

*Tomasz Wołowicz*

## **FINANSOWE INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ GMINY**

Gminy mają szeroki zestaw instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, jednak bardzo rzadko instrumenty te są wykorzystywane w formie kompleksowej i przemyślanej strategii, o wielopłaszczyznowej sile oddziaływania. Instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez gminy można podzielić na dwie główne kategorie: finansowe i pozafinansowe. Jednym z czynników mogących skłonić potencjalnych inwestorów do wyboru danej gminy jako miejsca inwestycji może być planowa i długookresowa polityka finansowa wyrażająca się w stabilnym systemie preferencji podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych oraz aktywna strategia w zakresie gminnych wydatków inwestycyjnych. Tworzenie dobrych warunków dla powstawania nowych przedsiębiorstw jest najlepszym sposobem aktywizacji społeczno-gospodarczej lokalnej społeczności.

Gminy mają szeroki zestaw instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, które jednak bardzo rzadko są wykorzystywane w formie kompleksowej i przemyślanej strategii o wielopłaszczyznowej sile oddziaływania. Instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez gminy można podzielić na dwie główne kategorie: finansowe i pozafinansowe. Do podstawowych instrumentów finansowych zaliczamy: instrumenty dochodowe polityki budżetowej (podatki i opłaty lokalne), wydatki inwestycyjne, zewnętrzne źródła finansowania (kredyt bankowy, obligacje komunalne i fundusze unijne) i partnerstwo publiczno-prywatne. Do głównych instrumentów pozafinansowych zaliczamy: efektywność promocji gminy, obsługę inwestorów, politykę społeczną, wspieranie innowacji, „klimat” wokół zamówień publicznych, inkubatory przedsiębiorczości, parki przemysłowe, wykorzystanie pomocy doradczej.

Prezentowany artykuł koncentruje się na analizie finansowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, które gminy mogą wykorzystywać w ramach realizowanych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

Istotę konkurencyjności gminy rozumieć można jako zdolność do skutecznego współzawodniczenia, prowadzącą do osiągnięcia maksymalnych korzyści. Konkurencyjność gospodarczo-inwestycyjna gminy jest jedną z konkurencyjności częściowych gminy, rozumianą jako zdolność do osiągnięcia wysokiej pozycji w dziedzinie atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wśród innych rodzajów konkurencyjności częściowej gminy możemy wyróżnić: konkurencyjność środowiskową, kulturową, klimatyczną, socjalną itp.

Konkurencyjność gospodarczo-inwestycyjną można postrzegać m.in. jako:

- wartość wytworzonych na terenie danej gminy dóbr i usług;
- atrakcyjność lokalizacji oraz zasobów naturalnych gminy;
- atrakcyjność gminnej infrastruktury technicznej, biznesowej i społecznej;
- atrakcyjność lokalnych zasobów siły roboczej, lokalne zasoby surowcowe oraz stan środowiska naturalnego;
- skalę i poziom popytu lokalnego (Sztando 2001, s. 149 i n.).

Do mierzenia konkurencyjności gospodarczo-inwestycyjnej gmin można stosować m.in.:

- wskaźnik przetrwania podmiotów gospodarczych, jako procent przedsiębiorstw, które przetrwały dłużej niż dwa lata;
- zdolność do przyciągania inwestycji (inwestorów), liczoną jako wartość nowych inwestycji;
- relację udziału danego regionu w krajowym napływie inwestycji zagranicznych czy liczbę stworzonych nowych miejsc pracy itp.;
- liczbę linii telefonicznych na 1000 mieszkańców;
- zużycie energii na osobę;
- stan środowiska biznesu (poziom korupcji, szybkość uzgodnień administracyjnych, liczba banków i instytucji pośrednictwa kapitałowego, centra promocji przedsiębiorczości, formy konsultingowe itp.) (Karpińska-Mizielńska, Smuga 1996);
- indeks gospodarki opartej na wiedzy, rozumiany jako wskaźnik przygotowania regionu do rozwijania gospodarki opartej na wiedzy<sup>2</sup>.

Rozwój lokalnej przedsiębiorczości (sektor MŚP) sprzyja bezpośrednio konkurencyjności gospodarczej. Należy pamiętać, iż konkurencyjność lokalna zależy w dużym stopniu od konkurencyjności firm zlokalizowanych na danym obszarze. Konkurencyjność firmy nie wynika tylko ze sprawnego zarządzania w skali mikroekonomicznej, ale także z siły i efektywności gospodarki narodowej (lokalnej, regionalnej), infrastruktury technicznej i innych efektów zewnętrznych (np. dochodowe instrumenty polityki budżetowej), które może wykorzystać przedsiębiorstwo (Chesnais 1998).

Przedsiębiorczość rozumiana jako rozwój przedsięwzięć gospodarczych i firm jest najbardziej oczywistą i najprostszą metodą wykorzystania lokalnych zasobów. Dzięki rozwojowi sektora MŚP zostają one przekształcone w środki zaspokajające lokalne potrzeby. Można zatem wskazać cztery rodzaje oddziaływań, o charakterze (Bończak-Kucharczyk et al. 1998, s. 12):

1) bezpośrednim:

- tworzenie nowych miejsc pracy,
- przyrost wpływów podatkowych,

<sup>2</sup> Powyższy indeks jest sumą dwóch wskaźników: Technologicznego Indeksu Gospodarki Opartej na Wiedzy (tj. dostęp do sieci informatycznych, rozwój nauczania w sieciach *info*, rozwój społeczeństwa informatycznego, rozwój firm z wykorzystaniem sieci *info*, innowacyjność), Indeksu Publicznych Instytucji Gospodarki Opartej na Wiedzy (tj. liczba znormalizowanych stron (witryn) administracji samorządowej dostępnych w Internecie *on line*). Szerzej: *Regional Assessment Report...* 2002, s. 56.

