

## 9.

### Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce

Wieloletnie funkcjonowanie mechanizmu wsparcia inwestorów w formie zwolnień z podatku (najczęściej dochodowego oraz od nieruchomości, rzadziej opłat lokalnych i podatków będących w gestii samorządów lokalnych), a także sugestie NIK (2010) skłaniają do weryfikacji efektywności realizowanej pomocy publicznej w SSE. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie metody oceny efektywności pomocy publicznej przyznawanej w SSE w Polsce oraz wyników przeprowadzonych szacunków i obliczeń. Z uwagi na możliwe różne podejścia do zagadnienia efektywności, bezpośrednio uwagę skupiono na dwóch aspektach pomocy publicznej, tj. (1) ujęciu efektywności ekonomicznej z perspektywy budżetu państwa i wybranych instytucji sektora publicznego oraz (2) celach ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych.

#### 9.1. Problematyka pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE

W literaturze przedmiotu istnieje szereg zróżnicowanych podejść do zagadnienia efektywności w analizach ekonomicznych. Przykładowo, efektywność w sensie Pareto jest utożsamiana z taką alokacją zasobów, w której niemożliwa jest poprawa sytuacji określonych jednostek bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innych podmiotów. W rozszerzonej definicji efektywności Pareta-Koopmansa, opracowanej przez Charnesa, Coopera, Rhodesa (1978), *pełna efektywność jest osiągnięta przez jednostkę decyzyjną wtedy i tylko wtedy, gdy żadna pozycja zaangażowanych nakładów i uzyskanych efektów nie może być poprawiona bez pogorszenia jakiś innych nakładów lub efektów* (Kozuń-Cieślak 2011). Zgodnie z podejściem zaproponowanym przez Samuelsona i Nordhaua, efektywność odnosi się natomiast do *takiego użytkowania zasobów, które przyczynia się do osiągnięcia maksymalnego poziomu satysfakcji możliwego przy danych nakładach i technologii* (Samuelson, Nordhaus 2004).

Efektywność jest niekiedy rozpatrywana w powiązaniu z celami ustanowienia określonych instytucji. Warto zaznaczyć, że organizacja jest tym efektywniejsza, im bardziej – poprzez swoje działania – zmierza do realizacji celów jej

powstania (Pawłowski 2007). W tym przypadku efektywność odnosi się do ujęcia systemowego rozpatrywanej kategorii, tj. analizy stopnia osiągnięcia celów funkcjonowania organizacji (Sudit 1996).

Efektywność jest ujmowana jednak najczęściej jako rezultat określonej relacji alokowanych nakładów do osiągniętych efektów (Guziejewska 2008; EC 2000; EC 2006). W tym przypadku pojęcie efektywności jest tożsame z kategorią efektywności ekonomicznej (inaczej określanej jako skuteczność lub ekonomiczność), która przedstawia zysk (lub korzyść) z pewnej różnicy relacji nakładów i efektów (Pawłowski 2007). Efektywność ekonomiczna<sup>1</sup> ukazuje taki sposób organizowania dostępnych zasobów, w którym przy możliwie niskim ich wykorzystaniu udaje się w możliwie najlepszy sposób zaspokajać potrzeby ludzkie (Holtz-Eakin 2000). Dla przedsiębiorstwa produkcyjnego oznacza to minimalizację kosztów wytworzenia jednostki towaru poprzez odpowiednią organizację działań produkcyjnych.

Pewną specyficzną formą analizy efektywności jest badanie efektywności sektora publicznego, które wymaga obserwacji przede wszystkim przepływów pieniężnych między adresatami działań realizowanych przez podmioty publiczne oraz samych jednostek publicznych. Efektywność pomocy publicznej jest bowiem w dużym stopniu uwarunkowana trafnością doboru oraz prawidłowością skonstruowania instrumentów pieniężnych (Sochacka-Krysiak 2009). Dlatego w tym aspekcie istotna jest kontrola zrealizowanych wydatków, które pozwalają na kształtowanie użyteczności społecznej z alokowanych środków publicznych.

Wsparcie, jakie mogą uzyskać przedsiębiorcy na terenie specjalnych stref ekonomicznych, jest pewną formą pomocy publicznej, skoncentrowanej przestrzennie (na obszarze stref) i ograniczonej do zakresu działalności przyznanej w zezwoleniu na prowadzenie działalności w SSE. Do udogodnień z jakich mogą skorzystać przedsiębiorcy można zaliczyć zarówno korzyści mierzalne, jak i niemierzalne (niełatwe do pomiaru lub obejmujące braki w gromadzeniu odpowiednich danych), co utrudnia przeprowadzenie analizy w rzetelny sposób.

---

<sup>1</sup> Istotnym punktem wyjściowym rozważań dotyczących efektywności ekonomicznej jest koncepcja efektywności technicznej (nazywanej również technologiczną). Odnosi się ona do przetwarzania dostępnych zasobów w wytworzone produkty. Zgodnie z podejściem zaproponowanym przez Koopmansa, wektor nakładów-wyników jest technicznie efektywny w sytuacji, gdy wzrost któregośkolwiek nakładu lub spadek jakiegokolwiek wyniku jest możliwy tylko poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu (Koopmans 1951). Ocena efektywności ekonomicznej jest zdeteminowana przez różnicę między wynikiem relacji rezultaty/nakłady w poszczególnych podmiotach w porównaniu do wzorca (uzyskiwanego empirycznie lub teoretycznie) (Kozuń-Cieślak 2011). W tym ujęciu, zarówno dla gospodarki, jak i podmiotu gospodarczego, efektywność techniczna identyfikuje zdolność optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów przy orientacji na: minimalizację nakładów (przy określonej wielkości wyników) lub na maksymalizację osiąganych wyników (przy danym poziomie nakładów) (Kijek 2011). Efektywność techniczna jest m.in. uwarunkowana wielkością przedsiębiorstwa i opiera się na technologicznych możliwościach produkcyjnych.

