

Krzysztof Szulc

Uniwersytet Gdański

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2872-015X>

Wpływ zwolnienia podatkowego w ramach Polskiej Strefy Inwestycji na rozwój przedsiębiorstw w regionie województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego w latach 2019–2023

Streszczenie

Powodzenie rozwoju przedsiębiorstw warunkowane jest czynnikami wynikającymi z kształtu regulatorów zewnętrznych, zarówno rynkowych, jak i prawnych. W tej kwestii istotną rolę wypełniają uwarunkowania legislacyjne, szczególnie z zakresu regulacji podatkowych. Z tego względu na mocy właściwych regulacji powołano instrumenty pomocowe, wśród których znalazła się decyzja o wsparciu. Rosnąca liczba wydanych decyzji o wsparciu skłoniła do podjęcia analizy wykorzystania tego instrumentu w ramach realizowanej przez jednostki gospodarcze działalności rozwojowej. Za przykład posłużył region pozostający pod zarządem Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (PSSE). W celu przeprowadzenia badań wykorzystano metody opisowe i wyjaśniające, w tym interpretacyjne i analityczne. Na skutek przeprowadzonej analizy rozpoznana została dysproporcja w zakresie wykorzystania rozpatrywanego zwolnienia z podatku dochodowego pomiędzy poszczególnymi województwami, a także pomiędzy konkretnymi grupami przedsiębiorstw, co doprowadziło do konkluzji, że instrument decyzji o wsparciu wspomaga rozwój przedsiębiorczości, ale jego oddziaływanie jest nierównomierne.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo, inwestycje, zwolnienie podatkowe, rozwój społeczno-gospodarczy
Kody klasyfikacji JEL: E62, L2, O11, O12, O23

1. Wprowadzenie

Silna konkurencja, utrudniająca realizację statutowego celu działalności przedsiębiorstwa, jakim jest maksymalizacja wartości rynkowej, wymusza na podmiotach gospodarczych poszukiwanie coraz to nowych, lepszych względem warunków gospodarowania, rozwiązań, których wdrożenie wyznacza ścieżkę rozwojową, niejako gwarantującą zachowanie ciągłości funkcjonowania na rynku. Przywołana ścieżka rozwojowa stanowi *continuum* realizacji celów częściowych, których wynikowe postępowanie po sobie umożliwia wzrost przedsiębiorstwa w czasie, a tym samym poprawę pozycji konkurencyjnej.

Cele, które podmiot gospodarujący zobligowany jest osiągać, dzielą się na cele jakościowe oraz ilościowe. Pierwsze z wymienionych odnoszą się do poprawy efektywności realizacji procesów, kreacji wizerunku firmy czy kształtowania odpowiedniej kultury organizacyjnej, pomagającej stworzyć przyjazne środowisko pracy. Cele kwantytatywne z kolei związane są ze zmianami pozycji bilansowych, które mają mieć w długim okresie przełożenie na wzrost wartości wykazywanych w rachunku zysków i strat, przede wszystkim w zakresie przychodów ze sprzedaży, a następnie generowanego zysku netto. Cele kwantytatywne sprowadzają się do inwestycji w majątek trwały, umożliwiające rozrost podmiotu gospodarującego oraz dalszą ekspansję rynkową. Ich realizacja wymaga ponoszenia nakładów inwestycyjnych na takie aktywa długoterminowe, które z jednej strony wpiszą się w dotychczas prowadzoną przez jednostkę gospodarującą działalność operacyjną, z drugiej natomiast będą dostosowane do wymogów rynkowych, rozumianych jako wymogi konstruowane zarówno przez popytową część rynku – w postaci potencjalnych klientów, jak i podażową – w rozumieniu innych przedsiębiorstw, które podobnie zmuszone są rozwijać się w czasie.

Przedstawiona optyka wskazuje na istotność działalności inwestycyjnej *sensu largo* w działalności jednostki gospodarującej, ale także przybliża kwestię osadzenia przedsiębiorstwa w szerszym spectrum warunków egzogennych, które zmuszone jest uwzględniać w trakcie realizacji działań o charakterze strategicznym. Należy bowiem stwierdzić, że przedsiębiorstwa funkcjonują w warunkach brzegowych wyznaczanych przez regulator nadrzędny, jakim jest państwo, które nawiązuje relację z podmiotami gospodarującymi za pomocą kodyfikacji prawnych, poprzez instytucje właściwe konkretnemu obszarowi tych regulacji. Regulacje te, oprócz szeroko rozumianych zasad funkcjonowania, odnoszą się między innymi do kwestii podatkowych, stanowiących nieodłączną część działalności przedsiębiorstw. Zakres regulacji w tej kwestii oraz stopień ich liberalizmu istotnie determinują zachowania podmiotów na rynku, tak w rozumieniu działań osadzonych w krótkim horyzoncie czasowym, jak i działań wywołujących wymierne skutki w perspektywie przekraczającej okres 12-miesięczny.

Takie podejście doprowadza do konstatacji, zgodnie z którą system ulg i zwolnień, wpisujący się w stymulacyjną rolę systemu podatkowego, ma docelowo dodatnio wpływać na podejmowaną przez podmioty aktywność gospodarczą i tym samym ułatwiać wzrost w czasie – zarówno przedsiębiorstw, jako bytów jednostkowo rozpatrywanych w mikro

skali, jak i ogółu systemu gospodarczego w skali makro, którego to systemu przedsiębiorstwa i ich działalność są fundamentem. Powyższe stworzyło podstawę do przeprowadzenia badań, których nadrzędny problem badawczy został skonceptualizowany w postaci rozpoznania wpływu zwolnienia podatkowego obowiązującego w ramach Polskiej Strefy Inwestycji (PSI), jako specyficznej formy wsparcia działalności inwestycyjnej, na podejmowaną aktywność rozwojową podmiotów gospodarujących w regionie województwa pomorskiego oraz kujawsko-pomorskiego. Jednocześnie sformułowana została hipoteza badawcza stanowiąca o istotności przedmiotowego zwolnienia w procesach rozwoju przedsiębiorstw, a przez to regionu, w którym realizują proces gospodarowania.

Jako cel badań przyjęto identyfikację zakresu wykorzystania instrumentu obowiązującego w ramach PSI oraz rozpoznanie jego wpływu na kwantytatywny rozwój przedsiębiorstw. Realizacja przedmiotowego celu oparta została o analizę studium przypadku działalności statutowej Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, tj. udzielania wsparcia niektórym przedsiębiorcom poprzez instrument zwolnienia podatkowego w formie decyzji o wsparciu wydawanej w imieniu Ministra właściwego do spraw gospodarki. Poddane opisowi, analizie oraz interpretacji zostały dane historyczne, w wymiarze liczbowym, w zakresie wolumenu zadeklarowanych do realizacji nakładów inwestycyjnych oraz uzyskanego potencjalnego zwolnienia z podatku dochodowego, liczby udzielonych decyzji o wsparciu, deklarowanych nowych i utrzymanych miejsc pracy oraz odsetku wygaszeń, a także określenie barier przystąpienia i funkcjonowania podmiotów gospodarujących aplikujących o uzyskanie oraz posiadających decyzję o wsparciu. Jednocześnie przeprowadzone zostały nieustrukturyzowane wywiady z przedstawicielami przedsiębiorstw, przede wszystkim sektora MŚP (małe i średnie przedsiębiorstwa), umożliwiające pozyskanie informacji dotyczących subiektywnej percepcji warunków realizacji inwestycji w ramach regulacji Polskiej Strefy Inwestycji. Przeprowadzone badania dały podstawę do sformułowania wniosków w zakresie wpływu mechanizmu PSI na rozwój przedsiębiorstw oraz umożliwiły wskazanie obszarów jego potencjalnej niesprawności.

