

Preferencyjna polityka podatkowa w specjalnych strefach ekonomicznych a budżet lokalny

Justyna Nowakowska¹, studentka, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Warszawski

1. Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) już od wielu lat niezmiennie cieszą się wysokim zainteresowaniem ze strony inwestorów. Wynika to przede wszystkim z obowiązujących na ich obszarze preferencyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej — inwestujące w ramach stref przedsiębiorstwa liczyć mogą na pomoc publiczną, udzielaną w formie zwolnień z podatku dochodowego i podatku od nieruchomości. Przyciągające inwestorów zachęty podatkowe przyczyniają się do ogólnego rozwoju przedsiębiorczości w regionie, co niewątpliwie wywiera znaczny wpływ na dochody budżetowe miast i gmin, w których zlokalizowane są specjalne strefy ekonomiczne. W tym kontekście niezwykle ważne dla efektywnego kształtowania preferencyjnej polityki podatkowej jest określenie relacji między funkcjonowaniem SSE a budżetem lokalnym. Głównym motywem podjęcia niniejszego tematu jest niedostatek badań w tym zakresie.

Celem artykułu jest ocena oddziaływania przywilejów podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych na stan finansów samorządu terytorialnego. W praktyce gospodarczej otrzymane wyniki posłużyć mogą do weryfikacji efektywności procesu wydatkowania środków z pomocy publicznej oraz sformułowania rekomendacji w tym aspekcie.

Badania oparto na przykładzie pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej — SSE Euro-Park Mielec. Analizą objęto cały dotychczasowy okres funkcjonowania mieleckiej strefy, począwszy od jej ustanowienia w 1995 r.

Podstawowe źródło informacji stanowiły:

- raporty Ministerstwa Gospodarki na temat efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce,

¹ Autorka jest absolwentką specjalności Podatki na kierunku Finanse i bankowość Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Pani Justyna Nowakowska jest laureatką III Nagrody Ministra Gospodarki w II edycji „Konkursu na najlepszą pracę magisterską dotyczącą promocji polskiej gospodarki”, zorganizowanego m.in. w partnerstwie merytorycznym z WNE UW. Artykuł jest syntezą nagrodzonej pracy magisterskiej pt. *Przywileje podatkowe w specjalnych strefach ekonomicznych i ich wpływ na budżet lokalny na przykładzie SSE Euro-Park Mielec*.

- sprawozdania Agencji Rozwoju Przemysłu dotyczące realizacji celów ustanowienia SSE Euro-Park Mielec,
- sprawozdania z wykonania budżetu miasta Mielca,
- akty prawne dotyczące specjalnych stref ekonomicznych, pomocy publicznej, systemu podatkowego i budżetu lokalnego, obejmujące przepisy rangi ustawowej, rozporządzenia wykonawcze do ustaw oraz akty prawa lokalnego.

Wnioski końcowe sformułowano na podstawie analizy dynamicznej wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości do budżetu miasta Mielca, szukając zwłaszcza odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jak kształtowały się dochody budżetowe w poszczególnych etapach działalności strefy?
- Jaki był udział strefy w generowaniu wpływów do budżetu?
- Ile wyniósł ubytek dochodów z tytułu ulg podatkowych, udzielanych działającym w strefie przedsiębiorcom?
- Czy nowelizacja przepisów prawnych w kwestii zasad udzielania zwolnień podatkowych strefowym inwestorom istotnie wpłynęła na wysokość dochodów budżetowych?

Pełne zrozumienie wyżej określonej problematyki wymaga uprzedniego syntetycznego przedstawienia prawnoekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. W tym kontekście omówiono następujące zagadnienia: przesłanki powoływania SSE, zasady udzielania przywilejów podatkowych z uwzględnieniem nowelizacji przepisów w tym zakresie oraz zróżnicowanie tych zasad w poszczególnych strefach.

2. Podstawy teoretyczne

2.1. Idea specjalnej strefy ekonomicznej

Zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa przyczyniła się do zafłaknienia gospodarczego w wielu regionach Polski. Negatywne skutki reform odczuły przede wszystkim monokulturowe ośrodki przemysłowe — uzależnienie od jednego dużego pracodawcy stało się przyczyną kryzysu na lokalnym rynku pracy. Sytuacja taka miała miejsce w Mielcu — na skutek redukcji zatrudnienia w największym zakładzie WSK PZL-Mielec, stopa bezrobocia wzrosła z 6,7% w 1990 r. do 20,9% w 1994 r.² Sposobem przezwyciężenia impasu stać się miała Specjalna Strefa Ekonomiczna.

Pierwsza w Polsce Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec ustanowiona została na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r. [*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r.*], w oparciu o ustawę z dnia 20 października 1994 r. [*Ustawa z dnia 20 października 1994 r.*].

² Dane na podstawie [Leśniak-Moczuk, [1997]].

Głównym celem jej utworzenia była redukcja strukturalnego bezrobocia oraz zagospodarowanie infrastruktury przemysłowej, pozostałej po restrukturyzacji WSK PZL-Mielec³. Nowe miejsca pracy zapewnić mieli napływający do Mielca inwestorzy strategiczni — podstawową metodą ich pozyskania miała być obowiązująca na terenie strefy preferencyjna polityka podatkowa.

Taka sama idea przyświecała ustanawianiu kolejnych polskich specjalnych stref ekonomicznych⁴ — każdorazowo chodziło o walkę z bezrobociem oraz zagospodarowanie istniejącej infrastruktury gospodarczej w poszczególnych regionach kraju. Wyjątkiem pod tym względem były jedynie strefy krakowska i mazowiecka, które powołane zostały w celu stworzenia nowoczesnych ośrodków przemysłowych, przy wykorzystaniu potencjału naukowo-badawczego tych miast [Kryńska, 2000, s. 35].

2.2. Przywileje podatkowe

Podstawę do korzystania z pomocy publicznej, udzielanej w formie przywilejów podatkowych, stanowi tzw. zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w ramach strefy. Określa ono przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki jej prowadzenia. Dotyczą one przede wszystkim zatrudnienia przez określony czas wymaganej liczby pracowników oraz dokonania inwestycji powyżej określonej kwoty.

Zasady zwalniania inwestujących w SSE przedsiębiorców z podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości uległy na przestrzeni lat istotnej zmianie. Planowana akcesja Polski do Unii Europejskiej wywołała bowiem konieczność dostosowania przepisów w zakresie programów pomocowych, stosowanych w polskich specjalnych strefach ekonomicznych, do prawa wspólnotowego⁵.

