

**Jarosław M. Nazarczuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **METODA POMIARU EFEKTYWNOŚCI POMOCY PUBLICZNEJ W SSE W POLSCE\***

### **Wprowadzenie**

Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonują w Polsce od 1995 roku, kiedy to została założona SSE EURO-PARK MIELEC. Podstawą prawną ich działania jest Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych wraz z innymi aktami wykonawczymi i późniejszymi zmianami. Zgodnie z obowiązującym prawem, przedsiębiorcy działający na ich terenie na podstawie wydanych zezwoleń mogą prowadzić działalność gospodarczą na specjalnych zasadach oraz aplikować o przyznanie pomocy publicznej. W szczególności dotyczy ona możliwości uzyskania zwolnienia od podatku dochodowego, nabycia przygotowanej działki (pod inwestycje) w konkurencyjnej cenie, pomocy przy załatwianiu formalności z realizowaną inwestycją, a także innych udogodnień. Niejednokrotnie, dzięki przychylności władz lokalnych, inwestorzy mogą przez pewien okres dodatkowo skorzystać ze zwolnień od podatku od nieruchomości lub innych podatków lokalnych. Wysokość udzielonej pomocy jest uzależniona od: lokalizacji inwestycji (wyższy odsetek kosztów kwalifikowanych występuje na obszarach zapóźnionych gospodarczo), wysokości wydatkowanych nakładów inwestycyjnych lub dwuletnich kosztów zatrudnienia nowych pracowników, wielkości przedsiębiorstwa aplikującego o pomoc publiczną.

Początkowo okres funkcjonowania SSE był przewidziany na 20 lat. Jednakże ich działalność w 2008 roku została przedłużona do 2020 roku. Obecnie trwają prace nad projektem zmiany ustawy wydłużającym okres ich działalności do 2026 roku, co umożliwi zwiększenie konkurencyjności tego instrumentu pozyskiwania inwestorów, między innymi z uwagi na długość okresu zwrotu inwe-

---

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki – projekt badawczy nr NN114 335340.

stycji tworzonych od podstaw. W długim okresie powoli to również na lepsze zagospodarowanie terenu SSE, który średnio wynosi obecnie 61%.

Wieloletnie funkcjonowanie tego mechanizmu wspierania inwestorów (oraz sugestie NIK)<sup>1</sup> skłaniają do weryfikacji efektywności realizowanej pomocy publicznej. Celem tego artykułu jest przedstawienie metody oceny efektywności pomocy publicznej przyznawanej w SSE w Polsce. W tym przypadku szczególnie istotne wydaje się ujęcie z perspektywy budżetu państwa oraz celów, na podstawie których powstały oraz funkcjonują specjalne strefy ekonomiczne.

## Problem pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE

Zagadnienie efektywności w badaniach ekonomicznych jest różnorodnie definiowane. Niekiedy pojęcie efektywności jest identyfikowane z dokonywaniem porównań osiągniętych rezultatów z zaplanowanymi efektami działań lub uzyskanych wskaźników, np. produkcji<sup>2</sup>. W innym przypadku odnosi się ono do „[...] takiego użytkowania zasobów, które przyczynia się do osiągnięcia maksymalnego poziomu satysfakcji możliwego przy danych nakładach i technologii”<sup>3</sup>. Ujęcie efektywności w sensie Pareto nakazuje natomiast rozpatrzenie takiej alokacji zasobów, w której nie da się już poprawić sytuacji pewnych podmiotów (przedsiębiorstw, osób) bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innych.

Stosunkowo często efektywność jest także ujmowana jako rezultat określonej relacji nakładów do osiągniętych efektów<sup>4</sup> (powiązanych także z celem funkcjonowania określonej instytucji). W tym kontekście jest ono tożsame z pojęciem efektywności ekonomicznej (inaczej ekonomiczności lub skuteczności), która ukazuje zysk (korzyść) z pewnej różnicy relacji nakładów i efektów<sup>5</sup>. Efektywność ekonomiczna oznacza bowiem takie organizowanie pewnego zasobu działań produkcyjnych: asortymentu wytwarzanych produktów, ich liczby, stopnia wykorzystania zasobów pracy, maszyn, aby w możliwie najlepszym

<sup>1</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008. NIK, Bydgoszcz 2010, s. 7.

