

Maciej Szczepkowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: maciej.szczepkowski@ue.poznan.pl

STRUKTURA PRZYWILEJÓW FISKALNYCH W SSE W POLSCE W LATACH 2009-2015

STRUCTURE OF FISCAL INCENTIVES IN SEZ IN POLAND IN 2009-2015

DOI: 10.15611/pn.2018.528.22

JEL Classification: H25

Streszczenie: Specjalne strefy ekonomiczne, od 1995 roku, dają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach. W kontekście pojawiających się nowych pomysłów dotyczących SSE, których ważnym elementem są przywileje fiskalne, interesujące wydaje się zwłaszcza znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak dotychczas przedsiębiorcy działający w SSE wykorzystywali tego rodzaju przywileje. Aby osiągnąć cel główny niniejszego opracowania, autor będzie starał się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: Ile wynosiła wartość przyznanych przedsiębiorstwom przywilejów fiskalnych w specjalnych strefach ekonomicznych? Jak wyglądała struktura przedsiębiorstw, które korzystały z przywilejów wg wielkości przedsiębiorstw? W których powiatach przedsiębiorstwa korzystały z zachęt podatkowych w sposób najbardziej intensywny? W których województwach kwota przyznanych zachęt podatkowych była najwyższa? Analiza zostanie dokonana w latach 2009-2015, za pomocą autorskiej analizy bazy danych SUDOP.

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, przywileje fiskalne, pomoc publiczna.

Summary: Special Economic Zones, since 1995, offer the possibility of conducting business activities on preferential terms. In the context of emerging new ideas regarding SEZs, which are important elements of fiscal incentives, it seems particularly interesting to find an answer to the question of how entrepreneurs operating in SEZ have used such incentives so far. The aim of this article will be to find answers to the questions: How much was the value of fiscal incentives granted to enterprises in Special Economic Zones? What was the structure of enterprises that used the incentives according to the size of enterprises? In which poviats enterprises have benefited from tax incentives in the most intense way? In which voivodships, the amount of tax incentives granted was the highest? The analysis will be made in 2009-2015 using the SUDOP.

Keywords: Special Economic Zones, fiscal incentives, public aid.

1. Wstęp

Od momentu przyjęcia ustawy powołującej do życia specjalne strefy ekonomiczne w Polsce minęło ponad 20 lat. Obecnie istnieje 14 SSE, które mają, zgodnie z obecnymi rozwiązaniami, funkcjonować do końca 2026 roku.

Specjalne Strefy Ekonomiczne od 1995 roku stwarzają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na warunkach preferencyjnych dla inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Dotychczasowy zakres zmian prawnych, z którym musieli zmierzyć się inwestorzy prowadzący działalność gospodarczą w ramach SSE, obejmuje wielokrotne nowelizacje ustawy, nowelizacje przepisów wykonawczych, liczne orzeczenia sądowe oraz interpretacje organów podatkowych.

W 2017 roku pojawił się rządowy projekt zmian dotyczący polskich specjalnych strefach ekonomicznych. Propozycje nowych rozwiązań zakładają:

- całkowite odejście od ograniczeń terytorialnych,
- implementację jasnych przepisów o zwolnieniu z podatku dochodowego, które będzie wydawane na czas określony – standardowo od 10 do 15 lat: im wyższa intensywność pomocy publicznej określonej na podstawie mapy pomocy regionalnej, tym dłuższy okres zwolnienia,
- warunki uzyskania zwolnienia z podatku mają być uzależnione od wielkości przedsiębiorstwa oraz stopy bezrobocia w powiecie właściwym dla lokalizacji inwestycji.

W kontekście pojawiających się nowych pomysłów dotyczących SSE, których ważnym elementem są przywileje fiskalne¹, szczególnie interesujące wydaje się znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak dotychczas przedsiębiorcy działający w SSE wykorzystywali tego rodzaju przywileje. Aby osiągnąć cel główny niniejszego opracowania, autor będzie starał się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- Ile wynosiła wartość przyznanych przedsiębiorstwom przywilejów fiskalnych w specjalnych strefach ekonomicznych?
- Jak wyglądała struktura przedsiębiorstw, które korzystały z przywilejów wg wielkości przedsiębiorstw?
- W których powiatach przedsiębiorstwa korzystały z zachęt podatkowych w sposób najbardziej intensywny?
- W których województwach kwota przyznanych zachęt podatkowych była najwyższa?