2. Istota zewnętrznej regulacji przedsiębiorstwa

W ujęciu teoretycznym przedsiębiorstwo utożsamiać należy z podstawową, samodzielną jednostką funkcjonującą na właściwym jej rynku [Kubanek, Uziębło, 2020]. Rynek z kolei powinien być traktowany jako zjawisko szersze niż wyłącznie przestrzennie ujęte funkcjonowanie podmiotów gospodarujących, bowiem odnosi się przede wszystkim do procesu sprzedaży i nabywania dóbr oraz usług, w myśl równoważenia się wielkości popytu i podaży, w stanowionych przez regulatory wyższego rzędu warunkach brzegowych [Szczepaniec, 2005]. Samodzielność funkcjonowania przedsiębiorstwa w obrębie właściwego mu rynku wyrażana jest jego wyodrębnieniem, które przyjmuje wymiar prawny, techniczno-organizacyjny oraz ekonomiczny [Żurek, 2016].

W szerokim ujęciu odrębność prawna odnosi się do zdolności samostanowienia i umocowania na gruncie właściwych regulatorów prawnych. Utożsamiana powinna być z ogółem praw i obowiązków, które warunkują jego relacje wewnętrzne, a także relacje z interesariuszami zewnętrznymi [Marek, Białasiewicz, 2008, s. 39]. Odrębność techniczno-organizacyjna związana jest ze swobodą kształtowania struktur wewnętrznych, adekwatnych względem specyfiki prowadzonej działalności. Stanowi ona fundament szkieletu działalności podmiotu gospodarującego. Związana jest także z samookreślaniem wdrażanych rozwiązań technicznych oraz technologicznych. Wyodrębnienie ekonomiczne sprowadza się do suwerenności podejmowania decyzji z zakresu zarządzania majątkiem obrotowym i trwałym, którego wielkość, co do zasady, powinna ulegać zwiększeniu w czasie. Zawiera w sobie problematykę odtwarzania majątku zużywanego w trakcie realizowanej działalności podstawowej i tym samym obejmuje jego właściwą rotację, przy uwzględnieniu kryterium maksymalizacji rentowności [Grzenkowicz i in., 2009]. Odnosi się również do ryzyka prowadzonej działalności. Należy jednak stwierdzić, że choć wielkość zysku stanowi najbardziej uniwersalną miarę skuteczności i efektywności podejmowanych działań, to podstawowym celem funkcjonowania przedsiębiorstwa w *continuum* czasowym, które obejmuje okres od jego rejestracji do zakończenia działalności, jest maksymalizacja wartości rynkowej w czasie [Waśniewski, 2017].

Przedstawione wymiary odrębności przedsiębiorstwa stanowią fundament jego autonomii i wyznaczają granice instytucjonalne, oddzielające podmiot od otoczenia, w obrębie którego funkcjonuje oraz z którym pozostaje w określonych relacjach. Należy bowiem stwierdzić, że choć przedsiębiorstwo posiada umocowaną prawnie zdolność do podejmowania decyzji w ramach swoich struktur, to przez bycie systemem otwartym rejestruje zdarzenia gospodarcze zachodzące poza swoimi granicami, co z jednej strony wywiera konieczność jego samoregulacji, z drugiej umożliwia pobieranie właściwych dla warunków gospodarowania zasileń, niezbędnych względem realizacji celów krótko- oraz długookresowych [Letkiewicz, 2013].

Pierwszym kluczowym regulatorem zewnętrznym dla przedsiębiorstw jest rynek. Można go definiować jako otoczenie, zarówno bliskie, jak i dalekie, w którym przedsiębiorstwo funkcjonuje, i z którym to otoczeniem nawiązuje relacje stanowiące fundament zachowania ciągłości działalności [Mroczko, 2014]. Regulacyjna rola rynku polega głównie na utrzymaniu równowagi między popytem a podażą. Podmioty gospodarujące zmuszone są nieprzerwanie monitorować zmienność popytu i konkurencyjnej podaży oraz dostosowywać się do zmieniających się warunków gospodarowania. Odpowiednie dostosowanie się do otoczenia wymaga również zdolności do interpretacji sygnałów rynkowych i skutecznej reakcji na nie [Majecka, 2013].

Drugim z zewnętrznych regulatorów funkcjonowania podmiotu gospodarczego jest państwo, rozumiane przez pryzmat systemu instytucji oraz źródła prawa. W wymiarze instytucjonalnym jego rola odnosi się do nadzoru oraz *sensu largo* kontroli działalności przedsiębiorstwa. Z kolei wymiar prawny definiowany powinien być jako stanowienie warunków funkcjonowania, wyrażone obszarem swobody decyzyjnej podmiotów gospodarujących [Grzywacz, 2005].

3. Miejsce uwarunkowań legislacyjnych w działalności rozwojowej podmiotów gospodarczych

Rozwój przedsiębiorstwa należy definiować jako nieprzerwany, obejmujący czasokres od momentu założenia działalności do jej schyłku, proces ewolucji wewnętrznej, wyrażony taką transformacją reguł gospodarowania, która podnosi sprawność i skuteczność podejmowanych działań, umożliwiając osiągnięcie wyznaczonych celów częściowych – jakościowych i ilościowych [Mitek, Miciuła, 2012]. Pierwsze z wymienionych nie podlegają bezpośredniej kwantyfikacji, drugie z kolei wyrażone są w jednostkach pieniężnych. Cele jakościowe odnoszą się do poprawy jakości produktów lub usług, zwiększenia satysfakcji klienta, budowania marki, czy też rozwijania innowacyjności. Z kolei cele ilościowe dotyczą wzrostu sprzedaży, zysków, udziału w rynku czy efektywności operacyjnej [Dworak, Falencikowski, 2009]. Wobec tego rozwój podmiotu nie powinien być traktowany jako proces homogeniczny, ale raczej jako wieloaspektowy. Obok wymiaru ekonomicznego, organizacyjnego czy społecznego, szczególnie ważnym wydaje się być aspekt technologiczny odnoszący się do wykorzystania technologii i innowacji oraz właściwych aktywów materialnych i niematerialnych w działalności przedsiębiorstwa, które mają na celu poprawę efektywności, jakości oraz konkurencyjności. Ten aspekt rozwoju obejmuje właściwe inwestycje służące wzrostowi przedsiębiorstwa oraz rozszerzeniu skali jego działalności [Kasprzak, Pelc, 2012]. Znajduje swój wyraz w alokacji środków pieniężnych we właściwych składnikach majątkowych, niejako integrując cele jakościowe i ilościowe oraz obejmując wszystkie obszary funkcjonowania podmiotu, w tym inwestycyjny.

W najszerszym ujęciu działalność inwestycyjną traktować należy jako sumę nakładów środków pieniężnych, którą zamiast wykorzystać do bieżącej konsumpcji, poświęcono na zwiększenie bilansowej wartości aktywów, a przez to niejako na odłożenie w czasie korzyści w postaci wygenerowania przez te aktywa wartości dodanej [Dziworska, 2012]. Zarysowuje to uproszczony schemat procesu inwestycyjnego, opartego o taki obieg środków pieniężnych, który obejmuje fazy ich pozyskania z właściwych źródeł finansowania, alokacji w aktywach o terminie wykorzystania w przedsiębiorstwie powyżej 12 miesięcy, użycia tych aktywów do realizacji celów długookresowych oraz ostatecznie uzyskania pożądanej stopy zwrotu. Jednakże należy stwierdzić, że choć schemat procesu inwestycyjnego jest stały, to charakter inwestycji jest niejednorodny, a sprawność i sukces ich przebiegu uzależnione są od szeregu czynników stymulujących bądź destymulujących omawianą aktywność rozwojową [Górka, 2006].

Uwarunkowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstwa należy rozpatrywać w kontekście uwarunkowań zarówno endogennych, czyli tych, które wynikają z jego systemowej specyfiki, jak i egzogennych, które należy określać mianem niedecyzyjnych, bowiem ich kształt determinowany jest przez regulatory wyższego rzędu [Kokot-Stępień, 2016]. Działalność inwestycyjna stanowi oś rozwoju całościowo ujętego systemu przedsiębiorstwa, a co z tego wynika, przedmiotowe, endogenne uwarunkowania należy upatrywać we fragmentarycznie ujętych strukturach tworzących właściwe im płaszczyzny działalności, wśród których

wyróżnić należy system marketingowy, operacyjny, motywacyjny, zarządzania oraz ekonomiczno-finansowy [Żurek, 2016]. Z kolei egzogenne determinanty działalności inwestycyjnej powinny być z jednej strony rozpatrywane przez pryzmat specyfiki rynku, w tym rynku finansowego, oraz uwarunkowań *stricte* legislacyjnych.