<sup>2</sup> *The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, European Commission, 2006, s. 24; *The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*. Working Paper 3, *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*. European Commission, s. 9.

<sup>3</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 2004, s. 618.

<sup>4</sup> B. Guziejewska: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*. „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6, s. 72.

<sup>5</sup> J. Pawłowski: *Wybrane metody oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*. UŁ, Łódź 2007, s. 35, za: M. Bielski: *Organizacja*. UŁ, Łódź 1992, s. 119-130.

stopniu zaspokoić potrzeby ludzi przy wykorzystaniu jak najmniejszej liczby surowców/zasobów<sup>6</sup>. Dla przedsiębiorstwa produkcyjnego będzie to takie wykorzystanie nakładów, które umożliwi osiągnięcie minimalnego kosztu wytworzenia jednostki towaru.

Punktem wyjściowym rozważań na temat efektywności ekonomicznej jest koncepcja efektywności technicznej. Zgodnie z podejściem proponowanym przez Koopmansa, wektor nakładów-wyników jest technicznie efektywny w sytuacji, gdy wzrost któregośkolwiek nakładu lub spadek jakiegokolwiek wyniku jest tylko możliwy poprzez zmniejszenie innego wyniku lub zwiększenie innego nakładu<sup>7</sup>. W tym ujęciu, zarówno dla gospodarki oraz podmiotu gospodarczego, efektywność techniczna identyfikuje zdolność optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów przy orientacji na: 1) maksymalizację osiąganych wyników (przy danym poziomie nakładów) lub 2) minimalizację nakładów (przy określonej wielkości wyników)<sup>8</sup>.

Analiza efektywności działalności sektora publicznego (lub realizowanej pomocy publicznej) wymaga obserwacji przepływów pieniężnych pomiędzy uczestnikami działalności służącej realizacji zadań wyznaczonych prawem i jest uwarunkowana w znacznej mierze trafnością doboru oraz prawidłowością konstruowania instrumentów pieniężnych<sup>9</sup>. W tym aspekcie istotna jest kontrola zrealizowanych wydatków, które pozwalają na kształtowanie użyteczności społecznej z alokowanych środków publicznych.

Pewną specyficzną formą pomocy publicznej jest wsparcie, jakie mogą uzyskać przedsiębiorcy w SSE. Odnosi się ono przede wszystkim do możliwości uzyskania zwolnienia z podatku dochodowego (i często od nieruchomości oraz rzadziej od środków transportowych lub podatku rolnego, opłat lokalnych), które ogranicza wpływy do budżetu państwa (i samorządów lokalnych). Możliwość uzyskania zwolnienia pozwala na zwiększenie konkurencyjności podmiotów objętych wsparciem, a także przyczynia się do potencjalnych efektów ubocznych tej interwencji (nie zawsze zamierzonych), których skalę jest dość trudno dokładnie oszacować:

1. Efektu tzw. biegu jałowego – niektóre inwestycje w SSE powstałyby i tak w danym regionie, nawet w sytuacji, gdyby na ich terenie nie było SSE oraz możliwości uzyskania zwolnień podatkowych.

<sup>6</sup> D. Holtz-Eakin: *Public Policy Toward Entrepreneurship*. „Small Business Economics” 2000, Vol. 15, No. 4, s. 285.

<sup>7</sup> T.C. Koopmans: *Activity Analysis of Production and Allocation*. Wiley, New York 1951, s. 60.

<sup>8</sup> T. Kijek: *Efektywność wykorzystania potencjału innowacyjnego gospodarki polskiej*. „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 11, s. 106.

<sup>9</sup> H. Sochacka-Krysiak: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska, M. Wypych. UŁ, Łódź 2009, s. 192.