Analizą objęto lata 2009-2015, prowadzono ją za pomocą autorskiej bazy danych SUDOP (System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej), która działa w Polsce od 2016 roku. Dobór roku 2009 jako pierwszego roku analizy nie był przypadkowy. Według opracowania Kancelarii Sejmu z listopada 2000 roku, ze względu na mały stopień zagospodarowania stref SSE w Mielcu, Suwałkach, Katowicach, Le-

¹ W niniejszym artykule autor traktuje tożsamo pojęcia: przywilej i zachęta oraz fiskalny/a i podatkowy/a.

gnicy, Łodzi i Wałbrzychu miały one zostać zlikwidowane w 2009 roku [Czerwińska 2000, s. 6], co ostatecznie nie nastąpiło. Ponadto był to moment początku ogólnoswiatowego kryzysu finansowego, który z pewnym opóźnieniem był widoczny także w Polsce – jest to zatem moment szczególnie ciekawy z punktu widzenia badawczego. Dobór drugiego roku objętego analizą – 2015 – był spowodowany faktem, iż zgodnie z pierwotnym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu miał to być ostatni rok funkcjonowania pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej [Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 września 1995], a więc jest to dobry moment na podsumowanie działalności specjalnych stref ekonomicznych w Polsce.

2. Źródło danych

Dane zgromadzone w bazie SUDOP (System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej) stworzonej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wykorzystano w celu określenia, w których powiatach podmioty działające w ramach specjalnych stref ekonomicznych korzystały z zachęt fiskalnych przewidzianych dla przedsiębiorstw działających w ramach SSE. Baza ta zawiera informacje na temat:

- wdrażanych w Polsce środków pomocowych,
- pomocy udzielonej w ramach wdrażanych w Polsce środków pomocowych,
- wszelkiej pomocy publicznej i pomocy *de minimis* udzielonej danemu beneficjentowi.

Baza ta nie zawiera jednak informacji o pomocy udzielonej w rolnictwie lub rybołówstwie. Wszystkie informacje, które są udostępniane za pośrednictwem systemu SUDOP, pochodzą ze sprawozdań o udzielonej pomocy sporządzanych za pośrednictwem aplikacji SHRIMP przez podmioty udzielające pomocy na podstawie art. 32 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. 2007, nr 59, poz. 404, z późn. zm.) [UOKiK 2016]. Wyboru środków pomocowych, charakterystycznych dla specjalnych stref ekonomicznych dokonano po konsultacji merytorycznej z pracownikami UOKiK oraz Ministerstwa Finansów. W badaniu nie wzięto pod uwagę środków możliwych do uzyskania także poza specjalnymi strefami ekonomicznymi. Środki pomocowe (przywileje fiskalne), które wzięto pod uwagę w niniejszym badaniu przedstawia tab. 1.

W badanym okresie, zgodnie z informacjami zawartymi w bazie, znajdowało się 4281 przypadków stosowania zachęt inwestycyjnych w formie:

- obniżki lub zmniejszenia, powodującej obniżenie podstawy do opodatkowania lub wysokości podatku,
- umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowej wraz z odsetkami,
- zwolnienia z podatku,
- zwolnienia z opłat,

przeznaczonych dla inwestorów działających w ramach specjalnych stref ekonomicznych.