Główną formą pomocy publicznej w SSE jest zwolnienie z podatku dochodowego na prowadzenie działalności gospodarczej (od osób fizycznych lub prawnych) do pewnej **wysokości**<sup>2</sup>. W niektórych przypadkach jednakże przedsiębiorcy mogą na terenie SSE uzyskać również zwolnienie z opłat i podatków lokalnych pozostających w gestii samorządów lokalnych (np. od nieruchomości, podatku rolnego, transportowego, opłaty adiacenckiej, opłat z tytułu wyłączenia gruntów) lub bezpośrednią pomoc kierowaną przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) do ogółu przedsiębiorców (np. pomoc *de minimis*, pomoc doradcza, pomoc inwestycyjna, pomoc szkoleniowa), czy też wybranych podmiotów w kraju (pomoc indywidualna). Przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie SSE mają dodatkowo możliwość skorzystania z dofinansowania nowej inwestycji w ramach Funduszu Strefowego, programów strefowych, wieloletnich programów wsparcia. Należy zatem zauważyć, że zasób dostępnych zachęt jest bardzo szeroki i cechuje się licznym udziałem różnych podmiotów oferujących pomoc publiczną.

Do pozostałych korzyści, na jakie mogą liczyć inwestorzy, należy zaliczyć m.in. uzbrojone tereny pod inwestycje, gotowe obiekty do wynajmu, pomoc prawną, pomoc w kontaktach z władzami lokalnymi, uzbrojenie gruntów na koszt zarządzającego SSE, zapewnienie dostawy mediów oraz w wybranych przypadkach: możliwość zakupu nieruchomości po preferencyjnej cenie, realizację inwestycji (wynikającą z zawartych umów) przez SSE, samorząd lub gestorów mediów, możliwość uzyskania zwolnień w zakresie partycypacji kosztów zarządzania strefą, rozbudowy jej infrastruktury itp. Są to najczęściej przejawy pomocy niepublicznej skierowanej do przedsiębiorców.

Czynnikami istotnie ograniczającymi możliwości poznawcze badań nad pomocą publiczną w SSE są przede wszystkim znaczące braki w gromadzeniu i publikacji wszystkich informacji potrzebnych do ustalenia faktycznie uzyskanej pomocy przez przedsiębiorstwa działające na terenie specjalnych stref ekonomicznych (NIK 2010, 2012) oraz trudności w uzyskaniu „wrażliwych” danych finansowych i podatkowych bezpośrednio od przedsiębiorców. Jest to problem szczególnie ważny z uwagi na liczbę podmiotów udzielających pomocy oraz zakres pomocy publicznej, odnoszący się w wielu przypadkach również do ogółu przedsiębiorstw w kraju lub firm zlokalizowanych na terenie poszczególnych JST. Inna trudność wynika z konieczności rachunkowego wydzielenia zgodnie z przyznanym zezwoleniem części działalności prowadzonej na terenie SSE z ogółu dochodów czy kosztów przedsiębiorstwa. Niestety, z uwagi na tajemnicę statystyczną oraz sposób zbierania danych przez GUS (identyfikato-

---

<sup>2</sup> Wielkość pomocy publicznej jest uwarunkowana wielkością przedsiębiorstwa, rodzajem wykonywanej działalności, lokalizacją podmiotu gospodarczego oraz kosztami nowej inwestycji lub dwuletnich kosztów utrzymania nowo zatrudnionych pracowników.

rem jest REGON)<sup>3</sup>, niemal niemożliwe jest (dla naukowca) dotarcie do danych jednostkowych (nawet pozbawionych cech identyfikujących poszczególne podmioty) lub agregatów dużej liczby przedsiębiorstw w zakresie działalności zgodnie z przyznanym zezwoleniem na terenie SSE<sup>4</sup>.

Funkcjonowanie SSE jest formą pomocy publicznej państwa, skierowaną do podmiotów działających na terenie strefy zgodnie z przyznanym zezwoleniem. Oddziałuje więc ona na efektywność funkcjonowania podmiotów na ich obszarze w porównaniu do tych nieobjętych wsparciem. Uzyskiwane niższe obciążenia podatkowe mogą zatem stanowić formę budowania przewagi konkurencyjnej i mogą implikować np. niższą cenę oferowanych przez jednostki z SSE produktów i usług (Kubin 2010).

Oddziaływanie pomocy publicznej powoduje kilka skutków obejmujących funkcjonowanie rynku, w tym (Ptaszyńska 2011): (1) zakłóca konkurencję, faworyzując pewne podmioty (objęte wsparciem) względem pozostałych, (2) wprowadza pewną korzyść (np. dotację) na warunkach lepszych niż rynkowe lub zwalnia z opłat, które przedsiębiorca powinien normalnie zapłacić, (3) jest przeznaczona dla wybranych podmiotów, (4) uszczupla wpływy budżetowe lub obciąża budżet, (5) oddziałuje na wymianę handlową poprzez faworyzowanie wybranych przedsiębiorstw/produktów. W przypadku SSE pojawiają się efekty uboczne realizowanej interwencji państwowej. Większość z nich jest niezamierzona, a skala ich oddziaływania nie jest dokładnie znana. Powoduje to dodatkowe trudności w pomiarze rzeczywistych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych i realizowanej na ich terenie pomocy publicznej, w szczególności na otoczenie społeczno-gospodarcze.

Do produktów ubocznych pomocy publicznej w SSE można zaliczyć określone efekty towarzyszące jej udzielaniu (Farole 2011; Kubin 2010; Liszkowska 2010; Makieła 2003; Smętkowski 2002):

- *biegu jałowego*, zgodnie z którym niektóre inwestycje powstałyby w danym regionie również w przypadku, gdyby na ich terenie nie funkcjonowały strefy. W tym przypadku realizowana pomoc publiczna cechuje się niską efektywnością jej zastosowania, bowiem nie jest głównym czynnikiem rozpatrywanym w procesie lokalizacji nowej inwestycji, a stanowi jedynie dodatkową (pytanie czy konieczną) korzyść dla przedsiębiorcy;
- *wypierania*. Selektywne oddziaływanie pomocy publicznej zaburza naturalnie funkcjonującą konkurencję na rynku, traktując nierówno podmioty z terenu SSE oraz spoza strefy. Zwolnienia podatkowe wpływają na ograniczenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, przez co mogą one oferować

<sup>3</sup> Problem powstaje w sytuacji, gdy jedno przedsiębiorstwo posiada więcej niż dwa miejsca działalności (np. w strefie i poza nią) lub prowadzi tylko część działalności zgodnie z przyznanym zezwoleniem.