- poprawa konkurencyjności (napływ nowych technologii),
  - przyrost inwestycji zaspokajających lokalne potrzeby;
- 2) pośrednim:
- praca jako element szerszego procesu rozwoju społeczno-gospodarczego,
  - lokalna gospodarka jako fundament społeczeństwa obywatelskiego,
  - przedsiębiorstwa jako nośnik postępu (finansowanie badań naukowych i rozwoju technologii przydatnych także w innych obszarach);
- 3) poprzez tzw. efekt mnożnikowy (generowanie innych korzystnych zdarzeń):
- inwestycje regionalne i kontraktowanie usług w lokalnych przedsiębiorstwach,
  - wykorzystanie lokalnej siły roboczej i materiałów,
  - przyciąganie inwestycji, programów i dotacji, które poszukują „lokalizacji” do dynamicznego rozwoju,
  - przedsięwzięcia angażujące kapitał publiczny i prywatny (wykorzystywanie potencjału inwestycyjnego zarówno wszystkich sektorów gospodarki, jak i mieszkańców);
- 4) przez zmianę postawy obywateli:
- samodzielne rozwiązywanie problemów,
  - zaspokajanie potrzeb w wyniku własnej inicjatywy i aktywności.

Rozwój przedsiębiorczości należy rozpatrywać w szerszym kontekście różnych elementów tworzących ogólny efekt rozwoju regionalnego. Wiele badań pokazuje regiony, których dynamiczny rozwój nastąpił dzięki połączeniu różnych czynników lokalnych. Do tych istotnych czynników należą nie tylko elementy tradycyjnie uznawane za gospodarcze, ale również: tradycja samodzielnej działalności gospodarczej, znajomość podstawowych zasad rynku, tradycje kooperacji, istnienie instytucji tworzących infrastrukturę wsparcia dla lokalnej przedsiębiorczości (małe banki, izby gospodarcze, cechy itp.), zaufanie dotyczące zawierania umów, zaciągania kredytów i innych zobowiązań. Istotna jest również rola władz samorządowych, rozumiejących znaczenie sektora działalności gospodarczej w rozwoju gospodarczym regionu oraz realizujących strategię wspierania przedsiębiorczości.

Do finansowych instrumentów polityki budżetowej mogących stymulować konkurencyjność gospodarczo-inwestycyjną gminy zaliczamy:

1. **Stawki podatku od nieruchomości** (wysokość stawek może być zróżnicowana w zależności od przyjętej polityki podatkowej przez radę gminy). Przy określaniu stawek rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów podmiotów, uwzględniając lokalizację, profil prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, sposób wykorzystywania nieruchomości, stan techniczny oraz wiek budynków<sup>3</sup>.

2. **Częściowe lub całkowite zwolnienia przedmiotowe** od podatku od nieruchomości, podatku od środków transportu, od opłat lokalnych, podatku

<sup>3</sup> Art. 5 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 94 ze zm.).

rolnego i leśnego (ustanawiane z mocy uchwały rady gminy)<sup>4</sup>. Odrębną kategorią zwolnień wprowadzanych przez rady gmin są zwolnienia mające na celu rozwój gospodarczy gmin oraz aktywizację zawodową mieszkańców. Rada gminy nie może wprowadzać zwolnień generalnych, tzn. takich, które zwalniają od podatku wszystkich ustawowych podatników. Zwolnienia generalne, jako naruszające zasadę powszechności opodatkowania i prowadzące do zniesienia obowiązku podatkowego w drodze uchwały, nie mogą być przez radę uchwalone (Etel 2003, s. 16). Najdobitniej stanowisko w tej sprawie wyraził NSA w wyroku z dnia 21 grudnia 1993 r.<sup>5</sup> stwierdzając, że wykluczone jest wykorzystywanie upoważnienia z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do dokonywania zwolnień generalnych. Wskazany artykuł nie może stanowić podstawy do zwolnienia od podatku wszystkich podatników z całej gminy, co prowadziłoby *de facto* do uchylecia obowiązku podatkowego. Ograniczenie rad gmin w stanowieniu zwolnień ma na celu realizację konstytucyjnej zasady normowania zwolnień podmiotowych w ustawie, a nie w innych aktach o charakterze podstawowym (Etel 2003, s. 17). Analiza przepisów regulujących uprawnienia rad może doprowadzić do wniosku, że ustawodawca w ograniczeniu możliwości wprowadzenia zwolnień przez radę poszedł dalej, niż wymaga tego przepis art. 217 konstytucji. W przepisie tym zapisano, że tylko „określenie kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy”. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 217 konstytucji i przepisów kompetencyjnych zawartych w ustawach regulujących podatki i opłaty samorządowe, z całą pewnością należy stwierdzić, że rada gminy nie może wprowadzić zwolnień podmiotowych. I tak np. nie może zwolnić od danego podatku jednostek służby zdrowia lub rencistów, przedsiębiorców. Rada może natomiast wprowadzić zwolnienia określonych fizycznie przedmiotów opodatkowania. Z kolei każde zwolnienie przedmiotu odnosi się do konkretnych podatników, którzy z niego korzystają. To nie osoba podatnika decyduje jednak o zwolnieniu, ale przede wszystkim rodzaj przedmiotu opodatkowania. Rady gmin powinny formułować zwolnienia w taki sposób, aby nie był wyeksploatowany w nich element podmiotowy.

### **Przykładowo<sup>6</sup>:**

A. Rada Miejska w Kargowej podjęła uchwałę wprowadzającą zwolnienie od podatku od nieruchomości:

- od nowo wzniesionych budynków lub ich części przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej, jak również budynków lub ich części oraz gruntów przeznaczonych po raz pierwszy na prowadzenie działalności gospodarczej,

<sup>4</sup> Art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4, art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 13e ustawy z dnia 15 listopada o podatku rolnym (Dz.U. nr 94, poz. 431 ze zm.), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. nr 200, poz. 1682).

<sup>5</sup> Sygn. akt SA/Kr 2394/93.

<sup>6</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy DST – 41008/01, nr ewid. 29/2002/P01/112/KAP, Warszawa 2002.

- od budynków lub ich części oraz gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez absolwentów, w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, rozpoczynających po raz pierwszy działalność gospodarczą (uchwała podjęta w 1999 r.),
- od powierzchni budynków i gruntów związanych z działalnością gospodarczą w zakresie rekreacji i wypoczynku – zwolnienie wprowadzono w latach 2000–2001 w wysokości 25% podatku.