Nowo przyjęte rozwiązania wywołały wiele konsekwencji po stronie działających w strefach przedsiębiorstw. Po pierwsze, wielkość przysługującej im pomocy została w istotny sposób ograniczona. Po drugie, zróżnicowano zasady udzielania wsparcia w zależności od momentu wydania zezwolenia — datę graniczną ustalono na przełom lat 2000 i 2001. Podmioty, które uzyskały zezwolenie do 31 grudnia 2000 r., objęte zostały korzystniejszymi regulacjami niż inwestorzy, którzy weszli do strefy po tym terminie. Rozwiązanie takie miało częściowo zrekompensować pierwszej grupie straty wynikające ze zmiany przepisów — podjęli oni bowiem decyzję o inwestowaniu w strefach w całkowitym przekonaniu o stabilności zasad korzystania z przywilejów

³ Załącznik do Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 grudnia 1996 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu.

⁴ W połowie 1996 r. ustanowione zostały Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna oraz Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna; wszystkie pozostałe strefy natomiast powołano w 1997 r.

⁵ Dokonano tego w drodze dwóch nowelizacji ustawy o SSE z 1994 r.: 1) z 16 listopada 2000 r. — harmonizującej przepisy w zakresie specjalnych stref ekonomicznych z prawem unijnym, 2) z 2 października 2003 r. — inkorporującej do prawa polskiego zapisy Traktatu Akcesyjnego, dotyczące pomocy publicznej.

podatkowych. Po trzecie, reguły udzielania wsparcia zróżnicowano także ze względu na wielkość podmiotu gospodarczego — obecnie przedsiębiorstwa z sektora MŚP liczyć mogą na wyższą kwotę zwolnień podatkowych oraz na łagodniejsze warunki ich udzielania.

Poniżej zestawiono pierwotne i aktualnie obowiązujące zasady przyznawania przywilejów podatkowych w SSE Euro-Park Mielec, uwzględniając przy tym różnice w odniesieniu do pozostałych specjalnych stref ekonomicznych.

Do końca 2000 r. przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w SSE Euro-Park Mielec przysługiwały następujące przywileje podatkowe:

- zwolnienie dochodów od podatku dochodowego w wysokości:
 - poniesionych wydatków inwestycyjnych, a gdy wydatki te przekroczyły kwotę stanowiącą równowartość 2 mln euro — całkowite zwolnienie lub
 - połowy kwoty przychodów z eksportu towarów wytworzonych/usług wykonanych na terenie strefy lub
 - 10% dochodu za każde 10 nowych miejsc pracy (czyli całkowite zwolnienie przy zatrudnieniu 100 pracowników)

przez 10 lat od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej na terenie strefy, natomiast po upływie tego okresu — maksymalnie do kwoty stanowiącej połowę osiągniętego dochodu;

- preferencje w zakresie podatku dochodowego, obejmujące:
 - możliwość zaliczenia w pełnej wysokości do kosztów uzyskania przychodów wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych w roku podatkowym ich poniesienia,
 - możliwość podwyższenia stawek amortyzacji określonych środków trwałych przy zastosowaniu współczynników nie wyższych niż 4;
- całkowite zwolnienie gruntów, budynków i budowli z podatku od nieruchomości.

Nowe rozwiązania, wprowadzone 1 stycznia 2001 r., zakładały:

- ograniczenie łącznej wielkości pomocy regionalnej, udzielanej w formie zwolnień podatkowych, do wysokości stanowiącej iloczyn tzw. maksymalnej intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej obowiązującej w danym województwie⁶ oraz:
 - kosztów nowej inwestycji, kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną lub
 - dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników;
- zniesienie preferencji w zakresie podatku dochodowego;
- przeniesienie kompetencji odnośnie do zwolnień z podatku od nieruchomości na szczebel samorządu terytorialnego.

⁶ Dla małych i średnich przedsiębiorców maksymalną intensywność pomocy regionalnej podwyższa się odpowiednio o 20 i 10 punktów procentowych brutto.

Dla podmiotów gospodarczych inwestujących w ramach SSE Euro-Park Mielec maksymalna intensywność pomocy regionalnej wynosi obecnie 50%, co wynika z przyjętej na lata 2007–2013 *Mapy pomocy regionalnej*. Natomiast zwolnieniu z podatku od nieruchomości podlegają położone w granicach mieleckiej strefy grunty i budowle, zgodnie z uchwalonym przez Radę Miejską w Mielcu *Programem Pomocy Regionalnej na lata 2004 — 2008*⁷.

Znowelizowane zasady udzielania przywilejów podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych nie objęły jednak przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie przed 1 stycznia 2001 r. Wobec tych podmiotów przyjęto następujące rozwiązania przejściowe:

- mali i średni przedsiębiorcy zachowują prawo do zwolnienia od podatku dochodowego na „starych” zasadach odpowiednio do 31.12.2011 r. i 31.12.2010 r., pozostali zaś — do określonego limitu;
- preferencje w zakresie podatku dochodowego przysługiwały do 01.05.2004 r.;
- do 31.12.2003 r. przedsiębiorcy korzystali ze zwolnienia z podatku od nieruchomości na warunkach określonych w uchwałach rady gminy, natomiast od 01.01.2004 r. zostali ponownie objęci ustawowym zwolnieniem z tego podatku. Z tytułu udzielania tych ulg gmina otrzymuje corocznie tzw. część rekompensującą subwencji ogólnej, w kwocie równej ubytkowi dochodów.

Porównanie warunków korzystania z przywilejów podatkowych, obowiązujących w poszczególnych specjalnych strefach ekonomicznych do końca 2000 r., prowadzi do wniosku, że zasady udzielania zwolnień w zakresie podatku dochodowego istotnie się od siebie różniły. Rozbieżności dotyczyły przede wszystkim katalogu podstaw zwolnienia, warunków całkowitego zwolnienia oraz maksymalnego dopuszczalnego współczynnika podwyższającego stawki amortyzacyjne (tab. 1., rys. 1. oraz rys. 2.). Natomiast zasady udzielania ulg w podatku od nieruchomości były takie same dla każdej strefy — określała je bowiem obejmująca wszystkie strefy ustawa o SSE.

Tabela 1.

Podstawy zwolnienia dochodów od podatku dochodowego według zasad obowiązujących do 31.12.2000 r. — SSE Euro-Park Mielec na tle innych specjalnych stref ekonomicznych.