Wymiar legislacyjny uwarunkowań kwantytatywnej działalności rozwojowej przedsiębiorstwa odnosi się do systemu regulacji prawnych, które odnoszą się zarówno do regulacji wyznaczających obszar swobody zachowań podmiotu, jak i podatków, które pomniejszają zasoby kapitałowe przedsiębiorstwa, w konsekwencji implikując ograniczone możliwości rozwojowe. Należy jednak stwierdzić, że określone rozwiązania prawne mogą znacząco wpłynąć na stymulację inwestycji przedsiębiorstwa [Rogalska, 2006]. Poprzez odpowiednie dostosowanie przepisów podatkowych oraz wynikających z nich instrumentów, państwo może zachęcać do alokacji kapitału w rzeczowe aktywa trwałe, tym samym determinując rozwój gospodarki *sensu largo*. Stabilne, jasne i przewidywalne ramy prawne, m.in. w zakresie podatków, mogą sprzyjać inwestycjom, zapewniając inwestorom pewność co do kosztów i długoterminowych perspektyw zwrotu, poprzez nieobciążanie wyniku finansowego [Ickiewicz, 2009]. Dlatego też podmioty dobierają takie warianty rozwiązań, by doprowadzić do swoistej optymalizacji podatkowej, odnoszącej się do legalnych strategii i działań w celu minimalizacji obciążeń podatkowych przy zachowaniu zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi. Dążenie do optymalizacji podatkowej jest naturalnym elementem zarządzania finansami przedsiębiorstw, gdyż pozwala ona na efektywne wykorzystanie zasobów finansowych oraz zwiększenie konkurencyjności na rynku poprzez inwestycje [Leszczyłowska, 2017]. Mając na uwadze, że stanowione normy pozostają poza zdolnościami decyzyjnymi podmiotów, a podmioty te zmuszone są adaptować się do nich, słuszną wydaje się identyfikacja dostępnych instrumentów wsparcia działalności rozwojowej w przedmiotowym zakresie.

4. Stymulacyjna rola systemu podatkowego jako fundament w zakresie wsparcia działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw

Traktując system podatkowy państwa jako podstawowy nadrzędny regulator bieżącej oraz przyszłej działalności przedsiębiorstw, należy stwierdzić, że jego szeroko pojęty kształt oraz mechanizm funkcjonowania podporządkowany jest podstawowym, statutowym funkcjom, które ma realizować. Należy wśród nich wyróżnić funkcje fiskalne oraz pozafiskalne, w których katalogu mieszczą się między innymi funkcja regulacyjna, redystrybucyjna oraz stymulacyjna [Zieliński, 2019]. Pośród wymienionych, w kontekście rozwoju podmiotu gospodarującego szczególnie istotna wydaje się funkcja stymulacyjna, która stoi niejako w opozycji do funkcji fiskalnej. Odnosi się do właściwego konstruktu regulacji prawnych z zakresu podatków, który to konstrukt z jednej strony kierunkuje decyzje gospodarcze podatników, z drugiej natomiast pobudza działalność w pożądanym sektorach gospodarki oraz właściwych im rodzajach działalności gospodarczej [Zbroińska, 2008]. Funkcja ta niejako przypi-

suje podatkowi długoterminowy cel ekonomiczny, którego właściwa realizacja aktywizować ma rozwój przedsiębiorczości i wzrost gospodarki *sensu largo*. W głównej mierze uwydatnia się przez kolektyw ulg i zwolnień, motywujących podatników do intensyfikacji swojej aktywności, co w konsekwencji, w długim terminie, ma umożliwiać generowanie większych wpływów do budżetu państwa [Wyrzykowski, Kasprzak, 2006].

Podwalina realizacji stymulacyjnej funkcji podatków oparta jest o dwa filary, które niejako powinny się wzajemnie uzupełniać i kompensować. Jeden z nich stanowią wbudowane we właściwe mechanizmy podatkowe ograniczenia w zakresie fiskalizacji środków pieniężnych, czego przykładem jest, przy właściwych mu skodyfikowanych ograniczeniach, zryczałtowany podatek od dochodów spółek, czyli tzw. CIT estoński, czy w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, np. poprzez obniżoną stawkę opodatkowania w ramach tzw. IP-BOX. Drugi filar związany jest z pomocą publiczną udzielaną przedsiębiorcom, która powinna być definiowana jako pomoc udzielana przez państwo lub pochodząca z zasobów państwowych, której oferta charakteryzuje się korzystniejszymi warunkami funkcjonowania podmiotu, aniżeli w przypadku zastosowania się do standardowych, niepomocowych regulacji [Zbroińska, 2021]. Z niepowszechności pomocy publicznej wynika jej selektywny charakter, który w swojej istocie, co do zasady, prowadzi do występowania zakłóceń konkurencyjności podmiotów oraz destabilizacji równowagi wymiany handlowej pomiędzy członkami Unii Europejskiej [Dowgier, 2015]. Z tego powodu uchwalone zostały akty prawne regulujące zasady przyznawania pomocy publicznej, co prowadzić ma do wywoływania przez nią skutków pozytywnych, między innymi w postaci rozwoju przedsiębiorstw.

Podstawą legislacyjną określającą fundamentalne warunki i możliwość stosowania konkretnych rodzajów pomocy publicznej jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), w zakresie art. 107 oraz art. 108 [TFUE, art. 107–108]. Niemniej wyznaczenie ogólnych ram legislacyjnych wspierania działalności podmiotów gospodarujących było niewystarczające, co wywołało konieczność stworzenia aktu wykonawczego, doprecyzowującego dozwolone wsparcie działalności przedsiębiorstw. Z tego względu Komisja Europejska 17 czerwca 2014 roku wprowadziła Rozporządzenie nr 651/2014, uznające niektóre rodzaje pomocy publicznej za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które potocznie nazywane jest GBER-em, co pochodzi od angielskiego *General Block Exemption Regulation*. Zdefiniowany w nim został system dopuszczalnych do stosowania ulg, które państwa członkowskie są zobligowane przenieść na krajowe regulacje poprzez wdrożenie ustaw odpowiadających przepisom unijnym, niejako dostosowując uniwersalne reguły zawarte w GBER do krajowego systemu społeczno-gospodarczego oraz w wymiarze *stricte* regulacyjnym – do legislacyjnego.

Wśród wskazanych przez Komisję Europejską w GBER mechanizmów pomocy zawarto między innymi regulacje dotyczące pomocy publicznej, odnoszące się bezpośrednio do gospodarczej części systemu społeczno-gospodarczego, wśród których wskazać należy przede wszystkim regionalną pomoc inwestycyjną [Rozporządzenie Komisji (UE) 651/2014, art. 107–108]. Komisja Europejska zwraca bowiem w ten sposób szczególną uwagę na konieczność rozwoju

przedsiębiorstw, w szczególności w formie kwantyfikowalnej, poprzez realizowane inwestycje, które w długim terminie mają służyć nie tylko poprawie ich konkurencyjności i możliwości realizacji celów strategicznych, w postaci pomnażania wartości w czasie, ale także realizacji celów społecznych, bowiem rozwój przedsiębiorstw wiąże się ze wzrostem zapotrzebowania na kadrę pracowniczą, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu bogactwa społecznego.