B. Rada Gminy w Siedlisku w 2000 r. podjęła uchwałę zwalniającą od podatku od nieruchomości nowo powstałe podmioty gospodarcze prowadzące działalność produkcyjną lub usługową, które utworzyły nowe, stałe miejsca pracy. Wysokość zwolnienia wynosiła dla:

- zakładów nowo powstałych – 100% na okres 1 roku, a przez następne 4 lata 3% zwolnienia za każde nowo utworzone stanowisko pracy. Zwolnienie nie mogło być wyższe niż 50% naliczonych należności,
- zakładów już istniejących – 3% za każde nowo utworzone stanowisko pracy, jednak zwolnienie nie mogło być wyższe niż 50% kwoty podatku. Zwolnienie to miało obowiązywać w ciągu 5 lat od dnia utworzenia nowych, stałych miejsc pracy. Wyżej wymienione zwolnienia miały być stosowane pod warunkiem zatrudnienia w zakładzie co najmniej 75% pracowników z terenu gminy w ogólnej liczbie pracowników.

C. Rada Miejska w Elblągu na lata 2000 i 2001 zwolniła od podatku od nieruchomości:

- na okres 10 lat – grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, innej niż działalność rolnicza lub leśna, będące w posiadaniu osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej po spełnieniu łącznie następujących warunków: 1) nabycia po dniu 1 stycznia 2000 r. na własność lub użytkowanie wieczyste (bądź wydzierżawienia na okres powyżej 10 lat z prawem zabudowy – zmiana uchwały w dniu 16 listopada 2000 r.), gruntów niezabudowanych na potrzeby prowadzenia działalności, 2) wzniesienia na tym gruncie nieruchomości budynkowej trwale złączonej z gruntem lub budowli na cele związane z prowadzoną działalnością, 3) zatrudnienia co najmniej 40 osób i utrzymywania w takiej liczbie średniorocznego zatrudnienia, 4) prowadzenia działalności o charakterze produkcyjnym (oraz usługowej w sferze sportowej, turystycznej i rekreacyjnej – zmiana uchwały w dniu 16 listopada 2000 r.);
- na okres 5 lat – podmioty spełniające warunki określone powyżej, które zatrudnią co najmniej 20 osób i będą utrzymywać średnioroczne zatrudnienie w takiej liczbie;
- nieruchomości lub ich części będące w posiadaniu podatników podatku od nieruchomości, którzy w ciągu roku podatkowego 2000 i 2001 rozpoczną nowo uruchomioną działalność gospodarczą, a także bezrobotnych, którzy byli zarejestrowani w Powiatowym Urzędzie Pracy, niezależnie od tego, czy podejmą działalność gospodarczą po raz pierwszy.

D. Rada Miejska w Sobótce w 2000 r. podjęła uchwałę zwalniającą od podatku od nieruchomości nowo powstałe podmioty gospodarcze, prowadzące działalność produkcyjną lub usługową, które utworzyłyby nowe, stałe miejsca pracy na terenie gminy Sobótka. W myśl tej uchwały powyższym podmiotom podatek od nieruchomości obniżano: o 25% w przypadku utworzenia od 5 do 9 nowych, stałych miejsc pracy, o 30% w przypadku utworzenia od 10 do 14 nowych, stałych miejsc pracy, o 50% w przypadku utworzenia 15 do 20 nowych, stałych miejsc pracy, o 75% w przypadku utworzenia od 21 do 50 nowych, stałych miejsc pracy, całkowicie zwalniano z podatku od nieruchomości w przypadku utworzenia powyżej 50 nowych, miejsc pracy.

3. **Podmiotowe – indywidualne – ulgi uznaniowe** (udzielane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) w formie: umorzenia zaległości podatkowych i odsetek za zwłokę (w tym również opłaty prolongacyjnej), odroczenia terminu płatności należności podatkowej, zaległości podatkowych wraz z odsetkami oraz rozkładania na raty zarówno podatku, jak i zaległości podatkowej. Ulgi te są udzielane podatnikom na ich wniosek, po przeprowadzeniu postępowania podatkowego. Dotyczą one należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody własne gmin<sup>7</sup>. Ulgi i zwolnienia wynikające ze szczegółowego prawa podatkowego dotyczą tylko i wyłącznie określonych rodzajów podatków. Zdarza się, że w niektórych przypadkach należności z tytułu podatków i opłat lokalnych mogą stanowić zagrożenie dla podatników prowadzących działalność gospodarczą. Normy poszczególnych ustaw podatkowych, mając zastosowanie do danego obciążenia podatkowego, nie rozstrzygają spraw z zakresu uznania administracyjnego. Natomiast normy ogólnego prawa podatkowego, w tym także dotyczące różnego rodzaju ulg i zwolnień, odnoszą się w zasadzie do całego systemu podatkowego. Obejmują zarówno zobowiązania podatkowe, jak i postępowanie podatkowe. Istniejące obecnie rozwiązania uwzględniają nie tylko trudności podatnika wiążące się z obowiązkiem uiszczenia należności podatkowej, ale przede wszystkim stwarzają mu możliwość legalnego zmniejszenia obciążeń finansowych. Konstrukcja Ordynacji podatkowej przewiduje następujące ulgi podatkowe, które mogą stosować gminy w procesie realizacji stymulacyjnej polityki podatkowej<sup>8</sup>:

- odroczenie terminu płatności podatku,
- rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę,
- przedłużenie niektórych terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego,

<sup>7</sup> Art. 22 § 1, art. 48 § 1 oraz art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.). Zastosowanie dozwolonych prawem ulg uznaniowych wobec przedsiębiorców może nastąpić jedynie zgodnie z przepisami ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, gdyż wszelkie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych są traktowane jako forma pomocy publicznej.

<sup>8</sup> Zob. art. 22, 48, 50, 57, 67 i 101 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.).

- naliczanie ulgowych odsetek,
- umorzenie zaległości podatkowych w całości lub części bądź umorzenie odsetek za zwłokę.

Zgodnie z ustawą o pomocy publicznej wymienione wyżej ulgi uznaniowe są formą pomocy publicznej, zatem organ podatkowy oprócz zasad postępowania podatkowego musi przestrzegać przepisów o pomocy publicznej<sup>9</sup>.

Poniższe zestawienie prezentuje skutki udzielonych przez gminy w roku 2001 ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz obniżenia górnych stawek podatków.

Tab. 1. Struktura dochodów własnych gmin w 2001 r.