Strefa	wydatki inwestycyjne	eksport towarów/usług	zatrudnienie
Częstochowska	✓		✓
Kamiennogórska	✓		✓
Katowicka	✓		✓
Kostrzyńsko-Słubicka	✓		✓
Krakowska	✓		

⁷ Nie dotyczy przedsiębiorców działających w podstrefach mieleckiej SSE — podlegają oni bowiem prawu lokalnemu tworzonemu przez rady innych miast i gmin, wchodzących w skład obszaru SSE Euro-Park Mielec.

Studencka aktywność naukowa

Strefa	wydatki inwestycyjne	eksport towarów/usług	zatrudnienie
Legnicka	✓		✓
Łódzka	✓		✓
Mazowiecka	✓		
Mielecka	✓	✓*	✓
Słupska	✓		✓
Starachowicka	✓		✓
Suwalska	✓		✓
Tarnobrzaska	✓		✓
Tczew	✓		✓
Wałbrzyska	✓		✓
Warmińsko-Mazurska	✓		✓
Żarnowiec	✓		✓

* Do 23.09.1997 r. — dnia wejścia w życie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu*.
Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z lat 1995–1997 w sprawie ustanowienia poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych.

Tabela 2.

Maksymalna intensywność pomocy regionalnej (MIPR) na lata 2007–2013 — SSE Euro-Park Mielec na tle innych specjalnych stref ekonomicznych

Strefa	Lokalizacja (woj.) ⁸	MIPR (%)
Kamiennogórska	dolnośląskie, wielkopolskie	40
Katowicka	śląskie	40
	małopolskie, opolskie	50
Kostrzyńsko-Słubicka	lubuskie	50
	zachodniopomorskie, wielkopolskie	40
Krakowska	małopolskie, podkarpackie	50
Legnicka	dolnośląskie	40
Łódzka	łódzkie	50
	wielkopolskie	40
	mazowieckie	40 — do 2010 r.
		30 — od 2011 r.
	wyjątek: Warszawa — zawsze 30	
Mielecka	podkarpackie, małopolskie, lubelskie	50
Pomorska	pomorskie, zachodniopomorskie	40
	kujawsko-pomorskie	50

⁸ Stan na 01.06.2008 r.

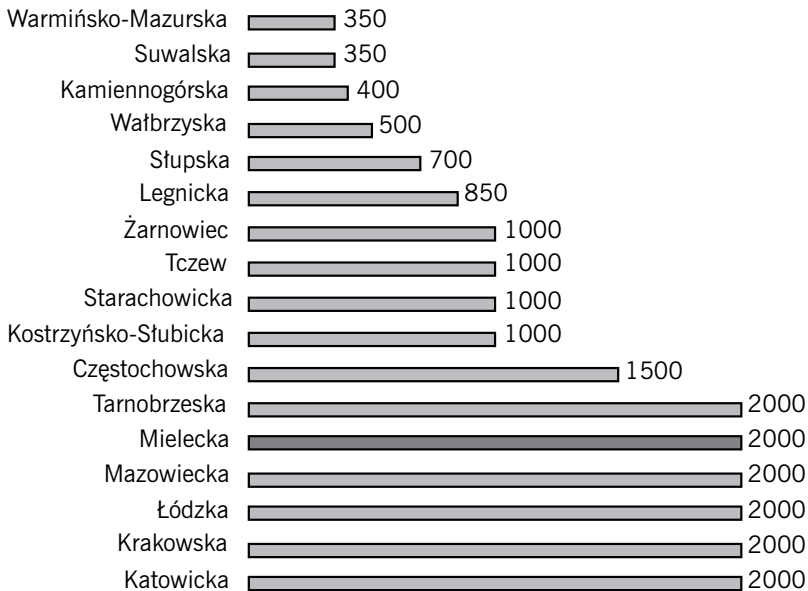
Strefa	Lokalizacja (woj.)	MIPR (%)
Stupska	zachodniopomorskie, pomorskie	40
Starachowicka	świętokrzyskie, opolskie, łódzkie, lubelskie	50
	mazowieckie	40 — do 2010 r. 30 — od 2011 r.
Suwalska	podlaskie, warmińsko-mazurskie	50
	mazowieckie	40 — do 2010 r. 30 — od 2011 r.
Tarnobrzaska	podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, małopolskie	50
	mazowieckie	40 — do 2010 r. 30 — od 2011 r.
	dolnośląskie	40
Wałbrzyska	dolnośląskie, wielkopolskie	40
	opolskie, lubuskie	50
Warmińsko-Mazurska	warmińsko-mazurskie	50
	mazowieckie	40 — do 2010 r. 30 — od 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z lat 2007 i 2008 w sprawie poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych oraz mapy pomocy regionalnej na lata 2007–2013.

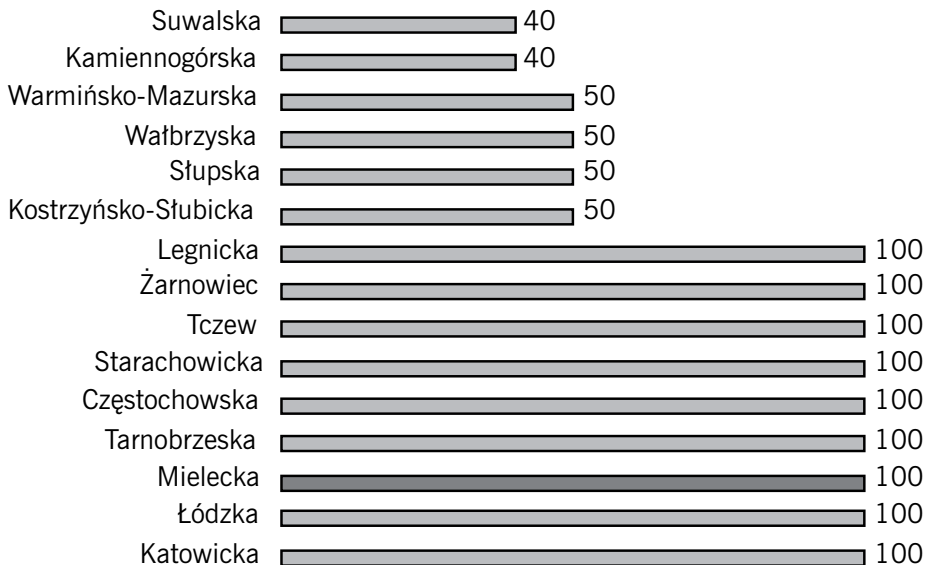
Z kolei rozwiązania w kwestii zwolnień od podatku dochodowego, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2001 r., świadczą o dążeniu do ujednoczenia warunków udzielania wsparcia działającym w poszczególnych strefach przedsiębiorcom. Różnice w tym zakresie dotyczą jedynie maksymalnej intensywności pomocy regionalnej, co wynika z przyjęcia odmiennych wartości tego wskaźnika w zależności od województwa, w którym realizowana jest dana inwestycja (tabela 2.). Natomiast w przypadku zwolnień z podatku od nieruchomości decyzję w kwestii ewentualnego ich wprowadzenia podejmuje rada gminy w drodze uchwały. Śmiało zatem można zaryzykować stwierdzenie, że ile miast i gmin obejmuje dana strefa, tyle w jej obrębie różnych rozwiązań odnośnie do zasad korzystania z pomocy. Skoro więc rozbieżności występują tutaj już w ramach jednej strefy, to porównanie pod tym względem poszczególnych SSE jest niezwykle trudne.

