużone na 2,4 mld zł (12,3% dochodów ogółem), podczas gdy zadłużenie pozostałych gmin wynosiło 3,7 mld zł (11,5% dochodów ogółem). Najbardziej zadłużone są gminy miejsko-wiejskie (13,5% dochodów), a najmniej – wiejskie (9,5% dochodów).

Jednostki z województwa mazowieckiego mają łącznie najniższe w Polsce zadłużenie w stosunku do dochodów (7,7%), mało zadłużone są również gminy z województw świętokrzyskiego (7,9%) i śląskiego (8,9%). Najbardziej zadłużone są łącznie gminy z województw: opolskiego (17,8% dochodów), pomorskiego (15,7%), a także wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Tabela 30. Zadłużenie długookresowe jednostek samorządu terytorialnego w końcu 1999 r. według rodzaju zobowiązania (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy			Powiaty	Woje-wództwa	RAZEM
	Ogółem	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy			
Zadłużenie długookresowe	5.642,3	2.223,7	3.418,6	38,3	17,1	5.697,7
1. Krajowe	5.428,5	2.042,7	3.385,8	38,3	17,1	5.483,9
– emisja papierów wartościowych	560,7	364,5	196,3	0,0	0,0	560,7
– kredyty i pożyczki	4.819,8	1.662,1	3.157,7	34,1	16,7	4.870,5
– pozostałe	48,0	16,1	31,9	4,2	0,4	52,6
2. Zagraniczne	213,8	181,0	32,8	0,0	0,0	213,8
– emisja papierów wartościowych	138,0	138,0	0,0	0,0	0,0	138,0
– kredyty i pożyczki	75,8	43,0	32,8	0,0	0,0	75,8
– pozostałe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wśród zobowiązań szczególną rolę dla wspierania przedsiębiorczości pełnią **zobowiązania długookresowe**, których okres spłaty przekracza 1 rok. Są to zwykle zobowiązania podjęte ze względu na finansowanie inwestycji, dlatego stanowią ważny element w systemie wspierania rozwoju gospodarczego w regionie.

W końcu 1999 r. zadłużenie długookresowe gmin wynosiło 5,6 mld zł, co stanowiło 99% kwoty zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego; pozostały, jednoprocenowy udział przypadł łącznie na powiaty i województwa. Zadłużenie długookresowe stanowiło ponad 92% łącznego zadłużenia oraz prawie 11% dochodów ogółem gmin. Ponad 85% wielkości zadłużenia długoterminowego gmin stanowią kredyty i pożyczki krajowe, podczas gdy krajowe obligacje komunalne stanowią 10% tej wielkości. Miasta na prawach powiatu znacznie częściej od innych jednostek gminnych korzystają z możliwości zadłużania się za granicą, jednak również i one posiadają przeważający udział zobowiązań krajowych w strukturze zadłużenia. Jediną gminą, która w końcu 1999 r. miała zobowiązania zagraniczne w formie papierów wartościowych, był Kraków; inne zobowiązania zagraniczne miały formę kredytów i pożyczek.

W końcu 1999 r. gminy wiejskie nie miały w ogóle żadnych długoterminowych zobowiązań zagranicznych. Interesujące jest jednak to, że gminy wiejskie z znacznie większym stopniem wykorzystują możliwość pozyskiwania środków poprzez emisję obligacji gminnych niż czynią to gminy miejsko-wiejskie.

Tabela 31. Struktura zadłużenia długoterminowego gmin w końcu 1999 r. według rodzaju zobowiązania i rodzajów gmin (w %)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
Zadłużenie długookresowe	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Krajowe	93,9	99,9	100,0	96,2
– emisja papierów wartościowych	13,6	1,6	6,1	9,9
– kredyty i pożyczki	79,4	97,3	93,2	85,4
– pozostałe	0,8	1,1	0,8	0,9
2. Zagraniczne	6,1	0,1	0,0	3,8
– emisja papierów wartościowych	4,0	0,0	0,0	2,4
– kredyty i pożyczki	2,2	0,1	0,0	1,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

3.2.3. Kierunki inwestowania w gminach

Pomiędzy 1994 r. i 1998 r. wydatki inwestycyjne wzrosły o 7,3 mld zł, czyli ponad 3-krotnie. Tak wysoki wzrost wynikał przede wszystkim ze zwiększenia wydatków na gospodarkę komunalną (o 3,7 mld zł) oraz na zadania z zakresu oświaty i wychowania (o 1,3 mld zł). Najwyższą dynamiką wzrostu cechowały się wydatki inwestycyjne w zakresie kultury fizycznej i sportu (prawie 13-krotny wzrost nakładów pomiędzy 1994 r. i 1998 r.), relatywnie wysoka była także dynamika wzrostu wydatków inwestycyjnych na zadania z zakresu opieki społecznej (ponad 8-krotny wzrost) i transportu (ponad 6-krotny wzrost).

Tabela 32. Wydatki inwestycyjne gmin w latach 1994–1998 według działów (mln zł)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	277,7	444,3	630,1	811,9	738,5
Transport	78,0	113,1	221,6	407,6	489,3
Gospodarka komunalna	2.082,6	2.688,6	3.939,0	5.055,5	5.732,9
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	240,0	362,4	435,9	700,4	792,0
Oświata i wychowanie	350,5	530,6	1.004,0	1.459,8	1.612,7
Kultura i sztuka	33,0	57,2	64,4	111,2	148,6
Ochrona zdrowia	70,0	88,4	125,2	198,2	230,1
Opieka społeczna	7,9	19,7	38,3	51,7	63,7
Kultura fizyczna i sport	32,0	55,5	101,4	254,9	405,6
Administracja samorządowa	80,5	144,8	197,1	251,5	268,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Ponad połowa wydatków na inwestycje gmin trafia na realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jednak od kilku już lat udział tej kategorii wydatków stopniowo się zmniejsza. Spada także udział wydatków na zadania z zakresu rolnictwa. Od kilku lat spada też udział wydatków inwestycyjnych w zadaniach z zakresu administracji samorządowej, co świadczy o coraz większym dostosowaniu struktury inwestycji gminnych do potrzeb całej wspólnoty. Stopniowo zwiększa się udział nakładów inwestycyjnych na zadania transportowe – niezwykle ważne dla rozwoju przedsiębiorczości. Szybki wzrost wydatków inwestycyjnych dotyczy także zadań z zakresu turystyki i wypoczynku oraz bezpieczeństwa publicznego.

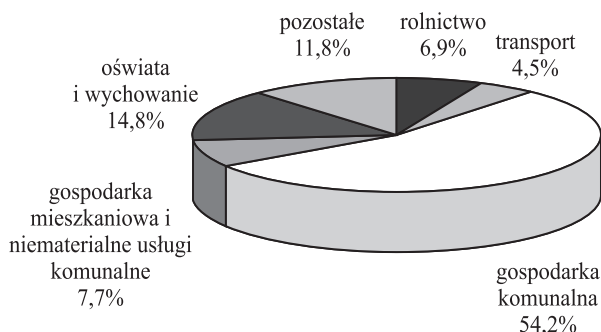
Tabela 33. Struktura wydatków inwestycyjnych gmin w latach 1991 – 1998 według wybranych działów (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	8,6	9,5	8,7	8,3	9,6	9,1	8,5	6,9
Transport	2,3	2,1	2,1	2,3	2,5	3,2	4,3	4,6
Gospodarka komunalna	54,2	58,5	60,9	62,3	58,3	56,7	53,1	53,8
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	14,1	10,2	8,5	7,2	7,9	6,3	7,4	7,4
Oświata i wychowanie	8,1	8,7	10,1	10,5	11,5	14,5	15,3	15,1
Administracja samorządowa	3,1	3,2	2,8	2,4	3,1	2,8	2,6	2,5
Pozostałe podziały	9,6	7,8	6,9	7,0	7,1	4,1	4,9	9,7

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r., Omówienie, t.2.*

W 1998 r. gminy przeznaczyły ponad połowę wszystkich wydatków majątkowych na zadania związane z gospodarką komunalną, z oświatą i wychowaniem, a także z gospodarką mieszkaniową i niematerialnymi usługami komunalnymi. Wydatki inwestycyjne na zadania z zakresu pozostałych działów stanowiły niecałe 24% łącznych nakładów inwestycyjnych gmin.

Rysunek 8. Struktura działowa inwestycji gminnych w 1998 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Gminy miejskie przede wszystkim ponosiły wydatki inwestycyjne na realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej, podczas gdy wydatki inwestycyjne w gminach wiejskich cechowały się większym zróżnicowaniem realizowanych projektów. Miasta inwestowały znacznie większe kwoty w zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, podczas gdy jednostki wiej-

skie dużą część swoich wydatków inwestycyjnych kierowały na zadania związane z rolnictwem.

Tabela 34. Wydatki inwestycyjne gmin w 1999 r. według rodzajów i działów (mln zł)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Ogółem
OGÓLEM	5.894,6	2.032,2	2.732,8	10.659,7
Rolnictwo	3,6	172	562,9	738,5
Transport	19,4	105,8	364,2	489,3
Gospodarka komunalna	3.926,2	994,2	812,6	5.732,9
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	536,1	160,4	95,6	792,1
Oświata i wychowanie	561,6	365,5	685,7	1.612,7
Kultura i sztuka	101,1	27,8	19,7	148,6
Ochrona zdrowia	179,4	23,8	26,9	230,1
Opieka społeczna	36,1	14	13,6	63,7
Kultura fizyczna i sport	276,7	103,2	25,8	405,6
Administracja samorządowa	174,5	38,3	56	268,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Gminy z województwa mazowieckiego łącznie przeznaczyły w 1998 r. prawie 1,2 mld zł na zadania inwestycyjne z zakresu gospodarki komunalnej; podczas gdy gminy z województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego i śląskiego wydały ponad 500 mln zł na te zadania. Gminy z Mazowsza także przewodziły pod względem łącznych wydatków inwestycyjnych na zadania z zakresu rolnictwa, oświaty i wychowania, kultury fizycznej i sportu oraz administracji samorządowej. Największe wydatki inwestycyjne na zadania transportowe poniosły gminy w województwa małopolskiego, a na zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej oraz kultury i sztuki – gminy z województwa dolnośląskiego. Wysokość kwot zainwestowanych przez gminy z Dolnego Śląska w wyżej wymienione zadania była związana z koniecznością wyremontowania wielu budynków mieszkalnych oraz domów kultury, które ucierpiały na skutek powodzi. Największe wydatki na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony zdrowia poniosły gminy z województwa śląskiego.

Tabela 35. Wydatki majątkowe gmin w 1998 r. według województw i działów (mln zł)

Wyszczególnienie	OGÓLEM	Rolnictwo	Transport	Gospodarka komunalna	Gospodarka mieszkaniowa	Oświata i wychowanie	Kultura i sztuka	Ochrona zdrowia	Kultura fizyczna i sport	Administracja samorządowa
Dolnośląskie	1.195,1	49,8	39,5	585,9	178,3	152,9	28,9	25,7	62,2	26,2
Kujawsko-pomorskie	501,4	36,0	19,2	284,2	35,4	76,0	4,5	14,9	6,5	9,0
Lubelskie	417,6	46,3	35,9	172,7	38,7	78,9	3,7	3,8	8,8	10,8
Lubuskie	313,1	22,8	9,3	199,4	23,1	31,5	2,3	3,7	5,5	9,4
Łódzkie	677,0	57,2	41,4	358,6	42,9	91,8	19,4	13,6	6,3	15,5
Małopolskie	862,8	43,8	64,4	455,7	40,1	154,3	17,5	13,1	33,5	25,5
Mazowieckie	1.987,1	149,9	62,6	1.161,3	132,5	251,2	16,0	13,6	128,4	54,2
Opolskie	296,7	27,9	10,4	165,1	28,9	31,5	8,2	5,7	12,7	4,7
Podkarpackie	485,0	69,5	14,0	217,3	20,8	116,0	6,9	5,1	12,3	6,2
Podlaskie	270,8	28,9	26,5	112,9	24,3	42,6	1,0	1,3	12,5	15,2
Pomorskie	699,2	24,6	18,6	432,2	38,6	102,5	5,3	18,8	15,5	15,6
Śląskie	1.030,5	27,8	37,0	529,1	93,6	155,0	10,4	78,6	32,1	37,9
Świętokrzyskie	301,3	60,9	31,8	98,2	16,3	53,3	1,1	11,7	3,2	6,0
Warmińsko-mazurskie	320,6	38,0	11,8	162,4	17,3	54,5	4,2	3,0	14,0	5,5
Wielkopolskie	994,3	51,9	63,5	599,3	30,3	150,6	9,0	12,8	38,3	22,1
Zachodnio-pomorskie	584,0	11,2	6,7	364,3	77,8	70,2	10,3	4,3	16,7	13,3
RAZEM	10.936,7	746,6	492,7	5.898,5	838,7	1.612,7	148,7	229,7	408,6	277,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 36. Wydatki majątkowe gmin na 1 mieszkańca w 1998 r. według województw i działów (zł)

Wyszczególnienie	OGÓLEM	Rolnictwo	Transport	Gospodarka komunalna	Gospodarka mieszkaniowa	Oświata i wychowanie	Kultura i sztuka	Ochrona zdrowia	Kultura fizyczna i sport	Administracja samorządowa
Dolnośląskie	401	17	13	197	60	51	10	9	21	9
Kujawsko-pomorskie	239	17	9	135	17	36	2	7	3	4
Lubelskie	186	21	16	77	17	35	2	2	4	5
Lubuskie	306	22	9	195	23	31	2	4	5	9
Łódzkie	254	21	16	134	16	34	7	5	2	6
Małopolskie	269	14	20	142	13	48	5	4	10	8
Mazowieckie	393	30	12	230	26	50	3	3	25	11
Opolskie	272	26	9	152	26	29	8	5	12	4
Podkarpackie	227	33	7	102	10	54	3	2	6	3
Podlaskie	221	24	22	92	20	35	1	1	10	12
Pomorskie	321	11	9	198	18	47	2	9	7	7
Śląskie	211	6	8	109	19	32	2	16	7	8
Świętokrzyskie	225	46	24	73	12	40	1	9	2	4
Warmińsko-mazurskie	218	26	8	110	12	37	3	2	10	4
Wielkopolskie	297	16	19	179	9	45	3	4	11	7
Zachodnio-pomorskie	338	6	4	211	45	41	6	3	10	8
RAZEM	283	19	13	153	22	42	4	6	11	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 37. Struktura wydatków majątkowych gmin w 1998 r. według województw i działów (w %)

Wyszczególnienie	OGÓLEM	Rolnictwo	Transport	Gospodarka komunalna	Gospodarka mieszkaniowa	Oświata i wychowanie	Kultura i sztuka	Ochrona zdrowia	Kultura fizyczna i sport	Administracja samorządowa
Dolnośląskie	100,0	4,2	3,3	49,0	14,9	12,8	2,4	2,2	5,2	2,2
Kujawsko-pomorskie	100,0	7,2	3,8	56,7	7,1	15,2	0,9	3,0	1,3	1,8
Lubelskie	100,0	11,1	8,6	41,4	9,3	18,9	0,9	0,9	2,1	2,6
Lubuskie	100,0	7,3	3,0	63,7	7,4	10,1	0,7	1,2	1,8	3,0
Łódzkie	100,0	8,5	6,1	53,0	6,3	13,6	2,9	2,0	0,9	2,3
Małopolskie	100,0	5,1	7,5	52,8	4,7	17,9	2,0	1,5	3,9	3,0
Mazowieckie	100,0	7,5	3,2	58,4	6,7	12,6	0,8	0,7	6,5	2,7
Opolskie	100,0	9,4	3,5	55,6	9,7	10,6	2,8	1,9	4,3	1,6
Podkarpackie	100,0	14,3	2,9	44,8	4,3	23,9	1,4	1,1	2,5	1,3
Podlaskie	100,0	10,7	9,8	41,7	9,0	15,7	0,4	0,5	4,6	5,6
Pomorskie	100,0	3,5	2,7	61,8	5,5	14,7	0,8	2,7	2,2	2,2
Śląskie	100,0	2,7	3,6	51,3	9,1	15,0	1,0	7,6	3,1	3,7
Świętokrzyskie	100,0	20,2	10,5	32,6	5,4	17,7	0,4	3,9	1,1	2,0
Warmińsko-mazurskie	100,0	11,8	3,7	50,6	5,4	17,0	1,3	0,9	4,4	1,7
Wielkopolskie	100,0	5,2	6,4	60,3	3,0	15,1	0,9	1,3	3,9	2,2
Zachodnio-pomorskie	100,0	1,9	1,2	62,4	13,3	12,0	1,8	0,7	2,9	2,3
RAZEM	100,0	6,8	4,5	53,9	7,7	14,7	1,4	2,1	3,7	2,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Największe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca poniosły gminy z województw dolnośląskiego (401 zł) i mazowieckiego (393 zł). Największe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca na zadania z zakresu:

- rolnictwa – poniosły gminy z województwa świętokrzyskiego i podkarpackiego,
- transportu – gminy z województwa świętokrzyskiego i podlaskiego,
- gospodarki komunalnej – mazowieckiego i zachodniopomorskiego,
- mieszkaniowej – dolnośląskiego i zachodniopomorskiego,
- oświaty i wychowania – podkarpackiego, dolnośląskiego i mazowieckiego,
- kultury i sztuki – dolnośląskiego i opolskiego,
- ochrony zdrowia – śląskiego,
- kultury fizycznej – mazowieckiego i dolnośląskiego,
- administracji samorządowej – podlaskiego i mazowieckiego.

Pomiędzy poszczególnymi regionami Polski występuje znaczne zróżnicowanie w kierunkach inwestowania przez gminy. W województwach świętokrzyskim i podkarpackim odsetek wydatków inwestycyjnych kierowanych na zadania z zakresu rolnictwa jest znacznie większy niż w innych regionach. Gminy z województw świętokrzyskiego, podlaskiego i lubelskiego kierują stosunkowo duży odsetek nakładów na inwestycje transportowe. Gminy z województw lubuskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego kierują ponad 60% wydatków inwestycyjnych na zadania z zakresu gospodarki komunalnej. W gospodarce mieszkaniową inwestowały stosunkowo dużo gminy z Dolnego Śląska i z Pomorza Zachodniego, w oświatę i wychowanie – gminy z województwa podkarpackiego (prawie 24% wydatków inwestycyjnych), w ochronę zdrowia gminy z województwa śląskiego (prawie 8% wydatków inwestycyjnych), a w administrację samorządową – gminy z województwa podlaskiego. Dziwić mogą wysokie wydatki inwestycyjne gmin z Podlasia na zadania z zakresu administracji samorządowej, tym bardziej, że w porównaniu z innymi regionami podlaskie gminy wydają znacznie mniej na inwestycje z zakresu oświaty i wychowania, kultury i sztuki oraz ochrony zdrowia.

Gminy udzielają dotacji dla przedsiębiorstw przede wszystkim realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej, a w dalszej kolejności – z zakresu transportu, łączności oraz gospodarki mieszkaniowej i niematerialnych usług komunalnych. Największe dotacje inwestycyjne zostały przyznane przedsiębiorstwom w 1993 r., od tego czasu łączna kwota dotacji jest znacznie niższa.