Wyszczególnienie	Plan	Wykonanie	Polityka podatkowa			
			Obniżenie górnych stawek podatków	Ulg, odroczenia, umorzenia, zwolnienia, zaniechanie poboru podatków	(3+4+5):(2)	(4+5):(3)
					%	%
tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7
<b>Dochody ogółem</b>	<b>38 262 064</b>	<b>37 286 893</b>	<b>930 004</b>	<b>461 584</b>	<b>101,1</b>	<b>3,7</b>
<b>Dochody własne</b>	<b>20 217 695</b>	<b>19 409 545</b>	<b>930 004</b>	<b>461 584</b>	<b>102,9</b>	<b>7,2</b>
z tego:						
Podatek od nieruchomości	5 480 211	5 524 711	748 414	352 033	120,9	19,9
Podatek rolny	835 707	782 642	144 407	44 871	116,3	24,2
Podatek od środków transportowych	281 575	283 010	28 265	16 212	116,3	15,7
Podatek od czynności cywilnoprawnych	648 256	586 906	0,0	1 139	90,7	0,2
Podatek od spadków i darowizn	95 761	107 155	0,0	4 782	116,9	4,5
Opłata skarbową	550 734	393 851	0,0	627	71,6	0,2
Wpływy z karty podatkowej	174 264	158 647	0,0	1 527	91,9	1,0
Dochody z majątku	1 934 238	1 793 253	0,0	111	92,7	0,0
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	172 177	166 424	0,0	1 793	172,2	1,1
Wpływy z opłaty targowej	163 503	158 281	7 185	161	101,3	4,6
Pozostałe dochody	9 881 269	9 454 665	1 733	38 328	96,1	0,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdania Ministerstwa Finansów z realizacji budżetów gmin w 2001 r.

<sup>9</sup> Art. 4 pkt 1 lit. e) i f) ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. nr 60, poz. 704 z późn. zm.).

Z łącznej kwoty ulg oraz obniżen górnych stawek podatków w wysokości 1 391 588 tys. zł, udzielonych przez gminy w 2001 roku, na ulgi, odroczenia, umorzenia, zwolnienia i zaniechanie poboru podatków (bez ulg i zwolnień ustawowych) przypada 461 584 tys. zł (33,2%), na obniżenia górnych stawek podatków 930 004 tys. zł (66,8%). W odniesieniu do wykonania przez gminy dochodów ogółem łączna kwota udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechania poboru oraz obniżenia górnych stawek podatkowych stanowiła 3,7%, natomiast w odniesieniu do kwoty dochodów własnych – 7,2%.

Największy udział w łącznej kwocie ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień miały w roku 2001:

- ulgi w podatku od nieruchomości – 76,3%,
- ulgi w podatku rolnym – 9,7%,
- pozostałe dochody – 8,3%.

Również w łącznej kwocie obniżenia górnych stawek podatkowych największy udział miały obniżenia tych stawek w podatku od nieruchomości (90,3%) oraz w podatku rolnym (6,9%).

Łączna kwota udzielonych w 2001 roku ulg i obniżen górnych stawek w porównaniu z dochodami wykonanymi stanowiła z tytułu:

- podatku rolnego – 24,2%,
- podatku od nieruchomości – 19,9%,
- podatku od środków transportowych – 15,7%, i były to najwyższe wskaźniki ulg i obniżen w grupie dochodów własnych.

Poniżej przedstawione zostaną skutki finansowe udzielonych ulg uznaniowych w podatkach lokalnych na przykładzie 67 gmin Polski. Dane zaczerpnięte zostały z informacji NIK o wynikach kontroli realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy (Informacja NIK... 2002).

Tab. 2. Skutki finansowe udzielonych ulg w latach 1999–2001 (kwoty w zł)

Lata	Dochody z podatku od nieruchomości	Umorzenie i zaniechanie poboru	Odroczenie i rozłożenie na raty	% 3:2	% 4:2
1	2	3	4	5	6
1999	333 892 428	12 697 700	21 369 767	3,80	6,40
2000	363 045 455	17 827 093	28 112 394	4,91	7,74
2001 (I półrocze)	227 037 064	10 523 872	15 156 619	4,64	6,68
<b>Ogółem</b>	<b>923 974 947</b>	<b>41 048 665</b>	<b>64 628 780</b>	<b>4,44</b>	<b>6,99</b>

Źródło: Informacja NIK... 2002.

W skali kraju w okresie od 1999 r. do pierwszego półrocza 2001 r. skutki udzielonych ulg polegających na umorzeniu i zaniechaniu poboru podatku wyniosły ogółem 41 048,7 tys. zł, co stanowiło 4,44% zrealizowanych dochodów z podatku od nieruchomości. Natomiast skutki udzielonych ulg polegających na odroczeniu i rozłożeniu na raty wyniosły ogółem 64 638,8 tys. zł, co stanowiło 6,99% zrealizowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Znacznie większą pomoc niż osoby fizyczne uzyskały osoby prawne. To właśnie na nie przypada ponad 90% ogólnych kwot udzielonych ulg. Dokładne dane przedstawia poniższa tabela.

Tab. 3. Ulgi udzielone osobom fizycznym i osobom prawnym w rozbiu na poszczególne rodzaje ulg w latach 1999–2001 (kwoty w zł)

Wyszczególnienie	Kwota udzielonych ulg			% 3:2 4:2	
	ogółem	osobom fizycznym	osobom prawnym	3:2	4:2
1	2	3	4	5	6
Odroczenie terminu płatności podatku	30 638 077	1 468 471	29 169 606	4,79	95,21
Rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej	33 959 703	2 485 794	31 473 909	7,32	92,68
Umorzenie zaległości podatkowych	23 556 308	1 417 143	22 139 165	6,02	93,98
Zaniechanie poboru	17 492 357	714 364	16 777 993	4,08	95,92

Źródło: Informacja NIK... 2002.

Z informacji NIK wynika, że wśród najczęściej stosowanych przez gminy ulg w podatkach i opłatach lokalnych znajdują się **obniżki maksymalnych stawek podatku**. Głównie dotyczy to podatku od nieruchomości. Skutki takich decyzji przedstawia poniższa tabela.