2. Efektu substytucji – 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.
3. Efektu wypierania – pomoc udzielana przedsiębiorstwom w SSE, z uwagi na ograniczenie kosztów ich funkcjonowania, może przyczyniać się do wypierania z rynku podmiotów nieobjętych pomocą publiczną.
4. Efektu enklawy – sytuacja, w której przedsiębiorstwa ze strefy, korzystające ze zwolnień podatkowych oraz taniej siły roboczej, zaopatrują się u kooperantów zlokalizowanych poza regionem, gdzie również sprzedają wyprodukowane towary. W takiej sytuacji pozytywne efekty wynikające z funkcjonowania SSE w regionie są w zasadzie ograniczone do redukcji poziomu bezrobocia<sup>10</sup>.

Dodatkowymi utrudnieniami w sumarycznej ocenie efektywności tego instrumentu wspierania przedsiębiorstw były zmiany w zakresie udzielanej pomocy publicznej w trakcie istnienia stref. W szczególności, początkowo dobrze oceniane założenia prawne z czasem (w wyniku wprowadzanych zmian) uległy istotnej erozji<sup>11</sup>. Przejawiało się to systematycznym ograniczaniem realizacji celów, dla których powstały SSE, w wyniku nasilającego się „rynkowego” doboru lokalizacji nowych podstref (często spełniających wymogi inwestorów, a coraz rzadziej obszarów wymagających faktycznego wsparcia). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że SSE powstały, aby umożliwić realizację następujących celów:

- tworzenie miejsc pracy w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym,
- przełamywanie monokultury przemysłu i dywersyfikacja struktury produkcji w poszczególnych regionach,
- aktywizację w stosunku do otoczenia poza strefą, nawiązywanie związków kooperacyjnych z polskimi dostawcami spoza strefy,
- generowanie wzrostu PKB w poszczególnych regionach,
- zapewnienie wpływów z tytułu podatku VAT oraz wzrostu dochodów z innych świadczeń,
- wspomaganie lokalnej infrastruktury technicznej,

<sup>10</sup> Z. Makiela: *Europark Mielec – specjalna strefa ekonomiczna w regionie podkarpackim*. Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa-Kraków 2003, nr 5, s. 59-60; T. Kubin: *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorcom ze strony państwa*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010, s. 34; J. Liszkowska: *Specjalne strefy ekonomiczne w procesie kształtowania kapitału ludzkiego*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie...*, op. cit., s. 210.

<sup>11</sup> W. Jarczewski: *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 81.

- ograniczenie wydatków budżetowych przeznaczanych na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, którzy znajdują zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>12</sup>.

Dlatego ocena efektywności pomocy publicznej w SSE musi uwzględniać co najmniej dwa aspekty funkcjonowania stref, tj. względy fiskalne oraz stopień osiągnięcia postawionych celów. Korzystne byłoby również oszacowanie potencjalnych efektów towarzyszących realizacji tej pomocy. Ocena skali występowania wymienionych efektów, z uwagi na swoją złożoność, mogłaby stanowić odrębne zadanie badawcze.

W ocenie efektywności bardzo ważne jest precyzyjne określenie wielkości nakładów i efektów<sup>13</sup>. Jednakże niedostępne są szczegółowe informacje na temat całkowitej pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom<sup>14</sup>. Możliwe do uzyskania informacje obejmują wysokość zwolnień od podatku dochodowego, ale nie uwzględniają już preferencji przy zakupie nieruchomości dla inwestorów (korzystnej ceny zakupu). Dodatkowo, trudno jest z perspektywy czasu ocenić dokładnie zakres pomocy udzielonej przez samorządy lokalne inwestorom (w tym wysokość zwolnienia od podatku od nieruchomości, środków transportowych, podatku rolnego itp.). Inną niedogodność stanowi potrzeba uwzględniania także kosztów utworzenia oraz wyników finansowych działalności instytucji zarządzających strefami, co niewątpliwie będzie wpływać na całkowity wynik ekonomiczny realizowanej interwencji publicznej.

Nie należy również zapominać o innych formach pomocy, z której przedsiębiorcy (również Ci w strefach) mogą skorzystać, tj. grantu inwestycyjnego od rządu, dotacji powiatowych urzędów pracy oraz wsparcia ze środków unijnych. Oddziaływanie tych programów będzie niewątpliwie w pewnym stopniu implikować efektywność ogólną instrumentu wsparcia jakim są SSE.