Tabela 1. Środki pomocowe, które wzięto pod uwagę w badaniu empirycznym

Kod pomocy	Przeznaczenie pomocy
PL 39/2004	Program pomocy regionalnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego po 31 grudnia 2000 roku
PL 40/2004	Program pomocy regionalnej udzielonej w formie zwolnień z podatku od nieruchomości przedsiębiorcom dużym i sektora motoryzacji prowadzącym działalność gospodarczą na terenach specjalnych stref ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2001 r. i zmienionego w trybie art. 6 Ustawy z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw
PL 41/2004	Program pomocy regionalnej udzielonej w formie umorzenia przez gminę zaległości we wpłatach podatku od nieruchomości przedsiębiorstwom dużym i z sektora motoryzacji prowadzącym działalność gospodarczą na terenach specjalnych stref ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego do 31 grudnia 2000 roku
SA.40523(2015/X)	Program pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie zezwoleń wydanych w okresie od 25 grudnia 2014 do 31 grudnia 2020 roku
SA.45808 (2016/XR)	Uchwała nr XI/127/07 Rady miejskiej w Zabrze z dnia 02.07.2007 w sprawie: zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej nieruchomości położonych na obszarze Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na terenie gminy Zabrze
X193/2009	Program pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego po 1 stycznia 2007 roku.
XR101/2007	Uchwała nr III/16/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w obrębie specjalnych stref ekonomicznych usytuowanych na terenie Wrocławia
XR 16/2008	Program pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji i na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją, przeznaczonych dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Miasta Gorzowa Wlkp. oraz na terenie specjalnych stref ekonomicznych usytuowanych w obrębie miasta Gorzowa Wlkp.
XR 98 /2007	Program pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego po 1 stycznia 2007 roku
SA.43859 (2015/X)	Wsparcie nowej inwestycji z Funduszu Strefowego

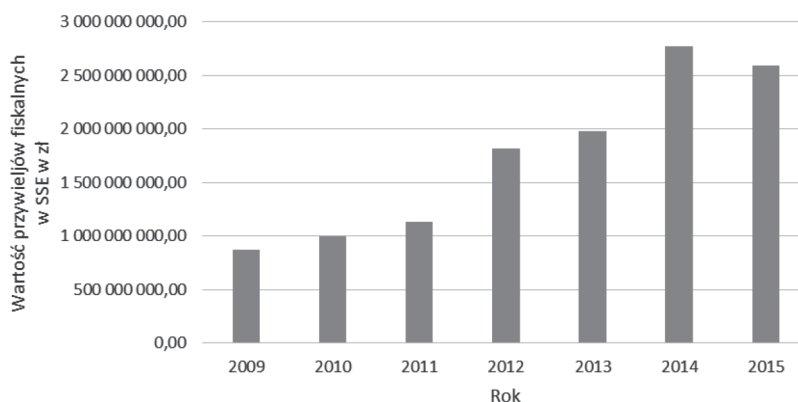
Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

Wszystkie te przypadki pomocy publicznej przyporządkowano do poszczególnych powiatów na podstawie przypisanych im kodów (Identyfikator terytorialny siedziby beneficjenta). Rok udzielenia pomocy publicznej określono według dnia udzielenia pomocy.

3. Zachęty podatkowe w SSE w Polsce w latach 2009-2015

Przywileje fiskalne w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce w latach 1995-2015 ulegały stopniowej ewolucji². W ramach bazy SUDOP stworzonej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyszczególniono pomoc publiczną przeznaczoną dla przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenie na działalność w ramach SSE po 31 grudnia 2000 roku. W bazie nie ma zatem informacji na temat przywilejów fiskalnych, z których korzystali inwestorzy w pierwszych latach funkcjonowania stref. Warto przypomnieć, że przedsiębiorstwa małe i średnie zachowały możliwość korzystania z nabytych wcześniej przywilejów do końca odpowiednio 2011 i 2010 roku. Część z nich może być zatem w pierwszych trzech latach analizy nieuwzględniona i dane te należy traktować z pewną ostrożnością. Należy jednak zaznaczyć, że wszystkie przywileje przysługujące dużym przedsiębiorstwom są w badanym okresie uwzględnione.

W pierwszej kolejności analizie zostanie poddana wielkość przywilejów fiskalnych (w ujęciu wartościowym w zł) przyznawanych w ramach specjalnych stref ekonomicznych w poszczególnych latach objętych badaniem – wartości skumulowane przyznanych przywilejów fiskalnych dla przedsiębiorców w latach 2009-2015 przedstawia rys. 1.