Tab. 4. Skutki obniżenia maksymalnych stawek w podatku od nieruchomości w latach 1999, 2000 i pierwszym półroczu 2001 (dane w zł)

	Dochody z podatku od nieruchomości	Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych	3:2
1	2	3	4
1999	333 892 428	21 525 459	6,4%
2000	363 045 455	22 682 719	6,2%
I półrocze 2001	227 037 064	14 622 653	6,4%
<b>Razem</b>	<b>923 974 947</b>	<b>58 830 831</b>	<b>6,4%</b>

Źródło: Informacja NIK... 2002.

Raport NIK ogólnie wskazuje, że gdyby w kontrolowanych gminach nie obniżono stawek trzech podatków (od nieruchomości, środków transportu i posiadania psów), to wpływy do budżetów tych gmin byłyby w 1999 r. łącznie o 12,6% większe niż dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, a w pierwszej połowie 2000 r. większe o 11,2%. Tak więc uchwalenie przez rady tych gmin obniżek podatków spowodowało odczuwalne zmniejszenie dochodów budżetowych<sup>10</sup>. Mimo to uchwały w tych sprawach rzadko były poprzedzane analizą sytuacji ekonomicznej i finansowej gmin.

<sup>10</sup> [http://www.nik.gov.pl/o\\_nik/publikacje/kp/20023026.pdf](http://www.nik.gov.pl/o_nik/publikacje/kp/20023026.pdf) (data odczytu 25 lutego 2004 r.).

Drugą grupę najliczniejszych ulg i zwolnień w podatkach lokalnych stanowią ustanawiane z mocy uchwały rady gminy **częściowe lub całkowite zwolnienia przedmiotowe** z podatku od nieruchomości, podatku od środków transportu, od opłat lokalnych, podatku rolnego i leśnego. Kolejną grupę wśród najliczniejszych ulg i zwolnień w podatkach stanowią indywidualne, podmiotowe ulgi uznaniowe w formie: **umorzenia zaległości podatkowych i odsetek za zwłokę, odroczenia terminu płatności należności podatkowej, zaległości podatkowych wraz z odsetkami oraz rozkładania na raty zarówno podatku, jak i zaległości podatkowej**. Ich skutki przedstawia poniższa tabela.

Tab. 5. Łączne kwoty udzielonych ulg, w rozbiu na poszczególne rodzaje ulg, w latach 1999–2001 (kwoty w zł)

Lata	Kwoty udzielonych ulg									
	ogółem	odroczenie	% 2:3	rozłożenie na raty	% 5:2	umorzenie	% 7:2	zaniechanie poboru	% 9:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1999	34 067 467	8 956 462	26,29	12 413 305	36,44	6 545 859	19,21	6 151 841	18,06	
2000	45 939 487	14 075 114	30,64	14 037 280	30,55	10 868 071	23,66	6 959 022	15,15	
2001 (I półrocze)	25 639 491	7 606 501	29,67	7 509 118	29,28	6 142 378	23,96	4 381 494	17,09	
<b>Ogółem</b>	<b>105 646 445</b>	<b>30 638 077</b>	<b>29,00</b>	<b>33 959 703</b>	<b>32,14</b>	<b>23 556 308</b>	<b>22,30</b>	<b>17 492 357</b>	<b>16,56</b>	

Źródło: Informacja NIK... 2002.

Poniższe tabele prezentują liczbę decyzji podatkowych podjętych przez gminne organy podatkowe w sprawie podatków i opłat lokalnych.

Tab. 6. Decyzje podatkowe i ich skutki finansowe w latach 1999–2001 (kwoty w zł)

Lata	Liczba wydanych decyzji				Kwota decyzji				%	
	ogółem	pozy- tywne	nega- tywne	3:2	4:2	ogółem	pozytywne	negatywne	8:7	9:7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1999	5 112	3 950	1 162	77,27	22,73	50 571 000	34 067 467	16 503 533	67,37	32,63
2000	6 553	5 236	1 317	79,90	20,10	69 789 951	45 939 487	23 850 464	65,83	34,17
2001 (I półrocze)	2 776	2 226	550	80,19	19,81	36 232 528	25 639 491	10 593 03	70,76	29,24
<b>Ogółem</b>	<b>14 441</b>	<b>11 412</b>	<b>3 029</b>	<b>79,02</b>	<b>20,98</b>	<b>156 593 479</b>	<b>105 646 445</b>	<b>50 947 034</b>	<b>67,47</b>	<b>32,53</b>

Źródło: Informacja NIK... 2002.

Tab. 7. Decyzje pozytywne, w rozbiciu na poszczególne rodzaje ulg w latach 1999–2001 (kwoty w zł)

Lata	Liczba decyzji pozytywnych								
	ogółem odroczenie		% 2:3	rozłożenie % na raty 5:2		umorzenie 7:2		zaniechanie % poboru 9:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1999	3 950	757	19,16	327	8,28	2 033	51,47	833	21,09
2000	5 236	802	15,32	411	7,85	2 467	47,12	1 556	29,71
2001 (I półrocze)	2 226	515	23,13	251	11,28	1 328	59,66	132	5,93
<b>Ogółem</b>	<b>11 412</b>	<b>2 074</b>	<b>18,17</b>	<b>989</b>	<b>8,67</b>	<b>5 828</b>	<b>51,07</b>	<b>2 521</b>	<b>22,09</b>

Źródło: Informacja NIK... 2002.

**4. Podmiotowe przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz gminy** w zamian za należności podatkowe<sup>11</sup>. Przeniesienie następuje na wniosek podatnika, na podstawie umowy zawartej, za zgodą właściwego urzędu skarbowego, między starostą wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej a podatnikiem; w przypadku należności w zakresie podatków i opłat lokalnych – na podstawie umowy zawartej między wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta), zarządem powiatu albo zarządem województwa a podatnikiem. Za termin wygaśnięcia zobowiązania podatkowego uważa się dzień przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych, bądź organ podatkowy pierwszej instancji wydaje decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.

**5. Opłaty adiacenckie**, związane ze wzrostem wartości gruntu dzięki jego uzbrojeniu. Opłata ta zawsze stanowi obciążenie podmiotu gospodarczego. Ważny jest zatem kompromis między fiskalizmem gminy a możliwościami finansowymi podmiotu gospodarczego.

**6. Aktualizacje opłat za użytkowanie wieczyste** – stymulacyjny charakter tej opłaty polega na wyważeniu wysokości podwyżek, zaniechaniu podwyższania opłat lub stosowaniu obniżek.

