

ROBERT MUSIAŁKIEWICZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Małgorzata Cilak, „Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny. Problematyka prawnofinansowa”

TNOiK, Toruń 2013, ISBN 978-83-7285-694-4, ss. 368.

W rozważaniach nad gospodarką, a w szczególności nad zjawiskiem rozwoju gospodarczego, dość często pomija się bądź marginalizuje rolę jednostek samorządu terytorialnego, błędnie utożsamiając kształtowanie relacji państwo – gospodarka wyłącznie z centralnymi organami administracji rządowej. Przedmiotem szerokiej dyskusji jest zakres i rola państwa w obszarze legislacji, regulacji, dystrybucji itp., znacznie mniej uwagi przedstawiciele nauki różnych dyscyplin poświęcają możliwościom i problematyce jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju gospodarczego. Samorząd terytorialny również dysponuje instrumentami wspierania rozwoju. Należy do nich zaliczyć instrumenty o charakterze finansowym dotyczące m.in. podatków, opłat, dotacji oraz instrumenty niemające charakteru finansowego m.in. związane z tworzeniem prawa

miejscowego. W tym kontekście pozytywnie należy się odnieść do książki Małgorzaty Cilak *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny*. Publikacja dotyczy problematyki prawno-finansowych instrumentów wspierania lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego przez samorządy. Są to instrumenty mające postać rozwiązań głównie wynikających z przepisów prawa podatkowego i prawa finansowego.

We wstępie autorka stawia wiele pytań, m.in. jakie instrumenty wspierania rozwoju funkcjonują obecnie, a jakie mogłyby jeszcze funkcjonować w samorządach, skąd samorządy biorą środki na własny rozwój, czy stosowanie instrumentów długu publicznego powinno być głównym sposobem pozyskiwania środków na cele rozwojowe, w jaki sposób samorządy dysponują środkami budżetowymi, czy i jak stosują konkretne instrumenty prawa finansowego jako środka osiągnięcia konkretnych celów rozwojowych? W poszukiwaniu odpowiedzi autorka stosuje głównie metodę językowo-logiczną opierając się na stanie *de lege lata* oraz korzystając z bogatej literatury. Uwzględnia również metodę historyczną, przedstawiając rozwiązania prawne wybranych aspektów dochodów podatkowych samorządu i zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd w II RP.

Publikacja składa się z ośmiu rozdziałów. Układ pracy i tok prowadzonych rozważań są spójne i logiczne. Dwa pierwsze rozdziały mają charakter czysto teoretyczny i stanowią wstęp do dalszych szczegółowych rozważań. Zostały one poświęcone charakterystyce pojęcia rozwoju gospodarczego, roli władzy publicznej w rozwoju gospodarki i przysługujących jej instrumentów oraz zdefiniowaniu i klasyfikacji instrumentów prawno-finansowych. Definiując pojęcie instrumentu prawno-finansowego, autorka wskazuje na problematyczną relację w doktrynie pomiędzy pojęciami instrumentu prawno-finansowego i instytucji prawno-finansowej.

W rozdziale trzecim autorka przedstawia charakterystykę prawną rządowych instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy, do których zalicza politykę podatkową, system dotacji i subwencji, poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa, aktywność inwestycyjną państwa, specjalne

strefy ekonomiczne, agencje rządowe, fundusze celowe, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, fundusze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego, przedsiębiorstwa państwowe i spółki Skarbu Państwa. Treść omawianego rozdziału nie do końca wpisuje się w tytuł omawianej publikacji, której przedmiotem jest analiza instrumentów samorządowych, nie zaś rządowych. Niemniej jak sama autorka wskazuje we wstępie, charakterystyka instrumentów rządowych uzupełnia analizę instrumentów prawno-finansowych pozostających w gestii jednostek samorządu terytorialnego, przez co łatwiej umiejscowić instrumenty stosowane przez samorząd w całokształcie instrumentów państwowych.

Kolejny (czwarty) rozdział zawiera analizę instrumentów z zakresu podatków lokalnych. Autorka opisuje przesłanki wprowadzenia przez rady gminy ulg i zwolnień podatkowych, uwzględniając takie problemy jak: ustalanie stawki podatku w wysokości 0 zł, stosowanie zwolnień mieszanych o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, wprowadzenie zwolnień częściowych. Autorka odwołuje się do orzeczeń sądowych oraz wskazuje na praktyczne przykłady stosowania omawianych instrumentów. Rozważania uzupełnia charakterystyka instrumentów określonych w Ordynacji podatkowej oraz analiza pomocy publicznej o charakterze podatkowym. Na aprobatę zasługują uwagi dotyczące wymogu staranności przestrzegania procedur przy stosowaniu podatkowej pomocy publicznej, w tym możliwe konsekwencje w postaci eliminowania z obrotu wadliwych uchwał rad gmin i obowiązku zwrotu przez przedsiębiorcę kwot udzielonej pomocy.