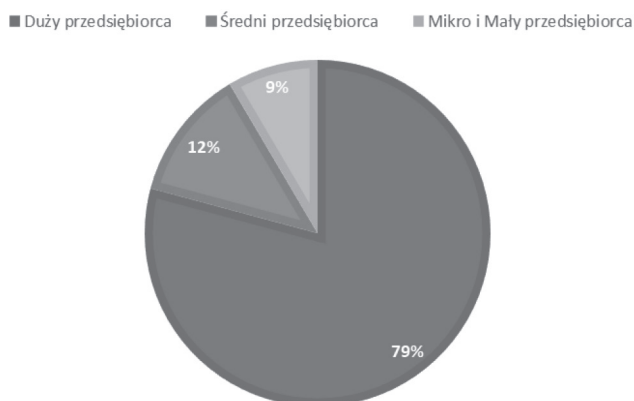
Rys. 1. Wartości skumulowane przywilejów fiskalnych przyznanych przedsiębiorcom w latach 2009-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

² Ze względu na ograniczenia dotyczące wielkości opracowania opis ewolucji przywilejów nie jest przedmiotem tego artykułu

Wartość przyznanych przywilejów fiskalnych w SSE w latach 2009-2014 rosła. W latach 2009 i 2010 pomoc państwa nie przekraczała 1 mld zł rocznie. W kolejnych latach wartości zachęt fiskalnych kształtowały się na poziomie przekraczającym 1 mld 130 mln zł, by najwyższą wartość osiągnąć w 2014 roku – ponad 2,7 mld zł. W 2015 roku wartość przywilejów uległa niewielkiemu zmniejszeniu, w badanym okresie można jednak zasadniczo mówić o tendencji wzrostowej.

Kluczem podziału, jaki zastosowano przy określaniu wysokości przywilejów fiskalnych w polskich SSE, była najczęściej wielkość przedsiębiorstwa. W dalszej kolejności warto poddać analizie rozkład wartości pomocy publicznej przyznanej przedsiębiorcom działającym na terenie SSE w latach 2009-2015 wg wielkości przedsiębiorstwa, co przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Struktura przyznanych przywilejów fiskalnych w latach 2009-2015 według wielkości przedsiębiorstwa

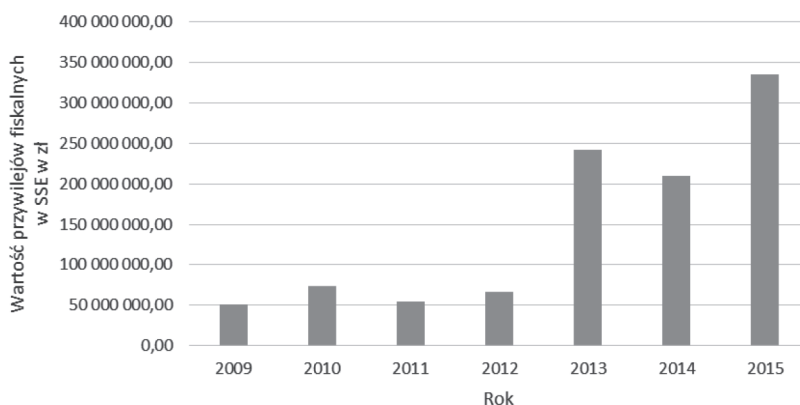
Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

Głównym beneficjentem środków (blisko 80%) przyznanych w latach 2009-2015 w SSE były przedsiębiorstwa duże, 12% otrzymały przedsiębiorstwa średnie, a 9% przedsiębiorstwa małe i mikro. Tak duża różnica może według autora wynikać z następujących powodów:

- wartość przyznawanych przywilejów jest zależna m.in. od wielkość inwestycji, co powoduje, że przedsiębiorstwa duże uzyskują przewagę nad mniejszymi przedsiębiorstwami,
- duże przedsiębiorstwa posiadają wykwalifikowane jednostki zajmujące się dopilnowaniem formalnych wymagań niezbędnych do otrzymania pomocy publicznej, co powoduje, że bardzo często korzystają z zachęt podatkowych, gdy tylko jest to możliwe,
- baza SUDOP nie uwzględnia niektórych małych i średnich przedsiębiorstw, które uzyskały prawo do zwolnień i ulg przed 31 grudnia 2000 roku, co może wpływać na pewne zniekształcenie wyników.

Warto przeanalizować, jak rozkładały się wartości przyznanych przywilejów w poszczególnych latach w zależności od wielkości przedsiębiorstw.

Wartość przyznanych przywilejów fiskalnych dla przedsiębiorstw małych i mikro sukcesywnie rosła w badanym okresie od 50,36 mln zł w 2009 r. do blisko 336 mln zł w 2015 roku. Zastój był widoczny w 2011 r., kiedy to wartość przyznanych przedsiębiorstwom przywilejów spadła z 72,95 mln zł w 2010 r. do 54,96 mln zł w 2011 roku – rys. 3.