<sup>4</sup> Takimi danymi dysponują urzędy skarbowe, które jednak nie przygotowują ww. agregatów przedsiębiorstw działających w SSE.

woje produkty po niższych cenach. To z kolei może stać się podstawą do wypierania z rynku przedsiębiorstw pozostających poza wpływem pomocy publicznej;

- *substytucji*, oznaczającego stopniowe przenoszenie działalności wykonywanej do tej pory poza strefą na jej obszar (i zgodnie z przyznanym zezwoleniem) przy ograniczaniu lub likwidacji dotychczasowej działalności poza obszarem uprzywilejowanym. Jest to uwarunkowane dodatkowymi korzyściami z lokalizacji inwestycji w SSE, które pozwalają czerpać korzyści przede wszystkim ze zwolnień podatkowych, a niekiedy i dodatkowego wsparcia ze strony samorządów lokalnych;
- *enklawy*, zgodnie z którym strefy są wyizolowanymi obszarami względem gospodarki regionu. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorcy korzystający ze zwolnień podatkowych oraz dostępu do taniej siły roboczej współpracują jedynie z podmiotami gospodarczymi spoza regionu (zamówienia środków produkcji, materiałów, półfabrykatów oraz wysyłanie produktów gotowych na rynki zewnętrzne). Strefa staje się wtedy pewną enklawą, w bardzo ograniczony sposób powiązaną z gospodarką regionu. Korzyści z funkcjonowania strefy w takich okolicznościach ograniczają się w zasadzie do zmniejszenia poziomu bezrobocia w danym regionie<sup>5</sup>.

Istnieją też dodatkowe utrudnienia w dokonaniu sumarycznej oceny efektywności instrumentu pomocy publicznej w SSE. Są to przede wszystkim częste zmiany w zakresie i wielkości udzielanej pomocy publicznej, po części uwarunkowane akcesją Polski do Unii Europejskiej i wynikającą z tego faktu koniecznością ujednoczenia przepisów prawa. W innych przypadkach początkowo dobrze oceniane założenia prawne z czasem (w wyniku wprowadzanych zmian) uległy znaczącej erozji (Jarczewski 2012). Przejawiało się to systematycznym ograniczaniem realizacji celów ustanowienia SSE w wyniku nasilającego się „rynkowego” doboru lokalizacji nowych podstref, które coraz rzadziej spełniały kryteria obszarów wymagających wsparcia, a częściej były reakcją na specyficzne wymogi inwestorów. Stąd niska skuteczność SSE jako instrumentu polityki regionalnej (Godlewska-Majkowska 2009).

## 9.2. Metoda pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE

Przeprowadzenie pomiaru oceny efektywności pomocy publicznej w SSE może przebiegać wg zróżnicowanych scenariuszy postępowania. Czynnikiem odróżniającym może być zarówno cel dokonywanej analizy, jej zakres, jak

<sup>5</sup> Zdaniem Aggarwal (2007), nie można traktować SSE jako wyizolowanych obszarów, na których efekty rozlewania są ograniczone do minimum lub nie występują wcale. Podczas przepływu siły roboczej do obszarów poza SSE, a także gdy przedsiębiorcy zakładają nowe oddziały poza SSE lub współpracują z innymi podmiotami (na różnych płaszczyznach), efekty rozlewania mają miejsce.



i stopień, w jakim uwzględnia się czynniki pozostające poza bezpośrednią kontrolą badacza, ale wpływające na zachowania i funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Zakres możliwej do przeprowadzenia analizy jest warunkowany dostępnością danych, co w przypadku oceny efektywności pomocy publicznej jest zadaniem dodatkowo utrudnionym z uwagi na charakter potrzebnych informacji (dane podatkowe i finansowe). Bardzo istotne jest precyzyjne określenie wielkości alokowanych nakładów i osiągniętych efektów (Filipiak 2011). Jednakże jeszcze do niedawna niedostępne były szczegółowe informacje na temat całkowitej pomocy publicznej (i niepublicznej) udzielonej przedsiębiorcom na terenie SSE (por. NIK 2009). „Osiągalne” dane obejmowały w zasadzie jedynie wielkość zwolnienia z podatku dochodowego, stanowiącego tylko część pomocy udzielonej przedsiębiorcom. Szczegółowa analiza efektywności powinna natomiast uwzględniać również pomoc udzieloną przedsiębiorcom przez jednostki samorządu terytorialnego (w tym wysokość zwolnienia z podatku od nieruchomości, środków transportowych, podatku rolnego itp.), które często są dodatkowymi zachętami stosowanymi przez lokalne władze. Wieloletnie programy wsparcia oraz dofinansowanie nowych inwestycji w ramach Funduszu Strefowego to kolejne elementy pomocy państwa dla przedsiębiorstw zlokalizowanych w SSE. Inny wymiar stanowi pomoc niepubliczna oferowana przez podmioty zarządzające strefami, np. w postaci preferencji przy zakupie nieruchomości dla inwestorów (korzystnej ceny zakupu) czy uzbrojenia gruntów na własny koszt. Dodatkową niedogodność stanowi potrzeba uwzględniania także kosztów utworzenia oraz wyników finansowych działalności instytucji zarządzających strefami, co będzie wpływać na sumaryczny wynik ekonomiczny realizowanej interwencji publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych.

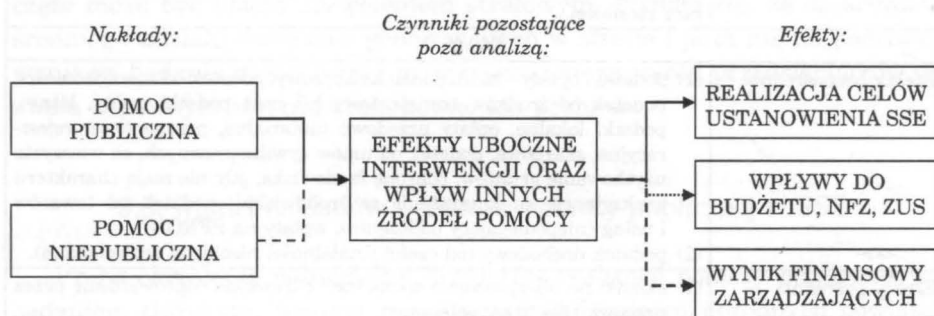
Dodatkowo, udzielaniu pomocy publicznej przedsiębiorcom w strefach towarzyszą pewne efekty uboczne interwencji (por. rozdz. 9.1), które oddziałują na otoczenie gospodarcze podmiotów objętych pomocą. Z uwagi na dość specyficzny charakter tych efektów trudno jest jednoznacznie ocenić ich skalę wpływu na gospodarkę regionu oraz wielkość wpływów generowanych do budżetu państwa. Próba oceny skali ww. efektów mogłaby w zasadzie stanowić oddzielny projekt badawczy.