Biorąc pod uwagę stan prawny sprzed 1 stycznia 2001 r., SSE Euro-Park Mielec wyróżniała się na tle pozostałych funkcjonujących ówczesnie stref pod względem dodatkowej podstawy zwolnienia od podatku dochodowego. Obecnie natomiast podmioty prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą liczyć mogą, zgodnie z mapą pomocy regionalnej, na relatywnie najwyższą kwotę wsparcia z tytułu kosztów nowej inwestycji oraz zwiększania zatrudnienia, udzielanego w formie zwolnień z podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości.

a) Minimalna kwota wydatków inwestycyjnych (tys. euro)



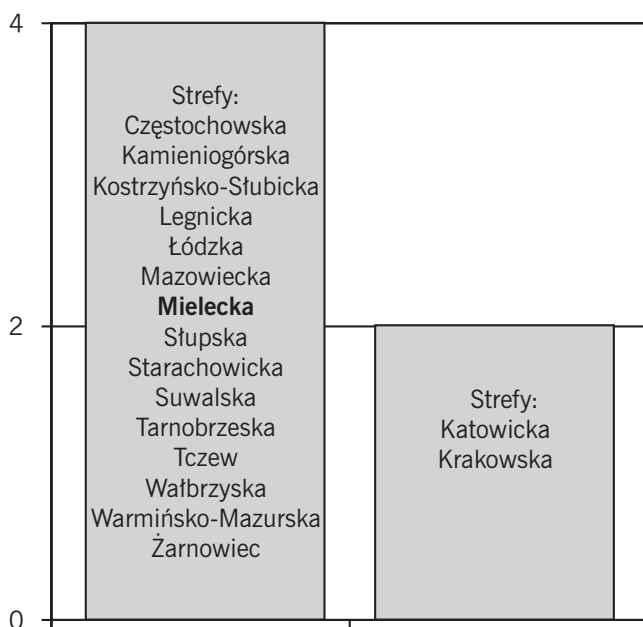
b) Minimalna liczba nowo utworzonych miejsc pracy



Rys. 1.

Warunki całkowitego zwolnienia od podatku dochodowego według zasad obowiązujących do 31.12.2000 r. — SSE Euro-Park Mielec na tle innych specjalnych stref ekonomicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z lat 1995–1997 w sprawie ustanowienia poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych.

**Rys. 2.**

Maksymalny dopuszczalny współczynnik podwyższający stawki amortyzacji środków trwałych według zasad obowiązujących do 31.12.2000 r. — SSE Euro-Park Mielec na tle innych specjalnych stref ekonomicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z lat 1995–1997 w sprawie ustanowienia poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych.

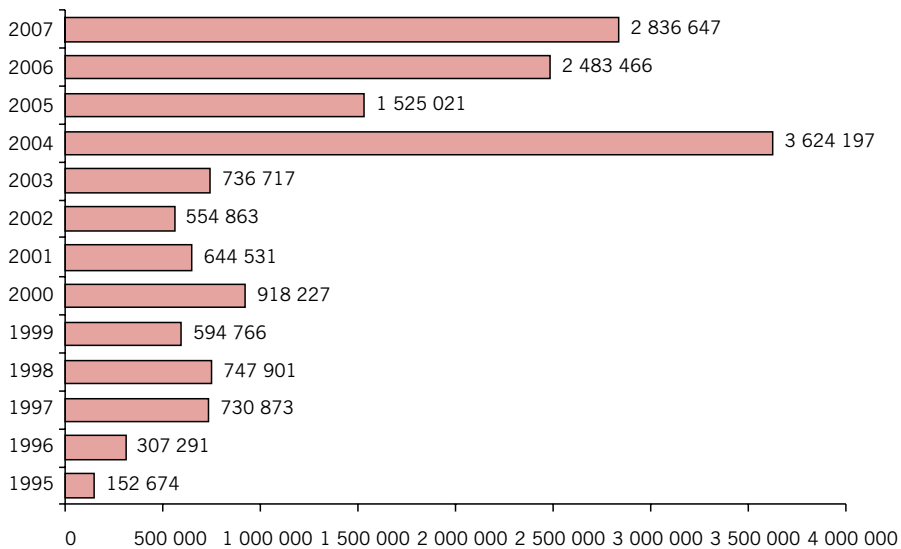
3. SSE a dochody budżetowe miasta Mielca

3.1. Podatek dochodowy od osób prawnych

SSE Euro-Park Mielec, jako pierwsza polska specjalna strefa ekonomiczna, pozyskała w pierwszych latach swojej działalności relatywnie najwięcej inwestorów. Podmioty te generowały popyt na różnego rodzaju towary i usługi, co przyczyniło się do powstawania kolejnych firm w otoczeniu mieleckiej strefy. Ponadto osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach działających w ramach SSE, poprzez wzrost dochodów rozporządzalnych, napędzały popyt konsumpcyjny — potrzeba jego zaspokojenia również wpłynęła na rozwój działalności gospodarczej w regionie. Zjawiska te określa się w literaturze mianem odpowiednio zaopatrzeniowych i dochodowych efektów mnożnikowych⁹.

Efekty te widoczne są przy analizie wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, w których gmina posiada swój udział — w początkowym okresie funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec, pomimo faktu udzielania ulg w tym podatku, odnotowano dynamiczny wzrost ich wielkości (rys. 3.).