Rys. 3. Wartość przywilejów fiskalnych w SSE przyznanych mikro- i małym przedsiębiorstwom w latach 2009-2015

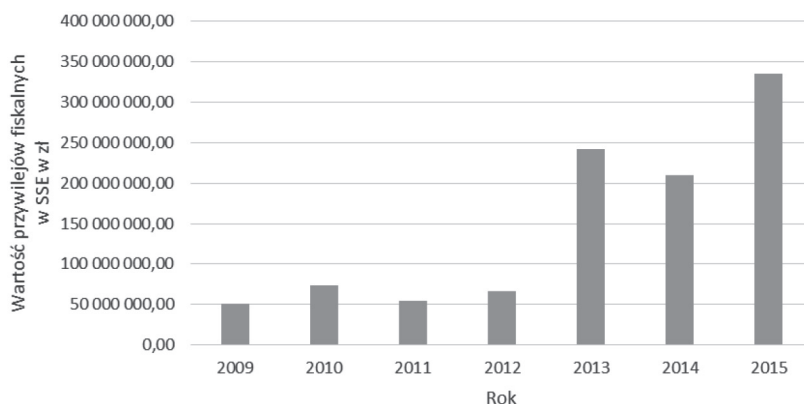
Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

W przypadku przedsiębiorstw średniej wielkości najwyższą wartość pomocy publicznej przyznano tej grupie w roku 2012 – 325,55 mln zł. Najniższą wartość zanotowano w 2010 r. – 148,065 mln zł. Średnioroczna wartość przywilejów fiskalnych dla średnich przedsiębiorstw w SSE wynosiła w badanym okresie blisko 215 mln zł – rys. 4.

Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa duże, najwyższą wartość pomocy publicznej przyznano tej grupie w 2014 r. – 2,34 mld zł, a najniższą w 2009 r. – ok. 643 mln zł. Średnioroczna wartość przywilejów fiskalnych dla dużych przedsiębiorstw w SSE wynosiła w badanym okresie ok. 1,375 mln zł – rys. 5.

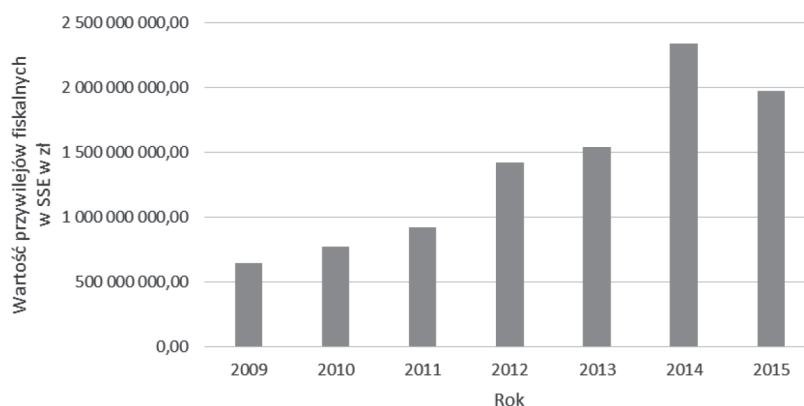
Kolejną wartą poruszenia kwestią jest rozmieszczenie przedsiębiorstw korzystających z przywilejów fiskalnych w ramach podstref specjalnych stref ekonomicznych. Na podstawie danych UOKiK dokonano przyporządkowania przedsiębiorstw korzystających z przywilejów fiskalnych w ramach SSE do poszczególnych powiatów – rys. 6.

Przedsiębiorstwa w badanym okresie korzystały z przywilejów fiskalnych w 170 powiatach. Największy odsetek powiatów, gdzie inwestorzy korzystali z zachęt podatkowych, wystąpił w województwach: dolnośląskim, małopolskim, śląskim



Rys. 4. Wartość przywilejów fiskalnych w SSE przyznanych średnim przedsiębiorstwom w latach 2009-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