5. Polska Strefa Inwestycji jako instytucjonalna podwalina mechanizmu zwolnienia podatkowego w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej

Instytucjonalnym wyrazem regionalnej pomocy inwestycyjnej jest Polska Strefa Inwestycji, której instrument w postaci decyzji o wsparciu jest zbliżony do jego pierwowzoru, który stanowiło i nadal jeszcze stanowi, do końca 2026 r., zwolnienie z podatku dochodowego z tytułu działalności gospodarczej prowadzonej na obszarze Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zastąpienie zezwoleń strefowych decyzjami o wsparciu – poprzez udzielanie ich przez spółki zarządzające (w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki) na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej podzielonym na obszary, z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów – miało intensyfikować rozwój społeczno-gospodarczy, między innymi przez wzrost innowacyjnych sektorów gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy i zapewnianie stabilnego zatrudnienia, wzrost rozwiązań technicznych i technologicznych, rozwój eksportu, a także – co wydaje się być realizowane przez dyferencję intensywności udzielanej pomocy w konkretnych regionach – zahamowanie pogłębiania się dysproporcji rozwoju regionalnego [Wcisło, 2022]. Podobnie jak w przypadku swojego poprzednika, zwolnienie przysługujące przedsiębiorcy w ramach uzyskanej decyzji o wsparciu oparte jest o tzw. koszty kwalifikowane, ponoszone przez podmiot gospodarujący z tytułu realizacji nowej inwestycji, definiowanej jako inwestycja związana z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnych istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu przez wprowadzenie produktów uprzednio w nim niewytwarzanych, zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu lub nabyciem aktywów należących do zakładu, który został albo zostałby zamknięty, gdyby zakup nie nastąpił, przy czym aktywa są nabywane przez przedsiębiorcę niezwiązanego ze sprzedawcą [Ofiarska, 2015]. Posiadanie przez przedsiębiorcę decyzji o wsparciu umożliwiać ma mu akumulację środków pieniężnych, co z jednej strony ma stabilizować jego sytuację finansową, z drugiej natomiast zachęcać do dalszych reinwestycji, wpływających na wzrost gospodarczy regionu. Należy w tym miejscu wskazać, że decyzja o wsparciu udzielana jest wyłącznie w sektorze przemysłowym i usługowym, z określonymi we właściwych aktach prawnych wyjątkami [Dz.U. z 2022 r. poz. 2861]. Wobec tego sektor rolniczy czy sektor handlowy, a także wskazane w Rozporządzeniu branże, nie mogą być objęte wsparciem w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej. Dodatkowo, zgodnie z § 2 przedmiotowego Rozporządzenia, istnieje szereg

wyłączeń kodów Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, na które nie może zostać udzielona decyzja o wsparciu. Przedstawiony stan niejako wskazuje na szereg wymogów, które przedsiębiorca jest zmuszony spełniać, by uzyskać zwolnienie z podatku dochodowego z tytułu realizacji nowej inwestycji. Szczegółowej identyfikacji wymaga więc specyfika zwolnienia podatkowego przyznawanego w ramach decyzji o wsparciu oraz obowiązki przedsiębiorcy wynikające z jej posiadania.

Zwolnienie z podatku dochodowego z tytułu realizacji nowej inwestycji, przysługujące podmiotowi gospodarującemu, oparte jest o poniesione kasowo po dniu otrzymania decyzji o wsparciu nakłady inwestycyjne, traktowane dalej jako koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą publiczną. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na tzw. efekt zachęty, który by uzyskać decyzję o wsparciu, tak jak każdy inny rodzaj pomocy publicznej, musi zostać zachowany. W sytuacji, w której podmiot, przed udzieleniem decyzji o wsparciu rozpocząłby roboty budowlane, podjął pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie lub inne zobowiązanie, które sprawia, że nowa inwestycja staje się nieodwracalna, efekt zachęty zostałby zachwiany, a pomoc publiczna nie mogłaby być traktowana wówczas jako niezbędna dla beneficjenta do realizacji projektu, który przyczynia się do osiągnięcia pożądanego celu [Moczulska, 2013]. Jednakże w sytuacji, w której efekt zachęty zostaje zachowany, przedsiębiorca przystępuje do procedury aplikacyjnej, w ramach której określa między innym wielkość nakładów inwestycyjnych, jakie poniesie w ramach planowanej inwestycji, przy czym nakłady te muszą przekraczać minimalny poziom określony w § 4 Rozporządzenia. Zgodnie z treścią przytoczonego paragrafu przy określaniu minimalnych nakładów inwestycyjnych, do których poniesienia przedsiębiorca obowiązuje się na etapie wnioskowania, bierze się pod uwagę region, w którym inwestycja ma być realizowana, wielkość przedsiębiorcy – tj. czy kwalifikuje się jako mikro, mały, średni czy duży podmiot – oraz rodzaj realizowanej inwestycji [Dz.U. z 2023 r. poz. 74]. Generalną prawidłowością w tym zakresie jest, że im wyższy poziom bezrobocia oraz mniejsze przedsiębiorstwo, tym niższy jest minimalny próg tzw. kosztów kwalifikowanych, które jednostka gospodarująca jest obowiązana ponieść. Dodatkowo, jeśli decyduje się realizować inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne, związane ze zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu lub zasadniczą zmianą procesu produkcyjnego, niezbędną wartość kosztów kwalifikowanych obniża się dodatkowo o 50%. Podejście takie premiuje rozwój sektora MŚP oraz zachęca do reinwestowania posiadanych środków pieniężnych. Przedsiębiorca może wskazać wyższe niż minimalne koszty kwalifikowane, a zwolnienie z podatku dochodowego, które będzie mu przysługiwać po wygenerowaniu zysku, będzie proporcjonalnie większe, jednak zgodne z intensywnością pomocy w regionie.

Obok zobowiązania się do poniesienia właściwej wartości kosztów kwalifikowanych do dnia określonego w decyzji o wsparciu, nazywanego dniem zakończenia nowej inwestycji, przedsiębiorca w okresie realizacji inwestycji deklaruje poziom zatrudnienia, który osiągnie, na który składa się zatrudnienie utrzymane oraz nowe zatrudnienie, przy czym obowiązany jest zatrudnić tylu nowych pracowników, ilu zadeklarował w trakcie aplikowania o decyzję

o wsparciu, jednak nie mniej niż 2 w przeliczeniu na pełne etaty. Warunek jest weryfikowany na dzień zakończenia realizacji nowej inwestycji. Na dzień zakończenia realizacji nowej inwestycji weryfikowany przez zespół kontrolujący konkretnej SSE jest także warunek lokalizacji nowej inwestycji, bowiem na etapie składania wniosku przedsiębiorca określa działki, na których ponosić będzie koszty kwalifikowane.

Po spełnieniu wskazanych warunków na dzień określony w decyzji o wsparciu, tj. lokalizacji nowej inwestycji, osiągnięcia stanu zatrudnienia, poniesienia kosztów kwalifikowanych oraz terminu zakończenia nowej inwestycji, przedsiębiorca z jednej strony nabywa prawo do zwolnienia dochodu z podatku CIT lub PIT z tytułu działalności prowadzonej w ramach decyzji o wsparciu do dnia obowiązywania przedmiotowej decyzji. Z drugiej natomiast strony rozpoczyna okres utrzymania inwestycji, który, z pewnymi wyjątkami, wynosi dla podmiotów gospodarczych sektora MŚP – 3 lata, z kolei dla dużych przedsiębiorców – 5 lat [Cieśliewicz, 2009]. W okresie tym przedsiębiorca musi utrzymać stan zatrudnienia określony w decyzji o wsparciu oraz spełniać wybrane przez siebie, na etapie wnioskowania o regionalną pomoc inwestycyjną, kryteria jakościowe związane z rozwojem społecznym oraz kryteria jakościowe związane z rozwojem gospodarczym.

Przedsiębiorca w obecnym stanie prawnym może zwalniać z podatku dochodowego dochód wygenerowany dopiero po dniu zakończenia realizacji nowej inwestycji. Nieistotna jest tutaj forma, w jakiej podmiot rozlicza się z fiskusem, tzn. czy standardowo wpłacałby zaliczki na podatek dochodowy w interwałach miesięcznych, kwartalnych czy rocznych. Nieistotny jest też rodzaj opodatkowania, tzn. czy podmiot jest opodatkowany wg tzw. skali czy liniowo. Istotne jest natomiast, że przedsiębiorstwa opodatkowane podatkiem dochodowym od osób prawnych nie mogą być opodatkowane ryczałtem od dochodów spółek – regionalna pomoc inwestycyjna i „CIT estoński” wykluczają się [Dz.U. z 2024 r., poz. 232]. Rozliczenie zwolnienia z podatku dochodowego z działalności prowadzonej na terenie wskazanym w decyzji o wsparciu następuje przez złożenie dokumentu CIT/8S lub PIT/SE (w zależności od formy prawnej podmiotu), stanowiącego załącznik do deklaracji za konkretny okres rozliczeniowy. Wykazywana jest w nim wielkość poniesionych kosztów kwalifikowanych, wygenerowany dochód uprawniony do zwolnienia oraz pobrana regionalna pomoc inwestycyjna w latach ubiegłych. Choć mechanizm zwolnienia wydaje się prosty, to w rzeczywistości istnieje wiele obszarów, m.in. w zakresie wydzielania dochodu do zwolnienia, kwalifikowalności kosztów czy rozliczania pomocy publicznej, które sprawiają problemy przedsiębiorcom i stanowią pole do osobnych rozważań.