**7. Wysokość czynszów za najem i dzierżawę**. Zwiększanie i zmniejszanie ich wysokości przynosi podobne skutki jak zmniejszanie i zwiększanie wysokości podatków i opłat.

**8. Stawka procentowa**, stanowiąca podstawę do naliczania opłaty pobieranej na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>12</sup>. Zgodnie z jej zapisami w przypadku wzrostu wartości nieruchomości pozostającego w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zbycie takiej nieruchomości może być obciążone jednorazową opłatą pobieraną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

<sup>11</sup> Art. 66 § 1 Ordynacji podatkowej. Jest to szczególny sposób wygasania należności podatkowych, umożliwiający podatnikowi optymalizację opodatkowania w sytuacji braku płynności finansowej.

<sup>12</sup> Art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415 ze zm.).

**9. Ustalenie proporcji między wydatkami inwestycyjnymi i konsumpcyjnymi.** Wydatki inwestycyjne to ważny element długookresowej strategii rozwoju gminy. Mówiąc o inwestycjach gminnych, mamy na myśli nie tylko inwestycje komunalne. Specyfika wydatków inwestycyjnych polega na tym, iż są to wydatki, których celem nie jest uzyskiwanie wymiernego zysku, jak to ma miejsce w przypadku inwestycji gospodarczych. Inwestycje gminne tworzą niejako „fundament” pod inwestycje prywatne, poprawiają standard i warunki życia mieszkańców oraz umożliwiają skuteczniejsze wypełnianie przez władzę lokalną zadań publicznych. Ważnym elementem skutecznie planowanych i realizowanych inwestycji gminnych jest umiejętność włączenia w realizowane programy podmiotów prywatnych działających na terenie gminy oraz umiejętność kalkulacji ryzyka wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania.

**10. Kredyt i obligacje komunalne** stanowią ważny instrument realizacji gminnych programów inwestycyjnych. Gmina może wykorzystywać kredyty i pożyczki na pokrycie niedoboru w budżecie oraz na finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy (czyli np. na inwestycje). Słaba autonomia fiskalna budżetów gmin powoduje, iż zadłużenie samorządów lokalnych w europejskich krajach OECD waha się od 10 do 20% PKB, podczas gdy w Polsce oscyluje w granicach 1%.

Podstawową funkcją obligacji jest funkcja pożyczkowa, a wartość obligacji dla gminy jako emitenta wynika z tego, czy dostępne są inne źródła pozyskania kapitału, których koszt jest zbliżony bądź niższy od kosztu pozyskania kapitału przez emisję obligacji. Udział środków pozyskiwanych na inwestycje z emisji obligacji komunalnych wzrósł z 1% w 1997 r. do 3,7% w roku 2000. Emisja obligacji, pomijając techniczne trudności z nią związane, może być dla gmin korzystna z kilku powodów. Oznacza mianowicie niższe koszty obsługi bankowej, możliwość szybkiego pozyskania kapitału, różne okresy zapadalności oraz możliwości rolowania emisji, możliwość dopasowania emisji do potrzeb i możliwości finansowych gminy, możliwość zaprezentowania realizowanych projektów inwestycyjnych opinii publicznej oraz zapoznanie mieszkańców z aktualną sytuacją finansową gminy (Szewczuk 2003, s. 399).

**11. Ekspersi szacują, iż w latach 2004–2006 do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin) wpłynie ponad 14,6 mld zł środków z tytułu pomocy europejskiej** (Mackiewicz et al. 2003). Pierwszy rok po akcesji nie będzie cechował się znacznym napływem środków unijnych. W tym okresie samorządy otrzymają ogólnie ponad 500 mln zł wsparcia z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności<sup>13</sup>. Będzie to okres zawierania pierwszych kontraktów, przygotowywania projektów, uruchamiania inwestycji. Należy pamiętać, iż w przedmiotowym okresie samorządy będą realizowały wcześ-

<sup>13</sup> Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*) wspomaga rozwój regionów słabiej rozwiniętych. Środki z tego funduszu są kierowane do państw, w których poziom PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 90% średniej dla państw Unii Europejskiej. Z funduszu tego finansowane są głównie inwestycje w ochronie środowiska i infrastruktura transportowa.

niejsze projekty inwestycyjne w ramach tzw. środków przedakcesyjnych z funduszy PHARE, SAPARD i ISPA. Sama pomoc przedakcesyjna w 2004 roku wyniesie 2,8 mld zł. Możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych stanowią dużą szansę dla wspólnot lokalnych, od lat borykających się z brakiem funduszy na projekty inwestycyjne. Jednocześnie poważną przeszkodą w pozyskiwaniu środków unijnych przez polskie samorządy jest brak własnych środków niezbędnych na współfinansowanie konkretnego projektu. Barię w pozyskiwaniu środków pomocowych jest także koncentracja dochodów samorządowych w budżetach 250 gmin o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca. W budżetach 10% najbogatszych gmin znajduje się ponad połowa wszystkich dochodów polskich gmin. W sytuacji kiedy dochody większości gmin zaledwie pokrywają wydatki bieżące, szanse na współfinansowanie z budżetów projektów inwestycyjnych są bliskie zera. Wolne środki finansowe w budżetach 10% (najbogatszych) gmin wynosiły łącznie w 2001 roku 4,6 mld zł. Kwota ta jest o ponad 500 mln zł większa niż łączna kwota, jaką dysponowało pozostałe 90% gmin. Średni udział wolnych środków w budżetach gmin wynosił 14,3% wielkości dochodów. Duża rozpiętość dochodów powoduje zróżnicowanie wielkości inwestycji w poszczególnych gminach. W 2001 roku gminy wydały na inwestycje 11,2 mld zł, z czego 10% najbogatszych gmin – 6,4 mld zł. Pozostałe 90% gmin przeznaczyło na inwestycje jedynie 4,8 mld zł. Oznacza to, iż 10% najzamożniejszych gmin dysponuje większym potencjałem inwestycyjnym niż 90% pozostałych polskich gmin. Możliwości inwestycyjne gmin są bardzo zróżnicowane. Wiele nie posiada środków na prowadzenie podstawowych działań inwestycyjnych, nie mając jednocześnie możliwości dalszego zwiększania poziomu zadłużenia. Wskazuje to na potrzebę pilnego wprowadzenia przez państwo takich rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby wszystkim JST na równoprawne korzystanie ze środków pomocowych (Mackiewicz et al. 2003, s. 70–72).