## **Metoda pomiaru efektywności pomocy publicznej w SSE oraz ograniczenia jej stosowania**

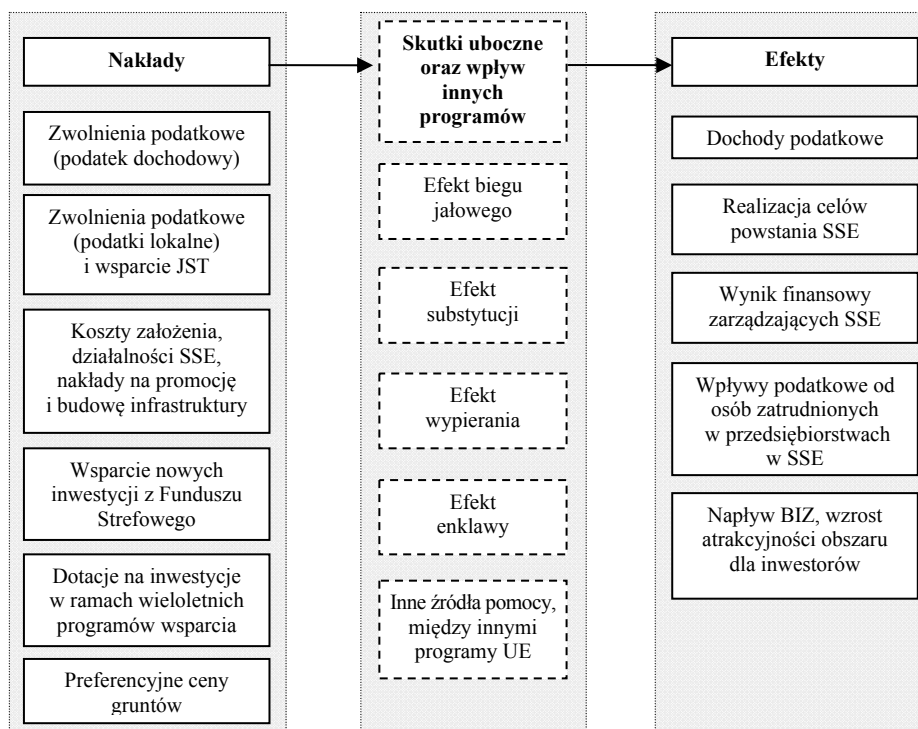
Pomiar efektywności pomocy publicznej w SSE może przebiegać według odmiennych scenariuszy postępowania. Głównym czynnikiem różnicującym możliwe podejścia jest zakres przeprowadzonej analizy nakładów oraz efektów realizowanej interwencji publicznej, który w dużej mierze jest uwarunkowany do-

<sup>12</sup> *Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004 r.* MGiP, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>13</sup> B. Filipiak: *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?* Zeszyty Naukowe PTE, Kraków 2011, nr 10, s. 226.

<sup>14</sup> *Wystąpienie pokontrolne.* KGP/41022-1/08. NIK, Warszawa 2009, s. 1-2.

stępnością szczegółowych danych. Obejmują one poszczególne kategorie kosztów oraz możliwych do uzyskania przychodów, a także wymuszają uwzględnienie wpływu efektów towarzyszących przyznawaniu pomocy przedsiębiorstwom w SSE (rys. 1).