Z uwagi na zróżnicowany zakres pomocy publicznej uzyskiwanej przez przedsiębiorców na terenie specjalnych stref ekonomicznych i jej wpływ na otoczenie społeczno-gospodarcze oraz budżet państwa (głównie uszczuplenia wpływów lub zwiększenia strony wydatkowej), zasadne wydaje się przeprowadzenie analizy efektywności tego instrumentu z uwzględnieniem co najmniej dwóch aspektów funkcjonowania stref. Przeprowadzone badanie zawiera więc ocenę efektywności tego instrumentu z punktu widzenia budżetu państwa oraz stopień osiągnięcia postawionych celów ustanowienia stref, co odpowiada

dwóm podejściom do efektywności, tj. efektywności ekonomicznej oraz efektywności w ujęciu systemowym.

W pierwszym przypadku przeprowadzona analiza dała szansę określenia efektywności (w ujęciu nakłady/efekty) stopnia, w jakim 1 zł zwolnienia podatkowego w SSE przyczynia się do wygenerowania określonych korzyści dla budżetu państwa (np. w formie wpływów z podatków, również od działalności przedsiębiorstw poza strefą, składek odprowadzanych na świadczenia społeczne itp.) oraz podatków i opłat na rzecz samorządów lokalnych. Celem drugiego podejścia była weryfikacja poziomu osiągnięcia poszczególnych celów powstania stref, na którą składały się wyniki badań bezpośrednich wśród zarządzających oraz analiza dostępnych danych statystycznych nt. efektów działalności SSE.

Całościowy model oceny efektywności funkcjonowania pomocy publicznej w SSE powinien uwzględniać wszystkie powyższe kategorie (rys. 26; tab. 21).



Objaśnienia: W pierwszym etapie oceny efektywności dokonano weryfikacji stopnia realizacji celów ustanowienia SSE (linia ciągła). Następnie analizę rozszerzono o wielkość wpływów bezpośrednio wygenerowanych przez przedsiębiorstwa do budżetu państwa oraz sektora publicznego (linia kropkowana). Ostatnim krokiem było poszerzenie zakresu analizy o pomoc niepubliczną udzieloną w SSE oraz wynik finansowy zarządzających SSE (linia przerywana). Analiza efektów finansowych została dodatkowo przeprowadzona w kilku wariantach.

Rys. 26. Model oceny efektywności pomocy publicznej w SSE

Źródło: opracowanie własne

Samo badanie jest w dużej mierze uwarunkowane dostępnością szczegółowych danych o wielkości zaangażowanych środków finansowych na realizację pomocy publicznej oraz wielkości wpływów generowanych przez przedsiębiorstwa i od zatrudnionych w nich pracowników. Trudności w dostępie do danych o całkowitej wielkości pomocy udzielonej przedsiębiorstwom na terenie SSE przez różne instytucje bezpośrednio warunkowały zakres analizy. Zdecydowano się ograniczyć okres badania do lat 2006-2010, co pozwoliło na uwzględnienie zarówno pomocy publicznej, jak i niepublicznej udzielonej przedsiębiorcom w SSE. W tym celu wykorzystano dane zawarte w raporcie NIK (2012).

Tabela 21

Kategorie składowe oceny efektywności ekonomicznej pomocy publicznej w SSE

Kategorie	Kategorie objęte analizą
<i>Nakłady</i>	
Pomoc publiczna	(1) zwolnienie z podatku dochodowego; (2) na terenie niektórych JST: zwolnienie z podatku od nieruchomości, wsparcie finansowe obejmujące wyposażenie miejsc pracy, refundacja kosztów poniesionych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnianiem bezrobotnych, zwolnienie z opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, dotacje, zwolnienia z opłaty adiacenckiej; (3) dofinansowanie nowej inwestycji z Funduszu Strefowego; (4) dotacje na inwestycje w ramach wieloletnich programów wsparcia (m.in. programów operacyjnych).
Pomoc niepubliczna	Sprzedaż nieruchomości poniżej wyceny, przygotowanie i uzbrojenie działki na koszt podmiotów zarządzających SSE, zapewnienie dostawy mediów, ulgi w opłatach za zarządzanie strefą oraz utrzymanie infrastruktury strefowej.
<i>Efekty</i>	
Efekty bezpośrednie	(1) podatki i opłaty – m.in. podatek akcyzowy, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych i inne podatki (rolny, leśny), podatki lokalne, opłaty urzędowe (notarialne, paszportowe, rejestracyjne, skarbowe, podatek od umów cywilnoprawnych, za wieczyste użytkowanie gruntów, ochronę środowiska, gdy nie mają charakteru sankcyjnego, za korzystanie ze środowiska), podatek od towarów i usług (niepodlegający odliczeniu), wpłaty na PFRON; (2) podatek dochodowy (od części działalności nieobjętej zezwoleniem).
Efekty pośrednie	(1) składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne odprowadzane przez pracowników przedsiębiorstw; (2) podatek dochodowy opłacany przez pracowników przedsiębiorstw; (3) składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawców.
VAT	VAT do zapłaty – VAT do zwrotu.
Wynik finansowy SSE	Wynik finansowy podmiotów zarządzających SSE w Polsce.

Źródło: opracowanie własne

Z drugiej strony, aby pozyskać dane o wysokości potencjalnych wpływów z przedsiębiorstw funkcjonujących w SSE, konieczne było opracowanie listy podmiotów posiadających ważne i aktywne zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie stref. Takie dane uzyskano od Ministerstwa Gospodarki. Następnie z grupy wszystkich przedsiębiorstw wyłączono te, które nie rozpoczęły działalności gospodarczej lub nie funkcjonowały już na rynku. W kolejnym kroku skonstruowano agregaty przedsiębiorstw posiadających ww. zezwolenie w rozpatrywanym horyzoncie czasowym i pozyskano dane od GUS. Z uwagi na konieczność zachowania tajemnicy statystycznej nie udało się zdobyć danych jednostkowych lub w podziale na poszczególne podstrefy, co ograniczyło zakres analizy do oceny wymiaru krajowego efektywności pomocy publicznej.