Tabela 38. Dotacje z budżetów gmin na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw w latach 1991 – 1998 według wybranych działów (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dotacje ogółem	82,0	71,5	194,0	91,3	86,9	122,0	79,0	102,0
Transport	0,1	0,0	0,3	3,5	1,2	2,8	3,5	7,3
Łączność	2,0	0,2	0,3	0,7	1,3	2,7	3,1	4,4
Gospodarka komunalna	70,4	58,7	176,4	73,4	76,9	108,1	66,1	67,5
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	3,2	5,7	8,0	7,7	4,4	6,1	2,9	5,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Tabela 39. Struktura dotacji z budżetów gmin na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw w latach 1991 – 1998 według wybranych działów (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dotacje ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transport	0,1	0,0	0,1	3,8	1,4	2,3	4,4	7,2
Łączność	2,4	0,3	0,1	0,7	1,5	2,2	3,9	4,3
Gospodarka komunalna	85,8	82,0	90,9	80,3	88,5	88,6	83,7	66,2
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	3,9	8,0	4,1	8,4	5,0	5,0	3,7	5,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Głównymi dysponentami środków na finansowanie inwestycji były jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, które otrzymały w 1998 r. ponad 10 mld zł na zadania inwestycyjne. Inne jednostki organizacyjne otrzymały ponad 264 mln zł na realizację gminnych zadań inwestycyjnych, a dotacje dla przedsiębiorstw na wykonanie gminnych zadań inwestycyjnych wyniosły 102 mln zł.

Tabela 40. Główni dysponenci wydatków inwestycyjnych gmin w latach 1991 – 1998 (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jednostki i zakłady budżetowe	962,3	1343,1	2.102,4	3.160,8	4.402,7	6.677,0	9.263,4	10.293,3
Inne jednostki organizacyjne	64,3	75,2	103,2	93,2	124,5	142,1	181,5	264,4
Przedsiębiorstwa	82,0	71,5	194,0	91,3	86,9	122,0	79,0	102,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na początku lat dziewięćdziesiątych znacznie większa część wydatków inwestycyjnych była realizowana przez przedsiębiorstwa w postaci dotacji na zadania komunalne. W 1991 r. przedsiębiorstwa dysponowały

7,4% kwoty gminnych wydatków inwestycyjnych, podczas gdy w 1998 r. udział gminnych dotacji dla przedsiębiorstw na finansowanie inwestycji wynosił 1%. Zmniejszył się także udział dotacji na finansowanie inwestycji innych jednostek organizacyjnych. Gminy w coraz większym stopniu dokonują inwestycji poprzez własne jednostki budżetowe i zakłady budżetowe.

Tabela 41. Struktura wydatków inwestycyjnych gmin w latach 1991 – 1998 według kierunków rozdysponowania (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki na finansowanie inwestycji jednostek budżetowych i zakładów budżetowych	86,8	90,2	87,6	94,5	95,4	96,2	97,3	96,6
Dotacje na finansowanie inwestycji innych jednostek organizacyjnych	5,8	5,0	4,3	2,8	2,7	2,0	1,9	2,5
Dotacje na finansowanie inwestycji przedsiębiorstw	7,4	4,8	8,1	2,7	1,9	1,8	0,8	1,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Niektóre gminy posiadają udziały w spółkach, zazwyczaj powołanych do wypełniania zadań komunalnych. W latach 1991–1998 średnie roczne tempo wzrostu wydatków gmin na udziały w spółkach wynosiło ponad 82%. W 1998 r. gminy przeznaczyły na zakup tych udziałów 278 mln zł, czyli o ponad 120 mln zł więcej niż rok wcześniej.

Tabela 42. Liczba gmin, które nabyły udziały w spółkach, oraz wydatki gmin na te udziały w latach 1991–1998 (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Liczba gmin, które nabyły udziały w spółkach	244	289	308	230	273	422	346	359
Wydatki gmin na udziały w spółkach	7,5	15,4	29,1	18,1	43,5	114,9	156,8	277,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Gminy posiadają największe udziały w spółkach realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej. W 1998 r. jednostki samorządowe poniosły wydatki na udziały w przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej w wysokości 166 mln zł. Dostyc wysokie były także wydatki na udziały w spółkach realizujących zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej oraz finansów.

Tabela 43. Wydatki gmin na udziały w spółkach w latach 1991–1998 według wybranych działów (mln zł)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Udziały w spółkach	7,5	15,4	29,1	18,1	43,5	114,9	156,8	277,7
Rolnictwo	0,5	0,2	0,5	0,3	1,1	1,0	1,4	8,0
Transport	0,0	0,0	3,5	2,2	2,2	5,0	7,3	3,4
Łączność	0,1	0,6	1,2	1,0	1,0	1,4	2,0	0,8
Gospodarka komunalna	0,3	0,9	5,4	7,1	29,2	81,3	76,6	165,6
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	0,7	0,7	0,1	1,9	2,2	1,9	25,3	46,7
Różna działalność	1,5	3,3	8,0	1,0	1,1	5,5	18,0	7,4
Administracja samorządowa	2,7	4,8	2,5	0,2	3,2	6,4	10,8	8,4
Finanse	1,1	3,7	6,8	4,1	2,9	5,3	11,5	30,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Na początku lat dziewięćdziesiątych gminy najczęściej obejmowały udziały w spółkach zajmujących się zadaniami z zakresu administracji samorządowej, finansów, a także wykonujących różną działalność. Później gminy coraz częściej stawały się współwłaścicielami przedsiębiorstw wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Udziały w tych spółkach stanowiły prawie 60% wszystkich gminnych wydatków na objęcie własności w przedsiębiorstwach.

Tabela 44. Struktura wydatków gmin na udziały w spółkach w latach 1991 – 1998 według wybranych działów (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Udziały w spółkach	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rolnictwo	6,4	1,4	1,6	1,8	2,5	0,9	0,9	2,9
Transport	0,4	0,2	12,1	12,1	5,1	4,3	4,7	1,2
Łączność	1,9	3,6	4,2	5,4	2,3	1,2	1,3	0,3
Gospodarka komunalna	4,4	6,0	18,7	39,0	67,1	70,7	48,8	59,6
Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne	8,9	4,3	0,3	10,4	5,1	1,6	16,1	16,8
Różna działalność	20,4	21,2	27,6	5,3	2,6	4,8	11,5	2,7
Administracja samorządowa	35,7	31,2	8,5	1,3	7,4	5,6	6,9	3,0
Finanse	15,1	23,9	23,5	22,8	6,7	4,7	7,3	11,0

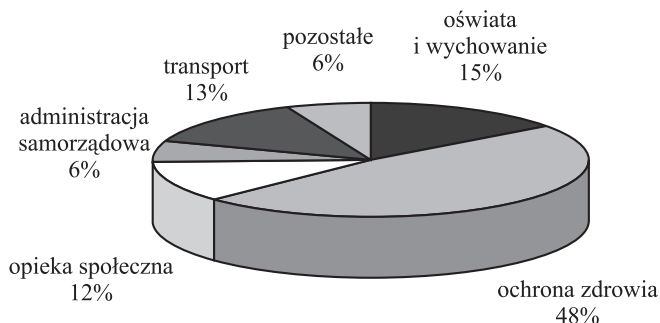
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

3.2.4. Wydatki inwestycyjne jednostek powiatowych i wojewódzkich w 1999 roku

Jednostki powiatowe oraz samorzady wojewódzkie dysponują znacznie skromniejszymi środkami finansowymi dla wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Ich instrumentarium finansowe ogranicza się do wydatków inwestycyjnych, które są stosunkowo niskie ze względu na mały potencjał dochodowy tych jednostek. Co prawda, samorzady wojewódzkie mają najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, znacznie większy niż w gminach albo powiatach, jednak ograniczony potencjał dochodowy województw powoduje, że jednostki te realizują tylko 8,4% wydatków inwestycyjnych sektora samorządowego.

Powiaty osiągnęły w 1999 r. dochody równe 9,8 mld zł (15% dochodów sektora samorządowego). Niemal całość dochodów powiatowych stanowią transfery z budżetu państwa, co powoduje znaczne ograniczenie w swobodzie tworzenia własnej polityki finansowej. Wielkość wydatków inwestycyjnych stanowiła zaledwie 6,5% wielkości wydatków ogółem poniesionych przez powiaty. Jednostki te zainwestowały najwięcej środków w zadania z zakresu ochrony zdrowia, oświaty i wychowania oraz opieki społecznej.

Rysunek 9. Struktura działowa wydatków majątkowych powiatów w 1999 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W stosunku do wydatków najwięcej inwestowały powiaty z województw świętokrzyskiego (ponad 12% wydatków), dolnośląskiego i podkarpackiego, a najmniej – powiaty z województw kujawsko-pomorskiego (2,3% wydatków) i opolskiego.

W 1999 r. wydatki majątkowe powiatów przeliczone na 1 mieszkańca wynosiły 23 zł, co odpowiadało zaledwie 8,3% wydatków majątkowych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Największe wydatki majątkowe powiatów na 1 mieszkańca były realizowane w województwie świętokrzyskim (48 zł) i w województwie dolnośląskim (43 zł), a najmniejsze – w województwie kujawsko-pomorskim (8 zł).

W pierwszym roku działalności jednostki samorządu wojewódzkiego osiągnęły 3,3 mld zł dochodów, co stanowiło 5% dochodów sektora samorządowego w Polsce. Samorządy wojewódzkie, podobnie jak powiaty, uzyskują swoje dochody przede wszystkim w postaci transferów z budżetu państwa. Stosunkowo duża część dochodów wojewódzkich trafia na finansowanie zadań inwestycyjnych, jednakże ze względu na ograniczone zasoby kwoty te nie są zbyt wielkie.

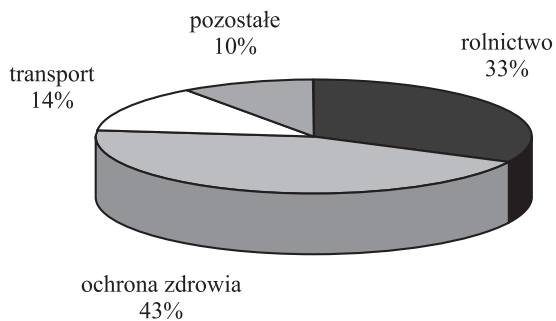
Województwo śląskie przeznaczyło aż 54% środków na wydatki majątkowe; w województwach świętokrzyskim i podkarpackim udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem także był dosyć wysoki (ponad 40% wydatków ogółem). Średni udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem 16 województw wynosił prawie 32%. Relatywnie najmniej środków na inwestycje przeznaczyły województwa łódzkie i pomorskie (około 10% wielkości wydatków).

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu wojewódzkiego na 1 mieszkańca Polski wyniosły 27 zł. Województwa z południa Polski (śląskie, dolnośląskie, podkarpackie) ponosiły znacznie wyższe wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca niż pozostałe jednostki. Najmniejsze nakłady na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca zrealizowały województwa łódzkie (5 zł) i pomorskie (7 zł).

Większość zainwestowanych środków skierowano na zadania z zakresu ochrony zdrowia, rolnictwa i transportu. Struktura taka nie wynika z preferencji inwestycyjnych samorządowych władz wojewódzkich, lecz jest efektem „odziedziczenia” dużej liczby tzw. inwestycji centralnych, realizowanych do 1998 r. jako inwestycje państwowych jednostek budżetowych, a w 1999 r. przekazanych do dalszej realizacji samorządom wojewódzkim. Wraz z inwestycjami przekazano województwom znaczne – przynajmniej w proporcji do ogólnej kwoty ich dochodów – dotacje celowe. Mogły one być wykorzystane tylko na kontynuację przekazanych zadań inwestycyjnych.

Fakt ten wyjaśnia wysoki udział inwestycji w wydatkach samorządów wojewódzkich.

Rysunek 10. Struktura działowa wydatków majątkowych w jednostkach samorządu wojewódzkiego w 1999 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Rozdział 4.

Wspieranie przedsiębiorczości w opinii lokalnych władz samorządowych

Informacje na temat budżetów gmin oraz form wspomagania przedsiębiorczości przez władze lokalne można uzyskać z różnych źródeł, np. danych GUS, Ministerstwa Finansów, raportów dotyczących ośrodków wspierania przedsiębiorczości itp. Sprawozdawczość ta nie dostarcza jednak informacji na temat konkretnych przedsięwzięć realizowanych w poszczególnych gminach, podejścia władz lokalnych do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw i tworzenia klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości. Wiadomości na ten temat można otrzymać poprzez przeprowadzenie wywiadów w gminach. Formą najczęściej stosowaną jest rozesłanie ankiety do władz lokalnych wybranych losowo gmin. Pytania, które nie dotyczą bezpośrednio badanego tematu zostały zawarte w ankiecie w celu kontroli badanej próby pod względem jej reprezentatywności.

4.1. Ankieta do władz lokalnych

Kształt ankiety skierowanej do lokalnych władz samorządowych jest pochodną rozważań z poprzedniego rozdziału. Ankietę podzielono na 7 części.

W pierwszej części znajdują się podstawowe dane o gminie, czyli m.in. liczba mieszkańców, wydatki budżetu, liczba podmiotów gospodarczych, stopa bezrobocia.

Druga część poświęcona jest dochodowym instrumentom wspierania przedsiębiorczości. Gminy odpowiadały na pytania dotyczące wysokości stawek podatkowych oraz stosowanych ulg i zwolnień podatkowych.

Część trzecia zawiera pytania dotyczące instrumentów wydatkowych. Poruszone zostały w nich zagadnienia związane z inwestycjami (zrealizowanymi, obecnymi i planowanymi) oraz dofinansowaniem i współfinansowaniem przez gminy różnego rodzaju przedsięwzięć związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości.

Części czwarta, piąta i szósta dotyczą zagadnień wyodrębnionych z grupy instrumentów wydatkowych. Odrębnie omówione zostały problemy współpracy gospodarczej (część czwarta). Oddzielną część ankiety (piątą) poświęcono bezrobociu, które jest jednym z najważniejszych problemów, jakie wymieniają władze samorządowe. Wymienione powyżej instrumenty wspierania przedsiębiorczości służą jednocześnie tworzeniu miejsc pracy, *ergo* przyczyniają się zazwyczaj do zmniejszania bezrobocia. W ankiecie skoncentrowano się na ocenie rozpoznania zjawiska bezrobocia oraz ocenie instrumentów służących walce z bezrobociem. W części szóstej poruszone zostały zagadnienia promocji i strategii wspierania przedsiębiorczości.

Część siódma zawiera dwa pytania otwarte. Pierwsze z nich dotyczy najistotniejszych przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości, drugie zaś dotyczy form wspierania przedsiębiorczości.

4.2. Charakterystyka badanej próby

Zgodnie z założeniami realizowanego projektu badawczego, badaniami ankietowymi postanowiono objąć losowo wybraną próbę gmin. Sposób wyboru próby i odsetek uzyskanych odpowiedzi mają istotny wpływ na interpretację otrzymanych wyników i ich wiarygodność. Dlatego omawianie wyników ankiety rozpoczniemy od przedstawienia metody wyboru próby, analizy reprezentatywności próby oraz charakterystyki otrzymanych odpowiedzi.

4.2.1. Struktura administracyjna i ludnościowa

W założeniach projektu przyjęto, że badaniem objęte zostaną wszystkie miasta na prawach powiatu oraz losowo wybrane 10% pozostałych gmin.

Taki schemat wyboru próby zapewnia z jednej strony objęcie badaniem wszystkich największych miast, zazwyczaj najbardziej aktywnych w prowadzeniu polityki wspierania przedsiębiorczości, z drugiej zaś – uzyskania reprezentatywnego obrazu działań innych gmin.

Liczba gmin losowana w poszczególnych województwach uzależniona była od udziału liczby mieszkańców w ogólnej liczbie ludności województwa (z wyłączeniem ludności mieszkającej w miastach na prawach powiatu).

W obrębie województw liczba losowanych miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich) oraz wsi (gmin wiejskich) była proporcjonalna do liczby ludności zamieszkującej poszczególne rodzaje gmin.

Liczebność i rodzaje gmin losowanych w województwach ustalano w następujący sposób:

1. Z bazy⁴⁷ zawierającej dane o wszystkich gminach w Polsce (2.489 jednostek) wyodrębnione zostały miasta na prawach powiatu. **Ponieważ gminy te nie brały udziału w losowaniu, zarówno ich liczba (65), jak też liczba ich mieszkańców (11.360.747 osób) była pomijana we wszystkich kolejnych obliczeniach.** Województwem o największej liczbie miast na prawach powiatu jest województwo śląskie. Znajduje się tam 19 takich miast, co stanowi 29% ich ogólnej liczby.
2. Liczebność próby do losowania ustalono na 10% pozostałej populacji gmin, czyli wylosowane miały zostać 242 gminy.
3. Dla każdego województwa obliczone zostały wskaźniki obrazujące udział liczby mieszkańców województwa w ogólnej liczbie ludności w Polsce. Wskaźnik ten pomnożony przez liczebność próby określił liczbę gmin, które miały zostać wylosowane w poszczególnych województwach.
4. W obrębie każdego województwa obliczono wskaźniki udziałów mieszkańców miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich) oraz wsi (gmin wiejskich) w liczbie ludności całego województwa. Po pomnożeniu tych wskaźników przez liczbę gmin, jaka miała być wylosowana w danym województwie uzyskano liczbę miast i liczbę wsi, które miały zostać wylosowane. W wyniku zaokrągleń ogólna liczba gmin, którą należy wylosować wzrosła do 246.
5. Losowanie zostało przeprowadzone według schematu losowania bez zwracania i odbywało się przy pomocy generatora liczb losowych wbudowanego w arkusz Microsoft Excel.

Ankiety zostały wysłane do 311 gmin. Z ogólnej liczby gmin, do których skierowano ankiety 21% stanowiły miasta na prawach powiatu, 47% inne gminy miejskie i 32% – gminy wiejskie.

Spośród 147 wylosowanych gmin miejskich najwięcej znajduje się w województwie mazowieckim (28). Gminy miejskie wylosowane w pięciu województwach: mazowieckim, wielkopolskim, dolnośląskim, śląskim i małopolskim stanowią ponad połowę (52%) wylosowanych gmin miejskich. Naj-

⁴⁷ Baza danych GUS, Bank Danych Lokalnych. Liczba ludności na dzień 31 grudnia 1998 r.

więcej gmin wiejskich wylosowano w województwie mazowieckim, lubelskim i małopolskim. Liczba gmin wiejskich wylosowanych w tych trzech województwach stanowi 1/3 całej populacji wylosowanych gmin wiejskich.

Tabela 45. Liczba gmin, do których skierowano ankiety

Nazwa województwa	Liczba miast na prawach powiatu	Liczba wylosowanych gmin miejskich	Liczba wylosowanych gmin wiejskich	Liczba gmin, do których skierowano ankiety
Ogółem	65	147	99	311
Dolnośląskie	4	13	5	22
Kujawsko-pomorskie	4	7	5	16
Lubelskie	4	5	10	19
Lubuskie	2	5	2	9
Łódzkie	3	8	7	18
Małopolskie	3	10	10	23
Mazowieckie	4	28	13	45
Opolskie	1	7	3	11
Podkarpackie	4	7	9	20
Podlaskie	3	4	4	11
Pomorskie	4	7	5	16
Śląskie	19	11	8	38
Świętokrzyskie	1	5	5	11
Warmińsko-mazurskie	2	7	4	13
Wielkopolskie	4	15	7	26
Zachodniopomorskie	3	8	2	13

Z ogólnej liczby ankiet najczęściej skierowano do województwa mazowieckiego (14%) i śląskiego (12%). Najmniej ankiet wysłano do województwa lubuskiego (3%) oraz opolskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego (po 4%).

W próbie znalazło się 18% gmin miejskich i miejsko-wiejskich. W obrębie województw najczęściej gmin miejskich w stosunku do ogólnej liczby gmin miejskich województwa wylosowano w województwie mazowieckim (32%). Ponieważ w próbie znalazły się niemal wszystkie gminy warszawskie, liczba mieszkańców gmin wylosowanych w województwie mazowieckim przekroczyła 2 mln, co stanowiło 37% ludności wszystkich wylosowanych gmin miejskich.

Ze względu na małą liczbę mieszkańców w województwie podlaskim i lubuskim odsetek wylosowanych miast do wszystkich miast tych województw jest tam najniższy i wynosi odpowiednio 12,1% i 12,5%.