Propozycja pierwsza dotyczy sprawy dofinansowania projektów inwestycyjnych z budżetu centralnego. Znaczna część gmin nie ma możliwości wygospodarowania wolnych środków, które pokryłyby wymagany udział własny w kosztach inwestycji. Wielkość dofinansowania z budżetu państwa powinna zależeć od możliwości finansowych danej gminy.

Druga propozycja miałaby na celu zmianę regulacji prawnych dotyczących finansowania przez gminy projektów unijnych za pomocą wskaźnika zadłużenia. Obecnie granice zadłużenia gmin określone są na poziomie 60% rocznych dochodów budżetowych, a spłaty zadłużenia wraz z odsetkami nie mogą przekroczyć 15% rocznych dochodów budżetowych. Gmina pożyczka pieniądze na realizację projektu współfinansowanego ze środków pomocowych. Należy zastanowić się, czy część kredytu odpowiadająca wielkości zaangażowanych środków pomocowych w projekt nie powinna być wyłączona z prawnych ograniczeń nałożonych na wielkość długu, ponieważ zabezpieczeniem spłaty są transfery z UE (Mackiewicz et al. 2003, s. 73).

Należy pamiętać, iż w perspektywie długookresowej źródłem finansowania inwestycji są dochody własne gmin. W poszczególnych latach część tych

wydatków może być pokryta przez omawiane przychody o charakterze zwrotnym.

12. Zalety **partnerstwa publiczno-prawnego** oprócz pozyskania środków z kilku źródeł i od różnych inwestorów polegają m.in. na:

- możliwości realizacji większej liczby inwestycji za pomocą tych samych środków;
- rozłożeniu ryzyka inwestycyjnego na większą liczbę inwestorów;
- koncentracji rozproszonych kapitałów;
- budowaniu społeczeństwa obywatelskiego przez wzrost odpowiedzialności i zaangażowania różnych podmiotów w życie społeczności lokalnej.

Aktywne wykorzystywanie powyższych instrumentów przez gminę pozwala pośrednio lub bezpośrednio wpływać na bieżące i inwestycyjne koszty funkcjonowania lokalnych podmiotów gospodarczych. Stymulacyjne oddziaływanie na rozwój lokalnej przedsiębiorczości musi odbywać się kosztem wpływów budżetowych, które powinny być traktowane jako wydatki inwestycyjne. Efekty tych inwestycji powinny zaowocować rozwojem lokalnej przedsiębiorczości bądź przyczynić się do pożądaných zmian gospodarczych cech lokalnych podmiotów gospodarczych. Przy rozpatrywaniu interwencji możliwych do zastosowania przez sektor samorządowy ważne jest uwzględnienie specyfiki podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na danym obszarze. Te podmioty, z racji swego określonego ulokowania w przestrzeni, współuczestniczą w działaniach mających na celu rozwój danego terenu.

Są wśród nich:

1. Podmioty gospodarcze silnie uzależnione zewnętrznie. Do tej grupy należą przedsiębiorstwa i organizacje społeczne oraz instytucje finansowe i bankowe, których zarządy (lub organy założycielskie) znajdują się poza daną gminą. Są to na ogół przedsiębiorstwa duże, oferujące znaczną liczbę miejsc pracy, mające duże znaczenie na lokalnym rynku zatrudnienia.
2. Podmioty gospodarcze regionalne i lokalne (m.in. przedsiębiorstwa małe i średnie). Na lokalnym rynku pracy ich rola jest tak ważna jak pierwszej grupy, mają one jednak decydujący wpływ przede wszystkim na kreowanie lokalnych usług publicznych (Patrzalek 2000, s. 100).

Udzielane przez gminy ulgi w spłacie podatków i opłat lokalnych powodują dwa rodzaje skutków: zmniejszają poziom dochodów gmin, trwale uszczuplają bowiem dochody budżetowe gminy (umorzenie i zaniechanie poboru), lub odraczają w czasie realizację dochodów podatkowych (odroczenie i rozłożenie na raty).

Równocześnie skutkiem stosowania ulg jest najczęściej przetrwanie firm i ochrona miejsc pracy, co ma wpływ na wysokość wydatków na pomoc społeczną oraz na dochody gmin z tytułu udziałów w podatkach dochodowych.

Określenie skuteczności stosowanych przez gminę instrumentów podatkowych nie jest łatwym zadaniem. Wymaga szczegółowej analizy skutków wywoływanych przez nie zmian zarówno w poszczególnych podmiotach gos-

podarczych, jak i w skali całej zbiorowości. Analiza taka nie zawsze jest możliwa. Podobnie wiele problemów sprawia badanie stopnia efektywności. Oprócz właściwej diagnozy konieczny jest ilościowy pomiar tych zidentyfikowanych zmian, które mają charakter jakościowy. Bardzo trudno jest zmierzyć znaczenie dla rozwoju danej gminy np. liczby nowych pracowników zatrudnionych w danej firmie, pojawienia się nowej firmy itd.

Obniżając fiskalne obciążenia podmiotów gospodarczych, należy zachowywać równowagę między obciążeniami podatników a obowiązkami gminy w zakresie wykonywania ustawowych zadań własnych. Podatki i opłaty lokalne powinny cechować się stabilnością zasad opodatkowania i konsekwencją przyjętych rozwiązań polityki podatkowej. Chodzi o jasne i czytelne zasady stosowania preferencji podatkowych według przyjętych kryteriów, umożliwiających podatnikom długofalowe planowanie inwestycyjne. Należy pamiętać, iż bardziej szkodliwe dla rozwoju lokalnego są częste zmiany przepisów w zakresie preferencji fiskalnych niż wyższe podatki, ale stabilne zasady opodatkowania. Poprzez odpowiednio ustalone kryteria gmina dokonuje wsparcia tych podmiotów gospodarczych (kierunków rozwoju przedsiębiorczości), których charakter działania, przedmiot działania itd. są zgodne z planami rozwoju danej gminy i korzystne z punktu widzenia wzrostu jej długookresowej atrakcyjności gospodarczej i inwestycyjnej.