Opisana metoda zawiera pewne ograniczenia. Wynikają one przede wszystkim z niepełnych informacji o przedsiębiorstwach. Należy zauważyć, że nie wszystkie przedsiębiorstwa (zatrudniające powyżej 9 osób z określonych sekcji<sup>6</sup>) wypełniają obowiązek informowania GUS-u o swojej działalności. Dlatego ważne jest oszacowanie odsetka udziału ogółu badanej populacji, którego te dane dotyczą (i ewentualnie odniesienie ich do całej zbiorowości). Wykorzystanie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów lub urzędów skarbowych byłoby bardziej precyzyjne (tzn. obejmowałyby całą populację), jednak możliwości ich uzyskania są mocno utrudnione.

Pewnym ograniczeniem jest także sposób zbierania informacji o przedsiębiorstwach, zgodnie z którym do jednego numeru REGON są przypisane (w niektórych przypadkach) informacje o kilku oddziałach jednego przedsiębiorstwa lub całym zakresie działalności przedsiębiorstwa, podczas gdy tylko jej część może być objęta zezwoleniem strefowym. Wydaje się, że oszacowanie średniego udziału dochodów generowanych w strefie i poza nią na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorców pozwala w pewnym stopniu zredukować ten problem.

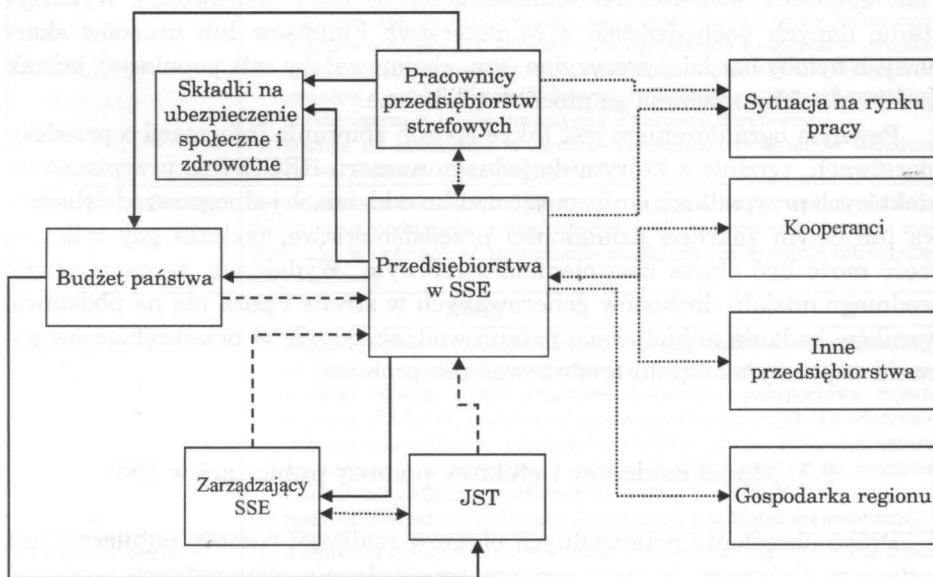
### 9.3. Model nakładów i efektów pomocy publicznej w SSE

Próba określenia potencjalnych efektów realizacji pomocy publicznej jest zadaniem złożonym, bowiem wymaga prześledzenia różnorodnych powiązań i relacji między przedsiębiorstwami strefowymi a państwem i otoczeniem gospodarczym. W szczególności istotne jest określenie kierunków przepływów finansowych między podmiotami objętymi pomocą publiczną a budżetem państwa i sektorem publicznym. Należy mieć na względzie również inne relacje między przedsiębiorstwami objętymi pomocą a ich otoczeniem społeczno-gospodarczym.

W modelu nakładów i efektów pomocy publicznej można zatem wyszczególnić co najmniej trzy kategorie relacji między przedsiębiorstwami objętymi pomocą a innymi uwzględnionymi w modelu podmiotami (rys. 27). Pierwszą grupą relacji są dotacje (lub zwolnienia podatkowe) kierowane do podmiotów objętych pomocą, które przedsiębiorstwa uzyskują bezpośrednio od państwa lub instytucji sektora publicznego, a także w postaci pomocy niepublicznej od

<sup>6</sup> Podmioty, w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej, prowadzące działalność zaklasyfikowaną do sekcji PKD: A (dz. 03), B-I, J (z wyłączeniem instytucji kultury mających osobowość prawną), L-N, P (z wyłączeniem szkolnictwa wyższego), Q (z wyłączeniem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej), R (z wyłączeniem instytucji kultury mających osobowość prawną), S; badaniem nie są objęte państwowe jednostki organizacyjne (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012*, Dz.U. 2011, nr 173, poz. 1030).

podmiotów zarządzających strefami. Druga grupa relacji to przepływy finansowe od przedsiębiorstw objętych pomocą do budżetu państwa i jednostek sektora publicznego. Trzecią stanowią inne powiązania z otoczeniem społeczno-gospodarczym przedsiębiorstw.



Objaśnienia: Linia przerywaną zaznaczono pomoc publiczną i niepubliczną, a ciągłą efekty pomocy publicznej. Linia kropkowaną oznaczono pozostałe powiązania.

Rys. 27. Model nakładów i efektów pomocy publicznej w SSE

Źródło: opracowanie własne

Przedsiębiorstwa działające zgodnie z przyznanym zezwoleniem mogą uzyskiwać pomoc od różnych podmiotów. Najczęściej są to jednak zwolnienia podatkowe lub dotacje udzielane bezpośrednio z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W ramach pomocy niepublicznej na funkcjonowanie przedsiębiorstw ma wpływ wsparcie pochodzące od podmiotów zarządzających strefami, które może m.in. obejmować preferencje cenowe przy zakupie nieruchomości, uzbrojenie gruntu, zwolnienia w opłatach na rzecz strefy. Niekiedy pewną pomoc (np. w uzbrojeniu gruntu) udzielają – w porozumieniu z podmiotami zarządzającymi strefami – jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach drugiej grupy powiązań należy wymienić efekty finansowe działalności przedsiębiorstw strefowych, na które składają się wpływy do budżetu państwa (w postaci podatków płaconych przez przedsiębiorców) i na