Tabela 46. Charakterystyka wylosowanych gmin miejskich

Nazwa województwa	Udział wylosowanych gmin w liczbie gmin miejskich ogółem (w %)	Liczba ludności wylosowanych gmin	Udział liczby mieszkańców wylosowanych gmin w liczbie ludności miejskiej w Polsce (w %)	Średnia liczba mieszkańców gmin miejskich w Polsce	Średnia liczba mieszkańców wylosowanych gmin miejskich
Ogółem	17,9	5.392.704	32,9	19.997	36.685
Dolnośląskie	15,3	408.381	27,5	17.495	31.414
Kujawsko-pomorskie	14,6	137.098	18,7	15.235	19.585
Lubelskie	13,9	85.357	14,1	16.797	17.071
Lubuskie	12,5	100.512	17,5	14.373	20.102
Łódzkie	20,5	284.246	29,3	24.876	35.531
Małopolskie	19,6	319.686	28,7	21.872	31.969
Mazowieckie	31,5	2.021.574	65,7	34.550	72.199
Opolskie	21,2	271.823	39,2	21.027	38.832
Podkarpackie	17,1	212.181	25,4	20.371	30.312
Podlaskie	12,1	66.616	16,5	12.211	16.654
Pomorskie	18,4	232.272	30,0	20.363	33.182
Śląskie	22,0	417.023	35,7	23.366	37.911
Świętokrzyskie	17,9	125.055	20,8	21.460	25.011
Warmińsko-mazurskie	14,9	119.682	15,7	16.188	17.097
Wielkopolskie	14,4	371.587	21,6	16.538	24.772
Zachodnio-pomorskie	13,8	219.613	24,9	15.228	27.452

Mieszkańcy wszystkich wylosowanych gmin miejskich stanowią 33% całej ludności gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Średnia liczba mieszkańców w wylosowanej gminie miejskiej wynosi 36.685, co jest średnią o 83% wyższą od przeciętnej ogólnopolskiej.

W próbie znalazło się 99 gmin wiejskich, co stanowi 6% wszystkich gmin wiejskich w Polsce. Największy udział wylosowanych wsi w ich ogólnej licz-

bie w danym województwie przypadł na wsie województwa śląskiego i opolskiego; najmniejszy natomiast na wsie województwa zachodniopomorskiego.

Tabela 47. Charakterystyka wylosowanych gmin wiejskich

Nazwa województwa	Udział wylosowanych gmin w liczbie gmin wiejskich ogółem (w %)	Liczba ludności wylosowanych gmin	Udział liczby mieszkańców wylosowanych gmin w liczbie ludności wiejskiej w Polsce (w %)	Średnia liczba mieszkańców gmin wiejskich w Polsce	Średnia liczba mieszkańców wylosowanych gmin wiejskich
Ogółem	6,2	811.504	7,4	6.801	8.197
Dolnośląskie	6,3	55.586	10,5	6.606	11.117
Kujawsko-pomorskie	5,4	31.353	5,6	6.116	6.271
Lubelskie	5,8	65.302	5,9	6.304	6.530
Lubuskie	4,9	9.457	4,6	5.062	4.729
Łódzkie	5,2	44.706	5,8	5.689	6.387
Małopolskie	7,8	94.489	8,1	9.121	9.449
Mazowieckie	5,6	91.748	6,2	6.421	7.058
Opolskie	8,1	27.279	10,1	7.314	9.093
Podkarpackie	7,8	84.550	8,7	8.464	9.394
Podlaskie	4,9	17.705	4,3	5.024	4.426
Pomorskie	6,2	47.827	8,6	6.897	9.565
Śląskie	8,2	93.302	11,2	8.562	11.663
Świętokrzyskie	6,8	48.349	9,2	7.201	9.670
Warmińsko-mazurskie	6,0	23.534	5,7	6.198	5.884
Wielkopolskie	5,9	59.779	7,4	6.880	8.540
Zachodniopomorskie	3,8	16.533	5,8	5.396	8.267

Ludność gmin wiejskich wylosowanych w trzech województwach – małopolskim, śląskim i mazowieckim stanowi 34% wszystkich mieszkańców gmin wiejskich, które znalazły się w próbie.

Wylosowane gminy wiejskie zamieszkuje 811.504 osób, co stanowi 7,4% całej ludności wiejskiej w Polsce. Średnia liczba mieszkańców w wylosowanej gminie wiejskiej – 8.197 – jest o 21% wyższa niż przeciętna ogólnopolska.

Na ankiety odpowiedziało 116 gmin, co stanowi 4,7% wszystkich gmin w Polsce. Respondenci stanowią 37% wszystkich podmiotów, do których zostały wysłane ankiety.

Tabela 48. Liczba gmin, które odpowiedziały na ankiety

Nazwa województwa	Liczba miast na prawach powiatu, które odesłały ankiety	Liczba gmin miejskich, które odesłały ankiety	Liczba gmin wiejskich, które odesłały ankiety	Liczba wszystkich gmin, które odesłały ankiety	Udział odpowiedzi w liczbie wysłanych ankiet (w %)
Ogółem	40	53	23	116	37,3
Dolnośląskie	4	3	2	9	40,9
Kujawsko-pomorskie	4	1	2	7	43,8
Lubelskie	3	3	2	8	42,1
Lubuskie	1	1	1	3	33,3
Łódzkie	2	3	0	5	27,8
Małopolskie	1	4	3	8	34,8
Mazowieckie	2	7	4	13	28,9
Opolskie	1	4	0	5	45,5
Podkarpackie	2	3	1	6	30,0
Podlaskie	0	1	1	2	18,2
Pomorskie	3	1	1	5	31,1
Śląskie	11	8	2	21	55,3
Świętokrzyskie	1	1	2	4	36,4
Warmińsko-mazurskie	1	2	1	4	30,8
Wielkopolskie	3	8	1	12	46,2
Zachodnio-pomorskie	1	3	0	4	30,8

Najwięcej respondentów znalazło się w województwie śląskim (21 gmin), mazowieckim (13) i wielkopolskim (12). Najwyższy odsetek zwrotu ankiet zanotowano w województwie śląskim (55%), wielkopolskim i opolskim (46%) oraz kujawsko-pomorskim (44%).

Zdecydowanie największe zainteresowanie (a co za tym idzie – dużą liczbę odpowiedzi) wzbudziła ankieta w miastach na prawach powiatu, gdzie odsetek zwrotu ankiet wyniósł 62%.

Tabela 49. Charakterystyka miast na prawach powiatu, które odpowiedziały na ankiety

Nazwa województwa	Udział miast, które odesłały ankiety w liczbie miast ogółem (w %)	Liczba ludności w miastach, które odesłały ankiety	Udział liczby ludności miast, które odesłały ankiety w liczbie mieszkańców miast w Polsce (w %)	Średnia liczba mieszkańców miast w Polsce	Średnia liczba mieszkańców miast, które odesłały ankiety
Ogółem	61,5	8.479.935	74,6	174.781	211.998
Dolnośląskie	100,0	963.495	100,0	240.874	240.874
Kujawsko-pomorskie	100,0	807.485	100,0	201.871	201.871
Lubelskie	75,0	484.598	89,3	135.609	161.533
Lubuskie	50,0	115.511	47,9	120.452	115.511
Łódzkie	66,7	847.962	91,2	309.959	423.981
Małopolskie	33,3	714.255	77,6	306.715	714.255
Mazowieckie	50,0	307.383	62,4	123.146	153.692
Opolskie	100,0	125.283	100,0	125.283	125.283
Podkarpackie	50,0	206.857	63,6	81.275	103.429
Podlaskie	-	-	-	137.373	-
Pomorskie	75,0	745.669	88,0	211.909	248.556
Śląskie	57,9	1.957.334	68,1	151.244	177.939
Świętokrzyskie	100,0	211.435	100,0	211.435	211.435
Warmińsko-mazurskie	50,0	130.383	44,2	147.508	130.383
Wielkopolskie	75,0	752.521	92,4	203.660	250.840
Zachodnio-pomorskie	33,3	109.764	19,6	186.322	109.764

Spośród 65 miast na prawach powiatu na ankietę odpowiedziało 40, czyli 62%. W województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim i opolskim odsetek zwrotów ankiet wyniósł 100%, a w województwach: lubelskim, pomorskim i wielkopolskim – 75%. W województwie o największej liczbie miast na prawach powiatu (śląskim) na ankiety odpowiedziało 11 takich gmin. Całkowity brak zainteresowania wypełnieniem ankiety wykazały jedynie miasta województwa podlaskiego.

Respondentami były przede wszystkim miasta o dużej liczbie mieszkańców. Ludność zamieszkująca te miasta stanowiła aż 3/4 mieszkańców wszystkich miast na prawach powiatu.

Na ankiety odpowiedziały 53 miasta, co stanowi 6,5% ich ogólnej liczby. W obrębie województw najliczniej reprezentowane są miasta śląskie (16,0% wszystkich miast tego województwa) oraz opolskie (12,1%).

Tabela 50. Charakterystyka miast, które odpowiedziały na ankiety

Nazwa województwa	Udział miast, które odesłały ankiety w liczbie miast ogółem (w %)	Liczba ludności w miastach, które odesłały ankiety	Udział liczby ludności miast, które odesłały ankiety w liczbie mieszkańców miast w Polsce (w %)	Średnia liczba mieszkańców miast w Polsce	Średnia liczba mieszkańców miast, które odesłały ankiety
Ogółem	6,5	1.766.996	10,8	19.997	33.340
Dolnośląskie	3,5	56.077	3,8	17.495	18.692
Kujawsko-pomorskie	2,1	15.343	2,1	15.235	15.343
Lubelskie	8,3	56.431	9,3	16.797	18.810
Lubuskie	2,5	22.072	3,8	14.373	22.072
Łódzkie	7,7	71.798	7,4	24.876	23.933
Małopolskie	7,8	146.571	13,1	21.872	36.643
Mazowieckie	7,9	365.018	11,9	34.550	52.145
Opolskie	12,1	199.722	28,8	21.027	49.931
Podkarpackie	7,3	113.907	13,6	20.371	37.969
Podlaskie	3,0	15.657	3,9	12.211	15.657
Pomorskie	2,6	39.569	5,1	20.363	39.567
Śląskie	16,0	320.940	27,5	23.366	40.118
Świętokrzyskie	3,6	30.952	5,2	21.460	30.952
Warmińsko-mazurskie	4,3	13.985	1,8	16.188	6.993
Wielkopolskie	7,7	192.583	11,2	16.538	24.073
Zachodnio-pomorskie	5,2	106.371	12,0	15.228	35.457

W stosunku do liczby wysłanych ankiet średni odsetek zwrotów wyniósł 36%. Największy udział odpowiedzi przypadł na województwo śląskie (73%), lubelskie (60%) i opolskie (57%).

Liczba mieszkańców gmin miejskich, które odpowiedziały na ankiety stanowi niemal 11% całej populacji ludności w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Średnia liczba mieszkańców przypadająca na te miasta jest wy-

ższa od średniej ogólnopolskiej, co wynika przede wszystkim z faktu, że w próbie (a następnie wśród respondentów) znalazły się miasta większe, o dużej liczbie ludności.

Tabela 51. Charakterystyka gmin wiejskich, które odpowiedziały na ankiety

Nazwa województwa	Udział gmin wiejskich, które odesłały ankiety w liczbie gmin ogółem (w %)	Liczba ludności w gminach wiejskich, które odesłały ankiety	Udział liczby ludności gmin wiejskich, które odesłały ankiety w liczbie mieszkańców wsi w Polsce (w %)	Średnia liczba mieszkańców gmin wiejskich	Średnia liczba mieszkańców gmin wiejskich, które odesłały ankiety
Ogółem	1,4	186.052	1,7	6.801	8.089
Dolnośląskie	2,5	26.731	5,1	6.606	13.366
Kujawsko-pomorskie	2,2	12.702	2,3	6.116	6.351
Lubelskie	1,2	11.533	1,0	6.304	5.767
Lubuskie	2,4	6.169	3,0	5.062	6.169
Łódzkie	-	0	-	5.689	-
Małopolskie	2,3	24.298	2,1	9.121	8.099
Mazowieckie	1,7	23.256	1,6	6.421	5.814
Opolskie	-	0	-	7.314	-
Podkarpackie	0,9	6.481	0,7	8.464	6.481
Podlaskie	1,2	4.635	1,1	5.024	4.635
Pomorskie	1,2	12.069	2,2	6.897	12.069
Śląskie	2,1	26.214	3,2	8.562	13.107
Świętokrzyskie	2,7	18.537	3,5	7.201	9.269
Warmińsko-mazurskie	1,5	3.713	0,9	6.198	3.713
Wielkopolskie	0,8	9.714	1,2	6.880	9.714
Zachodnio-pomorskie	-	-	-	5.396	-

Reprezentacja respondentów wiejskich jest najmniej liczna, zarówno pod względem ich liczebności (1,4% wszystkich gmin wiejskich), jak też liczby mieszkańców (1,7% ogólnopolskiej liczby ludności wiejskiej).

Biorąc pod uwagę liczbę wysłanych ankiet największy odsetek zwrotów zanotowano w województwie lubuskim (50%, co odpowiadało jednej gminy wiejskiej) oraz w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim (40% – dwie gminy wiejskie). W trzech województwach

(łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim) na ankietę nie odpowiedziała ani jedna gmina wiejska.

4.2.2. Budżety badanych gmin

Dochody budżetów badanych gmin w 1999 r. wyniosły średnio 142.530 tys. zł. Najniższe dochody wyniosły 30 tys. zł (Lubliniec w woj. śląskim), natomiast najwyższe to 1.303.045 tys. zł (Wrocław). Średnie dochody w grupie miast powyżej 100 tys. mieszkańców wyniosły 441.441 tys. zł, w miastach o liczbie mieszkańców wyższej od 50 tys. do 100 tys. – 94.440 tys. zł, a w miastach o liczbie mieszkańców 50 tys. i mniej – 27.466 tys. zł. Średnie dochody budżetów w badanych gminach wiejskich wyniosły 8.783 tys. zł. We wszystkich grupach miast planowane dochody budżetów na rok 2000 przewyższały dochody z 1999 r. i wyniosły odpowiednio: dla miast powyżej 100 tys. – 476.853 tys., dla miast wielkości od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców – ok. 100 tys. zł, a dla miast 50-tysięcznych i mniejszych 27.789 tys. zł. Jedynie w gminach wiejskich planowane dochody były niższe od dochodów z 1999 r. i wyniosły 8.204 tys. zł.

Średnie wydatki budżetów gmin w badanej zbiorowości wyniosły w 1999 r. 138.000 tys. zł, były więc niższe od przeciętnych dochodów budżetów o ok. 3.500 tys. zł. Planowane wydatki budżetów w 2000 r. były natomiast wyższe od planowanych dochodów o ok. 10.000 tys. zł. Najmniejsza odnotowana w badanej próbie kwota wydatków w 1999 r. wyniosła niecałe 31 tys. (Lubliniec), natomiast maksymalna 1.328.845 tys. zł (Kraków).

W grupie miast o wielkości powyżej 100 tys. mieszkańców średnie wydatki budżetów wyniosły 415.049 tys. zł, czyli były niższe od dochodów, natomiast plany wydatków na rok 2000 przekroczyły planowane dochody i wyniosły 509.760 tys. zł. W miastach o wielkości 50 – 100 tys. mieszkańców zarówno wydatki w 1999 r., jak i plany na rok 2000 przekroczyły dochody i wyniosły średnio 96.600 tys. zł w 1999 r. oraz 104.036 tys. zł według planów na rok 2000. Podobnie w przypadku miast najmniejszych wydatki w 1999 r. były nieco wyższe od dochodów, plany wydatków także przekroczyły plany dochodów budżetowych w roku 2000. Kwota wydatków w ankietowanych gminach wiejskich w 1999 r. wyniosła przeciętnie 11.000 tys. zł, a planowane wydatki na rok 2000 – 8.700 tys. zł czyli o 21% mniej w stosunku do 1999 r. Jedynie w przypadku gmin wiejskich plany wydatków na rok 2000 były kwotowo niższe od wydatków budżetowych w 1999 r.

Dochody i wydatki budżetów ankietowanych gmin przedstawia tabela 52.

Tabela 52. Średnie dochody i średnie wydatki budżetów ankietowanych gmin (tys. zł.)

Wyszczególnienie	Dochody		Wydatki	
	1999	2000 (plan)	1999	2000 (plan)
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	441.441	476.853	415.049	509.760
Miasta od 50 do 100 tys.	94.440	99.980	96.660	104.036
Miasta poniżej 50 tys.	27.466	27.789	28.661	29.849
Gminy wiejskie	8.783	8.204	11.534	8.727

4.2.3. Podmioty gospodarcze

W ankietowanej zbiorowości gmin liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru w roku 1997 wyniosła 1208, a w 1999 – 1006, widoczny jest zatem dość duży spadek, bo aż o 17%. We wszystkich grupach miast, a także w gminach wiejskich, liczba rejestrowanych w danym roku podmiotów gospodarczych spadała w tym okresie, co nie oznacza oczywiście, że zmniejszała się liczba podmiotów gospodarczych ogółem. W miastach o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. liczba podmiotów spadła średnio z 3391 do 2731, w miastach o liczbie mieszkańców 50,1– 100 tys. nastąpił spadek z 1222 do 1142, a w małych miastach liczba podmiotów spadła z 380 do 319. W badanej grupie gmin wiejskich liczba podmiotów zmniejszyła się średnio z 58 w 1997 r. do 47 w 1999 r.

Systematycznie rosła liczba wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych, w badanej zbiorowości wzrosła ona w latach 1997 – 1999 średnio z 668 do 788 czyli o 18%. W miastach największych liczba wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych w 1997 roku wyniosła średnio 1969, w roku 1998 – 2119, a w 1999 r. 2247, nastąpił więc wzrost liczby wyrejestrowanych firm o 14%. W grupie miast średnich nastąpił w tym samym okresie wzrost o 28,5%, a w grupie miast najmniejszych o 27,6%. W 1999 r. liczba wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych wyniosła średnio 232. Podobną tendencję można zauważyć w badanych gminach wiejskich, w których w 1997 r. odnotowano średnio 35 wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych a w 1999 r. już 41 (co oznacza 17-procentowy wzrost wyrejestrowanych podmiotów w ciągu dwóch lat).

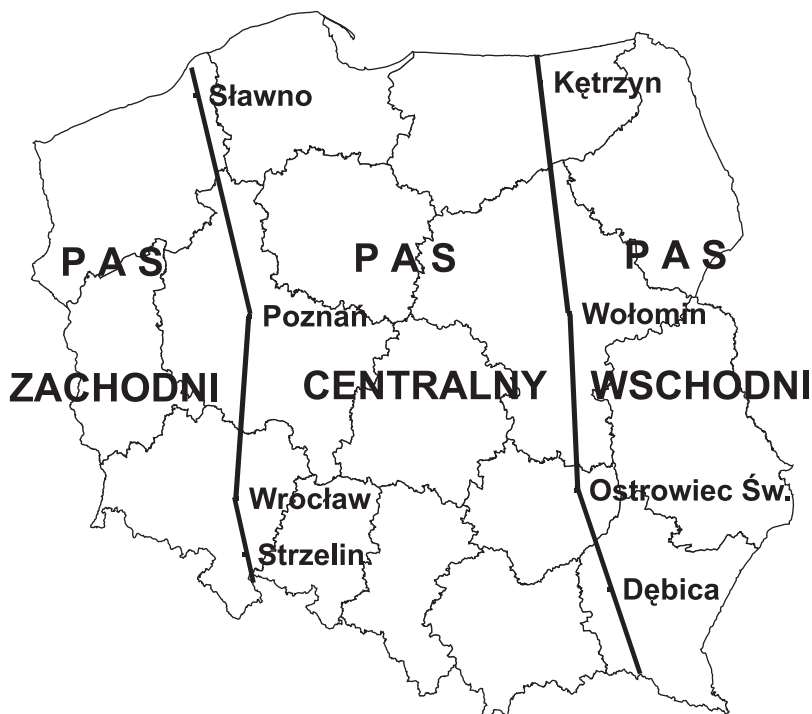
Mimo że w badanej próbie odnotowano zarówno spadek liczby rejestrowanych co roku podmiotów oraz wzrost liczby podmiotów wyrejestrowywanych, ogólna liczba podmiotów gospodarczych rosła (choć coraz wolniej). Różnicę pomiędzy liczbą rejestrowanych i wyrejestrowanych w danym roku podmiotów gospodarczych przedstawia tabela 53.