Z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości lokalnej i poprawy konkurencyjności gospodarczej i inwestycyjnej danej gminy kryteriami decydującymi o zastosowaniu danej formy preferencji mogą być:

- kryterium przedmiotu działania (preferencje udzielane są podmiotom zajmującym się określonym rodzajem działalności);
- kryterium czasu działania (preferencje udzielane są nowo powstałym podmiotom gospodarczym);
- kryterium nowych miejsc pracy (preferencje stosowane są dla podmiotów tworzących nowe miejsca pracy. Dotyczyć to może zarówno nowo powstających podmiotów gospodarczych, jak i firm już istniejących i powiększających zatrudnienie);
- kryterium restrukturyzacji (preferencje stosowane są w przypadku kryzysu firmy szczególnie istotnej i ważnej dla lokalnej gospodarki);
- kryterium wielkości (preferencje mogą być stosowane według kryterium wielkości firmy mierzonej liczbą zatrudnionych pracowników, wartością sumy aktywów bilansu czy wartością rocznej sprzedaży netto dóbr, usług i wyrobów);
- kryterium lokalizacji (preferencje mogą dotyczyć firm o określonej lokalizacji przestrzennej);
- kryterium formy prawnej (preferencje dotyczą podmiotów gospodarczych o określonej formie prawnej);
- kryterium nakładów inwestycyjnych (preferencje stosowane są wobec podmiotów o najwyższych nakładach inwestycyjnych, liczonych w stosunku do roku poprzedzającego rok zastosowania preferencji);

- kryterium lokalizacji przestrzennej (preferencje przyznawane są podmiotom dokonującym inwestycji na obszarach uznanych przez władze gminy za inwestycyjnie ważne – zgodnie z danym planem zagospodarowania przestrzennego).

Oczywiście wymienione kryteria można stosować łącznie, można wybierać niektóre z nich, tworząc swoistego rodzaju kombinacje różnych kryteriów z punktu widzenia rozwoju gospodarczego danej gminy.

Finansowe instrumenty budżetowego oddziaływania gminy na rozwój przedsiębiorczości i konkurencyjność gospodarczo-inwestycyjną można rozpatrywać z punktu widzenia ich skuteczności i efektywności. Nie jest to jednak łatwe zadanie. Określenie skuteczności stosowanych przez gminę instrumentów podatkowych czy wydatków inwestycyjnych wymaga szczególnej analizy skutków wywoływanych przez nie zmian zarówno w poszczególnych podmiotach gospodarczych, jak i w skali całej zbiorowości. Analiza taka nie zawsze jest możliwa, a ponadto jest bardzo kosztowna. Podobnie wiele problemów sprawia badanie stopnia efektywności. Oprócz właściwej diagnozy, konieczny jest ilościowy pomiar tych zidentyfikowanych zmian, które mają charakter jakościowy. Bardzo trudno jest zmierzyć wpływ na rozwój danej gminy np. liczby nowych pracowników zatrudnionych w danej firmie, pojawienia się nowej firmy itd. (Sztando 2001, s. 153) Można jednak wskazać na badania skuteczność i efektywności oddziaływania władzy lokalnej na przedsiębiorczość i lokalną konkurencyjność gospodarczo-inwestycyjną (Sztando et al. 1995).

## Literatura

- Bąk M., Grabowski M., Kulawczuk P., Nowicki N., Wargacki M., Wojnicka E., 2001, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Warszawa: PARP.
- Bieńkowski W., 2000, „Polityka przemysłowa jako metoda poprawy konkurencyjności” (w:) *Strategia rozwoju przemysłu w Polsce na przelomie wieków*, ZN WSFiZ w Białymstoku, nr 3.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., 1998, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa: Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Chesnais F., 1998, „Technical co-operation agreements between firms”, *STI-Review*, nr 4.
- Dziewulski W., 1997, *Obligacje komunalne jako dodatkowe źródło finansowania inwestycji gminnych*, materiał szkoleniowy, ARK.
- Etel L., 2003, „Zwolnienia generalne i przedmiotowe w uchwałach rad gmin”, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 9(31), Warszawa: Taxpress s.c.
- Grosse T., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy DST – 41008/01, nr ewid. 29/2002/P01/112/KAP, Warszawa 2002.
- Jużwicka A., 2003, „Wpływ przepisów o pomocy publicznej na podatników i na korzystanie z ulg podatkowych” (w:) A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Lublin: UMCS.
- Karpińska-Mizielińska W., Smuga T., 1996, „Instytucje infrastruktury rynku w kreowaniu rozwoju regionalnego”, *Gospodarka Narodowa*, nr 11.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Niedzielski A., Tomalak M., 2003, *Finansowe skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Patrzalek L., 2000, *Finanse samorządowe*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Prusek A., 1995, *Strategia rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Regional Assessment Report. Towards a Knowledge-Based Economy*, 2002, New York–Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Rozwój przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość i inicjatywy lokalne*, 1995, OECD, polskie wydanie FISE, Warszawa.
- Smallbone D., *SMEs and Regional Economic Development: Developing a Policy Agenda*, 1994, maszynopis powielony, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Suarez-Villa L., 1987, „Entrepreneurship in the space-economy”, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, nr 1.
- Szewczuk A., 2003, „Czy polski system wspiera rozwój lokalny?” (w:) A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Lublin: UMCS.
- Sztando A., 2001, „Konkurencyjność gospodarza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej” (w:) *Konkurencyjność miast i regionów*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Sztando A., Bohdziewicz P., Borkowska S., 1995, *Lokalna polityka na rynku pracy – na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź: Uniwersytet Łódzki – Ośrodek Naukowo-Badawczy Ekonomiki Pracy i Stosunków Przemysłowych.
- Trojanek M., 1994, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań: Akademia Ekonomiczna.

*Tomasz Wołowicz*

## **FINANCIAL INSTRUMENT OF SUPPORTING THE ENTERPRISE BY PARISHES**

Parishes possess a wide selection of instruments for stimulating the development of entrepreneurship, unfortunately the instruments are rarely used as part of a complex, well thought-out strategy that brings about multi-level results. The instruments for entrepreneurship stimulation belong to two major categories: financial and non-financial. One of the primary reasons for investors to select a particular parish can be the existence of a planned and long-term fiscal policy, connected to a stable system of tax preferences in taxes and local fees, and an active strategy for parish investment expenditures. Creating positive conditions for the emergence of new enterprises is the best source of social-economical activation of the local population.