⁹ Szerzej na ten temat: [Domański, Gwosdz, 2005, s. 89–131].



Rys. 3.

Wpływy udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych do budżetu miasta Mielca w latach 1995–2007 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Mielca za lata 1995–2007.

Natomiast pod koniec lat 90., z uwagi na konkurencję 16 pozostałych ówczesnie ustanowionych specjalnych stref ekonomicznych, dynamika wzrostu analizowanej wielkości wyraźnie spadła. Przyczyniły się do tego również systematyczne obniżki stawki podatkowej¹⁰.

Skokowy wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w 2004 r. był efektem zaostrzenia przepisów prawnych wobec przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie przed 1 stycznia 2001 r. — istotnego ograniczenia prawa do zwolnień od podatku dochodowego oraz całkowitego zniesienia prawa do preferencji podatkowych w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Ponadto, zwiększono wówczas udział gmin we wpływach z tytułu tego podatku¹¹. Wpływy te byłyby jeszcze wyższe, gdyby nie fakt zredukowania w 2004 r. stawki podatkowej o 6 punktów procentowych w stosunku do roku poprzedniego¹².

Obecnie systematyczny wzrost wpływów udziałów gminy w podatku dochodowym od osób prawnych wytłumaczyć można zjawiskiem wyczerpywania limitu ulg, przysługujących poszczególnym przedsiębiorcom.

¹⁰ W latach 1996–2000 stawkę podatku dochodowego od osób prawnych zredukowano z 40% do 30%.

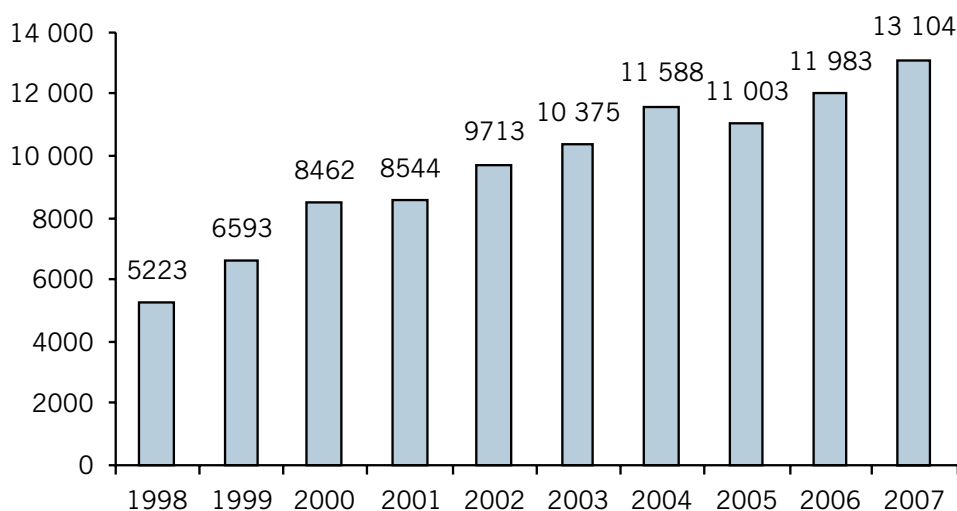
¹¹ Do 2003 r. udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosił 5%, natomiast od 2004 r. — 6,71%.

¹² Poczawszy od 2004 r. stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosi 19%.

3.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Przewaga czasowa nad innymi strefami i wynikające z tego wysokie zainteresowanie mielecką SSE w początkowym okresie jej funkcjonowania, znalazły swoje odzwierciedlenie w dynamicznym wzroście zatrudnienia w powstających na jej terenie przedsiębiorstwach (rys. 4.). Firmy te, jak również zatrudnieni w nich pracownicy — na skutek generowania dodatkowego popytu na produkty, usługi i dobra konsumpcyjne — wpłynęli na rozwój kolejnych podmiotów gospodarczych na obszarze oddziaływania mieleckiej SSE (zaopatrzeniowe i dochodowe efekty mnożnikowe). W ten sposób napływający do strefy inwestorzy przyczynili się do gwałtownego spadku stopy bezrobocia w regionie (rys. 5.).

Intensywny rozwój działalności gospodarczej i wynikający z niej wzrost stopy zatrudnienia przełożyły się na coraz wyższe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, w których gmina ma swój udział (rys. 6.). Dochody z tego tytułu byłyby w tym okresie jeszcze większe, gdyby nie fakt jednoczesnej redukcji stawek podatkowych i podnoszenia progów podatkowych¹³.



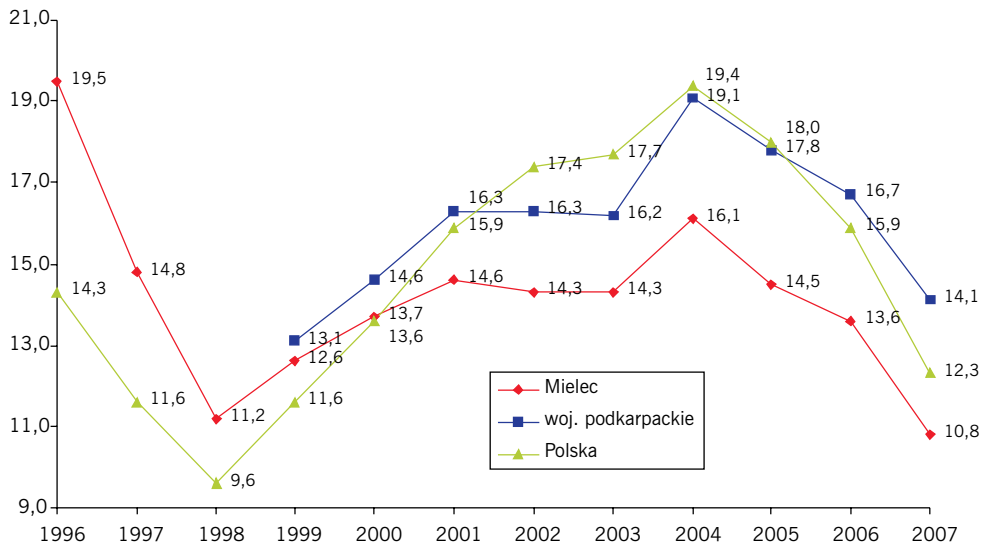
Rys. 4.