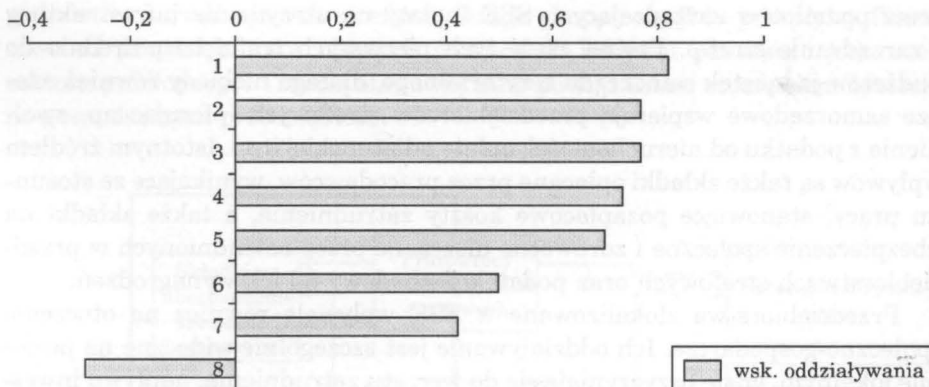
rzecz podmiotów zarządzających SSE (opłaty na utrzymanie infrastruktury i zarządzanie strefą). Pewna część tych pierwszych trafia bezpośrednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dlatego niekiedy również władze samorządowe wspierają przedsiębiorców strefowych (oferując np. zwolnienia z podatku od nieruchomości, opłaty adiacenckiej itp.). Istotnym źródłem wpływów są także składki opłacane przez pracodawców, wynikające ze stosunku pracy, stanowiące pozapłacowe koszty zatrudnienia, a także składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne uiszczane przez zatrudnionych w przedsiębiorstwach strefowych oraz podatek dochodowy od ich wynagrodzeń.

Przedsiębiorstwa zlokalizowane w SSE wpływają również na otoczenie społeczno-gospodarcze. Ich oddziaływanie jest szczególnie widoczne na poziomie lokalnym, gdzie przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia, napływu inwestycji kapitałowych oraz transferu technologii, a także zmniejszenia wydatków na pomoc społeczną (NIK 2009). Podmioty funkcjonujące w strefach pozytywnie oddziałują na rynek pracy, bo poprzez zgłaszanie popytu na tym rynku i tworzenie miejsc pracy przyczyniają się do ograniczenia liczby osób bezrobotnych. Dodatkowo, współpracując z innymi przedsiębiorstwami w regionie lub kraju, a także z uwagi na czerpanie korzyści z udzielonej pomocy publicznej, mogą oddziaływać na sytuację innych podmiotów na rynku, przyczyniając się do rozwoju kooperantów lub wypierania podmiotów bez pomocy publicznej. Z pewnością jednak cechuje je dodatni wkład w tworzenie regionalnego PKB, wzrost eksportu (por. Farole 2011), stymulowanie konkurencyjności podmiotów krajowych, a także przemian strukturalnych regionalnych gospodarek.

#### 9.4. Efektywność systemowa pomocy publicznej w SSE

Pomiar efektywności systemowej został przeprowadzony zarówno w oparciu o wyniki postrzegania realizacji celów ustanowienia SSE przez podmioty zarządzające tymi obszarami, jak i analizę danych o efektach działalności SSE. Z uwagi na liczebność celów utworzenia stref (i ich zmienność w czasie; por. rozdz. 5), zdecydowano się pogrupować je i zredukować do mniejszej liczby kategorii. W ocenie stopnia realizacji celów posłużyli się opiniami zarządzających strefami (por. rozdz. 8), przy czym dodatkowo wykorzystano wskaźnik oddziaływania<sup>7</sup> (rys. 28).

<sup>7</sup> Wskaźnik oddziaływania pozwala w sposób syntetyczny przedstawić różne odpowiedzi respondentów, które zostały umieszczone na przygotowanej wcześniej skali. Jego aplikacja pozwala w szczególności na ocenę postrzeganego stopnia realizacji poszczególnych celów utworzenia stref. Wskaźnik jest opisany wzorem:  $W = \sum_{i=1}^k \frac{w_i n_i}{kN}$ , gdzie  $W$  – wskaźnik ważności,  $i$  – indeks oceny,  $n_i$  – liczba wskazań danego celu na  $i$ -tym miejscu,  $k$  – maksymalna ocena celu w skali 1 do  $k$  (wskazanie kolejności celów oznacza przypisanie im ocen w odwrotnej kolejności),  $N$  – liczba respondentów, którzy udzielili



Cele ustanowienia SSE:

- 1 – tworzenie miejsc pracy na obszarach depresji gospodarczej;
- 2 – przyciąganie kapitału dla aktywizacji gospodarczej wybranych obszarów;
- 3 – zmniejszenie bezrobocia na obszarach mniej rozwiniętych;
- 4 – pozyskiwanie nowych technologii i wzrost liczby kwalifikowanych pracowników;
- 5 – zwiększenie współpracy gospodarki polskiej z zagraniczną;
- 6 – wzrost eksportu;
- 7 – zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury społecznej;
- 8 – zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych.

Rys. 28. Profil postrzegania stopnia realizacji celów ustanowienia SSE w opinii zarządzających strefami w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne

Analiza uzyskanych wartości wskaźników oddziaływania pozwoliła stwierdzić w większości przypadków wysoki postrzegany stopień realizacji założonych celów ustanowienia SSE. Zarządzający SSE wysoko ocenili zwłaszcza poziom osiągnięcia celów dotyczących: tworzenia miejsc pracy na obszarach depresji gospodarczej, przyciągania kapitału dla aktywizacji gospodarczej obszarów, zmniejszenia bezrobocia na obszarach mniej rozwiniętych, pozyskania nowych technologii, zwiększenia liczby kwalifikowanych pracowników oraz współpracy gospodarki polskiej z zagranicą. Wszystkie z ww. celów odznaczały się wysokim postrzeganym stopniem realizacji. Niższe oceny cechowały cele obejmujące: wzrost eksportu oraz zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury społecznej. Zgodnie z przyjętą metodą były to cele o umiarkowanym stopniu realizacji. Zarządzający ocenili natomiast jako niewystarczający wkład specjalnych stref ekonomicznych (i przedsiębiorstw zlokalizowanych na ich terenie) w zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych. Był to jedyny cel, który został oceniony jako niezrealizowany.

odpowiedzi na pytanie,  $w_i$  – ocena odpowiadająca miejscu  $i$ -tego celu. Wartość  $-1 \leq w < -0,5$  oznacza cel wysoce niezrealizowany,  $-0,5 \leq w < 0$  cel raczej niezrealizowany,  $w = 0$  cel nieistotny,  $0 < w \leq 0,5$  cel o umiarkowanym stopniu realizacji,  $0,5 < w \leq 1$  cel o wysokim stopniu realizacji (por. Kuzel 2005).