Należy również nadmienić, że okres obowiązywania decyzji o wsparciu oraz okres utrzymania nowej inwestycji nie są tożsame. Okres obowiązywania przedmiotowej decyzji to czas, przez jaki jest ona aktywna, obejmujący cezurę czasową od dnia jej wydania do tego samego dnia 12, 14 lub 15 lat później. Do dnia wyznaczającego horyzont czasowy obowiązywania decyzji o wsparciu, przedsiębiorca – po dniu zakończenia realizacji nowej inwestycji – może konsumować pomoc publiczną. Z kolei okres utrzymania inwestycji to 3 lub 5 lat po dniu zakończenia inwestycji, w czasie których podmiot obowiązany jest utrzymywać średniorocz-

ny stan zatrudnienia oraz rokrocznie spełniać przywołane kryteria jakościowe. W znacznej mierze kryteria jakościowe są tożsame dla sektora usług oraz sektora przemysłu. Odnoszą się między innymi do wspierania branż z aktualną polityką rozwojową kraju, wykorzystywania potencjału zasobów ludzkich, tworzenia powiązań regionalnych, robotyzacji i automatyzacji procesów, tworzenia wysokopłatnych i wyspecjalizowanych miejsc pracy, prowadzenia działalności o niskim negatywnym wpływie na środowisko czy podejmowania działań z zakresu opieki nad pracownikiem. Spełnianie tych kryteriów pełni warunek konieczny, by zwolnienie z podatku dochodowego nie zostało cofnięte, a pobrana pomoc publiczna nie zaczęła stanowić zaległości podatkowej. Ustanowienie spełniania wskazanych kryteriów oraz ogólnie kryteriów enumeratywnie wymienionych w przywołanym załączniku nr 1 do Rozporządzenia (nazwanego przez ustawodawcę jako „Szczegółowe kryteria jakościowe dla nowej inwestycji”) jako wymogu formalnego pobierania pomocy publicznej uzupełnia mechanizm zwolnienia podatkowego przyznawanego w ramach decyzji o wsparciu. Przenoszą one ciężar rozwoju przedsiębiorstwa oraz regionu ze *stricte* kwantytatywnego na rozwój jakościowy, komplementując sferę gospodarczą o sferę społeczną.

6. Analiza rozwoju przedsiębiorczości przy wykorzystaniu zwolnienia podatkowego w ramach Polskiej Strefy Inwestycji

W cezurze czasowej obejmującej okres od stycznia 2019 roku do końca grudnia 2023 Pomorska SSE wydała łącznie 333 decyzji o wsparciu, obejmujących projekty o łącznych, zadeklarowanych przez przedsiębiorców nakładach inwestycyjnych w wysokości 10 461,48 mln zł oraz o łącznym zadeklarowanym nowym zatrudnieniu w wysokości 2285 miejsc pracy, w przeliczeniu na pełne etaty. Największe zadeklarowane w trakcie realizacji jednostkowo rozpatrywanego procesu inwestycyjnego koszty kwalifikowane wyniosły w województwie pomorskim 858,19 mln zł, a w województwie kujawsko-pomorskim 429,16 mln zł, natomiast największe zadeklarowane nowe zatrudnienie w regionie Pomorza to 255 miejsc pracy, a w regionie Kujaw 50. Strefa udzieliła łącznej pomocy w postaci zwolnienia podatku dochodowego na kwotę 4380,66 mln zł, co pozwala na stwierdzenie, że średnia intensywność pomocy udzielanej przedsiębiorcom w latach 2019–2023 wyniosła 41,87%. Rozkład liczby wydanych decyzji o wsparciu w poszczególnych latach był nierównomierny, bowiem w roku 2019 r. PSSE wydała 41 decyzji, w 2020 r. – 48, w 2021 r. – 90, w 2022 r. – 78, a w 2023 r. – 76. Sytuację taką należy utożsamiać ze stopniowym, postępującym od 2022 r. zaostrzaniem przepisów pomocowych, wprowadzeniem „CIT-u estońskiego” oraz kwestią sporów z obszaru kwalifikowalności kosztów i zakresu zwolnienia – tj. czy możliwe jest zwalnianie z podatku całości dochodu generowanego przez działalność gospodarczą prowadzoną w lokalizacji objętej decyzją o wsparciu, czy wyłącznie dochodu z projektu przedłożonego właściwej SSE. Natomiast wspomniane zaostrzanie przepisów pomocowych znajduje swój wyraz między innymi w zmianie sposobu rozliczania pomocy, tzn. odebrania

przedsiębiorstwom możliwości proporcjonalnego do poniesionych nakładów inwestycyjnych zwalniania dochodu i zastąpienia jej regułą stanowiącą, że dopiero po dniu zakończenia inwestycji i pozytywnej kontroli przez SSE możliwe będzie zwalnianie dochodu wygenerowanego po tym dniu z podatku dochodowego.

Mając na uwadze ogólną kwantytatywną charakterystykę działalności omawianej SSE, należy przeanalizować efektywność wsparcia poszczególnych grup przedsiębiorstw, wśród których kryterium wyróżniającym będzie wielkość przedsiębiorstwa. Na podstawie tego kryterium trzeba stwierdzić, że PSSE spośród 333 decyzji o wsparciu wydała 49 decyzji mikro przedsiębiorcom, 102 decyzje – małym podmiotom, 93 – jednostkom średnim oraz 89 – dużym przedsiębiorcom. Uznając jednak istotność dyferencji charakterystyki poszczególnych województw, zachwianiu ulega domniemanie, że przedmiotowy instrument wsparcia w jednakowym stopniu wpływa na działalność rozwojową poszczególnych grup przedsiębiorstw w każdym z regionów. Sama dysproporcja w liczbie wydanych decyzji wydaje się znacząca, bowiem w województwie pomorskim wsparcie zostało udzielone w 138 przypadkach, natomiast w województwie kujawsko-pomorskim w aż 195. Przedstawione wartości przekładają się na poszczególne grupy przedsiębiorstw w każdym z województw w sposób zobrazowany przez tabelę 1.

Tabela 1. Liczba wydanych decyzji o wsparciu (DoW) przez PSSE w poszczególnych województwach według wielkości przedsiębiorstwa w latach 2019–2023

Wielkość przedsiębiorstwa	Województwo pomorskie	Województwo kujawsko-pomorskie
Duże	29	60
Średnie	33	60
Małe	47	55
Mikro	29	20

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 słusznym jest uznanie, że o ile instrument wsparcia funkcjonujący w ramach Polskiej Strefy Inwestycji cieszy się zbliżoną popularnością w grupie mikro i małych przedsiębiorstw w województwie pomorskim i kujawsko-pomorskim, o tyle grupa średnich i dużych przedsiębiorstw jest zdecydowanie bardziej skłonna inwestować w regionie Kujaw. Jednakże dane dotyczące liczby projektów inwestycyjnych podjętych przez poszczególne grupy jednostek gospodarujących w każdym z województw należy uzupełnić o nakłady inwestycyjne zadeklarowane przez jednostki funkcjonujące w poszczególnych grupach, bowiem ze względu na odmienne progi wejścia do PSI, czyli minimalne dopuszczalne nakłady, omawiany instrument wsparcia może być mniej dostępny, lecz sumaryczna wielkość inwestycji nadal pozostanie porównywalna. Wskazane zależności przedstawia tabela 2, gdzie podane są sumaryczne, nominalne wartości zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w poszczególnych grupach przedsiębiorstw oraz w nawiasach łączna wartość zwolnienia podatkowego w konkretnej grupie.