Zatrudnienie w przedsiębiorstwach prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE Euro-Park Mielec w latach 1998–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z przebiegu realizacji celów ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec za lata 1998–2003 i 2007 r. oraz raportów Ministerstwa Gospodarki o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z lat 2004–2006.

¹³ W latach 1996–2000 stawki podatku dochodowego od osób fizycznych dla I, II i III progu podatkowego zredukowano odpowiednio z 21% do 19%, z 33% do 30% oraz z 45% do 40%; w tym okresie progi w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrosły dwukrotnie — z 16 380 zł i 32 760 zł w 1996 r. do odpowiednio 32 736 zł i 65 472 zł w 2000 r.

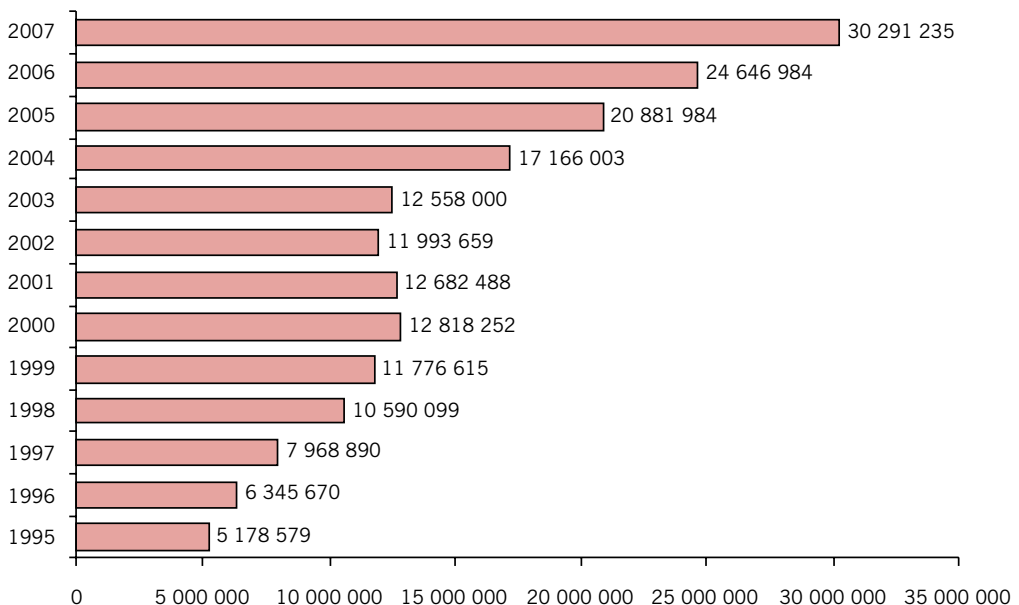
Studencka aktywność naukowa



Rys. 5.

Przeciętna stopa bezrobocia w powiecie mieleckim na tle województwa podkarpackiego i Polski w latach 1996–2007 (według stanu na dzień 30 czerwca, %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie załączników do obwieszczeń Prezesa GUS w sprawie przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz na obszarze działania powiatowych urzędów pracy z lat 1996–2007.



Rys. 6.

Wpływy udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych do budżetu miasta Mielca w latach 1995–2007 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Mielca za lata 1995–2007.

Obniżenie dynamiki wzrostu wpływów udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych pod koniec lat 90. było konsekwencją zarówno konkurencji ze strony pozostałych, ówczesnie ustanowionych specjalnych stref ekonomicznych, jak i zjawiska nasycenia mieleckiej SSE inwestorami.

Wzrostowa tendencja, cechująca już od kilku lat dochody gminy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wynika w dużej mierze z zamrożenia na okres 6 lat — począwszy od 2001 r. — progów podatkowych¹⁴. Ponadto, w 2004 r. miał miejsce skokowy (o ponad 8 punktów procentowych) wzrost udziału gmin we wpływach z tego podatku¹⁵. Od tego czasu udział ten (co prawda w niewielkim stopniu) systematycznie rośnie, a docelowo wynieść ma 39,34%¹⁶.

3.3. Podatek od nieruchomości

Działanie zaopatrzeniowych i dochodowych efektów mnożnikowych widoczne jest również przy analizie wpływów z podatku od nieruchomości, pochodzących od osób prawnych — w pierwszych latach działalności SSE Euro-Park Mielec, pomimo całkowitego zwolnienia strefowych inwestorów z tego podatku, odnotowano gwałtowny wzrost ich wielkości (rys. 7.). Było to jednak nie tylko efektem intensywnego rozwoju przedsiębiorczości na obszarze oddziaływania mieleckiej SSE, lecz także wysokiej w tym okresie dynamiki wzrostu stawek podatku od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej¹⁷.

W 2001 r., w konsekwencji zniesienia całkowitego ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych, wpływy z tego podatku wyraźnie wzrosły. Od tego czasu obserwujemy systematyczny ich wzrost — wynika to nie tylko z corocznego podwyższania stawek podatkowych, ale również ze zjawiska wyczerpywania limitu ulg, przysługujących poszczególnym przedsiębiorcom.