Tabela 53. Różnica pomiędzy średnią liczbą zarejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 1997 – 1999

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	1997-1999
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	1.421,6	1.100,0	484,8	3.006,4
Miasta od 50 do 100 tys.	622,3	560,5	371,2	1.554,0
Miasta poniżej 50 tys.	199,5	167,2	87,9	454,6
Gminy wiejskie	22,8	21,7	6,3	50,8

W 1997 r. w siedmiu gminach z badanej próby liczba podmiotów gospodarczych wyrejestrowanych przewyższyła liczbę podmiotów zarejestrowanych, w 1998 r. takich gmin było 6 a w 1999 ich liczba wzrosła do 49 (w gminach, które odpowiedziały na ankietę). Największą różnicę w 1999 r. pomiędzy nowo zarejestrowanymi a wyrejestrowanymi podmiotami odnotowano w Częstochowie (spadek o 844) i w Radomiu (spadek o 549).

Aby zaznaczyć zróżnicowanie regionalne, w badaniu wyodrębnione zostały trzy pasy: pas w pobliżu granicy zachodniej („pas zachodni”), granicy wschodniej („pas wschodni”) i „pas centralny”.



W pasie od granicy zachodniej do linii Sławno – Poznań – Wrocław – Strzeżelin znalazło się 20 analizowanych miast, zaś w pasie od granicy wschodniej do linii Kętrzyn – Wołomin – Ostrowiec Świętokrzyski – Dębica położonych jest 15 badanych miast. Zróżnicowanie regionalne liczby rejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych w miastach ilustruje tabela 54 i 55.

Tabela 54. Średnia liczba zarejestrowanych i wyrejestrowanych firm w miastach pasa zachodniego, wschodniego i centralnego w latach 1997 – 1999

Wyszczególnienie	Podmioty zarejestrowane			Podmioty wyrejestrowane		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Pas zachodni	1793,0	1676,6	1514,3	991,2	1116,8	1180,9
Pas wschodni	1053,0	1069,6	850,7	819,8	762,8	768,2
Pas centralny	1095,4	1064,3	912,5	560,3	636,4	696,4

Największą liczbą nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych charakteryzuje się pas zachodni (średnia dla gmin leżących w tym pasie). Także średnia liczba wyrejestrowanych w kolejnych latach podmiotów była najwyższa w tym pasie.

Tabela 55. Różnica pomiędzy średnią ilością zarejestrowanych i wyrejestrowanych firm w miastach w latach 1997 – 1999

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	1997-1999
Pas zachodni	801,8	559,8	333,4	1.695,0
Pas wschodni	233,2	306,8	82,4	622,4
Pas centralny	535,1	427,9	216,1	1.179,1

Jak wynika z tabeli, najmniejszą różnicą w ilości rejestrowanych i wyrejestrowanych podmiotów gospodarczych charakteryzuje się pas wschodni.

4.2.4. Stopa bezrobocia

W badanej zbiorowości można zaobserwować bardzo duże zróżnicowanie pod względem stopy bezrobocia. Najniższa zaobserwowana stopa bezrobocia w ankietowanych gminach wyniosła 1,5% (gmina Warszawa-Wawer), natomiast najwyższa 33% (Połczyn-Zdrój). Średnia wartość dla badanej zbiorowości to 12,7%. Ta nieco niższa wartość w porównaniu z przeciętną stopą bezrobocia dla Polski, wynoszącą na koniec 1999 r. 13,0% wynika z nadreprezentacji miast w próbie. Stopa bezrobocia w ankietowanej grupie gmin maleje wraz z wielkością miasta. W miastach naj-

większych stopa bezrobocia odnotowana na koniec 1999 r. to 10,1%, w miastach liczących 50,1-100 tys. mieszkańców 13,0%, a w miastach 50-tysięcznych i mniejszych 13,9%. Średnia stopa bezrobocia w gminach wiejskich wyniosła 14,4%.

4.3. Instrumenty dochodowe

Przeprowadzone badanie ankietowe dowodzi, że możliwości stosowania zróżnicowanych stawek podatkowych oraz zwolnień i ulg przyjmują bardzo zróżnicowaną formę. Zanim omówione zostaną przykłady stosowanych przez gminy rozwiązań, pokrótce zaprezentowane zostaną ogólne wyniki.

Analizie poddano wszystkie podatki lokalne, z uwzględnieniem zarówno wysokości stawek, jak i stosowanych zwolnień i ulg. Prezentowane w tabelach 56 i 57 wyniki jednoznacznie pokazują, że najczęściej władze samorządowe stosują obniżenia stawek podatkowych, jak i zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości, w dalszej kolejności w podatkach od środków transportowych i od posiadania psów. Znacznie rzadziej stosowane są zachęty w podatku rolnym i w karcie podatkowej.

Na podstawie analizy można postawić tezę, że im gmina jest mniejsza, tym częściej stosuje stawki podatków od nieruchomości niższe od maksymalnych. Przykładowo 66,7% miast dużych, 78% miast o liczbie mieszkańców od 50 do 100 tys., 85% miast poniżej 50 tys. mieszkańców i niemal wszystkie gminy wiejskie stosują niższe stawki podatkowe. W przypadku podatku od środków transportowych o takiej zależności trudno mówić. Oczywiście gminy wiejskie najczęściej stosują obniżone stawki w podatku rolnym i leśnym.

Inaczej rozkładają się odpowiedzi na pytanie o uchwalone przez radę gminy ulgi i zwolnienia dla lokalnych przedsiębiorców. Ogółem niecałe 46% badanych gmin uchwaliło tego typu zachęty w zakresie podatku od nieruchomości. Tylko 8,6% gmin podjęło uchwały odnośnie ulg i zwolnień w podatku od środków transportu. Rozkład odpowiedzi w poszczególnych grupach gmin nie wskazuje na wyraźną zależność między ulgami i zwolnieniami a wielkością i rodzajem gminy. Można jedynie stwierdzić, że gminy miejskie ogółem częściej stosują ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości, niż czynią to gminy wiejskie.

Tabela 56. Stosowanie przez gminy stawek podatków niższych od maksymalnych (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gmin wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Podatek od nieruchomości	81,0	66,7	77,8	85,1	95,2
Podatek od środków transportowych	85,3	83,3	94,4	80,9	90,5
Podatek rolny	24,1	6,7	0,0	34,0	47,6
Podatek leśny	2,6	0,0	0,0	2,1	9,5
Podatek od spadków i darowizn	1,7	3,3	0,0	2,1	0,0
Podatek od posiadania psów	69,0	73,3	66,7	74,5	52,4
Karta podatkowa	2,6	6,7	0,0	2,1	0,0

Tabela 57. Stosowanie przez gminy zwolnień i ulg podatkowych dla lokalnych przedsiębiorców (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gmin wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Podatek od nieruchomości	45,7	40,0	61,1	48,9	33,3
Podatek od środków transportowych	8,6	13,3	5,6	6,4	9,5
Podatek rolny	4,3	0,0	0,0	6,4	9,5
Podatek leśny	0,9	3,3	0,0	0,0	0,0
Podatek od spadków i darowizn	1,7	3,3	0,0	0,0	4,8
Podatek od posiadania psów	6,0	6,7	5,6	4,3	9,5
Karta podatkowa	3,4	10,0	0,0	0,0	4,8

4.3.1. Podatek od nieruchomości

Niektóre gminy wprowadziły bardzo skomplikowany system stosowania obniżonych stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień. Najbardziej skomplikowane systemy funkcjonują w dużych miastach. Tabela 58 przedstawia kilka przykładów stosowanych stawek.

W atrakcyjnych turystycznie gminach często obowiązują zróżnicowane stawki podatku od nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej związanej z turystyką, np. od powierzchni wykorzystanych pod domki letniskowe itp.

Tabela 58. Stosowane stawki podatku od nieruchomości (zł)

	Od budynków mieszkalnych lub ich części od 1 m ² powierzchni użytkowej	Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza lub leśna oraz od części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej od 1 m ² powierzchni użytkowej	Od gruntów związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna z wyjątkiem związanych z budownictwem mieszkaniowym od 1 m ² powierzchni
Maksymalna	0,41	14,36	0,50
Bielsko-Biała	0,38	13,47	0,46
Chełm	0,38	11,32	0,37
Dębica	0,34	12,86	0,43
Gdynia	0,41	14,36	0,50
Gniewkowo	0,27	10,00	0,40
Kielce	0,35	13,20	0,43
Koszalin	0,34	12,92	0,44
Kraków	0,41	14,36	0,50
Legnica	0,30	14,36	0,50
Leszno	0,33	12,20	0,43
Lipie	0,33	11,11	0,36
Łużna	0,36	12,50	0,45
Morawica	0,35	13,60	0,46
Namysłów	0,38	12,80	0,46
Opole	0,36	13,59	0,44
Ruda Śląska	0,40	14,35	0,49
Sędziszów	0,28	12,50	0,48
Starogard Gdański	0,38	11,80	0,44
Toruń	0,37	13,81	0,45
Węgliniec	0,33	12,00	0,35
Zakopane	0,38	13,40	0,46
Zamość	0,40	14,00	0,45
Złoczew	0,25	10,00	0,36

W niektórych gminach obniżono stawki podatku dla danego rodzaju działalności. Gminy stosują również zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości. Zwalniane są np.:

- zakłady i jednostki budżetowe dotowane z budżetu miasta z wyjątkiem budynków lub ich części zajętych na działalność gospodarczą (Świdnica, Elbląg),
- podmioty prowadzące działalność gospodarczą, będące posiadaczami lub mające tytuł prawny do lokali użytkowych i podmioty, które zatrudniają młodocianych w celu przygotowania zawodowego (np. Świdnica).

Wobec podmiotów rozpoczynających działalność w zakresie produkcji i usług w pierwszym roku działalności, stosuje się zróżnicowane wysokości ulgi w zależności od liczby zatrudnianych osób. I tak np.:

- przy zatrudnieniu ponad 5 osób – 25%
- przy zatrudnieniu ponad 10 osób – 50%
- przy zatrudnieniu ponad 25 osób – 75%
- przy zatrudnieniu ponad 50 osób – 90%

W niektórych gminach stosuje się również zróżnicowanie ulg w zależności od dynamiki zatrudnienia. Przykładowo w Świdnicy dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność produkcyjną zatrudniających nie mniej niż 20 osób, gmina wprowadziła następujące ulgi od podatku od nieruchomości:

- przy zwiększeniu zatrudnienia o co najmniej 10% – zmniejsza się podatek o 10% i odpowiednio dalej, przy zwiększeniu zatrudnienia o co najmniej 40% – zmniejsza się podatek o 40%,
- przy zwiększeniu zatrudnienia o co najmniej 50% – zmniejsza się podatek o 50%.

Łączna kwota ulgi nie może przekroczyć 50% podatku i nie może wynieść więcej niż podatek od 10 m² na jednego zatrudnionego. Zwolnienia uzależnione od liczby zatrudnianych osób lub procentowego przyrostu zatrudnienia są stosowane w wielu gminach, oczywiście pod warunkiem utrzymania danego zatrudnienia przez okres, na jaki dany podmiot uzyskał zwolnienie. W Wałbrzychu skala ulg w zależności od liczby zatrudnianych pracowników i zwiększania liczby miejsc pracy przedstawia się nieco inaczej, jednak zasada jest podobna tzn. przy zwiększaniu zatrudnienia zmniejsza się stawka podatku. W Chelmie stosuje się 3-stopniowe ulgi w zależności od wzrostu liczby zatrudnianych osób: do 3 osób, od 4 do 10 osób i powyżej 10 osób. W Wałbrzychu zwolnienie od podatku od nieruchomości na okres 1 roku uzyskują podmioty gospodarcze, które nabędą nieruchomość przeznaczoną na działalność produkcyjną, handlową lub usługową i zatrudnią pracowników na co najmniej jeden pełny etat. W Świdnicy zwolnieniom z podatku od nieruchomości na okres od 1 roku do 5 lat podlegają podmioty gospodarcze uruchamiające działalność w zakresie produkcji bądź usług, jeżeli nabędą lub przejmą nieruchomość gruntową, nieużytkowany obiekt budowlany bądź przedsiębiorstwo, w stosunku do którego ogłoszono upadłość lub podjęto decyzję o jego likwidacji, w celu wybudowania i uruchomienia zakładu produkcyjnego lub usługowego. Zwalnia się od podatku od nieruchomości do 5 lat również podmioty gospodarcze, które dzierżawią lub najmują wolne nie-

ruchomości zabudowane lub niezabudowane z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie produkcji i usług.

Niektóre gminy stosują zwolnienia dla określonych podmiotów np. przedszkoli, straży pożarnej i klubów sportowych, z wyjątkiem nieruchomości lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, świetlic czy obiektów Zakładów Opieki Zdrowotnej. Gmina Zakopane zwolniła z podatku od nieruchomości Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, a z 50% ulgi mogą korzystać osoby fizyczne wynajmujące pokoje gościnne na terenie miasta. W Krakowie z podatku od nieruchomości zwolnione są uczelnie. W Będzinie podatku od nieruchomości nie płacą jednostki organizacyjne realizujące zadania własne gminy w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury fizycznej, zieleni komunalnej, cmentarzy komunalnych oraz jednostki organizacyjne sfery budżetu państwa.

W celu aktywizacji gospodarczej gminy stosują również zwolnienia w określonych rejonach miasta, np. inwestując w centrum można uzyskać 50% ulgę na okres 5 lat pod warunkiem podjęcia określonego rodzaju działalności.

Budynki gospodarcze wykorzystane do działalności rolniczej przez emerytów i rencistów w wielu gminach zwolnione są z podatku od nieruchomości. W niektórych gminach emeryci i renciści płacą podatek w wysokości 50%. Ulga dotyczy gruntów nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych a użytkowanych rolniczo (np. Gniewkowo). W Koszalinie pobiera się obniżoną stawkę podatku od budynków będących w posiadaniu emerytów i rencistów, którzy zdali gospodarstwa rolne na rzecz Skarbu Państwa za rentę lub emeryturę.

4.3.2. Podatek od środków transportowych

Wysokość podatków od środków transportowych jest jeszcze bardziej zróżnicowana niż w przypadku podatku od nieruchomości. Zamieszczona na następnej stronie tabela 59 ilustruje zróżnicowanie stawek podatku od środków transportowych w wybranych gminach.

W Gniewkowie (Kujawsko-Pomorskie) podatek od samochodów ciężarowych o ładowności od 2-4 t wynosi 386 zł, natomiast w Dębicy 900 zł, a we Wrocławiu 1116 zł przy maksymalnej wysokości podatku, określonej przez ministra finansów na 1609,44 zł. W Toruniu stawka podatku za cią-

gnik siodłowy o nacisku na siodło ciągnika do 0,5 t wynosi 196 zł, podczas gdy maksymalna stawka –1609,44 zł.

Niektóre gminy stosują obniżone stawki w podatku od środków transportowych dla pojazdów posiadających określone systemy ekologiczne np. Euro – 1 czy Euro – 2 (Wrocław 25%). Dodatkowo stosowane są obniżone stawki podatku w przypadku zapłaty należnego podatku za rok 2000 w terminie do dnia 15 lutego, np. w Chełmie, w gminie Gniewkowo.

Tabela 59. Stosowane stawki podatku od środków transportowych (zł)

	Toruń	Gdynia	Grudziądz	Łużna	Wrocław	Węgliniec	Sadki
Od samochodów ciężarowych o ładowności od 2 do 4 ton	451	600	439	627	1116	500	418
Od samochodów ciężarowych o ładowności od 4 do 6 ton	613	720	600	768	1440	700	570
Od samochodów ciężarowych o ładowności od 6 do 8 ton	726	864	709	907	1440	820	674
Od samochodów ciężarowych o ładowności od 8 do 10 ton	1075	1296	1050	1258	1548	1200	997
Od samochodów ciężarowych o ładowności od 10 do 12 ton	1560	1560	1379	1609	1548	1600	1310
Od samochodów ciężarowych o ładowności powyżej 12 ton	2081	1800	1922	2081	2022	1850	1310
Od ciągników siodłowych o nacisku na siodło od 2 do 4 ton	451	1680	962	1500	1440		
Od ciągników siodłowych o nacisku na siodło od 4 do 8 ton	613 726	1680	962		1440		
Od przyczep i naczep o ładowności od 5 do 20 ton	204	360	204	138	534	300	93210
Od autobusów do 15 miejsc	354	600	300	1609	744	600	285
Od autobusów od 15 do 30 miejsc	780	600	522	1609	1278	600	523
Od autobusów powyżej 30 miejsc	1609	1200	1201	1609	1596	1300	1149

4.3.3. Inne podatki

Prawie we wszystkich gminach nabywający psa po 30 czerwca danego roku podatkowego płacą połowę stawki. Przykładowe zróżnicowanie stawek podatku od posiadania psów prezentuje tabela 60.

Tabela 60. Przykładowe stawki podatku od posiadania psów w badanych gminach

Gmina	Wysokość podatku w zł	Zwolnienia i ulgi
Świdnica	31,00	Dla rencistów i emerytów oraz osób niepełnosprawnych 100%
Gniewkowo	25,00 w mieście, 12,00 na wsi	Dla właścicieli nieruchomości zabudowanych będących płatnikami podatku od nieruchomości
Toruń	30,60	Posiadacze psów prowadzący gospodarstwo domowe, których wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta
Kielce	20,00	Osoby, które nabyły psy w schronisku dla zwierząt (w roku nabycia psa)
Starogard Gdański	31,74	Osoby utrzymujące psy do pilnowania nieruchomości – po jednym na każdą nieruchomość
Żywiec	17,00	Brak

W pozostałych podatkach lokalnych tj. rolnym, leśnym, od spadków i darowizn i w przypadku karty podatkowej zwolnienia bądź obniżone stawki są przez gminy stosowane sporadycznie.

W większości przypadków gminy uważają, że ich polityka w zakresie podatków i ulg podatkowych jest stabilna. Opinię taką wyraziło 45% ankietowanych gmin; 35% uznało, że ich polityka jest „raczej stabilna”. Niecałe 10% udzieliło odpowiedzi „raczej niestabilna” bądź „niestabilna”.

4.4. Instrumenty wydatkowe

W części ankiety poświęconej instrumentom wydatkowym gminy indagowano zarówno o metody pozyskiwania środków na inwestycje i inne przedsięwzięcia, jak i o stosowanie instrumentów polegających na wydatkach z budżetu gminy.

4.4.1. Obligacje i kredyty inwestycyjne

Pierwszą badaną w tym zakresie kwestią jest emisja obligacji oraz gotowość gmin do zaciągania długoterminowych kredytów inwestycyjnych. W co piątej badanej gminie zarząd podjął decyzje o emisji obligacji. Spośród tych gmin ponad połowa uczyniła to w latach 1997 – 1998. Skłonność do emitowania obligacji jest wyraźnie skorelowana z wielkością gminy. Zarządy ponad 43% dużych miast podjęły decyzje o emisji obligacji. Takiej decyzji nie podjęła żadna z badanych gmin wiejskich.

80% badanych gmin zaciąga długoterminowe kredyty inwestycyjne. Zdecydowana większość spośród tych gmin zaciągnęła omawiane kredyty w latach 1998 – 2000 (79,1%). Generalnie częściej kredyty zaciągają miasta (szczególnie duże), niż gminy wiejskie.