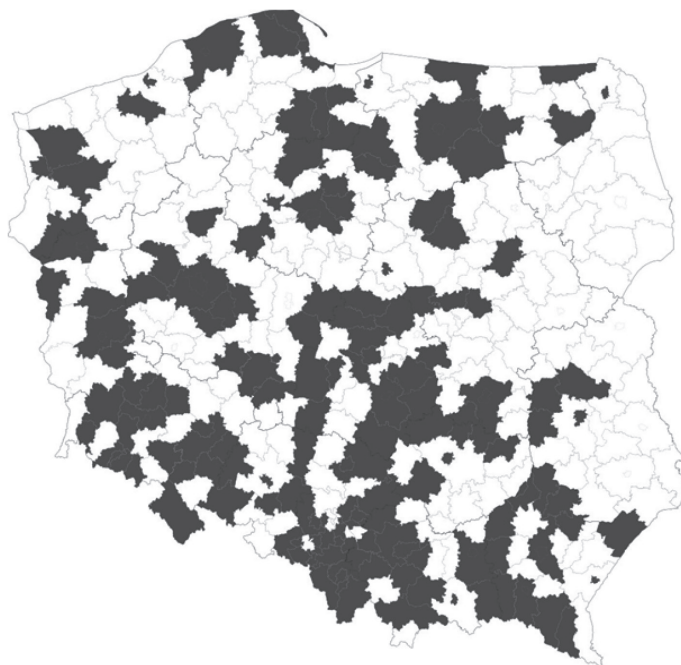


Rys. 5. Wartość przywilejów fiskalnych w SSE przyznanych dużym przedsiębiorstwom w latach 2009-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

i łódzkim. Najmniejszy odsetek takich powiatów wystąpił z kolei w województwach: podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim. Warto w tym miejscu przytoczyć dane Eurostatu dotyczące poziomu PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do średniej unijnej według województw z 2015 roku. Województwa, w których liczba powiatów, gdzie korzystano z przywilejów, była najwyższa, to odpowiednio: województwo dolnośląskie (2 miejsce w kraju – 76,42% średniej UE-28), województwo śląskie (4 miejsce – 71,4%), województwo łódzkie (6 miejsce – 64,12%), województwo małopolskie (7 miejsce – 61,78%). Województwa o naj-

mniejszej liczbie powiatów, w których korzystano z przywilejów, to odpowiednio: województwo lubelskie (16 miejsc – 47,01%), województwo podlaskie (13 miejsc – 48,71%) i województwo świętokrzyskie (12 miejsc – 49,66%) [Eurostat 2016]. Można zatem wyciągnąć wniosek, że to w województwach, które charakteryzują się wyższym poziomem PKB *per capita*, liczba powiatów, w których korzysta się z pomocy publicznej w ramach SSE, jest większa, co zaprzecza jednej z głównych idei stworzenia SSE w Polsce, a więc chęci zmniejszania różnic rozwojowych między regionami.

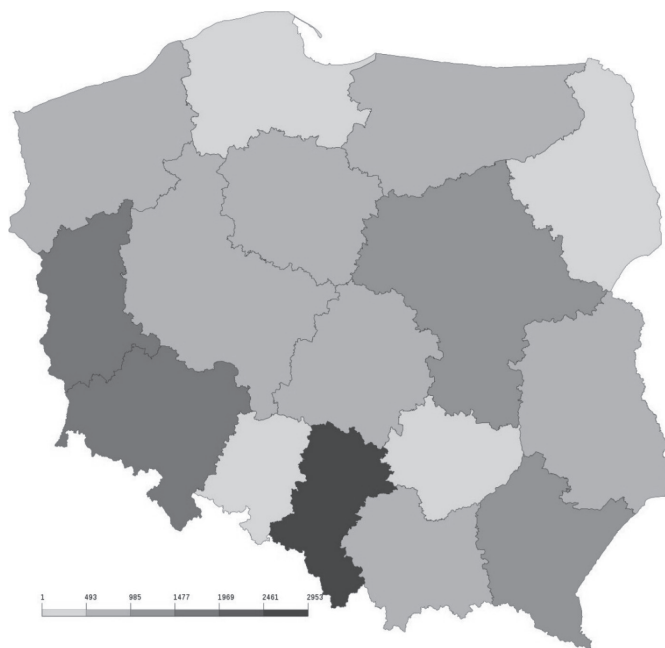


Rys. 6. Przywileje fiskalne w SSE przyznane dużym przedsiębiorstwom w latach 2009-2015 (według powiatów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

Poza przyporządkowaniem przedsiębiorstw korzystających z przywilejów w ramach specjalnych stref ekonomicznych do poszczególnych powiatów, istotne jest także, w których regionach kwota przyznanych przywilejów była najwyższa, a w których najniższa – rys. 7.