4. Wnioski

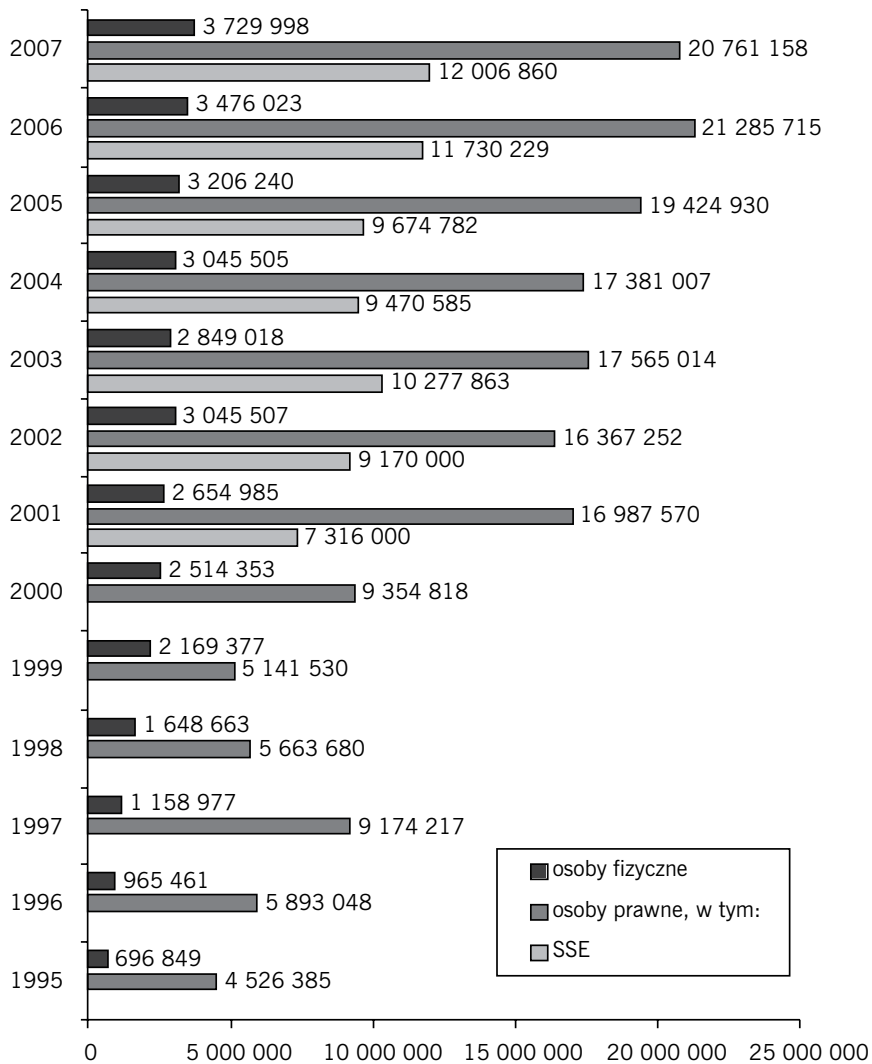
Pomimo prowadzonej w SSE preferencyjnej polityki podatkowej, w analizowanym okresie odnotowano znaczny wzrost wpływów z tytułu podatków dochodowych oraz podatku od nieruchomości do budżetu miasta Mielca. Potwierdza to zarazem tezę, że przywileje podatkowe udzielane strefowym

¹⁴ W latach 2001–2006 progi w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosiły niezmiennie 37 024 zł i 74 048 zł.

¹⁵ Udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych podniesiono z 27,60% w 2003 r. do 35,72% w 2004 r.

¹⁶ Art. 89. *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

¹⁷ W latach 1996–2000 stawki podatku od nieruchomości na terenie miasta Mielca dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wzrosły niemal dwukrotnie — odpowiednio z 0,27 zł/m² pow. w 1996 r. do 0,47 zł/m² pow. w 2000 r. oraz z 8,31 zł/m² pow. uż. w 1996 r. do 14,00 zł/m² pow. uż. w 2000 r.



Rys. 7.

Wpływy z podatku od nieruchomości położonych na terenie miasta Mielca w latach 1995–2007 (zł)
 Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Mielca za lata 1995–2007.

inwestorom nie stanowią istotnego obciążenia dla budżetu lokalnego. Przymawiają za tym w szczególności następujące argumenty:

- podatek dochodowy od osób prawnych odgrywa w budżecie samorządowym marginalną rolę¹⁸, zatem udzielanie zwolnień w zakresie tego podatku jest dla gminy niemal nieodczuwalne;

¹⁸ W 2007 r. wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły jedynie 2,37% ogółu dochodów miasta Mielca.

- zgodnie z *Programem Pomocy Regionalnej na lata 2004–2008*, katalog zwolnień przedmiotowych z podatku od nieruchomości nie obejmuje budynków, które — w porównaniu do gruntów i budowli — są bardzo wysoko opodatkowane¹⁹;
- ubytek dochodów gminy, będący konsekwencją ulg w podatku od nieruchomości udzielanych na podstawie ustawy o SSE, jest w całości rekompensowany w formie subwencji ogólnej²⁰.

Warto ponadto podkreślić, że w początkowym okresie funkcjonowania strefy przywileje podatkowe dotyczyły dochodów potencjalnych, które — w przypadku braku ulg — zapewne w ogóle by nie powstały. Co więcej zaostrzenie przepisów prawnych wobec przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych spowodowało skokowy wzrost dochodów budżetowych w 2001 r. i 2004 r. Od tego czasu udział działających na terenie strefy przedsiębiorstw w generowaniu wpływów z podatku od nieruchomości jest bardzo wysoki — aktualnie wynosi około 50%. Znaczący wpływ mieleckiej SSE na dochody budżetu lokalnego potwierdza również fakt, iż dochody gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych średnio w 40% pochodzą od zamieszkałych w Mielcu pracowników tych przedsiębiorstw.

Dodatkowe wpływy do budżetu samorządowego, wynikające z funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, potwierdzić można także matematycznie — jako sumę:

- wpływów udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych, pochodzących od firm SSE,
- wpływów z podatku od nieruchomości, pochodzących od firm SSE,
- wpływów udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, pochodzących od pracowników SSE²¹,
- części rekompensującej subwencji ogólnej (jeśli gmina ją otrzymuje),
- pomniejszoną o kwotę udzielonych w SSE ulg podatkowych.

Przeprowadzona w taki sposób analiza dla miasta Mielca za 2006 r. wykazała, że strefa mielecka wygenerowała ponad 20 mln zł wpływów do budżetu. Kwota ta stanowiła niemal 1/5 ogółu osiągniętych wówczas dochodów budżetowych.

¹⁹ Stawki podatku od nieruchomości obowiązujące na terenie miasta Mielca w 2008 r. dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budowli lub ich części wynosiły odpowiednio: 0,59 zł/m² pow., 17,13 zł/m² pow. uz. oraz 2% wartości.

²⁰ Ulgi w podatku od nieruchomości udzielone na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Mielcu oraz ustawy o SSE wyniosły w 2007 r. odpowiednio 1 884 110 zł i 1 933 850 zł. Część rekompensująca subwencji ogólnej dla miasta Mielca za 2007 r. pokryła więc ponad połowę ogólnej kwoty ulg w podatku od nieruchomości, przyznanych strefowym inwestorom.

²¹ Urzędy skarbowe nie udostępniają takich danych, ale wpływy te można oszacować jako iloczyn wpływów udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz stosunku zatrudnienia w SSE do zatrudnienia w powiecie.