Tabela 2. Zadeklarowane nakłady inwestycyjne oraz uzyskane zwolnienie z podatku dochodowego w ramach realizowanych procesów inwestycyjnych w latach 2019–2023 według wielkości przedsiębiorstw (mln zł)

Wielkość przedsiębiorstwa	Wielkość zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w woj. pomorskim	Wielkość zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w woj. kujawsko-pomorskim
Duże	3248 (939)	5012 (2154)
Średnie	598 (309)	688 (395)
Małe	341 (224)	378 (233)
Mikro	125 (97)	45 (29)

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli 2 wynikają następujące kwestie. Po pierwsze, w grupie mikro i małych przedsiębiorstw nakłady inwestycyjne rozkładają się stosunkowo równomiernie pomiędzy jednostki funkcjonujące w granicach województwa pomorskiego oraz w granicach województwa kujawsko-pomorskiego, gdyż mikro i małe przedsiębiorstwa w województwie pomorskim zadeklarowały nakłady w wysokości 466 mln zł, a w województwie kujawsko-pomorskim 420 mln zł. Należy jednak stwierdzić, że w grupie mikro przedsiębiorstw, pomimo tylko dziewięciu więcej projektów inwestycyjnych podjętych w regionie Pomorza niż w regionie Kujaw, różnica w zadeklarowanych do poniesienia nakładach wynosi aż 80 mln zł. Dzieje się tak najprawdopodobniej z powodu ubóstwa gmin wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego oraz panującego w nich wysokiego poziomu bezrobocia, często przekraczającego poziom 160% średniej krajowej, co w konsekwencji powoduje, że próg wejścia do Polskiej Strefy Inwestycji jest znacząco obniżony i tym samym inwestycje podejmowane przez mikro przedsiębiorców są mniejsze kwotowo. Przeciwny mechanizm zauważalny jest w grupie małych podmiotów, bowiem pomimo tylko ośmiu więcej realizowanych projektów inwestycyjnych w regionie województwa kujawsko-pomorskiego, różnica w zadeklarowanych nakładach inwestycyjnych wynosi 30 mln zł więcej na korzyść regionu Kujaw, co stanowi o 50 mln mniej niż w przypadku różnicy między rozpatrywanymi województwami w grupie mikro przedsiębiorstw. Należy stwierdzić, że próg wejścia do PSI dla małych przedsiębiorstw nie ma istotnego znaczenia – wartość jednostkowego projektu w poszczególnych regionach oraz odpowiadająca mu wielkość zwolnienia z podatku dochodowego są zbliżone. W północnej części PSSE wartość projektu wynosi około 7,26 mln zł, natomiast w południowej 6,87 mln zł.

Przystępując natomiast do analizy grupy średnich przedsiębiorstw, konieczne jest podkreślenie, że choć w województwie kujawsko-pomorskim zostało zgłoszonych do realizacji w ramach PSI znacznie więcej projektów inwestycyjnych, bo aż 27 więcej, to deklarowane nakłady inwestycyjne są tylko o 100 mln zł wyższe. Słuszna jest więc konstatacja, że choć sumaryczne nakłady w regionie Kujaw są blisko o 1/6 wyższe, to jednostkowa wartość projektu jest znacząco niższa, bowiem w województwie pomorskim wynosi 18,12 mln zł, natomiast w województwie kujawsko-pomorskim tylko 11,63 mln zł. Warto jednak podkreślić,

że wśród przedsiębiorstw o większym obrocie oraz zatrudnieniu, tj. obrocie do 50 mln euro i zatrudnieniu do 250 osób w przeliczeniu na pełne etaty, zauważalna jest dysproporcja siły oddziaływania instrumentu pomocowego, gdyż na jeden średni podmiot realizujący inwestycję w ramach PSI na Pomorzu przypada aż 1,81 średniego podmiotu inwestującego na Kujawach.

Wskazana dysproporcja pogłębia się w grupie dużych podmiotów, dysponujących znacznym kapitałem, często pochodzenia zagranicznego – tylko w 53 z 89 przedsiębiorstw krajem pochodzenia kapitału dominującego była Polska. Na jedno inwestujące w ramach Polskiej Strefy Inwestycji duże przedsiębiorstwo na Pomorzu przypadają ponad dwa przedsiębiorstwa na Kujawach. Duże przedsiębiorstwa są zdecydowanie bardziej chętne inwestować w regionie, w którym siła nabywczą posiadanego przez nie kapitału wzrasta, tj. w regionie województwa kujawsko-pomorskiego. Zadeklarowane do poniesienia na Kujawach nakłady inwestycyjne przez podmioty przynależne do tej grupy są aż o 1764 mln zł większe niż na Pomorzu. Wynika z tego, że podmioty te uzyskały znacząco wyższe zwolnienie z podatku dochodowego, bowiem odpowiednio w województwie kujawsko-pomorskim wyniosło ono ponad 2150 mln zł, natomiast w regionie województwa pomorskiego tylko 939 mln. Interesującym natomiast jest, że dysproporcja pomiędzy liczbą podjętych inwestycji, tj. 60 do 29 w grupie dużych przedsiębiorstw na korzyść województwa kujawsko-pomorskiego, nie znajduje swojego odzwierciedlenia w liczbie zadeklarowanych nowych miejsc pracy. W województwie kujawsko-pomorskim duzi przedsiębiorcy zobowiązali się utworzyć 586 nowych etatów w ramach prowadzonej działalności, natomiast w województwie pomorskim – aż 839. Rozkład zadeklarowanych nowych miejsc pracy, biorąc pod uwagę przedsiębiorstwa wszystkich wielkości, kształtuje się w stosunku 994 do 1291 na korzyść województwa pomorskiego.

7. Identyfikacja wpływu zastosowania mechanizmu zwolnienia podatkowego obowiązującego w Polskiej Strefie Inwestycji w ramach realizowanej działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w regionie

Rozpoznanie wpływu mechanizmu zwolnienia podatkowego, obowiązującego w ramach PSI, na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw w regionie województwa pomorskiego oraz kujawsko-pomorskiego należy rozpocząć od przyjęcia właściwych kryteriów identyfikacji, adekwatnych względem specyfiki i celu funkcjonowania przedmiotowego zwolnienia. W pierwszej kolejności należy wskazać liczbę wydanych decyzji o wsparciu w analizowanych latach, zarysowując grupę podmiotów dążących do rozwoju kwantytatywnego, do których dotarła PSSE. Istotnym czynnikiem są także różnice w zakresie liczby wydanych decyzji w poszczególnych latach. Kolejnym z ważnych czynników jest wolumen wartości zadeklarowanych do realizacji inwestycji oraz nowego i docelowo utrzymanego stanu zatrudnienia. W ramach identyfikacji uwzględnione muszą zostać także bariery przystąpienia oraz dalszego funkcjonowania przedsiębiorstw w ramach PSI, a także ewentualna niesprawność w zakre-

się dystrybucji omawianego zwolnienia podatkowego w odniesieniu tak do poszczególnych grup przedsiębiorstw, tj. jednostek z sektora MŚP i dużych podmiotów, jak i do regionów województwa kujawsko-pomorskiego i pomorskiego.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że uwarunkowania społeczno-gospodarcze funkcjonowania PSI zmieniały się na przestrzeni lat i z tego tytułu każdy rok powinien być rozpatrywany niejako inaczej. W 2019 r. wsparcie na kwantyfikowalny rozwój przedsiębiorstw było relatywnie nowym, bo powstałym we wrześniu 2018 roku instrumentem, a sami przedsiębiorcy dopiero zapoznawali się z jego specyfiką. Przepisy prawa w początkowym etapie funkcjonowania PSI rodziły wątpliwości interpretacyjne, przez co w pierwszych dwóch okresach na wsparcie zdecydowało się niespełna 60 przedsiębiorstw. Lata 2020–2021, pomimo okresu pandemicznego, są ewidentnie latami wzrostu jego popularności, szczególnie za sprawą liberalnego podejścia ustawodawcy w zakresie przepisów oraz łatwości zwalniania dochodu, gdyż możliwe było wówczas rozliczanie pomocy proporcjonalnie do poniesionych kosztów, jeszcze przed dniem zakończenia nowej inwestycji, co umożliwiało natychmiastową poprawę płynności, przede wszystkim gotówkowej. Po wprowadzeniu przez Polski Ład ryczałtu od dochodów spółek, wzrostu liczby negatywnych dla przedsiębiorców interpretacji indywidualnych w kwestiach związanych przede wszystkim z rozliczaniem ulgi z podatku czy kwalifikowalnością kosztów, intensyfikacją kontroli podatkowych urzędów skarbowych, zmianą przepisów związaną ze zwalnianiem dochodu, a także niejako spadkiem dążenia jednostek gospodarujących do realizacji inwestycji na skutek niestabilności otoczenia prawnego, dynamika wydawanych decyzji o wsparciu spadła. Niemniej rok 2024 wydaje się być w tym względzie rokiem zmiany kierunku wektora, gdyż znaczna liczba przedsiębiorców decyduje się wykorzystać instrument decyzji o wsparciu w realizacji nowej inwestycji. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy roku 2024 PSSE wydała aż 36 decyzji o wsparciu, co w porównaniu do roku 2023 stanowi wzrost o sześć decyzji. Na koniec listopada liczba udzielonych decyzji wyniosła aż 89. Powody wzrostu zainteresowania instrumentem decyzji o wsparciu w 2024 r. powinny stać się przedmiotem dalszych rozważań w osobnych opracowaniach.