Postrzegany poziom realizacji celów funkcjonowania SSE należy ogólnie uznać za wysoki. W znakomitej większości przypadków dane statystyczne pozwalają potwierdzić wysoki stopień realizacji poszczególnych celów. Przykładowo, pod koniec 2011 r. przedsiębiorcy funkcjonujący w strefach zatrudniali 241,6 tys. osób, a największa koncentracja zatrudnionych przypadła na strefy: katowicką (ok. 20% zatrudnienia w SSE), wałbrzyską (ok. 13%) i tarnobrzeską (ok. 12%) (por. rozdz. 6).

Do końca 2011 r. wydano 1466 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, a przedsiębiorcy ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości 79,6 mld zł. Łączna wielkość zwolnienia od podatku dochodowego w latach 1998-2011 wyniosła 8,9 mld zł. Spośród 73 221 578 124,58 zł inwestycji, jakie napłynęły do stref do 2010 r., 82,7% stanowiły inwestycje zagraniczne, a 17,3% inwestycje z udziałem kapitału polskiego. Lokalizacja przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego sprzyja przepływowi technologii oraz podnoszeniu kwalifikacji pracowników, jak też wzrostowi eksportu, chociaż w tym przypadku ciężko jest doszukać się danych statystycznych. Lokalizacja przedsiębiorstw w SSE służy restrukturyzacji gospodarek regionów, m.in. w kontekście branż wiodących w specjalnych strefach ekonomicznych. Pewnym wyzwaniem było i niewątpliwie będzie w przyszłości zagospodarowanie dostępnych zasobów naturalnych (np. wydobycie gazu z łupków), bowiem w strefach relatywnie rzadko lokalizują się podmioty zajmujące się wydobyciem surowców.

### 9.5. Efektywność ekonomiczna pomocy publicznej w SSE

Innym wymiarem efektywności podlegającej ocenie było podejście oparte na analizie przepływów pieniężnych między przedsiębiorstwami zlokalizowanymi na terenie specjalnych stref ekonomicznych (i działającymi zgodnie z przyznanym zezwoleniem) a budżetem państwa i innymi instytucjami sektora publicznego (m.in. jednostkami samorządu terytorialnego, urzędami skarbowymi, NFZ, ZUS). Abstrahując od innych pozytywnych skutków lokalizacji SSE<sup>8</sup>, w tym ujęciu skoncentrowano uwagę przede wszystkim na relacji poniesionych nakładów do uzyskanych efektów. Nakłady były reprezentowane przez pomoc publiczną oraz niepubliczną (por. tab. 21), które przyczyniały się do zmniejszania wpływów do budżetu państwa i jednostek samorządów terytorialnych lub generowały koszty. Pomiar efektów został przeprowadzony w kil-

<sup>8</sup> Przykładowo, funkcjonowanie SSE sprzyja (*Special Economic Zones*. 2008; Baissac 2011; Zeng 2010): podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw, uzyskaniu pozytywnych efektów aglomeracji, wzrostowi PKB gospodarek narodowych, przemianom strukturalnym, otwartości gospodarki, napływowi BIZ, wzrostowi eksportu, transferowi technologii, podnoszeniu umiejętności pracowników, wzrostowi dochodów budżetowych, poprawie efektywności przedsiębiorstw krajowych.



ku wariantach uwzględniających zróżnicowany zakres potencjalnych wpływów do budżetu państwa (tab. 22).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że prezentowane wyniki odnoszą się do 77,3% populacji przedsiębiorstw strefowych w latach 2006-2010, dlatego ogół wpływów z przedsiębiorstw funkcjonujących w SSE był z pewnością większy. Uzyskany odsetek ogółu populacji był uwarunkowany dostępnością danych przetwarzanych przez GUS. Dodatkowo, z uwagi na zbliżony do oszacowanego na podstawie badań pierwotnych poziom przeciętnej wielkości dochodów uzyskiwanych z działalności objętej zezwoleniem w stosunku do ogółu dochodów generowanych przez przedsiębiorstwa, zdecydowano się nie wprowadzać stałej arbitralnie obniżającej wysokość wygenerowanych efektów do budżetu państwa.

Tabela 22  
Efektywność 1 zł pomocy udzielonej przedsiębiorcom na terenie SSE w latach 2006-2010

Wariant analizy	Pomoc publiczna	Pomoc niepubliczna	Efekty bezpośrednie	Efekty pośrednie	VAT*	Wynik SSE**	Wpływy z 1 zł pomocy
1	+		+				1,2 zł
2	+		+		+		0,1 zł
3	+		+	+			4,2 zł
4	+		+	+	+		3,1 zł
5	+	+	+	+		+	4,0 zł
6	+	+	+	+	+	+	3,0 zł

Źródło: opracowanie własne

Objaśnienia: \* VAT = VAT do zapłaty – VAT do zwrotu. Wynik SSE\*\* – wynik finansowy spółek zarządzających SSE w Polsce. Szczegółowy opis składowych kategorii został zamieszczony w tab. 21.