Pozytywny wpływ przywilejów podatkowych na budżet lokalny nie powinien więc budzić żadnych wątpliwości — przyciągające inwestorów zachęty podatkowe przyczyniły się do ogólnego rozwoju przedsiębiorczości w regionie, co znajduje pełne odzwierciedlenie w wynikach finansowych budżetu miasta Mielca w analizowanym czasie. Potwierdzają one zarazem, że utworzenie SSE Euro-Park Mielec było dla miasta opłacalną inwestycją.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu oddziaływania przywilejów podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych na stan finansów samorządu terytorialnego analogiczne badania należałoby przeprowadzić dla innych miast i gmin, w których funkcjonują strefy. Zestawienie otrzymanych wyników z pewnością wskazałoby prawidłowości wynikające z wielkości miasta/gminy oraz powierzchni obszaru zajmowanego przez strefę.

Cenne wnioski można byłoby sformułować również w oparciu o analizę dynamiczną dochodów budżetowych miasta podobnej wielkości do Mielca, które — jako monokulturowy ośrodek przemysłowy — szczególnie odczuło negatywne skutki transformacji ustrojowej. Stanowiłoby to podstawę do przeprowadzenia symulacji budżetu lokalnego miasta Mielca w sytuacji braku SSE Euro-Park Mielec.

Ponadto bardzo interesującym zagadnieniem są konsekwencje dla budżetu samorządowego, wynikające ze zniesienia w przyszłości specjalnych stref ekonomicznych. Pozbawienie przedsiębiorców przywilejów podatkowych niewątpliwie wywoła wzrost dochodów budżetowych z tytułu podatków. Z drugiej strony jednak, na skutek wycofania się części inwestorów z zajmowanego dotychczas obszaru, wpływy te ulegną ograniczeniu. Dlatego opracowanie prognozy w tym zakresie wymagałoby uprzedniego zbadania trwałości lokalizacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w SSE.

5. Bibliografia

5.1. Literatura

- Agencja Rozwoju Przemysłu, lata 1999–2004, *Sprawozdania z przebiegu realizacji celów ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec za lata 1998–2003*, Mielec.
- Agencja Rozwoju Przemysłu, 2007, *Sprawozdanie z przebiegu realizacji celów ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec za 2006 r.*, Mielec.
- Agencja Rozwoju Przemysłu, *Sprawozdanie z przebiegu realizacji celów ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec za 2007 r.*, 2008, Mielec.
- Domański B., Gwosdz K. (red.), 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej, Mielec 1995–2005*, IGiGP UJ, ARP S.A. Oddział w Mielcu, UM w Mielcu, Kraków.
- GUS, lata 1996–2007, *Przeciętna stopa bezrobocia w kraju oraz na obszarze działania powiatowych urzędów pracy w latach 1996 — 2007, stan na dzień 30 czerwca*, Załączniki do Obwieszczeń Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa.
- Kryńska E. (red.), 2000, *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne — zamierzenia i efekty*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.

- Leśniak-Moczuk K., 1997, *Bezrobocie strukturalne w rejonie Mielca w latach 1990–1994*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2004 r., stan na 31 grudnia 2004 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2006 r *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2005 r., stan na 31 grudnia 2005 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2007, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2006 r., stan na 31 grudnia 2006 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2008, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2007 r., stan na 31 grudnia 2007 r.*, Warszawa.
- Nowakowska J., 2008, *Przywileje podatkowe w specjalnych strefach ekonomicznych i ich wpływ na budżet lokalny na przykładzie SSE Euro-Park Mielec*, praca magisterska w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Urząd Miejski w Mielcu, lata 1996–2008, *Sprawozdania z wykonania budżetu miasta Mielca za lata 1995 — 2007*, Mielec.

5.2. Akty prawne

- Komisja Europejska, 2006, *Mapa pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, Bruksela 13 IX 2006.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu (DzU Nr 107, poz. 526, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 26, poz. 163, z późn. zm.).
- Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 grudnia 1996 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu (DzU Nr 154, poz. 749).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie katowickim (DzU Nr 88, poz. 397).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 202, poz. 1485, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie suwalskim (DzU Nr 93, poz. 421).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 26, poz. 165, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 44, poz. 274).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 191, poz. 1416, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 46, poz. 289).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2006 r. w sprawie łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 200, poz. 1473, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 46, poz. 290).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 236, poz. 1705, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Częstochowie (DzU Nr 135, poz. 902).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Kamiennej Górze (DzU Nr 135, poz. 903, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 211, poz. 1555, z późn. zm.).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia „Kostrzyńsko-Stubickiej Specjalnej strefy Ekonomicznej” (DzU Nr 135, poz. 904).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie Kostrzyńsko-Stubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (DzU Nr 236, poz. 1704, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Tczew” (DzU Nr 135, poz. 908).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Żarnowiec” (DzU Nr 135, poz. 910).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 228, poz. 1667, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 135, poz. 905).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2007 r. w sprawie słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 26, poz. 169, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” (DzU Nr 135, poz. 906).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie starachowickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 26, poz. 164, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia tarnobrzeskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 135, poz. 907).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie tarnobrzeskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 215, poz. 1581, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 135, poz. 909).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2007 r. w sprawie warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 26, poz. 170, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Krakowie (DzU Nr 135, poz. 912, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU Nr 17, poz. 97, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1997 r. w sprawie ustanowienia Mazowieckiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (DzU Nr 135, poz. 911).
- Uchwała Nr X/88/03 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie przyjęcia Programu Pomocy Regionalnej na lata 2004 — 2008.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU Nr 123, poz. 600, z późn. zm.).

A b s t r a c t Preferential tax policy in special economic zones and the local budget

The aim of this article is to assess the impact of the tax... in the special economic zones on the state of finances of territorial council. The investigation was based on the example of first Polish special economic zone—the SSE Euro—Park Mielec. The period of functioning of the zone in Mielec was described from the point of its establishment in 1995.

The analysis which was carried out showed that it is not essential for the local budget if the zone inventors have the tax exemption. What is more, it was noticed that there was a notable growth of budget's income from the income taxes and real estate taxes. It was the result of the dynamic development in enterprise in the region of collapsing industry. The inflowing investors to the zone of Mielec, who were encouraged by the given tax privileges, contributed the formation of next companies in the area. The SSE Euro—Park Mielec ended the monoculture of the industry through the diversification of the structure of industry. However its most important contribution was overcoming the

crisis on the labour market—unemployment rate is nowadays less than the average for Poland and Podkarpackie province.

The example of Mielec confirms the high effectiveness of the special economic zones as the stimulating instrument of economic development, particularly on the regional level. Preferential tax policy had consequences in the economic promotion of regions in Poland, not only in the country, but abroad as well.