W latach 2009-2015 najwyższą kwotę zachęt podatkowych przyznano w województwach: śląskim – 2,95 mld zł, dolnośląskim – 1,78 mld zł i mazowieckim – 1,1 mld zł. Najniższe kwoty pomocy publicznej otrzymały przedsiębiorstwa w województwach: podlaskim – 587 tys. zł, opolskim – 57,39 mln zł i świętokrzyskim –



Rys. 7. Wartość przywilejów fiskalnych w SSE przyznanych dużym przedsiębiorstwom w latach 2009-2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie [UOKiK 2016a].

134,26 mln zł. Zróżnicowanie w wysokości przywilejów fiskalnych, z jakich skorzystały przedsiębiorstwa w poszczególnych regionach, pokazuje, iż większą popularnością wśród inwestorów cieszą się regiony z dużymi, rozwijającymi się aglomeracjami miejskimi – tj. aglomeracja śląska, wrocławska i warszawska, niż regiony bez takich ośrodków. Również w analizie kwotowej występuje zależność, jeśli chodzi o poziom PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do średniej unijnej według województw z 2015 roku. Województwa, gdzie kwoty przyznanych zachęt podatkowych są najwyższe, charakteryzują się wysokim poziomem PKB *per capita* w skali kraju, podczas gdy województwa o najniższych kwotach wsparcia znajdują się na przeciwnym biegunie tego rankingu.

Najwyższe kwoty przywilejów fiskalnych przyznano przedsiębiorstwom w Gliwicach, Tychach i Warszawie – miastach, gdzie w ramach stref funkcjonują głównie duże przedsiębiorstwa z branży motoryzacyjnej (Gliwice i Tychy) oraz przemysłu elektronicznego i spożywczego (Warszawa). Powiatem ziemskim o najwyższej wartości przyznanej pomocy publicznej jest powiat świecki, gdzie w ramach SSE funkcjonuje duże przedsiębiorstwo przemysłu papierniczego. Przeciętna wartość przywilejów fiskalnych przyznanych przedsiębiorstwom działającym w SSE w latach 2009-2015 przypadająca na powiat wynosiła 32 189 896,01 zł.

4. Zakończenie

Podsumowując: w latach 2009-2015 w SSE w Polsce przedsiębiorstwom przyznano ponad 12 mld zł różnego rodzaju przywilejów fiskalnych. Zdecydowana większość została przyznana przedsiębiorstwom dużym, którym przypadło blisko 80% pomocy państwa w ramach SSE w analizowanym okresie. Przedsiębiorstwa korzystały z zachęt podatkowych w blisko 45% powiatów, z czego największy ich odsetek przypadł na województwo dolnośląskie.

Najwyższe wartości przywilejów fiskalnych przypadły przedsiębiorstwom działającym na terenie SSE w województwach zachodnich i centralnych, a najniższe w województwach wschodnich. Wyniki badań powinny zachęcić władzę publiczną do rewizji polityki wspierania przedsiębiorstw w poszczególnych regionach. Należałoby się zastanowić, jakie działania podjąć, aby z zachęt korzystały w większym zakresie przedsiębiorstwa średnie, małe i mikro oraz jak zachęcić przedsiębiorców do inwestowania także w regionach słabiej rozwiniętych gospodarczo. Aspekty te będą przedmiotem badań autora w najbliższym czasie.

Literatura

- Czerwińska, E., 2000, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w świetle negocjacji z UE*, Informacja nr 751a, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Eurostat, 2016, *PKB per capita według parytetu siły nabywczej na poziomie regionalnym w 2015 roku*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level, (dostęp: 30.05.2018).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu, Dz.U. 1995, nr 107 poz. 526.
- UOKiK, 2016, *Zawartość bazy SUDOP*, <https://sudop.uokik.gov.pl/home> (dostęp: 30.05.2018).
- UOKiK, 2016a, *Wyszukiwanie środków pomocowych*, <https://sudop.uokik.gov.pl/home> (dostęp: 30.05.2018).