Analizując jednakże oddziaływanie rozpatrywanego zwolnienia podatkowego w latach 2019–2023 na wzrost podmiotów i regionu w oparciu o przedstawione dane empiryczne, słuszną wydaje się konkluzja, że przedmiotowy instrument premiuje przedsiębiorstwa dysponujące większym kapitałem. Uwidacznia się to przez liczbę wydanych decyzji o wsparciu dużym i średnim podmiotom, która wynosi łącznie blisko 55% wszystkich wydanych decyzji. Stosunek ten rośnie, gdy rozpatrywany jest udział decyzji o wsparciu udzielonych dużym i średnim przedsiębiorstwom w podziale na województwa. Spośród 195 wspartych przez PSSE projektów w latach 2019–2023 w województwie kujawsko-pomorskim, aż 120 stanowiły projekty podjęte przez przedsiębiorstwa omawianych grup. Choć duże i średnie przedsiębiorstwa miałyby większą łatwość obrotu oraz dostęp do lepszej infrastruktury, ale też kadry pracowniczej na Pomorzu, to poprzez wysoki parytet siły nabywczej pieniądza, relatywnie niskie płace, tanie grunty oraz bardziej dostępny próg wejścia do PSI, ich ciążenie następuje ku regionowi słabiej rozwiniętemu, tj. regionowi Kujaw. Takie zjawisko wydaje się

wypełniać statutową rolę instrumentu, odnoszącą się do wyrównywania różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy regionami. Podkreślenia wymaga, że ewidentnie dużym i średnim przedsiębiorcom, jako podmiotom o wyższym stopniu rozwoju funkcjonalnego, łatwiej jest realizować deklarowane inwestycje, przede wszystkim ze względu na większą stabilność finansową, co pozwala sprawniej przeprowadzać procesy poprzez własne struktury i zachowywać bezpieczeństwo ekonomiczne, ograniczając ryzyko. Nie bez znaczenia pozostaje tu także dostęp do kapitału ludzkiego, zarówno w wymiarze kadry pracowniczej, jak i firm consultingowych, poszukających rozwiązań optymalizacyjnych, także w zakresie podatków. Premiowanie przez instrument decyzji o wsparciu większych podmiotów uwiadacza się także przez sumaryczną wielkość zwolnienia. Wypełnia to podstawowe założenie teorii ekonomii, zgodnie ze zjawiskiem efektów skali, w myśl którego pomnażać kapitał jest łatwiej w sytuacji, gdy ma się jego większe zasoby.

Należy jednak nadmienić, że sektor mikro i małych przedsiębiorstw także w wymiernym stopniu korzysta na zwolnieniu z tytułu posiadania decyzji o wsparciu, natomiast korzyści te w ujęciu bezwzględny są nieproporcjonalnie mniejsze niż w grupie dużych i średnich przedsiębiorstw. Mikro i małe przedsiębiorstwa przystępujące do PSI to przede wszystkim jednoosobowe działalności gospodarcze bądź małe spółki, kierujące się innymi pobudkami rozwojowymi niż duże podmioty. Choć w istocie wykorzystują one zwolnienie podatkowe, by akumulować środki pieniężne, należy uznać, że co do zasady nie są one później skłonne je reinwestować, a raczej przeznaczają je na realizację funkcji korzyści właścicielskiej, bowiem pośród przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach PSI w regionie województwa kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego drugą i kolejne decyzje o wsparciu na osobne projekty w większości posiadają duże podmioty gospodarujące.

Także w kwestii zatrudnienia łatwiej jest spełniać wymogi mechanizmu decyzji o wsparciu dużym i średnim przedsiębiorcom. Mniejsze podmioty mają znaczny problem z osiągnięciem stanu zatrudnienia oraz następnie utrzymaniem go i spełnieniem kryteriów jakościowych w okresie utrzymania inwestycji. Nawet w powiatach z dużym bezrobociem mikro i mali przedsiębiorcy nie są w stanie zaoferować jednakowych warunków pracy, czy to pod względem socjalnym, czy pod względem wielkości wynagrodzeń, co duże jednostki. Uzależnienie rozwoju kwantytatywnego przedsiębiorstw od kwestii jakościowych, co prawda, ma uzupełniać stymulacyjną rolę podatków o wymiar społeczny, natomiast często stanowi barierę, która doprowadza albo do rezygnacji z przystąpienia do procedury aplikacyjnej o uzyskanie decyzji o wsparciu, albo prowadzi do wygaszenia tej decyzji.

Zagadnienie wygaszeń oraz cofnięć decyzji o wsparciu wymaga osobnego omówienia. Należy bowiem stwierdzić, że deklarowane i faktycznie poniesione nakłady inwestycyjne to dwie różne kwestie i wielu przedsiębiorców, będąc świadomymi, że nie zdoła ponieść określonych w decyzji kosztów kwalifikowanych, decyduje się ją wygasić, co doprowadza do braku przywileju do pobrania ulgi, a w sytuacji jej uprzedniego poboru w zaliczkach na podatek dochodowy, podlega zwrotowi. W sytuacji, w której jednostka gospodarująca zwalniała dochód i nie spełni kryteriów ilościowych i jakościowych, obowiązana jest zwrócić Skarbowi Państwa

pobrane środki, wraz z odsetkami, gdyż nienależnie pobrana pomoc publiczna traktowana jest jak zaległość podatkowa. O ile w grupie większych przedsiębiorstw zauważalna jest większa stabilność w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych w ramach decyzji o wsparciu, o tyle w grupie przede wszystkim małych podmiotów odsetek wygaszeń jest wysoki. Ze 102 wydanych decyzji o wsparciu blisko 20% zostało wygaszonych. Wskazuje to na brak pełnego dostosowania mechanizmu rozpatrywanego zwolnienia względem charakteru, zakresu oraz możliwości prowadzonej przez mniejsze podmioty działalności gospodarczej.