Uzyskane wpływy z 1 zł pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom były zróżnicowane, jednak niemal we wszystkich wariantach analizy większe niż wielkość udzielonej pomocy. W wariantcie pierwszym, w którym analizą objęto jedynie wielkość pomocy publicznej i efekty bezpośrednie (w postaci podatków i opłat uiszczanych przez przedsiębiorstwa<sup>9</sup>), złotówka udzielonej pomocy publicznej pozwoliła wygenerować ok. 1,2 złotego wpływów do budżetu państwa. W przypadku rozszerzenia analizy o przepływy netto z tytułu podatku VAT efektywność ekonomiczna ulega ograniczeniu do ok. 0,1 zł (wariant 2). Mniejsze wpływy niż wielkość pomocy publicznej były uwarunkowane wysokimi

<sup>9</sup> Między innymi: podatek akcyzowy, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych i inne podatki (rolny, leśny), podatki lokalne, opłaty urzędowe (notarialne, paszportowe, rejestracyjne, skarbowe, podatek od umów cywilnoprawnych, za wieczyste użytkowanie gruntów, ochronę środowiska, gdy nie mają charakteru sankcyjnego, za korzystanie ze środowiska), podatek od towarów i usług (niepodlegający odliczeniu), wpłaty na PFRON.

ujemnymi przepływami netto z tytułu podatku VAT (tzn. VAT do zwrotu przewyższał VAT do zapłaty). Uwzględnienie wielkości pomocy publicznej, efektów bezpośrednich oraz pośrednich (tj. składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez pracodawców, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne uiszczanych przez pracowników, podatku dochodowego opłacanego przez pracowników) pozwoliło z 1 zł pomocy publicznej wygenerować 4,2 zł wpływów do budżetu państwa (wariant 3). Ponownie, włączenie do analizy przepływów netto z tytułu VAT ograniczyło relację nakładów do osiągniętych efektów do 3,1 zł (wariant 4). Poszerzenie analizy o pomoc niepubliczną (m.in. przygotowanie terenu pod inwestycje, ulgi w opłatach za zarządzanie strefą i utrzymanie infrastruktury strefowej, preferencje cenowe przy zakupie nieruchomości) oraz wynik finansowy spółek zarządzających SSE (dochód może być m.in. przeznaczany na dalsze inwestycje infrastrukturalne w strefie) pozwoliło uzyskać 4 zł z każdego 1 zł pomocy udzielonej przedsiębiorcom (wariant 5). Najszerszy z rozpatrywanych wariantów (6), uwzględniający pomoc publiczną i niepubliczną, efekty bezpośrednie i pośrednie, przepływy netto VAT, wynik finansowy spółek zarządzających, z każdej złotówki pomocy publicznej i niepublicznej pozwolił wygenerować w latach 2006-2010 ok. 3 zł wpływów do budżetu państwa.

Trzykrotnie wyższe wpływy do budżetu państwa względem wartości pomocy publicznej i niepublicznej udzielonej przedsiębiorcom działającym na terenie SSE pozwalają korzystnie ocenić skuteczność tego instrumentu z punktu widzenia budżetu państwa. Przeprowadzona analiza potwierdza zasadność kontynuowania działalności SSE, a także pozwala jednoznacznie stwierdzić, że jest to efektywne ekonomicznie (dla budżetu kraju) narzędzie wsparcia inwestorów.

Większość osiągniętych wpływów generują efekty pośrednie (71,3%), mniejszą część efekty bezpośrednie (27,5%), a pozostałą wynik finansowy SSE<sup>10</sup>. Oznacza to, że znaczną część wpływów z tytułu realizacji pomocy przedsiębiorstwom strefowym państwo uzyskuje ze składek opłacanych przez pracodawcę i pracownika w ramach ubezpieczeń społecznych (62,4%). Wpływy z podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników lub działalności gospodarczej nieobjętej zezwoleniem posiadały mniejsze znaczenie, tj. stanowiły 19,3% ogółu wpływów. Jeszcze mniejszy udział był wynikiem zebrania pozostałych podatków i opłat uiszczanych przez przedsiębiorstwa (17%). Marginalne znaczenie na ogół efektów pomocy miał wynik finansowy spółek zarządzających SSE, najczęściej przeznaczany na realizację kolejnych inwestycji na terenie stref.

<sup>10</sup> Z analizy struktury wpływów z przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie SSE wyłączono wpływ przepływów netto z VAT z uwagi na ich ujemny wkład. Uwzględnia ona jednak VAT niepodlegający zwrotowi.

W ujęciu dynamicznym prześledzono zmiany efektywności pomocy publicznej udzielonej w latach 2006-2010, także w kilku wariantach analizy (tab. 23). W szczególności starano się zweryfikować hipotezę, zgodnie z którą pomoc publiczna była efektywna i wzrastała w czasie. Pierwszą część hipotezy potwierdzono dla całego okresu analizy już powyżej (por. tab. 22), drugą zweryfikowano na podstawie analizy danych zawartych w poniższej tabeli.

Tabela 23  
Efektywność pomocy publicznej w poszczególnych wariantach i latach analizy

Wariant analizy					Efektywność pomocy w latach 2006-2010				
Nr	Pomoc publiczna*	Efekty bezpośrednie	Efekty pośrednie	VAT	2006	2007	2008	2009	2010
1	+	+			1,1	0,8	1,2	1,8	1,7
2	+	+	+		3,6	3,4	4,4	5,9	6,1
3	+	+	+	+	1,0	0,9	3,8	5,4	5,4

Źródło: opracowanie własne

Objaśnienia: \* Pomoc regionalna udzielona przedsiębiorstwom strefowym. W 2007 r. nastąpił kilkukrotnie większy wzrost wartości udzielonej pomocy publicznej niż efektów bezpośrednich oraz istotnie zwiększyły się ujemne przepływy netto z tytułu VAT.

Trzy warianty analizy, pomimo zróżnicowanych wartości absolutnych i ograniczonego zakresu rozpatrywanej pomocy<sup>11</sup>, ukazały rosnącą w czasie wartość efektywności ekonomicznej we wszystkich z rozpatrywanych przypadków, co pozwoliło pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę badawczą. Uwzględnienie pomocy publicznej i efektów bezpośrednich pozwoliło wygenerować z każdej złotówki pomocy publicznej od 0,8 zł do 1,8 zł wpływów do budżetu państwa i wybranych instytucji sektora publicznego. Rozszerzenie zakresu badania o wpływ efektów pośrednich zwiększyło efektywność ekonomiczną, która w latach 2006-2010 kształtowała się na poziomie od 3,4 do 6,1 zł przypadających na 1 zł pomocy publicznej. W przypadku uwzględnienia również przepływów netto z tytułu VAT oszacowana efektywność ekonomiczna zawierała się w przedziale od 0,9 do 5,4 zł.

<sup>11</sup> Warunkowała go dostępność danych w szeregach czasowych.