W rozdziale piątym przedstawione zostały instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez jednostki samorządu gospodarczego w zakresie wydatków budżetowych. Analizę poszczególnych instrumentów poprzedza prawna charakterystyka zadań i wydatków samorządowych oraz rozważania nad problemem prawnych podstaw dokonywania wydatków. Autorka słusznie zwraca uwagę na to, iż wykorzystanie budżetu w zarządzaniu jednostką jest możliwe w większym stopniu w odniesieniu do wydatków budżetu niż w odniesieniu do jego dochodów. Do instrumentów, które mogą pełnić funkcje stymulujące rozwój gospo-

darczy samorządu, zalicza: planowanie wieloletnie wydatków jako instrument dla prowadzenia polityki inwestycyjnej, transfery pieniężne z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla samorządowych zakładów budżetowych, spółek wodnych i spółek komunalnych, środki pochodzące z Funduszu Pracy pozostające w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego.

Szósty rozdział M. Cilak poświęca instrumentom rozwoju gospodarczego stosowanym przez samorządy w dziedzinie długu publicznego i deficytu budżetowego oraz instytucjom bankowo-kredytowym samorządu. Większa część rozdziału dotyczy problemów teoretycznych samorządowego długu i deficytu publicznego. Autorka kolejno omawia instrumenty zaciągania długu przez samorządy – kredyty bankowe, pożyczki, obligacje. Stosunkowo niewiele uwagi poświęcono w tym miejscu znaczeniu długu i deficytu budżetowego dla rozwoju gospodarczego, ograniczając się do uwag o związku deficytu i długu publicznego z pozyskiwaniem środków na potrzeby inwestycyjne samorządu oraz zagrożeniami związanymi z nadmiernym zadłużaniem samorządów. Istotnymi problemami, z punktu widzenia tematu publikacji, poruszonymi w tym rozdziale są działalność funduszy poręczeniowych i pożyczkowych oraz znaczenie banków samorządowych i komunalnych kas oszczędnościowych. Autorka, opierając się głównie na koncepcjach A. Borodo, wskazuje na potrzebę istnienia komunalnych instytucji bankowych jako ważnego elementu uzupełniającego system kredytowy dla jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale siódmym autorka porusza problematykę prawnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. Analizę stanu *de lege lata* poprzedza charakterystyka działalności gospodarczej w II RP oraz opis zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez związki lokalne we Francji. W zakresie obecnych uwarunkowań autorka najpierw definiuje podstawy prawne prowadzenia działalności gospodarczej, odwołując się głównie do ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o samorządzie gminnym i wskazując na konieczność wyodrębnienia zadań o charakterze użyteczności publicznej. Następnie przedstawia formy organizacyjno-prawne samorządowej działalności go-

spodarczej, wyszczególniając sposoby wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej. Porusza również problem stosowania przez samorząd przepisów Prawa zamówień publicznych w odniesieniu do własnych spółek i zakładów, w tym wskazując na możliwości wyłączenia stosowania procedur zamówień publicznych. W dalszej części autorka poddaje analizie działalność gospodarczą związków komunalnych, zasady partnerstwa publiczno-prywatnego oraz konfrontuje działalność gospodarczą samorządu z regulacjami UE w sprawie pomocy publicznej.

Ostatni (ósmy) rozdział poświęcono rozważaniom nad zasadami wydatkowania środków z budżetu UE i roli samorządów województw w tym procesie. Autorka na wstępie dokonała charakterystyki środków finansowych ze źródeł zagranicznych, zwracając uwagę na kompetencje samorządów województw w zakresie tworzenia strategii rozwoju i regionalnych programów operacyjnych. Podjęła ona również próbę oceny charakteru prawnego kontraktu wojewódzkiego, uchwały o strategii rozwoju województwa, Regionalnego Programu Operacyjnego, decyzji stanowiących podstawę dofinansowania projektu, decyzji o zwrocie środków oraz formy prawnej korekt finansowych.