Tabela 61. Gminy, w których podjęto decyzje w sprawie emisji obligacji i zaciągania długoterminowych kredytów inwestycyjnych (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Emisja obligacji	19,0	43,3	33,3	6,4	0,0
Długoterminowe kredyty inwestycyjne	80,2	93,3	77,8	80,9	61,9

4.4.2. Inwestycje

Dokładnie połowa gmin ma opracowaną strategię inwestycyjną na najbliższe 5 lat.

Inwestycje, które wpływają na poprawę warunków działalności gospodarczej w gminach, podzielono na trzy rodzaje:

- inwestycje zrealizowane w ciągu ostatnich trzech lat,
- inwestycje aktualnie realizowane,
- inwestycje planowane do 2005 r.

Spośród inwestycji realizowanych w ciągu ostatnich trzech lat gminy najczęściej wymieniają inwestycje kanalizacyjne i wodociągowe oraz budowę oczyszczalni ścieków (53,4% gmin). 35,3% gmin wskazuje na inwestycje drogowe. Rozwój infrastruktury energetycznej (gaz i energia elektryczna) nastąpił w 16,4% gmin. Co dziesiąta gmina rozwijała w ostatnich trzech latach sieć telefoniczną i uznała, że działania te poprawiają warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Tabela 62. Inwestycje gmin realizowane w latach 1997 – 1999, które wpłynęły na poprawę warunków działalności gospodarczej (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Kanalizacja, wodociągi, oczyszczalnia	53,4	36,7	55,6	61,7	57,1
Drogi i chodniki	35,3	46,7	44,4	36,2	9,5
Gazyfikacja i sieć energetyczna	16,4	3,3	22,0	25,5	9,5
Sieć telekomunikacyjna	10,3	3,3	0,0	8,5	33,3

Gminy wiejskie i małe miasta częściej niż miasta średnie i duże wskazują na inwestycje wodno-kanalizacyjne i telekomunikacyjne. Z kolei inwestycje drogowe podejmowane są przeważnie przez duże miasta.

Obecnie ponad połowa gmin prowadzi inwestycje wodno-kanalizacyjne. Najczęściej odbywa się to w małych miastach. Co trzecia badana gmina kontynuuje inwestycje drogowe, które – podobnie jak miało to miejsce w przypadku inwestycji zakończonych – najczęściej realizowane są w dużych miastach. Na trzecim miejscu wśród inwestycji kontynuowanych wymieniono uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą. Ta forma inwestycji realizowana jest głównie przez duże i średnie miasta. Inwestycje tego typu są niezmiernie istotne dla potencjalnych inwestorów, dlatego niepokojący jest fakt, iż żadna gmina wiejska nie jest zaangażowana w uzbrojenie terenu.

Tabela 63. Inwestycje obecnie realizowane, które wpłyną na poprawę warunków działalności gospodarczej (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Kanalizacja, wodociągi, oczyszczalnia	50,9	30,0	55,6	63,8	47,6
Drogi i chodniki	33,6	56,7	44,4	25,5	9,5
Uzbrojenie terenu	8,6	16,7	16,7	4,3	0,0
Gazyfikacja i sieć energetyczna	7,8	0,0	16,7	8,5	9,5

Zestawienie odpowiedzi na temat inwestycji już zrealizowanych i inwestycji kontynuowanych pozwala stwierdzić następujące fakty:

- spośród gmin, które w ostatnich latach inwestowały w gazyfikację i sieć energetyczną, 31,6% inwestuje jeszcze obecnie; z tych, które realizują inwestycje gazyfikacyjne 66,7% robiło to w ostatnich trzech latach,

- 69,4% gmin, które inwestowały dotąd w sieć wodno-kanalizacyjną robi to nadal; z 72,9% gmin, które obecnie prowadzą tego typu inwestycje – inwestowało również wcześniej,
- 65,9% gmin, które zakończyły w ostatnich trzech latach inwestycje drogowe również obecnie realizuje rozwój dróg; spośród tych, które to robią 69,2% robiło to w ostatnich trzech latach.

Powyższe zestawienie wskazuje, że dość duża część badanych gmin charakteryzuje się znacznymi potrzebami i jest zmuszona do utrzymania ciągłości inwestycyjnej.

Również plany inwestycyjne, jakie wymieniają gminy, pozwalają postawić tezę o ciągłości obserwowanych dotąd tendencji. Najważniejszymi pozostaną inwestycje wodno-kanalizacyjne oraz inwestycje drogowe (tabela 64). Infrastruktura wodno-kanalizacyjna realizowana będzie głównie w gminach wiejskich i małych miastach, z kolei inwestycje drogowe planowane są w połowie dużych miast i tylko w co dziesiątej gminie wiejskiej.

Tabela 64. Inwestycje planowane do roku 2005, które wpłyną na poprawę warunków działalności gospodarczej (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Kanalizacja, wodociągi, oczyszczalnia	39,7	20,0	38,9	49,0	47,6
Drogi i chodniki	31,9	50,0	44,4	31,9	9,5
Uzbrojenie terenu	8,6	3,3	16,7	10,6	4,8
Wysypiska śmieci	7,8	6,7	5,6	10,6	4,8
Gazyfikacja i sieć energetyczna	6,9	6,7	0,0	10,6	4,8

Wśród inwestycji realizowanych w ciągu ostatnich trzech lat oraz realizowanych obecnie zdecydowanie dominowały kanalizacja, wodociągi i oczyszczalnie, jednak odsetek gmin planujących budowę tego rodzaju infrastruktury znacznie spadł. Wśród najczęściej wymienianych pojawiła się natomiast nowa pozycja – wysypiska śmieci. Należy również zauważyć, że wśród najczęściej pojawiających się odpowiedzi dotyczących inwestycji realizowanych w ciągu ostatnich trzech lat nie było uzbrojenia terenu. Pozycja ta pojawiła się wśród inwestycji realizowanych obecnie oraz planowanych do roku 2005.

4.4.3. Finansowanie rozwoju przedsiębiorczości

W badaniach poruszono problem finansowania przez gminy różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji, które służą rozwojowi przedsiębiorczości. Z ankiet wynika, że 22,5% badanych gmin dofinansowuje przedsięwzięcia realizowane z podmiotami, w których udziały ma gmina. Dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć realizowanych przez innych lokalnych przedsiębiorców stosowane jest przez 8,6% gmin, zaś dotowanie innych organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości, w których udziały ma gmina przez 5,2%. Inne organizacje wspierające rozwój przedsiębiorczości dotuje 6% badanych gmin.

4.4.3.1. Dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych z podmiotami, w których udziały ma gmina

Spośród przedsięwzięć, które gminy realizują wraz z podmiotami, w których mają udziały, dominują przedsięwzięcia budowlane oraz dofinansowanie komunikacji miejskiej. Przykładowo:

- zarząd gminy w Pile dofinansowywał budownictwo komunalne, uzbrojenie targowisk miejskich, uzbrojenie terenów i ujęcie wody;
- we Włocławku gmina wzięła udział w rozbudowie i modernizacji ciepłowni (300 tys. zł), a wraz z miejskim przedsiębiorstwem komunikacyjnym dofinansowała zakup autobusów (za ponad 2.000 tys. zł w latach 1998-1999);
- komunikację miejską wspierała także Legnica (7.500 tys. zł) oraz Lublin (25.000 tys. zł);
- gmina Dębica udzieliła poręczenia dla Miejskiej Komunikacji Samochodowej sp. z o.o. na kwotę 5.000 tys. zł na zakup 10 autobusów miejskich, przeznaczono również 36 tys. na adaptację autobusów do zasilania gazem;
- w Bielsku-Białej kwotę w wysokości prawie 2.500 tys. zł gmina przeznaczyła na dofinansowywanie budowy budynków mieszkalnych;
- gmina Stargard Szczeciński wydała 1.000 tys. zł na dofinansowanie realizacji budownictwa mieszkaniowego m.in. na wynajem, 280 tys. zł przeznaczyła na współfinansowanie miejskiej sieci grzewczej, a 440 tys. zł na budowę kanalizacji sanitarnej;
- gminy Żywiec oraz Dębica dofinansowały sieć ciepłowniczą miasta;
- gminy Lublin i Wrocław finansowały oczyszczalnię ścieków, Wrocław również kolektor „Bystrzyca” (Lublin 900 tys. zł, Wrocław 7.667 tys. zł);
- gmina Koszalin współfinansowała budowę magistrali wodociągowej i magistrali ciepłowniczej;

- gmina Zakopane wzięła udział w inwestycjach wodnościekowych, (oczyszczalnia ścieków, kanalizacja i wodociągi);
- gmina Jastrzębie-Zdrój wspiera finansowo Katowicką Specjalną Strefę Ekonomiczną, a dokładnie podstrefę Jastrzębsko-Żorską (200 tys. zł);
- gmina Opole zaangażowała się w budowę parkingu wielopoziomowego (7,5 tys. zł) oraz w uzbrojenie terenu osiedla mieszkaniowego 500 tys. zł.

4.4.3.2. Dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć realizowanych przez innych lokalnych przedsiębiorców

Jedynie 10 gmin w badanej próbie bierze udział we współfinansowaniu przedsięwzięć realizowanych przez lokalnych przedsiębiorców. Przykładowo gmina Kraków dofinansowywała zadania realizowane w trybie lokalnych inicjatyw mieszkaniowych. Innym przykładem udziału gmin w projektach realizowanych przez lokalnych przedsiębiorców jest dofinansowanie budowy mieszkań przez kolejową spółdzielnię mieszkaniową w Grudziądzu (300 tys. zł) Gmina Chełm współfinansowała nakłady na infrastrukturę techniczną wokół zakładów produkcyjnych.

4.4.3.3. Dotowanie organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości, w których udziały ma gmina

Najczęściej dotowane przez gminy instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości to inkubatory przedsiębiorczości. Przykładowo:

- Jastrzębia Góra przeznaczyła na dotacje dla inkubatora przedsiębiorczości 125 tys. zł.,
- w Kaliszu gmina ustanowiła Fundację Kaliski Inkubator Przedsiębiorczości i udzielała mu systematycznie wsparcia finansowego od 1995 r. oraz użyczyła budynek na 20 lat.

4.4.3.4. Dotowanie innych organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości

Najczęstszą formą pomocy jaką świadczą gminy na rzecz organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości jest zlecenie lokalnym przedsiębiorcom zadań gminy, głównie w ramach działalności promocyjnej gminy (np. drukowanie folderów promocyjnych, organizację targów i wystaw). Często spotykaną formą pomocy jest organizacja szkoleń mających na celu podniesienie kwalifikacji pracowników. Przykładowo:

- Wałbrzych dofinansowuje targi i wystawy promocyjne organizowane przez instytucje zewnętrzne;
- Piła uczestniczy w finansowaniu Wystaw Gospodarczych Małych i Średnich Przedsiębiorstw (65 tys. zł w latach 1998-1999);
- Legnica dotuje Forum Społeczno-Gospodarcze i Giełdę Turystyczno – Gospodarczą;
- Grudziądz wspomaga Stowarzyszenie „Grudziądzkie Centrum Przedsiębiorczości”.

4.4.4. Udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych

Gwarancji lub poręczeń kredytowych udziela niewiele ponad 1/3 badanych gmin (35%).

4.5. Współpraca gospodarcza

Mimo ograniczeń prawnych prowadzenia przez gminę i jej jednostki działalności gospodarczej, działalność ta jest konieczna szczególnie jeśli chodzi o zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dlatego polityka gminy w tym zakresie powinna być ukierunkowana na rozwiązywanie najważniejszych problemów. Działania gminy powinny wzmocniać przedsiębiorstwa lokalne poprzez pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy.

4.5.1. Przedsiębiorstwa z dominującym udziałem gminy

Badane gminy wymieniły łącznie 288 przedsiębiorstw, w których mają większościowe udziały. Prawie 60% wymienionych przedsiębiorstw działa w dużych miastach (tabela 65). Na miasta średniej wielkości oraz miasta małe przypada po ok. 20%. Gminy wiejskie, które odpowiedziały na ankietę wymieniły jedynie 4 spółki, w których mają większościowy udział.

W 288 przedsiębiorstwach zatrudnione były na koniec 1999 r. 47.202 osoby. Ponad 75% zatrudnionych przypada na duże miasta. Udział zatrudnionych w miastach średnich i małych wynosi odpowiednio 10,7% i 8,1%. W spółkach, które działają na terenie wsi pracuje 5,3% zatrudnionych wymienionych w badanej grupie.

Tabela 65. Spółki z większościowym udziałem gminy według rodzajów gmin (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Liczba spółek	100,0	59,0	18,4	21,2	1,4
Zatrudnienie w spółkach	100,0	75,8	10,7	8,1	5,3

4.5.2. Usługi kupowane przez gminę od lokalnych przedsiębiorstw

Ogółem 75 gmin (64,7%) wymieniło usługi, które kupują od lokalnych firm. W 1998 r. łączna wartość tych usług wyniosła 384,4 mln zł, zaś w 1999 r. osiągnęła wysokość 394 mln zł. Wśród odpowiedzi ankietowanych gmin można było wyróżnić 9 grup usług, z czego 20,7% stanowiły oczyszczanie miasta i wywóz śmieci, 13,4% – prace remontowo–budowlane, 11,5% – utrzymanie terenów zielonych, 8,4% – usługi transportowo–przewozowe, 7,7% – utrzymanie dróg. Pozostałe to oświetlenie, usługi geodezyjne, kanalizacyjne oraz utrzymanie cmentarzy.

4.5.3. Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych

41 gmin (35,3%) wymieniło przedsiębiorstwa komunalne, które zostały sprywatyzowane od 1990 r. W 15 gminach prywatyzowano przedsiębiorstwa komunalne poprzez wniesienie do spółki. Czternaście gmin wskazało na sprzedaż, zaś 12 na prywatyzację kapitałową. Oddanie do odpłatnego korzystania wskazało 9 gmin.

28,4% badanych gmin twierdzi, że na ich terenie znajdują się przedsiębiorstwa, które mają być prywatyzowane. Jako preferowaną formę prywatyzacji podano:

- wniesienie do spółki – ponad połowa badanych gmin,
- prywatyzację kapitałową – 26,8% gmin,
- oddanie do odpłatnego korzystania – 29,1% gmin,
- sprzedaż – 15,3%.

4.5.4. Szkolenia i doradztwo

Ponad 1/4 badanych gmin organizuje lub pomaga w organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności (prawie 26% gmin, tabela 66).

Nieco rzadziej finansują tego typu przedsięwzięcia (18,3%). Niestety nie wszystkie gminy, które potwierdziły swoją aktywność w tym zakresie, podały wartość ponoszonych wydatków. Można jedynie w zarysie pokazać skalę zjawiska w poszczególnych grupach gmin. Przykładowo Katowice wydały w 1999 r. na szkolenia podnoszące kwalifikacje pracowników 351,4 tys. zł, z kolei Gdańsk – 1132,5 tys. zł. Są to kwoty znacznie przekraczające wartość nakładów w pozostałych gminach. W miastach średniej wielkości podane wydatki na cele szkoleniowe nie przekroczyły 30 tys. zł, w miastach małych również oscylowały wokół tej kwoty. Tylko trzy gminy wiejskie podały kwotę wydatków poniesionych w 1999 r. Wśród nich najwięcej wydała gmina Łuzna – 3 tys. zł. Przeciętnie co piąta gmina miejska uczestniczy w organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności. W przypadku gmin wiejskich aktywność deklaruje znacznie wyższy odsetek gmin (33%). W przypadku finansowania tego typu szkoleń co piąta gmina wiejska wykazuje aktywność i częściej robią to miasta średniej wielkości (ok. 28%).

Tylko co dziesiąta gmina organizuje lub pomaga w organizacji szkoleń ułatwiających prowadzenie firm. Jeszcze mniej gmin (7,5%) dofinansowuje tego typu przedsięwzięcia. Największe nakłady w 1999 r. poniosły na ten cel Gdynia i Gdańsk (odpowiednio 100 tys. zł i 86,4 tys. zł). Nie udało się uzyskać informacji o nakładach ponoszonych przez pozostałe grupy gmin. Jednak z danych zamieszczonych w poniższej tabeli wynika, że aktywność w zakresie szkolenia i doradztwa skierowanego do firm jest domeną dużych ośrodków miejskich.

Tabela 66. Wykorzystanie szkoleń i doradztwa jako instrumentu wspierania przedsiębiorczości w gminach (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Organizacja szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności	25,7	20,0	22,2	23,4	33,0
Finansowanie szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności	18,3	17,3	27,8	12,8	19,0
Organizacja szkoleń ułatwiających prowadzenie firm	10,3	23,3	5,5	2,1	9,5
Finansowanie szkoleń ułatwiających prowadzenie firm	7,5	20,1	0,0	0,0	0,0
Finansowanie ośrodków prowadzących doradztwo dla firm	5,6	13,3	0,0	0,0	0,0

4.5.5. Instytucje otoczenia biznesu

W badanej grupie ponad 26% gmin uczestniczyło w tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości i centrów wspierania biznesu (tabela 67). Taki sam odsetek gmin brał udział w powstaniu agencji rozwoju lokalnego i agencji inicjatyw lokalnych. Prawie 14% badanych gmin pomagało w założeniu ośrodka doradczo-szkoleniowego, zaś co dziesiąta gmina uczestniczyła w powstaniu funduszu poręczeniowo-kredytowego. Uczestniczenie gmin w tego rodzaju przedsięwzięciach jest wyraźnie uzależnione od wielkości gminy. Szczególnie mała aktywność w tworzeniu instytucji otoczenia biznesu charakteryzuje gminy wiejskie.

Analiza odpowiedzi gmin pozwoliła wyróżnić cztery zasadnicze formy udziału urzędów gminnych w powstawaniu instytucji otoczenia biznesu. Do form tych zaliczono: wykup udziałów, udostępnianie lokali, wsparcie finansowe oraz zwolnienia z podatków lokalnych.

W przypadku inkubatorów przedsiębiorczości, centrów wspierania przedsiębiorczości itp., gminy najczęściej uczestniczą w rozwoju poprzez udostępnianie lokali (33,3% gmin) oraz pomoc finansową (33,3%). Z kolei aktywność gmin na polu tworzenia agencji rozwoju lokalnego polega przede wszystkim na wniesieniu udziałów do agencji (58,3% gmin). Wykup udziałów w instytucji przez władze samorządowe nie występuje w przypadku ośrodków doradczo-szkoleniowych. Te instytucje są wspierane głównie poprzez bezpośrednie dofinansowanie (70%) lub poprzez udostępnienie lokali (40%). Pomoc finansowa jest również głównym instrumentem wspierania rozwoju funduszy poręczeniowo-kredytowych (50%). Co czwarta gmina stosuje również wniesienie udziałów do funduszy.