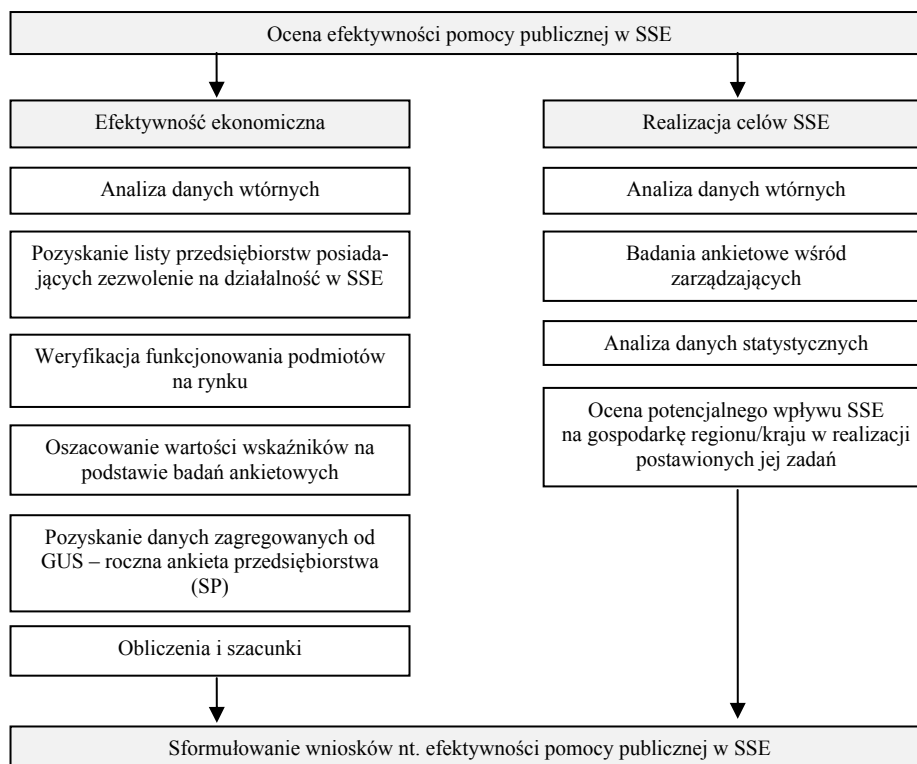


Rys. 1. Model oceny efektywności pomocy publicznej w SSE

W tym miejscu należy zaznaczyć, że niska dostępność danych w dużym stopniu warunkuje możliwości poznawcze efektywności pomocy publicznej. W szczególności, konieczność dostępu do danych o wynikach finansowych, zebranych podatkach, udzielonej pomocy publicznej (względem ograniczonej liczby podmiotów prywatnych), a także całego pakietu możliwych do uzyskania przywilejów przez przedsiębiorców na terenie SSE (nie wszystkie z nich są gromadzone) utrudnia przeprowadzenie precyzyjnej oceny efektywności.

Dlatego skoncentrowano się na analizie dwóch wymiarów efektywności pomocy publicznej w SSE, tj. „stopnia” realizacji założonych celów powstania i funkcjonowania tych obszarów specjalnego uprzywilejowania (ujęcie systemowe efektywności), a także opłacalności tego instrumentu z punktu widzenia

budżetu państwa (efektywność ekonomiczna) – rys. 2. W pierwszym przypadku, przeprowadzona analiza daje 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 napływu podatku VAT, akcyzy, a także podatku dochodowego od działalności przedsiębiorstw poza strefą) oraz samorządów lokalnych. Celem drugiego etapu badania jest weryfikacja poziomu osiągnięcia poszczególnych celów powstania stref, na którą składają się wyniki badań bezpośrednich wśród zarządzających oraz analiza dostępnych danych statystycznych o efektach działalności SSE. W sumie, kompilacja wyników dwóch metod pozwoli na sformułowanie wniosków na temat efektywności pomocy publicznej w SSE z punktu widzenia budżetu państwa oraz celów ustanowienia SSE.



Rys. 2. Metoda oceny efektywności pomocy publicznej w SSE

Opisana metoda ma pewne ograniczenia. Wynikają one przede wszystkim z niepełnych informacji o przedsiębiorstwach, które przetwarzane są przez GUS w ramach rocznej ankiety SP (nie wszystkie przedsiębiorstwa składają tę ankietę).