Recenzowaną publikację można określić jako pogłębione teoretyczne studium nad realizacją funkcji stymulacyjnej w zakresie rozwoju gospodarczego przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście dostępnych instrumentów prawnofinansowych. Autorka dowodzi, że gromadzeniu i wydatkowaniu samorządowych zasobów finansowych towarzyszyć powinna troska o lokalny rozwój gospodarczy. W zależności od tego, z jakich źródeł samorząd terytorialny czerpie dochody oraz na jakie cele wydatkuje zgromadzone środki pieniężne, oddziałuje na rozwój lub zahamowanie określonych dziedzin gospodarczych, ogranicza lub pobudza rozszerzenie inwestycji. Omawiana praca dowodzi, że lokalny rozwój gospodarczy poddany wahanom koniunkturalnym nie powinien być przyjmowany biernie przez jednostki samorządu terytorialnego.

W publikacji ujęto wszystkie szczeble jednostek samorządu terytorialnego, co z uwagi na dość duże zróżnicowanie zadań i kompetencji poszczególnych jednostek prowadzi do pytania, czy nie czytelniejsza byłaby analiza instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego przysługu-

jących wyłącznie gminom. Autorka wyraźnie zaznacza, że omawiane instrumenty prawno-podatkowe mają wyłącznie gminy. We wstępie wskazuje również na to, że na rynku wydawniczym dotychczas nie było pozycji opisującej całokształt instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego przez jednostki samorządu terytorialnego i tu prawdopodobnie należy się doszukiwać niewątpliwie szerokiego wachlarza omawianych zagadnień.

Autorka nie różnicuje omawianych instrumentów z perspektywy ich istotności na pobudzenie rozwoju gospodarczego. Podobną uwagę poświęca najczęściej stosowanym ulgom i zwolnieniom podatkowym oraz tym instrumentom, które mają pośredni i relatywnie niewielki wpływ na stymulowanie rozwoju gospodarczego. W konsekwencji takie instrumenty jak kształtowanie polityki podatkowej, czy zagadnienia z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego zostały omówione dość wąsko. Niemniej nie należy tego traktować jako wady, a jedynie konsekwencję przyjętych przez autorkę założeń.

Na aprobatę zasługuje uwzględnienie i analiza problematyki pomocy publicznej w działalności samorządów terytorialnych. Jednym z celów UE jest stworzenie jednolitego wewnętrznego rynku gospodarczego, na którym panują zbliżone warunki działania przedsiębiorców bez względu na kraj członkowski ich pochodzenia. Oznacza to, że transfer środków publicznych lub rezygnacja z należnych zasobów budżetowych podlegają określonym zasadom prawnym, których interpretacja nierzadko nastrocza jednostkom samorządu terytorialnego wiele trudności. Autorka przełamuje te bariery, omawiając warunki pomocy publicznej w kontekście stosowania przez organy gminy uprawnień w zakresie podatków, dokonywania wydatków budżetowych na rzecz przedsiębiorców oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd. Istotnym zagadnieniem poruszone przez autorkę, jak się wydaje, nieco pomijanym obecnie w dyskusji prawniczej, jest zaczerpnięcie z systemu prawnego II RP idei funkcjonowania komunalnych instytucji bankowych. Należy się przychylić do wyrażonych poglądów stanowiących o celowości tworzenia bankowo-oszczędnościowych instytucji samorządowych i ich wpływie na rozwój lokalny i regionalny.

Publikacja *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane przez samorząd terytorialny* to udana próba systemowego przedstawienia wielorakich możliwości prawno-finansowych prowadzenia polityki przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie współpracy z lokalnym i regionalnym sektorem przedsiębiorstw w celu stymulowania wzrostu gospodarczego. Samorząd terytorialny w Polsce działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W celu realizacji zadań własnych może korzystać ze względnie dużej swobody przy określaniu form realizacji tych zadań. W zakresie stymulacji wzrostu gospodarczego głównym narzędziem oddziaływania powinien być system finansowy. Nierzadko w samych jednostkach samorządu terytorialnego przyjmuje się i utrwała postawę roszczeniową w stosunku do podmiotów gospodarczych oraz przejawia się niechęć do krytycznego oglądu własnych poczynań jako podmiotu mogącego wpłynąć na kreowanie polityki rozwojowej. Nadal przedkładana jest funkcja fiskalna nad stymulacyjną. Omawiana książka neguje taką postawę, wychodzi naprzeciw potrzebom tych jednostek samorządu terytorialnego, które poszukują rozwiązań prawno-finansowych w celu wspierania rozwoju gospodarczego.