Tabela 67. Odsetek gmin, które uczestniczą w tworzeniu instytucji otoczenia biznesu (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta			Gminy wiejskie
		powyżej 100 tys.	od 50 do 100 tys.	poniżej 50 tys.	
Inkubatory przedsiębiorczości i centra wspierania biznesu	26,4	43,3	33,3	19,1	4,8
Agencje rozwoju lokalnego i agencje inicjatyw lokalnych	26,4	50,0	50,0	8,5	4,8
Ośrodki doradczo-szkoleniowe	13,6	33,3	11,1	6,4	0,0
Fundusze poręczeniowo-kredytowe	10,0	93,3	0,0	10,6	0,0

Uczestnictwo w powstawaniu instytucji otoczenia biznesu może polegać na wniesieniu wkładu kapitałowego do spółki. Przykładowo:

- w Elblągu gmina wniosła 55 tys. zł do powstającej agencji rozwoju lokalnego;
- we Włocławku 100 tys. zł gmina przeznaczyła na rzecz Agencji Rozwoju Regionalnego;
- gmina Ruda Śląska posiada udziały Rudzkiej Agencji Rozwoju RAR „Inwestor” Sp. z o.o.;
- gmina Łódź jest udziałowcem agencji rozwoju regionalnego (24,4% kapitału);
- udziały w agencji rozwoju wartości 10 tys. zł posiada Wodzisław Śląski oraz Sosnowiec (500 tys.);
- miasto Kalisz jest udziałowcem Regionalnej Agencji Rozwoju; wkład gminy wynosi 52 tys. zł (5,85% kapitału);
- gmina Piekary Śląskie brała udział w tworzeniu Bytomsko–Piekarskiej Agencji Inicjatyw Lokalnych, do której wniosła wkład finansowy w wysokości 25 tys. zł; pozostałą część środków finansowych w wysokości 125 tys. zł uzyskano z Górnośląskiej Agencji Rozwoju dzięki zawarciu kontraktu regionalnego;
- w Rudzie Śląskiej powstaje także inkubator przedsiębiorczości tworzony przy pomocy środków finansowych Amerykańskiej Agencji do Spraw Rozwoju Międzynarodowego USAID (25 tys. USD);
- gmina Legnica wniosła kapitał w wysokości 50 tys. zł do inkubatora przedsiębiorczości;
- w Łodzi przeznaczono 120 tys. na dofinansowanie działalności statutowej inkubatora;
- Wodzisław Śląski posiada w inkubatorze udziały wartości 502 tys. zł.

Oprócz wnoszenia udziałów gminy wspierają instytucje otoczenia biznesu w inny sposób, głównie poprzez udostępnianie lokali, wynajem na preferencyjnych warunkach lub pomoc organizacyjną np.:

- w Opolu gmina przekazała zabudowaną nieruchomość na siedzibę inkubatora na 10 lat w bezpłatne użytkowanie oraz zwolniła inkubator z podatku od nieruchomości na okres 3 lat;
- W Kielcach - wynajęto lokal na preferencyjnych warunkach dla ośrodka innowacji i przedsiębiorczości oraz na potrzeby funduszu poręczeniowo-kredytowego;
- Grudziądz - zawarł umowę użyczenia nieruchomości komunalnej na potrzeby inkubatora;

- Rzeszów – udostępnił lokal z preferencyjnym czynszem;
- Chełm przekazał bezpłatny lokal; utworzono również punkt udzielający bezpłatnie informacji gospodarczych;
- Wałbrzych wniósł nieruchomości jako aport do inkubatora przedsiębiorczości.

4.6. Bezrobocie

Połowa badanych gmin dysponuje informacjami, na jakiego rodzaju kwalifikacje pracowników występuje największe zapotrzebowanie przedsiębiorców. Z badań ankietowych wynika, że częściej poszukiwani są pracownicy z wyższym wykształceniem, niż z wykształceniem średnim technicznym (odpowiednio 14,2 i 8,9%). Jednak najczęściej przedsiębiorcy zgłaszają zapotrzebowanie na pracowników fizycznych. Najbardziej poszukiwani są pracownicy budowlani, (w 23% ankietowanych gmin) oraz sprzedawcy (zapotrzebowanie w 18% gmin). Często poszukiwanym zawodem jest również krawcowa (w 14,2%).

Zdecydowana większość gmin nie prognozuje bezrobocia. Opracowaną prognozę posiada jedynie 18,1% ankietowanych gmin.

Najczęściej wykorzystywanym przez gminy narzędziem przeciwdziałania bezrobociu są prace interwencyjne. Wymieniło je prawie 33% respondentów.

Interesujący jest fakt, że ten najczęściej stosowany przez gminy sposób walki z bezrobociem tylko 14,7% ankietowanych gmin uważa za skuteczny. Za raczej skuteczny uznało go 45,7%, natomiast za raczej nieskuteczny i nieskuteczny łącznie 34%. Należy zauważyć, że choć większość gmin zdaje sobie sprawę z niewielkiej skuteczności tego instrumentu, stosuje go, jest to bowiem pośrednia forma dotowania przedsiębiorstw.

Często stosowanym przez gminy instrumentem są również roboty publiczne, wskazane przez prawie 30% respondentów. Jest to również instrument mało skuteczny i działający tylko krótkoterminowo. Nieco mniej gmin biorących udział w badaniu stosuje zwolnienia podatkowe dla osób rozpoczynających działalność lub zatrudniających określoną liczbę osób, czy też zwiększających zatrudnienie o określony procent. Pośrednictwo pracy jako sposób na zmniejszenie bezrobocia wymieniło 14,6% badanych gmin. Szkolenia bądź wspieranie ośrodków szko-

leniowych jako środek wspomagający walkę z bezrobociem stosuje 21,6% ankietowanych gmin.

Gminy oferują również budowę bądź udostępnianie infrastruktury pod działalność gospodarczą (12%). Oferta taka może być skierowana zarówno do inwestorów, którzy utworzą nowe miejsca pracy bądź do bezrobotnych, którzy chcą rozpocząć działalność. Stosunkowo niewielką popularnością cieszą się takie metody jak udzielanie kredytów, gwarancji lub poręczeń kredytowych dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą (11%). Nie należy to jednak bezpośrednio do zadań władz samorządowych, a raczej do zadań odpowiednich instytucji jak np. fundusze pożyczkowo-poręczeniowe. Instytucje te oczywiście mogą być wspierane finansowo przez gminy, jednak jak wynika z odpowiedzi na pytanie o dofinansowanie organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości, fundusze pożyczkowo-poręczeniowe rzadko otrzymują od gminy środki finansowe.

4.7. Promocja i strategia wspierania przedsiębiorczości

Na pytanie, czy gmina ma opracowaną strategię rozwoju, pozytywnie odpowiedziało 64% respondentów. W większości strategii rozwoju sformułowano cele odnoszące się do rozwoju przedsiębiorczości i lokalnych firm. Najczęściej wymienianym celem było tworzenie instytucji otoczenia biznesu, głównie inkubatorów przedsiębiorczości.

4.7.1. Inkubatory przedsiębiorczości

Działalność inkubatorów przedsiębiorczości w innych krajach potwierdza ich znaczenie, stanowią one bowiem instrument wspomagający tworzenie nowych miejsc pracy i pomocy w rozwijaniu różnych rodzajów działalności, a po pewnym czasie prowadzą do powstawania coraz większej liczby firm wykorzystujących w swojej działalności wysoko rozwinięte technologie. Związane jest to z jednej strony z atrakcyjnością tego rodzaju firm, które stosunkowo szybko generują wysokie dochody i tworzą stałe miejsca pracy, a z drugiej strony z naciskiem środowiska naukowego i władz lokalnych, które wykorzystują inkubatory jako instrument wpływający korzystnie na rozwój gospodarki.

Fakt, że inkubatory przedsiębiorczości otrzymały tak wysoki odsetek wskazań (30%) może świadczyć o tym, że inkubatory są traktowane jako cudowny środek na rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy. Samo utworzenie inkubatora nie jest szczególnie trudnym zadaniem, problem stanowi to, czy w danej gminie jest sens taki inkubator otwierać. Po pierwsze, samo stworzenie inkubatora bez współpracy z ośrodkami badawczo-naukowymi nie będzie sprzyjało przepływowi i komercjalizacji nowych technologii, po drugie, często przedsiębiorcy zgłaszają popyt na usługi najprostsze (typu udostępnienie powierzchni), a nie na usługi, które mogą oferować inkubatory (doradztwo, usługi księgowe itp.). Po trzecie, aby inkubator mógł się samodzielnie finansować, na danym obszarze musi istnieć zgłaszane przez przedsiębiorców zapotrzebowanie na usługi i powierzchnię. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że ośrodki o powierzchni powyżej 2000 m² są do tego zdolne, natomiast mniejsze wymagają zazwyczaj dofinansowania zewnętrznego. W porównaniu z 1998 r. liczba ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce spadła o ok. 10%, co było spowodowane trudnościami finansowymi inkubatorów⁴⁸.

4.7.2. Rozwój infrastruktury i uzbrojenie terenu

Następnym celem ukierunkowanym na rozwój przedsiębiorczości jest rozwój infrastruktury i uzbrojenie terenu. Cel ten umieściło w strategii prawie 14% ankietowanych gmin (28% gmin, które mają w strategii cele odnoszące się do rozwoju przedsiębiorczości). Biorąc pod uwagę fakt, że infrastruktura stanowi podstawę rozwoju, nie jest to zbyt duży odsetek. Bez infrastruktury technicznej gmina hamuje potencjalny napływ inwestycji.

4.7.3. Promocja gminy i inne instrumenty

Promocję gminy i przygotowanie ofert inwestycyjnych jako element strategii gminy dotyczący wspierania przedsiębiorczości wymieniło 11% ankietowanych gmin (25% gmin, które mają w strategii cele odnoszące się do rozwoju przedsiębiorczości). Promocja gminy jest bardzo istotnym elementem wspierania przedsiębiorczości oraz innych pożądaných kierunków rozwoju. Jak wynika z badań inwestorów zagranicznych w Polsce⁴⁹, promocja

⁴⁸ K. Matusiak, T. Niesiołowski, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, Raport 2000, Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce, Warszawa 1999

⁴⁹ *Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym*, Raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR, Warszawa, wrzesień 1995.

jest często elementem przyciągania kapitału niedocenianym przez władze samorządowe. Brak jest często nie tylko konkretnych ofert inwestycyjnych, ale podstawowych informacji gospodarczych o regionie.

Do pozostałych wymienianych celów strategii rozwoju należą: utworzenie systemów preferencji podatkowych (6,9%), rozwój sektora usług (5,2%) oraz pozyskanie kapitału zagranicznego (4,3%).

4.7.4. Gminne programy pomocy dla małych firm

Zakresem badania nie objęto ośrodków wspierania przedsiębiorczości w rolnictwie jak np. ośrodki doradztwa rolniczego ze względu na ich odmienny charakter.

Zaledwie 15,5% ankietowanych gmin ma opracowany program pomocy dla małych firm. Najczęściej wymienianym elementem programu jest promocja inicjatyw lokalnych (88,9% gmin, które opracowały program). Niecałe 17% w ramach programu stosuje ulgi i zwolnienia podatkowe. Taki sam odsetek gmin prowadzi działalność edukacyjną, organizuje szkolenia, bądź wspiera ośrodki zajmujące się tego typu działalnością. 22,2% gmin w ramach programów pomocy dla małych firm inwestuje w rozwój infrastruktury i uzbrojenie terenu.

4.7.5. Promocja gminy i lokalnych produktów

Program wspierania promocji lokalnych produktów opracowało 23% gmin. Najczęściej stosowanym przez nie elementem promocji są konkursy na najlepszy produkt (43,5%). Duże znaczenie ma także organizacja wystaw (40%) oraz targów (38%), które nie tylko promują lokalne produkty, ale również umożliwiają nawiązywanie kontaktów i promocję regionu. Spośród gmin, które opracowały program promocji lokalnych produktów 15% kładzie nacisk na promocję turystyki. W tym celu powoływane są odpowiednie instytucje i stowarzyszenia.

Mniej niż połowa badanych gmin (42%) dysponuje wyodrębnioną jednostką organizacyjną do spraw promocji przedsiębiorczości. Wśród nich dominują gminy, w których w jednostce do spraw promocji przedsiębiorczości zatrudniona jest jedna osoba. Jednostkę do spraw obsługi inwestorów zewnętrznych utworzyła również mniej niż połowa (41%). Tak jak w przy-

padku promocji przedsiębiorczości, obsługą inwestorów zajmuje się zazwyczaj jedna osoba.

Wartość nakładów przeznaczonych na promocję w 1999 r. w ankietowanych gminach była bardzo zróżnicowana i wahała się w granicach od 1 tys. do 2 700 tys. zł. W ankiecie nie umieściliśmy pytania, co gminy rozumieją przez „promocję”, jednak z niesformalizowanych informacji wynika, że jest to pojęcie bardzo szeroko rozumiane i przyjmujące różne formy. Stąd może wynikać tak duża różnica w środkach wydatkowanych na promocję w badanej próbie. Najwięcej gmin (49%) przeznaczyło na promocję kwoty z przedziału 100 tys. – 1000 tys. zł, następną grupę (32,7%) stanowią gminy, które przeznaczyły 10 tys. – 100 tys. zł, natomiast powyżej 1000 tys. zł wydały na promocję jedynie 4 z badanych gmin.

4.8. Bariery rozwoju przedsiębiorczości w gminach

Według badanych gmin do najbardziej istotnych przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości należą małe nakłady inwestycyjne oraz brak inwestorów (19%). Rozwój przedsiębiorczości utrudnia także skomplikowany system podatkowy oraz zbyt wysokie stawki podatków (18%). Jak widać, na pierwszych miejscach znalazły się przeszkody, które w niewielkim stopniu bądź wcale nie są uzależnione od działań władz lokalnych.

Wśród przeszkód rozwoju przedsiębiorczości władze lokalne wymieniały również zbyt małe środki finansowe do dyspozycji gminy oraz słabą infrastrukturę (po 16% wskazań). Żadna z badanych gmin nie wspomniała jednak o proporcjach wydatków w swoim budżecie. Przebudowa wewnętrzna budżetu może zwolnić środki, które mogą zostać bardziej aktywnie wykorzystane na wspieranie przedsiębiorczości. Kolejnym dostrzeganym przez gminy hamulcem rozwoju przedsiębiorczości są trudności w uzyskaniu kredytów (14,6%). Duże trudności z uzyskaniem kredytu na zasadach komercyjnych mają zazwyczaj właśnie małe i średnie przedsiębiorstwa bez historii kredytowej. Tu pojawia się pole do działania dla funduszy kredytowo-poręczeniowych oraz kapitału typu *venture*.

Spośród utrudniających rozwój czynników zewnętrznych, gminy wymieniają położenie geograficzne (10,4%), słabość gospodarczą regionu (8,7%)

oraz łączącą się z nimi małą chłonność rynku lokalnego (7,7%). Prawie 10% gmin za przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości uznała bezrobocie i jego strukturę.

4.9. Formy wspierania przedsiębiorczości w gminie

Do zadań organów administracji samorządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, według ustawy o działalności gospodarczej, należy promowanie przedsiębiorczości, prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej oraz współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców. Badane gminy za najistotniejsze formy wspierania przedsiębiorczości stosowane przez nie, uznały tworzenie i wspomaganie instytucji otoczenia biznesu, w tym tworzenie baz informacyjnych i doradztwo (39,6%). Instytucje te dostarczają informacje niezbędne do efektywnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Ponadto spełniają istotną rolę w kreowaniu *image* regionu, pobudzaniu innowacji i transferu technologii, co przyczynia się do zwiększania atrakcyjności inwestowania.

Inwestorzy zagraniczni działający na polskim rynku odczuwają brak informacji. Instytucje otoczenia biznesu, a głównie ośrodki badawcze mogą wypełnić lukę informacyjną występującą na rynku. Oferta doradcza ośrodków obejmuje indywidualne konsultacje w zakresie prawnych aspektów prowadzenia małej firmy, księgowości, poszukiwania kooperantów i pozyskiwania źródeł środków finansowych. Wszystkie istniejące ośrodki świadczą usługi z zakresu tworzenia firmy i biznesplanu, usługi marketingowe (83%), finansowe i podatkowe (82%), komputerowe (81%), z zakresu księgowości (73%), prawne (68%). Poza tym uczestniczą w pośrednictwie kooperacyjnym oraz prowadzą doradztwo technologiczne i patentowe⁵⁰. Są więc bardzo ważnym elementem wspierania przedsiębiorczości.

Drugim pod względem częstości stosowania instrumentem wspierania przedsiębiorczości są ulgi podatkowe (38% badanych gmin). Najczęściej stosuje się ulgi w podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych. Zakres i warunki stosowania zwolnień i ulg podatkowych zostały omówione w rozdziale 4.3.

⁵⁰ K. Matusiak, T. Niesiołowski, *op.cit.*

Gminy wspierające przedsiębiorczość stosunkowo często wymieniają w odpowiedziach pomoc przy uzyskaniu środków finansowych na prowadzenie działalności (19% badanych gmin). Gminy mogą po pierwsze udzielać poręczeń kredytowych dla podmiotów gospodarczych, mających problemy z uzyskaniem kredytu, po drugie mogą wspierać wyspecjalizowane instytucje, jak fundusze pożyczkowo-poręczeniowe. Fundusze udzielają pomocy finansowej w formie grantów i preferencyjnych pożyczek lub pomagają w uzyskaniu kredytu bankowego, dając gwarancje lub poręczenia. Często uzyskanie takiej pomocy jest uzależnione od profilu firmy, który powinien być dostosowany do wymagań lokalnego rynku. Dzięki temu fundusze mają pośredni wpływ na kształtowanie lokalnego środowiska ekonomicznego, tworzenia optymalnej, dla danego regionu, struktury gospodarczej, a poprzez łączenie działalności pożyczkowej z edukacją oddziałują również na rynek pracy.

Następną metodą wspomagania przedsiębiorczości w regionie są szkolenia, które stosuje 11% ankietowanych gmin. Podobnie jak w przypadku pożyczek i poręczeń, gmina ma do wyboru dwie formy: albo samodzielna działalność w tym zakresie, albo wspomaganie instytucji, które zajmują się szkoleniami. Samorządy mogą również nawiązywać kontakty z wyższymi uczelniami, które chętnie włączają się w działalność edukacyjną, mającą na celu tworzenie nowych miejsc pracy. Należy zauważyć, że na pytanie czy gmina organizuje bądź pomaga w organizacji szkoleń 26% gmin odpowiedziało twierdząco. Wśród stosowanych form wspierania przedsiębiorczości szkolenia wymieniło 11% gmin. Może to oznaczać, że część gmin nie uznała działalności szkoleniowo-doradczej za formę wspierania przedsiębiorczości.

Niewielki odsetek (4,3%) badanych gmin wymienił specjalne strefy ekonomiczne jako stosowaną formę wspierania przedsiębiorczości. Ogólnie wiadomo, że strefy są instrumentem przyciągania inwestycji zagranicznych, jednak z tej formy wspierania korzysta niewiele gmin.

Innymi formami wspierania przedsiębiorczości, wymienianymi przez gminy są np.:

- promocja regionu i możliwości inwestowania, oferty inwestycyjne,
- promocja lokalnych firm i lokalnych produktów,
- budowa infrastruktury,
- pomoc w uzyskiwaniu środków pomocowych dla podmiotów gospodarczych,
- internetowe bazy informacyjne,

- organizacja spotkań z przedsiębiorcami,
- misje gospodarcze,
- przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą,
- sprzedaż mienia komunalnego, co stwarza możliwość przekształcenia lokali mieszkaniowych w lokale użytkowe,
- tworzenie odpowiedniego klimatu, stabilna polityka gminy w zakresie ulg i zwolnień podatkowych,
- lokalna prasa,
- współpraca z samorządem gospodarczym (stowarzyszenia, związki, kluby biznesu itp.).

4.10. Regionalne zróżnicowanie wyników badań

Analiza danych prezentowana powyżej uwzględniała zróżnicowania wewnątrz badanej grupy gmin ze względu na wielkość miasta i charakter gminy (gmina wiejska, gmina miejska). Liczba ankiet, które otrzymaliśmy z gmin nie pozwala na bardzo szczegółowe analizy według województw. Dlatego zamiast badania zróżnicowań wojewódzkich, podjęto próbę analizy wyników w układzie wschód – zachód. Do takiego podejścia skłaniają analizy przeprowadzone m.in. przez B. Jałowieckiego, A. Mączaka, P. Swianiewicza czy G. Gorzelaka. G. Gorzelak zauważa, że poziom urbanizacji, przemysłowienia i zamożności spada, kiedy przesuwamy się z kierunku północno–zachodniego na południowy wschód⁵¹. Transformacja i ekonomiczne otwarcie się Polski dało regionom zachodnim szansę szybszego rozwoju. Mniej korzystne zmiany zachodziły w województwach wschodnich. Również badania dotyczące sprawności koniunktury gospodarczej i mobilizacji społecznej w gminach pokazują, że wskaźniki aktywności społeczno-gospodarczej są najniższe na terenach Polski wschodniej i centralnej. Najwyższe oceny pod tym względem uzyskały regiony Polski zachodniej⁵². Tezę dotyczącą zróżnicowań potwierdzają także wyniki badań atrakcyjności inwestycyjnej miast⁵³. Przeprowadzone analizy pozwoliły wyłonić trzy czynniki determinujące atrakcyjność inwestycyjną. Jednym z nich jest odległość

⁵¹ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa 1989

⁵² G. Gorzelak, *Regionalne uwarunkowania transformacji ustrojowej*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, Uniwersytet Warszawski, Katedra UNESCO Trwałego Rozwoju, Warszawa 1995

⁵³ P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Seria: Polska regionów, Warszawa 1999

od granicy zachodniej Polski; im bliżej granicy z Niemcami, tym częściej występują atrakcyjne dla inwestorów miasta.