tę). Dlatego istotne jest oszacowanie, jakiego udziału ogółu badanej populacji te dane dotyczą (i ewentualnie odniesienie ich do całej zbiorowości). Oczywiście wykorzystanie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów lub Urzędów Skarbowych byłoby bardziej precyzyjne (tzn. obejmowałyby całą populację), jednak możliwości ich uzyskania są bardzo utrudnione. Zagregowane dane pozyskane od GUS obejmują głównie kategorie rachunku zysków i strat (między innymi wysokość zapłaconych podatków, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń, dotacji do działalności podstawowej). Pewnym ograniczeniem jest także system zbierania informacji o przedsiębiorstwach, w ramach którego na podstawie jednego numeru REGON można uzyskać informacje (w niektórych przypadkach) o kilku oddziałach jednego przedsiębiorstwa lub całego asortymentu produkowanych dóbr czy świadczonych usług, podczas gdy przykładowo tylko część z nich jest objęta zezwoleniem na prowadzenie działalności w strefie. Wydaje się, że oszacowanie średniego udziału dochodów generowanych w strefie i poza nią na podstawie wyników badania ankietowego wśród przedsiębiorców pozwala w pewnym stopniu zredukować tę niedogodność.

## Podsumowanie

W artykule zaprezentowano propozycję metody oceny pomocy publicznej udzielanej w specjalnych strefach ekonomicznych wraz z jej uwarunkowaniami. W tym celu przesledzono możliwe nakłady oraz efekty pomocy przedsiębiorstwom w SSE, a także skutki uboczne interwencji publicznej oraz czynniki mogące potencjalnie zaburzyć wyniki przeprowadzonej analizy. Autor jest świadom pewnych ograniczeń tej metody, które głównie wynikają z nieobligatoryjnego charakteru danych jakie można pozyskać od GUS oraz konieczności dokonywania pewnych szacunków. Jednakże wydaje się, że proponowana metoda może przybliżyć badaczy do poznania faktycznych skutków ekonomicznych (dla budżetu państwa) realizacji pomocy publicznej w SSE w kraju oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów powstania tych obszarów specjalnego uprzywilejowania. Umożliwia ona bowiem uwzględnienie także istotnej części wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT oraz podatków lokalnych, a także części wydatków na świadczenia społeczne i wynagrodzenia, które trafiają do budżetu państwa. W dotychczas realizowanych badaniach ten aspekt był pomijany. Należy zauważyć, że wpływy z podatku VAT są największym dochodem podatkowym do budżetu kraju.



## Bibliografia

- Filipiak B.: *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?* Zeszyty Naukowe PTE, Kraków 2011, nr 10.
- Guziejewska B.: *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*. „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 5-6.
- Holtz-Eakin D.: *Public Policy Toward Entrepreneurship*. „Small Business Economics” 2000, Vol. 15, No. 4.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008*. NIK, Bydgoszcz 2010.
- Jarczewski W.: *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Kijek T.: *Efektywność wykorzystania potencjału innowacyjnego gospodarki polskiej*. „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 11.
- Koopmans T.C.: *Activity Analysis of Production and Allocation*. Wiley, New York 1951.
- Kubin T.: *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorcom ze strony państwa*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010.
- Liszkowska J.: *Specjalne strefy ekonomiczne w procesie kształtowania kapitału ludzkiego*. W: *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*. Red. M. Kolczyński, W. Wojtasik. Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2010.
- Makiela Z.: *Europark Mielec – specjalna strefa ekonomiczna w regionie podkarpackim*. Prace Komisji Geografii Przemysłu, Warszawa-Kraków 2003, nr 5.
- Pawłowski J.: *Wybrane metody oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*. UŁ, Łódź 2007.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D.: *Ekonomia*. PWN, Warszawa 2004.
- Sochacka-Krysiak H.: *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska, M. Wypych. UŁ, Łódź 2009.
- Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004 r.* MGiP, Warszawa 2005.
- The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*. Working Paper 3. *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*. European Commission.
- The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. Working Document No. 2, European Commission, 2006.
- Wystąpienie pokontrolne*. KGP/41022-1/08. NIK, Warszawa 2009.

## **THE METHOD OF ASSESSING PUBLIC AID EFFECTIVENESS IN SEZS IN POLAND**

### **Summary**

Special Economic Zones (SEZ) are one of the most important instruments stimulating inflow of investors and companies assistance. Establishments having valid permission gain help from the government primarily in the form of tax exemptions. The aim of the article is to present the method of assessing economic effectiveness of public aid gained in SEZs from budget perspective as well as the achievement of SEZs objectives.