8. Podsumowanie

Dokonane rozpoznanie wpływu zwolnienia podatkowego w ramach Polskiej Strefy Inwestycji na rozwój przedsiębiorstw w regionie województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego w latach 2019–2023 doprowadza do konkluzji, że choć zwolnienie podatkowe przysługujące przedsiębiorcom w ramach realizacji nowej inwestycji w oparciu o decyzję o wsparciu jest istotnym elementem polityki rozwojowej kraju w wymiarze wsparcia przedsiębiorczości, to niesie za sobą zagrożenia implikujące potencjalne reperkusje i obciążenia, które podmioty gospodarujące są obowiązane uwzględniać w swoich prognozach inwestycyjnych. W swojej istocie instrument PSI doprowadzać ma do stabilności finansowej oraz odroczonej w czasie korzyści. Realizacja tego celu obarczona jest jednak różnego rodzaju trudnościami, które mieszczą się w spektrum kwestii ilościowych, odnoszących się do nakładów, które podmiot jest obowiązany ponieść. W przypadku mniejszych podmiotów rodzi to problemy natury płynności finansowej, przez kwestie rachunkowe i wydzielania dochodu, problematyki jego właściwego zwalniania, postępujących w interwałach rocznych kontroli specjalnej strefy ekonomicznej, zachowania ciągów technologicznych wyłącznie na działkach wskazanych w decyzji, aż po kwestie jakościowe, nierzadko równie trudne do spełnienia co kryteria ilościowe. Niemniej, należy uznać, że instrument wsparcia jest jednolity na terenie całego kraju i wszystkie przedsiębiorstwa przystępują do PSI na tych samych regułach, co uprawnia do konstatacji, że ze względu na liczbę wydanych decyzji o wsparciu (wolumen deklarowanych nakładów oraz globalnie, w rozumieniu obu rozważanych województw, stosunkowo niski odsetek wygaszeń niewynikających ze skonsumowanej pomocy i zakończenia okresu utrzymania) stwierdzić należy, że omawiane zwolnienie podatkowe wypełnia swoją funkcję wsparcia przedsiębiorstw w regionie województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Słusznym jest wniosek, że omawiane regiony przodują pod względem liczby zadeklarowanych do realizacji projektów, wielkości nakładów i nowych miejsc pracy, a tym samym, przy zachowaniu względnej stabilności procesowej realizacji inwestycji, przedsiębiorstwa będą mogły generować korzyści zarówno endogenicznie, w myśl idei poprawy pozycji konkurencyjnej, wzrostu w czasie oraz realizacji funkcji korzyści właścicielskiej, jak i dla otoczenia zewnętrznego, poprzez wdrażanie w oparciu o mechanizmy decyzji o wsparciu idei CSR, zrównującej wagę celów o nacechowaniu ekonomiczno-finansowym z wagą celów

społecznych. Podmioty gospodarujące, w szczególności z sektora przemysłowego, poszukując oszczędności i sposobów na akumulację środków, jednocześnie chcąc wzrastać i stawać się bardziej konkurencyjnymi, skłaniają się ku podjęciu próby uzyskania decyzji o wsparciu oraz dalszej realizacji inwestycji, zgodnie z jej wymogami. Nierzadko przyszłe zwolnienie podatkowe jest głównym motorem stymulującym rozwój podmiotu, co pozwala na podsumowanie, że w ogólnym ujęciu wpływ zwolnienia podatkowego w ramach Polskiej Strefy Inwestycji na działalność jednostek gospodarujących w regionie jest pozytywny i zachęcający do działań inwestycyjnych. Słusznym jednak wydaje się przeprowadzenie dalszych badań w kierunku szczegółowej identyfikacji czynników ograniczających rozwój przedsiębiorstw grupy MŚP oraz rozpoznania sposobu wyrównywania różnic w efektywności wykorzystania instrumentu decyzji o wsparciu pomiędzy nimi a dużymi podmiotami.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym z zastosowaniem art. 107 i 108 Traktatu.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji z dnia 27 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2861).
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
4. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 232).
5. Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji z dnia 10 maja 2018 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 74).

Wydawnictwa zwarte

1. Dowgier, R. (2015). *Wpływ regulacji dotyczących pomocy publicznej na stanowienie i stosowania lokalnego prawa podatkowego*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
2. Dworak, J., Falencikowski, T. (2009). *Cele i uwarunkowania funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
3. Dziworska, K. (2000). *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
4. Grzenkowicz, N. i in. (2008). *Podstawy funkcjonowania przedsiębiorstw*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
5. Grzywacz, W. (2005). *Ekonomiści i systemy ekonomiczne*. Szczecin: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Szczecinie.
6. Ickiewicz, J. (2009). *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
7. Kasprzak, W.A., Pelc, K.I. (2012). *Innowacje – strategie techniczne i rozwojowe*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.

8. Kubanek, A., Uziębło, A. (2020). *Przedsiębiorstwo i jego otoczenie. Wyzwania współczesnej ekonomii, finansów i prawa*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.
9. Letkiewicz, A. (2013). *Samoregulacja w symetryzacji systemów przedsiębiorstw*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
10. Majecka, B. (2013). *Perspektywy zachowań przedsiębiorstw – celowość, funkcjonalność, vitalność*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
11. Marek, S., Białasiewicz, M. (red.) (2008). *Podstawy nauki o organizacji. Przedsiębiorstwo jako organizacja gospodarcza*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
12. Mroczko, F. (2014). *Warunki funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku*. Jelenia Góra: Karkonoska Państwowa Szkoła Wyższa.
13. Szczepaniec, M. (2005). *Makroekonomia. Przewodnik*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
14. Żurek, J. (red.) (2016). *Przedsiębiorstwo – drogi sukcesu rynkowego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

1. Cieśliewicz, W. (2009). Regionalna pomoc publiczna jako instrument aktywizacji gospodarczej – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 15, s. 318–330.
2. Górka, K. (2006). Czynniki hamujące oraz stymulujące rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w przemyśle, *Zeszyty Naukowe / Akademia Ekonomiczna w Krakowie*, 708, s. 49–61.
3. Grzegorzowska-Ramocka, E. (2009). Cele ekonomiczne i społeczne przedsiębiorstwa, *Gospodarka Narodowa*, 233, s. 59–78.
4. Kokot-Stępień, P. (2016). Uwarunkowania decyzji inwestycyjnych w przedsiębiorstwach branży hutniczej, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4/2016(82), s. 89–97.
5. Leszczyłowska, A. (2017). Dochód księgowy a podatkowy – analiza empiryczna wyników spółek akcyjnych, *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 94(150), s. 63–80.
6. Mitek, A., Miciuła, I. (2012). Współczesne determinanty rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 28: Współczesne wyzwania gospodarowania i zarządzania, s. 53–66.
7. Moczulska, M. (2013). Ocena wpływu rozpoczęcia inwestycji na „efekt zachęty” w ramach regionalnych programów operacyjnych, *Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA*, s. 24–33.
8. Ofiarska, M. (2021). Udzielania wsparcia nowej inwestycji realizowanej na prawnie wyodrębnionym obszarze, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 5, s. 36–45.
9. Rogalska, E. (2012). Efektywność ekonomiczna stymulacyjnej polityki fiskalnej państwa w warunkach kryzysu zaufania budżetowego, *Oeconomica Copernicana*, 4, s. 5–22.
10. Waśniewski, P. (2011). Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa jako narzędzie sterowania jego działalnością, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 21, s. 117–134.

11. Wcisło, M. (2022). Moment poniesienia kosztów inwestycji w Polskiej Strefie Inwestycji, *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, 1/2022, s. 40–45.
12. Wyrzykowski, W., Kasprzak, P. (2016). Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków, *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 4(1), s. 17–31.
13. Zbroińska, B. (2008). Pozafiskalne funkcje podatku dochodowego w praktyce gospodarczej, *Gospodarka Narodowa*, 1–2, s. 91–110.
14. Zbroińska, B. (2021). Instrumenty podatkowe wspierające innowacje i nowe inwestycje polskich przedsiębiorstw, *Optimum Economic Studies*, 2(104), s. 71–81.
15. Zieliński, R. (2019). Funkcje podatków w doktrynie prawnofinansowej oraz ich znaczenie dla praktyki stanowienia prawa podatkowego, *Roczniki Nauk Prawnych*, 1(29), s. 115–130.

The Impact of Tax Exemptions in the Polish Investment Zone on the Development of Enterprises in the Pomeranian and Kuyavian-Pomeranian Voivodeships (2019–2023)

Abstract

The success of business development is influenced by various factors, including internal market regulators and legal frameworks. In this context, legislative conditions, particularly tax regulations, play an important role. For this reason, relevant regulations introduced aid instruments, including the support decision. The growing number of issued support decisions has prompted an analysis of their use in business development activities. This study examines the region managed by the Pomeranian Special Economic Zone as a case study. Descriptive and explanatory methods, including interpretative and analytical approaches, were applied. The analysis revealed disparities in the use of income tax exemptions between individual voivodeships and among specific groups of enterprises. As a result, the study concludes that while the support decision promotes entrepreneurship, its effects are unevenly distributed.

Keywords: enterprise, investments, tax exemption, socio-economic development