W analizie zróżnicowania terytorialnego otrzymanych wyników zastosujemy podział terytorialny na 3 pasy, omówiony na s. 130.

4.10.1. Instrumenty dochodowe

W tej grupie instrumentów analizie poddano cztery zagadnienia (tabela 68). Zaobserwowano dość wyraźne różnice między pasem zachodnim i pasem wschodnim. Prawie wszystkie miasta wschodniego pasa stosują niższe stawki w podatku od nieruchomości. To samo czyni tylko 70% miast zachodnich. Wszystkie miasta wschodnie stosują obniżone stawki podatku od środków transportu (w pasie zachodnim ten instrument stosuje 73,3% miast).

Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców częściej uchwalone mają miasta położone w pobliżu granicy zachodniej (60%). Z kolei miasta w pasie wschodnim częściej posiadają uchwalone ulgi i zwolnienia od środków transportu, chociaż jedna, jak i druga grupa miast czyni to rzadko.

Tabela 68. Stosowanie instrumentów dochodowych w miastach w pasie zachodnim, centralnym i wschodnim (w %)

Instrumenty dochodowe	Pas zachodni	Pas centralny	Pas wschodni
Obniżone stawki podatku od nieruchomości	70,0	76,6	93,3
Obniżone stawki podatku od środków transportu	73,3	85,0	100,0
Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości dla lokalnych przedsiębiorców	60,0	46,6	40,0
Ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportu dla lokalnych przedsiębiorców	5,0	8,3	13,3

4.10.2. Instrumenty wydatkowe

W zakresie instrumentów wydatkowych analizowano pięć pytań (tabela 69). W niemal wszystkich przypadkach instrumenty te stosowane są częściej w pasie wschodnim. Zarządy wszystkich miast leżących w tej części Polski podjęły decyzje o zaciągnięciu długoterminowych kredytów inwestycyjnych. Większość miast pasa wschodniego realizuje obecnie inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, a prawie połowa inwestuje w drogi i

chodniki. Jedynie rzadziej, niż w pasie zachodnim realizowane są inwestycje w tereny dla potencjalnych inwestorów. Również prawie połowa miast pasa wschodniego udziela gwarancji lub poręczeń kredytowych.

Tabela 69. Stosowanie wybranych instrumentów wydatkowych w miastach w pasie zachodnim, centralnym i w pasie wschodnim (w %)

Instrumenty wydatkowe	Pas zachodni	Pas centralny	Pas wschodni
Długoterminowe kredyty inwestycyjne	85,0	80,0	100,0
Realizacja obecnie inwestycji wodno-kanalizacyjnych	45,0	73,2	60,0
Realizacja obecnie inwestycji drogowych	35,0	40,1	46,7
Budowa uzbrojenia terenu dla inwestorów	20,0	6,7	13,3
Udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych	35,0	41	46,7

4.10.3. Współpraca gospodarcza

Największa różnica między pasem wschodnim i zachodnim dotyczy organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności. Działania te charakteryzują prawie 36% miast z pasa wschodniego i tylko 5% miast z zachodniej części Polski. Pozostałe instrumenty stosowane są z niemal równą częstotliwością. Pas centralny wyróżnia się stosunkowo częstą pomocą przy tworzeniu agencji rozwoju regionalnego czy agencji inicjatyw lokalnych (co trzecie miasto).

Tabela 70. Stosowanie wybranych elementów współpracy gospodarczej w miastach w pasie zachodnim, centralnym i wschodnim (w %)

Formy współpracy	Pas zachodni	Pas centralny	Pas wschodni
Miasto organizuje/pomaga w organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności	5,0	25,0	35,7
Miasto finansuje/dofinansowuje szkolenia podnoszące kwalifikacje miejscowej ludności	15,0	18,3	13,3
Miasto uczestniczy(ło) w tworzeniu inkubatora przedsiębiorczości, centrum wspierania biznesu	40,0	23,3	40,0
Miasto uczestniczy(ło) w tworzeniu agencji rozwoju lokalnego, agencji inicjatyw lokalnych	25,0	33,3	20,0

4.10.4. Wnioski z analizy zróżnicowania terytorialnego

Badanie ankietowe potwierdza tezę o zróżnicowaniu pomiędzy pasem wschodnim a zachodnim kraju. Różnice gospodarcze są w dużym stopniu

zdeterminowane różnicami w rozwoju cywilizacyjnym i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴. G. Gorzelak i B. Jałowiecki po przeprowadzeniu badań w połowie lat dziewięćdziesiątych w Polsce doszli do wniosku, że poziom cywilizacyjny spada, kiedy przesuwamy się z zachodu na wschód. Mieszkańcy zachodniej Polski szybciej potrafią dostosowywać się do nowych sytuacji i są bardziej podatni na procesy modernizacyjne. Przyczyn tego autorzy dopatrują się w następujących faktach:

- 1) populacja ukształtowana w wyniku migracji (na ziemiach zachodnich) charakteryzuje się aktywnością, innowacyjnością i przedsiębiorczością,
- 2) tereny zachodnie cechuje młodsza struktura wieku ludności⁵⁵.

Polska wschodnia musi więc nadrobić różnice cywilizacyjne i gospodarcze. Gminy wschodnie zdając sobie sprawę z konieczności inwestowania w infrastrukturę, częściej niż gminy na pozostałych terenach zaciągają kredyty (100% gmin z badanej próby leżących w pasie wschodnim). O ile na terenach wschodnich inwestuje się w budowę infrastruktury, na terenach zachodnich jest to już znacznie częściej uzbrajanie terenu pod inwestycje.

Jak pokazuje praktyka, mimo stosowania wielu instrumentów wspierania regionów słabszych ekonomicznie, różnice pomiędzy regionami najbiedniejszymi i najsilniejszymi gospodarczo nie ulegają zmniejszeniu. Jednak wydaje się, że gminy pasa wschodniego zaczynają w coraz większym stopniu stosować instrumenty wspierania przedsiębiorczości i starają się pozyskiwać inwestorów. Częściej niż inne gminy prowadzą inwestycje drogowe i wodno-kanalizacyjne oraz udzielają gwarancji i poręczeń. Znacznie wyróżniają się pod względem liczby organizowanych szkoleń, mających na celu podniesienie kwalifikacji pracowników.

⁵⁴ R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press 1993

⁵⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Euroreg, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1998

Rozdział 5.

Wnioski

Spróbujmy na koniec podsumować krótko wnioski wynikające z przeprowadzonej przez nas analizy. Przypomnijmy najpierw, że podstawą do ich sformułowania są nie tylko wyniki ankiety, do której – ze względu na jej relatywnie niewielki zasięg i dość liczne niejasności w odpowiedziach – podchodzić trzeba dość ostrożnie, ale również:

- przegląd literatury dotyczącej omawianych problemów,
- analiza obowiązujących i projektowanych aktów prawnych regulujących kwestie wspierania przedsiębiorczości, pomocy publicznej i finansów publicznych,
- analiza danych finansowych (budżetowych), zwłaszcza zaś wyników finansowych jednostek samorządu terytorialnego za rok 1999.

Zacznijmy od stwierdzenia, iż w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego dysponują dostatecznie szerokim zestawem instrumentów umożliwiającym, z formalnego punktu widzenia, prowadzenie aktywnych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. W dozwolonym prawem zestawie instrumentów oddziaływania znajdują się zarówno instrumenty o charakterze dochodowym (możliwości stymulowania wzrostu aktywności gospodarczej) przez ograniczenie obligatoryjnych obciążeń przedsiębiorców na rzecz sektora publicznego, jak i instrumenty wydatkowe, sprowadzające się do ponoszenia z budżetów jednostek samorządu terytorialnego wydatków bezpośrednio lub pośrednio zasilających przedsiębiorców lub tworzących dla nich bardziej korzystne warunki podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej.

System norm prawnych odnoszących się do działań instytucji sektora publicznego na rzecz przedsiębiorców podejmujących i rozwijających działalność ma jednak swoje liczne luki i słabości, których usunięcie zwiększyłoby skuteczność prorozwojowych przedsięwzięć władz publicznych. Do najważniejszych takich luk i słabości naszego systemu prawnego należy – naszym zdaniem – zaliczyć:

- zbyt silne powiązanie kwestii wspierania przedsiębiorczości z przeciwdziałaniem bezrobociu, wąsko pojmowanym i ograniczonym tylko do instrumentów o bardzo bezpośrednim działaniu. Przypomnieć tu warto charakterystyczną sprzeczność, jaka w odpowiedziach na ankietę dała

się zauważyć w kwestii korzystania z najczęściej stosowanych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu, czyli prac interwencyjnych i robót publicznych - obie formy zostały uznane za chętnie stosowane, lecz zarazem za mało skuteczne. Wynik każe poważnie przemyśleć bilans korzyści i kosztów wynikających ze stosowania tych instrumentów, a także przyczyny, dla których nieefektywny instrument jest jednak – jak się można domyślać głównie jako wygodna forma dotacji – powszechnie stosowany;

- rozbieżności między fundamentalną dla problematyki wspierania przedsiębiorczości ustawą (jeszcze nie obowiązującą) określającą warunki dopuszczalności pomocy publicznej, a innymi aktami prawnymi, zawierającymi niekiedy (jak np. w analizowanym przez nas przypadku ustawy o finansach publicznych) przepisy bardziej restrykcyjne niż ustawa, która – obok Ordynacji podatkowej i ustawy o zamówieniach publicznych – winna być trzecim filarem całego systemu relacji między sektorem przedsiębiorstw komercyjnych i sektorem finansów publicznych;
- nieprawidłowa struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego, odznaczająca się niskim udziałem dochodów własnych, przy jednoczesnym stałym zwiększaniu w strukturze tych dochodów transferów z budżetu państwa, mających formalnie lub faktycznie postać dotacji celowych, służących finansowaniu zadań bieżących samorządu terytorialnego lub inwestycji narzuconych w pewien sposób przez organy administracji rządowej (takich jak np. przejęte inwestycje centralne lub nowe inwestycje w zakładach opieki zdrowotnej, których przekazaniem samorządowi terytorialnemu jako nominalnemu właścicielowi „uszczęśliwiono” gminy, powiaty i województwa na przełomie lat 1998 i 1999). Problem niewłaściwej struktury dochodów ze szczególną siłą występuje w powiatach i województwach, mających do odegrania ważną rolę w projektowaniu i realizacji regionalnych programów rozwojowych;
- słaby związek między stanem finansów i potencjałem jednostek samorządu terytorialnego, a efektami (nawet jeśli są pozytywne) prowadzonych przez nie działań na rzecz przyciągania inwestorów, uruchamiania i rozszerzania produkcji oraz wzrostu zatrudnienia, co najlepiej jest widoczne w systemie finansowym powiatów i województw, lecz stanowi również problem dla gmin,
- zbyt ostre – szczególnie dla gmin o większym niż przeciętny potencjale finansowym – przepisy limitujące możliwości zaciągania kredytów i pożyczek na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, które są najważniejszym i „najczystszy” z punktu widzenia zasad gospodarki rynkowej instrumentem polityki wspierania wzrostu gospodarczego,

- brak jasnych przepisów obligujących do poszanowania w działalności na rzecz wspierania lokalnych przedsiębiorców i rozwoju rynków lokalnych zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Ustanowienie takich zasad uważamy za alternatywę tworzenia daleko idących ograniczeń aktywnego zarządzania finansami samorządowymi,
- brak jasnych reguł podejmowania działań promocyjnych i współdziałania z instytucjami wspierającymi przedsiębiorczość, co z jednej strony grozi nadużywaniem możliwości ponoszenia wydatków na cele związane np. z promocją jednostki samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – zniechęca do ich stosowania.

Sygnalizowane powyżej problemy winny koniecznie pojawić się w dyskusjach nad nowym kształtem ustaw (i innych aktów prawnych) określających dochody jednostek samorządu terytorialnego i zasady ich gospodarki finansowej. Dotyczy to zwłaszcza prac nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która winna wejść w życie z dniem 1 stycznia 2001 r., a także zasadniczej nowelizacji ustawy o finansach publicznych.

Drugim ważnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych przez nas badań jest wyraźne rozwarstwienie jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich stosunek do działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości, a dokładniej – ze względu na intensywność przedsięwzięć podejmowanych w celu wspierania przedsiębiorczości. Zarówno z badań ankietowych, jak i z analizy przekrojowych danych finansowych wynika, że konsekwentnie i prowadzone w sposób ciągły działania na rzecz pobudzenia działalności gospodarczej i ożywienia rynku lokalnego prowadzi właściwie jedna tylko grupa jednostek samorządu terytorialnego – duże i średnie miasta. Z danych zaprezentowanych w rozdziale 3 wynika, że udział inwestycji w wydatkach tych właśnie jednostek jest największy, względnie aktywnie wykorzystują one także inne instrumenty pomocy publicznej i kreowania otoczenia (infrastruktury) biznesu. Widać to również wyraźnie w danych prezentowanych w rozdziale 4. Za ważny sygnał w tej kwestii uważamy też strukturę otrzymanych odpowiedzi. Zarówno z naszych doświadczeń, jak i z literatury odnoszącej się do tego typu badań, w których pytania dotyczą działalności ankietowanego, a ponadto może on w nieskrępowany sposób odmówić udziału w ankiecie, struktura otrzymanych odpowiedzi daje prawie zawsze obraz lepszy (bardziej optymistyczny) od rzeczywistego. Oznacza to, iż z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy twierdzić, że gdyby na naszą ankietę wpłynęło

100% odpowiedzi, obraz rozwarstwienia między gminami miejskimi i wiejskimi byłby jeszcze bardziej wyrazisty.

Oczywiście jedną z istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy są różnice w poziomie dochodów między gminami miejskimi i wiejskimi, bardzo utrudniające tym ostatnim prowadzenie bardziej aktywnej polityki rozwojowej. Na różnice te nakładają się dodatkowo bardzo znaczne różnice regionalne. Nie jest to jednak przyczyna jedyna, choć dostrzegamy jej znaczenie⁵⁶. Niewątpliwie na inną ważną przyczynę mniejszej aktywności gmin wiejskich wskazuje zaobserwowany w naszych badaniach fakt, iż w ani jednej ankiecie nie pojawiło się sformułowanie wskazujące na to, by hasło: „działania wspierające przedsiębiorczość” kojarzyło się również ze **wspieraniem przedsiębiorczości w rolnictwie i jego otoczeniu**. Uważamy to za problem niezwyklej wagi – z jednej strony dlatego, że restrukturyzacja rolnictwa i poprawa jego konkurencyjności jest bodaj czy nie najtrudniejszym z problemów, jakie przyjdzie nam rozwiązywać na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej i należy do tych dylematów polskiej długookresowej polityki gospodarczej, z którymi nie potrafiliśmy się uporać w ciągu pierwszych 10 lat transformacji. Jest i druga strona – w najbliższych latach przeważającą część pomocy Unii dla Polski (jeszcze w okresie kandydackim) stanowią mają środki na rozwiązanie właśnie problemów wsi, rolnictwa i jego otoczenia.

Należy tu zwrócić uwagę i na to, że szczupłość zasobów finansowych gmin wiejskich ma swoje źródła między innymi w bardzo daleko posuniętej centralizacji zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi na rolnictwo wraz z jego infrastrukturą.

Kolejnym istotnym problemem jest kwestia struktury zestawu instrumentów wspierania przedsiębiorczości wykorzystywanych przez poszczególne gminy. Wyniki badania ankietowego wskazują, że działalność większości gmin, nawet tych, które aktywnie wspierają lokalnych przedsiębiorców i inwestorów zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej, w przeważającej liczbie przypadków ograniczają się do instrumentów najprostszych – co nie znaczy, że nieskutecznych – finansowania budowy infra-

⁵⁶ Por. np. propozycje zmian w systemie dochodów samorządowych w: Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg, *Dostosowywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000 (w druku).

struktury technicznej ze środków budżetowych, niskich stawek podatkowych, stosowania ulg podatkowych. Instrumenty bardziej wyrafinowane pojawiają się zwykle wtedy, gdy od podejmowanych *ad hoc* działań gmina przechodzi do postępowania bardziej uporządkowanego, opartego na formalnie przyjętym planie rozwoju (strategii) gminy.

Wynikają z tego dwa istotne wnioski. Po pierwsze, ważnym nurtem działań pośrednich na rzecz rozwoju przedsiębiorczości lokalnej powinno być upowszechnianie wiedzy o metodologii formułowania średnio- i długoterminowych programów rozwoju oraz o korzyściach płynących z posługiwania się takim planem. Po drugie – ważnym zadaniem instytucji wspierających samorząd terytorialny pozostaje pomoc w przełamywaniu przeszkód ograniczających nadal współpracę jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami sektora finansowego. Bez takiej współpracy wykorzystanie bardziej skomplikowanych narzędzi rozwojowych jest bardzo trudne. Warto też przypomnieć, że bardziej aktywne zaangażowanie banków i innych instytucji finansowych leży w interesie obu stron. Świadczy o tym choćby fakt, iż obowiązujące i – jak to pokazaliśmy w rozdziale 2 – nadmiernie restrykcyjne przepisy dotyczące zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, hamujące możliwości szybkiej budowy infrastruktury w zasobniejszych gminach, okazują się na tyle skuteczne, że łączne zadłużenie sektora samorządowego jest wyraźnie niższe od tego, jakie byłoby jeszcze dopuszczalne przy obecnie obowiązujących zasadach.

W analizie naszej praktycznie pominęliśmy problemy wspierania przedsiębiorczości przez samorządowe władze powiatów i województw. Działają one dopiero rok, w 1999 r. głównym ich problemem była organizacja własnego funkcjonowania i przejęcie zadań wykonywanych do 1998 r. przez jednostki podległe administracji rządowej. Już teraz trzeba jednak zwracać uwagę na to, że ani dochody powiatów (a zwłaszcza ich struktura), ani dochody województw nie pozwolą im – jeśli nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie spowoduje radykalnej zmiany – na odgrywanie aktywnej roli w przedsięwzięciach nakierowanych na wspieranie przedsiębiorczości w skali regionu. Dotyczy to zwłaszcza województw i ich roli w tworzeniu i realizacji zadań kontraktów wojewódzkich, a wcześniej – przy pracach nad strategiami wojewódzkimi.

Załączniki

Pismo przewodnie do ankiety	137
Wykaz wylosowanych gmin i otrzymanych ankiet	139
Formularz ankiety	148



INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

Szanowni Państwo!

Na zlecenie utworzonej przez Skarb Państwa Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową realizuje projekt badawczy zatytułowany

Wspieranie przedsiębiorczości przez władze samorządowe.

Celem projektu jest określenie form i instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez władze gminy oraz efektywności przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie przez władze samorządowe. Jego celem jest także ocena obecnego stanu prawnego i identyfikacja tych przepisów, które stanowią dziś barierę skutecznego działania na rzecz pobudzania przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy oraz kreowania większych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznym efektem naszych badań ma być ocena stanu aktualnego i – co wydaje się ważniejsze – propozycje zmian systemowych ułatwiających wspieranie przedsiębiorczości.

Jednym ze źródeł danych do prowadzonych przez nas badań ma być ankietą, dzięki której chcielibyśmy prześledzić problematykę wspierania przedsiębiorczości w wybranych gminach. Ankietę kierujemy do wszystkich miast na prawach powiatu i do 10% losowo wybranych gmin w Polsce. Schemat losowania zapewnia reprezentatywność wybranej próby, lecz wartość poznawcza danych z ankiety będzie tym większa, im większy będzie odsetek otrzymanych przez nas odpowiedzi. Dane z ankiety będą wykorzystane w zestawieniach zbiorczych, nie pozwalających na identyfikację poszczególnych gmin.

Uprzejmie prosimy o wypełnienie załączonej ankiety i przesłanie jej (w załączonej kopercie, bez naklejania znaczków) na adres Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Bylibyśmy wdzięczni za otrzymanie odpowiedzi nie później niż do dnia 20 kwietnia 2000 r.

Prosimy o kontaktowanie się z nami w przypadku jakichkolwiek niejasności dotyczących wypełniania ankiety. Informacji na temat ankiety udzielają w Instytucie:

- Pani Marta Mackiewicz,
- Pan Wojciech Dziemianowicz

Dziękuję na życzliwe podejście do naszej prośby.

Z poważaniem

Kierownik projektu

dr Wojciech Misiąg

Warszawa, 16 marca 2000

Wylosowane miasta na prawach powiatu

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Dolnośląskie	Jelenia Góra	x	
	Legnica	x	
	Wałbrzych	x	
	Wrocław	x	
Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz	x	
	Grudziądz	x	
	Toruń	x	
	Włocławek	x	
Lubelskie	Biała Podlaska		x
	Chełm	x	
	Lublin	x	
	Zamość	x	
Lubuskie	Gorzów Wielkopolski		x
	Zielona Góra	x	
Łódzkie	Łódź	x	
	Piotrków Trybunalski		x
	Skierniewice	x	
Małopolskie	Kraków	x	
	Nowy Sącz		x
	Tarnów		x
Mazowieckie	Ostrołęka		x
	Płock		x
	Radom	x	
	Siedlce	x	
Opolskie	Opole	x	
Podkarpackie	Krosno		x
	Przemyśl		x
	Rzeszów	x	
	Tarnobrzeg	x	
Podlaskie	Białystok		x
	Łomża		x
	Suwałki		x
Pomorskie	Gdańsk	x	
	Gdynia	x	
	Słupsk		x
	Sopot	x	

Wylosowane miasta na prawach powiatu (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Śląskie	Bielsko-Biała	x	
	Bytom	x	
	Chorzów		x
	Częstochowa	x	
	Dąbrowa Górnicza		x
	Gliwice	x	
	Jastrzębie-Zdrój		x
	Jaworzno	x	
	Katowice	x	
	Mysłowice		x
	Piekary Śląskie	x	
	Ruda Śląska	x	
	Rybnik		x
	Siemianowice Śląskie		x
	Sosnowiec	x	
Świętochłowice		x	
Tychy	x		
Zabrze		x	
Żory	x		
Świętokrzyskie	Kielce	x	
Warmińsko-mazurskie	Elbląg	x	
	Olsztyn		x
Wielkopolskie	Kalisz	x	
	Konin	x	
	Leszno		x
	Poznań	x	
Zachodnio-pomorskie	Szczecin		x
	Świnoujście		x

Wylosowane pozostałe gminy

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Dolnośląskie	Bystrzyca Kłodzka	x	
	Chojnów		x
	Głogów		x
	Gryfów		x
	Śląski Jawor		x
	Kudowa-Zdrój		x
	Leśna		x
	Lubin		x
	Oława		x
	Świdnica		x
	Świebodzice	x	
	Trzebnica		x
	Węgliniec	x	
	Kobierzyce	x	
	Miękinia		x
	Oleśnica		x
Świdnica	x		
Wisznia Mała		x	
Kujawsko-pomorskie	Barcin		x
	Chelmno		x
	Ciechocinek		x
	Gniewkowo	x	
	Koronowo		x
	Nakło nad Notecią		x
	Sępólno Krajeńskie		x
	Bukowiec	x	
	Sadki	x	
	Skrwilno		x
	Świedziebnia		x
Warlubie		x	

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Lubelskie	Bychawa		x
	Janów Lubelski	x	
	Łuków	x	
	Parczew		x
	Zwierzyniec	x	
	Aleksandrów		x
	Biłgoraj		x
	Jabłoń		x
	Kamień		x
	Kraśnik		x
	Sitno		x
	Stoczek Łukowski		x
	Szastarka		x
	Wohyń	x	
Żmudź	x		
Lubuskie	Cybinka		x
	Drezdenko		x
	Szprotawa		x
	Świebodzin		x
	Wschowa	x	
	Kolsko		x
Przytocznia	x		
Łódzkie	Bełchatów		x
	Pabianice		x
	Pajęczno	x	
	Poddębice		x
	Radomsko	x	
	Sieradz		x
	Warta		x
	Złoczew	x	
	Brzeziny		x
	Chąśno		x
	Konopnica		x
	Kutno		x
	Widawa		x
	Witonia		x
Zduńska Wola		x	

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Małopolskie	Brzesko		X
	Chełmek		X
	Gorlice		X
	Grybów		X
	Kęty		X
	Myślenice	X	
	Nowy Targ	X	
	Olkusz		X
	Wieliczka	X	
	Zakopane	X	
	Czchów		X
	Jerzmanowice-Przebinia	X	
	Lanckorona	X	
	Łużna	X	
	Niedźwiedź		X
	Oświęcim		X
	Przeciszów		X
	Szczucin		X
Tymbark		X	
Wojnicz		X	
Mazowieckie	Biezuń		X
	Ciechanów		X
	Grodzisk Mazowiecki	X	
	Kozienice		X
	Legionowo		X
	Łomianki		X
	Lipno	X	
	Mińsk Mazowiecki		X
	Mława	X	
	Otwock		X
	Piaseczno		X
	Pilawa		X
	Płońsk		X
	Pruszków		X
	Serock		X
	Sochaczew		X
	Warszawa Bemowo		X
	Warszawa Białołęka		X
	Warszawa Bielany	X	

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Mazowieckie – c.d.	Warszawa Centrum		x
	Warszawa Ursus	x	
	Warszawa Ursynów		x
	Warszawa Wawer	x	
	Warszawa Włochy		x
	Wyszaków		x
	Wyśmierzyce		x
	Żelechów		x
	Żyrardów	x	
	Grudusk	x	
	Halinów		x
	Kuczbork-Osada		x
	Leszno	x	
	Lipowiec Kościelny		x
	Policzna	x	
	Pomiechówek		x
	Raszyn		x
	Rzeczniów		x
Sabnie	x		
Stara Błotnica		x	
Stoczek		x	
Szczutowo		x	
Opolskie	Brzeg		x
	Kędzierzyn-Koźle	x	
	Kluczbork	x	
	Lewin Brzeski		x
	Namysłów	x	
	Nysa	x	
	Zdzieszowice		x
	Jemielnica		x
	Rudniki		x
Tarnów Opolski		x	

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Podkarpackie	Brzozów		X
	Cieszanów		X
	Dębica	X	
	Jarosław		X
	Nowa Sarzyna		X
	Sanok	X	
	Sędziszów Małopolski	X	
	Chorkówka		X
	Harasiuki	X	
	Jawornik Polski		X
	Korczyna		X
	Laszki		X
	Lubenia		X
	Radymno		X
	Stary Dzikowiec		X
Trzebowisko		X	
Podlaskie	Bielsk Podlaski		X
	Choroszcz		X
	Siemiatycze	X	
	Wasilków		X
	Bakałarzewo		X
	Filipów	X	
	Nowe Piekuty		X
Wysokie Mazowieckie		X	
Pomorskie	Bytów		X
	Jastarnia		X
	Kwidzyn	X	
	Malbork		X
	Pelplin		X
	Tczew		X
	Wejherowo		X
	Dębica Kaszubska		X
	Łęczyce		X
	Starogard Gdański	X	
	Subkowy		X
	Zblewo		X

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Śląskie	Będzin	x	
	Bieruń		x
	Cieszyn	x	
	Koziegłowy	x	
	Lubliniec	x	
	Myszków	x	
	Racibórz	x	
	Radzionków		x
	Wodzisław Śląski	x	
	Zawiercie		x
	Żywiec	x	
	Bestwina		x
	Chybie		x
	Gaszowice		x
	Jasienica	x	
	Lipie	x	
	Łodygowice		x
Węgierska Górka		x	
Wilkowice		x	
Świętokrzyskie	Jędrzejów	x	
	Końskie		x
	Małogoszcz		x
	Sędziszów		x
	Staszów		x
	Górnio		x
	Lipnik	x	
	Morawica	x	
	Oksa		x
	Zagnańsk		x
Warmińsko-mazurskie	Barczewo		x
	Biskupiec		x
	Kętrzyn		x
	Kisielice	x	
	Pasłęk		x
	Sępólno	x	
	Węgorzewo		x
	Działdowo		x
	Godkowo	x	
	Świątajno		x
Wilczęta		x	

Wylosowane pozostałe gminy (c.d.)

Województwo	Nazwa gminy	Odpowiedź na ankietę	Brak odpowiedzi na ankietę
Wielkopolskie	Gniezno		x
	Gołańcz	x	
	Jastrowie	x	
	Koło		x
	Koźmin Wielkopolski	x	
	Międzychód	x	
	Okonek	x	
	Ostrzeszów	x	
	Piła	x	
	Pleszew		x
	Przedecz		x
	Rawicz	x	
	Sompolno		x
	Wronki		x
	Złotów		x
	Grzegorzew		x
	Jaraczewo		x
	Lądek		x
	Przemęt		x
	Sieroszewice	x	
Sośnie		x	
Złotów		x	
Zachodnio-pomorskie	Białogard		x
	Drawno		x
	Kołobrzeg		x
	Łobez	x	
	Polczyn-Zdrój	x	
	Pyrzyce		x
	Stargard Szczeciński	x	
	Wolin		x
	Będzino		x
Tychowo		x	



INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

ANKIETA

Wspieranie przedsiębiorczości przez władze samorządowe

I. PODSTAWOWE DANE O GMINIE

1. Nazwa gminy Województwo
2. Liczba mieszkańców gminy według stanu na dzień 31.12.1999 r.
3. Dochody budżetu gminy 1999 r. w zł
plan na 2000 r. w zł
4. Wydatki budżetu gminy 1999 r. w zł
plan na 2000 r. w zł
5. Liczba nowych podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru w roku:
(prosimy wpisać podmioty zarejestrowane tylko w danym roku):
1997 1998 1999
6. Liczba podmiotów gospodarczych wyrejestrowanych w roku:
1997 1998 1999
7. Stopa bezrobocia według stanu na dzień 31.12.1999 r.
8. Adres e-mail osoby wypełniającej ankietę:

II. INSTRUMENTY DOCHODOWE

9. Czy gmina stosuje stawki podatków niższe od maksymalnych?

Lp.	Nazwa podatku	TAK / NIE ¹	Rok podjęcia uchwały	Wysokość stawki
1.	od nieruchomości			
2.	od środków transportowych			
3.	rolny			
4.	leśny			
5.	od spadków i darowizn			
6.	od posiadania psów			
7.	karta podatkowa			

1. Prosimy wpisać TAK lub NIE

10. Prosimy wymienić, w których podatkach stanowiących dochód gminy, zarząd uchwalił ulgi i/lub zwolnienia dla lokalnych przedsiębiorców?

Lp.	Nazwa podatku	Rok podjęcia uchwały	Wysokość ulgi oraz warunki skorzystania z ulgi lub zwolnienia ¹
1.	od nieruchomości		
2.	od środków transportowych		
3.	rolny		
4.	leśny		
5.	od spadków i darowizn		
6.	od posiadania psów		
7.	karta podatkowa		

1. W przypadku braku miejsca prosimy kontynuować na odrębnej kartce

11. Czy, Państwa zdaniem, polityka gminy w zakresie ulg i zwolnień podatkowych dla przedsiębiorców jest stabilna? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

- a) tak b) raczej tak c) raczej nie d) nie

III. INSTRUMENTY WYDATKOWE

12. Czy zarząd gminy podjął decyzje w sprawie (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź i podać datę ostatniej tego typu decyzji):

a) emisji obligacji

TAK NIE kiedy?.....

b) zaciągnięcia długoterminowych kredytów inwestycyjnych

TAK NIE kiedy?.....

13. Czy gmina ma opracowaną strategię inwestycyjną na najbliższe 5 lat?

(prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK NIE

14. Proszę wymienić inwestycje zrealizowane w ciągu ostatnich trzech lat przez gminę, które wpłynęły, Państwa zdaniem, na poprawę warunków działalności gospodarczej

Lp.	Rodzaj inwestycji	Rok rozpoczęcia	Rok zakończenia	Nakłady ogółem ¹	Nakłady gminy ²
1.					
2.					
6.					
7.					

1. w zł ; 2. w zł

- 15. Proszę wymienić inwestycje realizowane obecnie przez gminę, które wpłyną, Państwa zdaniem, na poprawę warunków działalności gospodarczej (prosimy podać planowaną wartość ponoszonych przez gminę wydatków i planowany termin zakończenia inwestycji)**

Lp.	Rodzaj inwestycji	Rok rozpoczęcia	Nakłady ogółem ¹	Nakłady gminy ²
1.				
2.				
6.				
7.				

1. w zł ; 2. w zł

- 16. Czy do 2005 r. gmina planuje rozpoczęcie inwestycji, które wpłyną na rozwój przedsiębiorczości? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)**

TAK NIE

Jeśli TAK, to jakie?

Lp.	Rodzaj planowanej inwestycji	Rok rozpoczęcia	Planowane nakłady ogółem ¹	Planowane nakłady gminy ²
1.				
2.				
6.				
7.				

1. w zł ; 2. w zł

- 17. Prosimy określić wysokość wydatków inwestycyjnych gminy w tys. zł:**

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	Plan 2000
Wydatki inwestycyjne ogółem				
w tym dotacje na inwestycje				
Z kwoty ogółem:				
rolnictwo				
transport				
gospodarka komunalna				
gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne				
oświata i wychowanie				
kultura i sztuka				
ochrona zdrowia				
opieka społeczna				
kultura fizyczna i sport				
administracja samorządowa				

18. Czy zarząd gminy stosował dotychczas następujące instrumenty:

Lp.	Instrument	Łączna wysokość wsparcia finansowego gminy w zł		Przykłady
		1998	1999	
1.	Dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć realizowanych z podmiotami, w których udziały ma gmina			
2.	Dofinansowanie (współfinansowanie) przedsięwzięć realizowanych przez innych lokalnych przedsiębiorców			
3.	Dotowanie (współfinansowanie) organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości, w których udziały ma gmina			
4.	Dotowanie (współfinansowanie) innych organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości			

19. Czy gmina udziela gwarancji lub poręczeń kredytowych? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK

NIE

IV. WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA

20. Prosimy wymienić spółki z dominującym udziałem gminy

Lp.	Nazwa spółki	Typ ¹	Zatrudnienie ²	Istnieje od ³	Udziały gminy ⁴	
					tys. zł	%
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						

1 – ZOO – sp. z o.o.; SA – spółka akcyjna; X – inne; 2 – w przeliczeniu na pełne etaty, stan w dniu 31.12.1999 r. Jeśli dane te nie są dostępne – podać dane z dnia możliwie bliskiego tej daty oraz wpisać datę, której tej informacji dotyczy; 3 – podać tylko rok; 4 – stan w dniu 31.12.1999 r.

21. Prosimy wymienić usługi, które gmina kupuje od lokalnych firm

Lp.	Nazwa usługi	Wysokość wydatków w kolejnych latach w zł	
		1998	1999
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			

22. Proszę wymienić przedsiębiorstwa komunalne, które zostały sprywatyzowane w Państwa gminie od 1990 r. (prosimy podać nazwę przedsiębiorstwa oraz sposób prywatyzacji)

- a)
- b)
- c)

23. Czy na terenie Gminy znajdują się przedsiębiorstwa komunalne, które mają być sprywatyzowane? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK NIE

Jeżeli TAK, jaka forma prywatyzacji będzie preferowana?

- a) oddanie do odpłatnego korzystania
- b) sprzedaż
- c) wniesienie do spółki
- d) prywatyzacja kapitałowa
- e) inne

24. Czy Gmina:

	TAK	NIE	Wydatki poniesione w 1999 r. w zł
organizuje/ pomaga w organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje miejscowej ludności?			
finansuje/dofinansowuje szkolenia podnoszące kwalifikacje miejscowej ludności?			
organizuje/pomaga w organizacji szkolenia ułatwiające prowadzenie firm (np. z zakresu księgowości)?			
finansuje/dofinansowuje szkolenia ułatwiające prowadzenie firm?			
finansuje/dofinansowuje ośrodki prowadzące doradztwo dla firm?			

25. Czy Gmina uczestniczy/uczestniczyła w powstaniu wymienionych niżej instytucji? Proszę krótko odpowiedzieć na czym polegał udział Gminy

	TAK	NIE	Pomoc gminy
inkubator przedsiębiorczości, centrum wspierania biznesu			
agencja rozwoju lokalnego, agencja inicjatyw lokalnych			
ośrodek doradczo-szkoleniowy			
fundusz poręczeniowo-kredytowy			

Prosimy wstawić X w odpowiednią kratkę (TAK) lub (NIE) i podać wartość wydatków w zł

V. BEZROBOCIE

26. Czy Urząd Gminy dysponuje informacjami, na jakiego rodzaju kwalifikacje występuje największe zapotrzebowanie lokalnych przedsiębiorców? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK NIE

Prosimy podać jakie

27. Czy Gmina ma opracowaną prognozę bezrobocia? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK NIE

28. Czy prace interwencyjne, Państwa zdaniem, są: (prosimy dokończyć zdanie zakreślając właściwą odpowiedź)

- a) skutecznym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu.
- b) raczej skutecznym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu.
- c) raczej nieskutecznym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu.
- d) nieskutecznym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu.

29. Proszę wymienić główne instrumenty, przy pomocy których Gmina walczy z bezrobociem

- a)
- b)
- c)

VI. PROMOCJA I STRATEGIA WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

30. Czy gmina ma opracowaną strategię rozwoju? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)

TAK NIE

31. Czy w strategii tej przewidziane są cele odnoszące się do rozwoju przedsiębiorczości i lokalnych firm? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź)
TAK NIE

Jeżeli TAK, prosimy wymienić te cele

.....

.....

32. Czy Gmina ma opracowany specjalny program pomocy dla małych firm?
(prosimy zakreślić właściwą odpowiedź) TAK NIE
Jeżeli TAK, prosimy wymienić najważniejsze elementy tego programu

.....

.....

.....

33. Czy Gmina ma opracowany program wspierania promocji lokalnych produktów? (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź) TAK NIE
Jeżeli TAK, prosimy wymienić najważniejsze elementy tego programu

.....

.....

.....

34. Czy w Urzędzie Gminy wyodrębniona jest jednostka do spraw: (prosimy zakreślić właściwą odpowiedź i wpisać liczbę osób zatrudnionych w danej jednostce w przeliczeniu na pełne etaty)

promocji przedsiębiorczości	TAK	(liczba etatów.....)	NIE
obsługi inwestorów zewnętrznych	TAK	(liczba etatów.....)	NIE

35. Prosimy podać wartość nakładów na cele promocyjne w 1999 r. w zł

36. Prosimy podać adres oficjalnej strony internetowej gminy:

VII. INNE

37. Jakie są, Państwa zdaniem najistotniejsze przeszkody w rozwoju przedsiębiorczości w Państwa gminie?

.....

.....

.....

38. Prosimy wymienić najistotniejsze Państwa zadaniem formy wspierania przedsiębiorczości w gminie:

.....

.....

.....