

## ***Korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych - podsumowanie 20 lat istnienia SSE w Polsce***

Sylwia Przetacznik

---

Specjalne Strefy Ekonomiczne to wyodrębnione, niezamieszkałe części terytorium kraju, na terenach których może być prowadzona działalność gospodarcza na szczególnych warunkach.<sup>70</sup> Celem utworzenia SSE było przyspieszenie rozwoju gospodarczego wybranych regionów, głównie poprzez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, rozwój i wykorzystanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, wzrost eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług, a także zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego, infrastruktury i niewykorzystanych zasobów naturalnych.<sup>71</sup> Z punktu widzenia przedsiębiorstw inwestowanie na terenach stref jest korzystne ekonomicznie, ze względu na pomoc publiczną, jaką mogą otrzymać w formie zwolnień podatkowych<sup>72</sup>. Jednak czy forma pomocy publicznej, jaką są Specjalne Strefy Ekonomiczne jest korzystna ekonomicznie z perspektywy kraju oraz regionów, na terenie których strefy te działają? Jakie są koszty i korzyści wynikające z funkcjonowania SSE na terenie Polski? Czy zasadne jest dalsze wydłużanie okresu funkcjonowania stref? Na te pytania postaram się odpowiedzieć w niniejszej publikacji.

### **Perspektywa 20 lat funkcjonowania SSE w Polsce**

Pierwsza w Polsce Specjalna Strefa Ekonomiczna SSE EURO-PARK Mielec została utworzona w październiku 1995 roku.<sup>73</sup> Oznacza to, że strefy na terenie Polski funkcjonują już ponad 20 lat. Początkowo zostały one powołane do życia na okres 20 lat, jednak ich czas funkcjonowania był do tej pory dwukrotnie wydłużany (w 2008 i 2013 roku). Według obecnych przepisów, SSE w Polsce

---

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994 nr 123 poz. 600, Art. 2.

<sup>71</sup> Tamże, art. 3.

<sup>72</sup> Zwolnienie podatkowe to pośrednia pomoc publiczna. Oznacza to, że wsparcie finansowe nie jest przekazywane bezpośrednio do przedsiębiorstwa. Pomoc publiczna w tym przypadku polega na pomniejszeniu należnych świadczeń od przedsiębiorstwa na rzecz sektora finansów publicznych.

<sup>73</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1995 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu, Dz.U. 1995 nr 107 poz. 526.

mają funkcjonować do 2026 roku.<sup>74</sup> Możliwość korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego jest według inwestorów największą korzyścią z prowadzenia działalności na terenie SSE.<sup>75</sup> Jednak strefy oferują przedsiębiorcom znacznie więcej. Firmy strefowe mogą liczyć na możliwość korzystania z pełnej infrastruktury (grunty, drogi, gotowe hale produkcyjne, parkingi) oraz na wsparcie, jakie oferują inwestorom spółki zarządzające strefami.<sup>76</sup> Co więcej, duża liczba przedsiębiorstw skoncentrowana w strefach i w ich okolicach przyciąga różnorodne firmy usługowe i instytucje okołobiznesowe (banki, firmy consultingowe, kancelarie prawne, agencje ochrony, firmy sprzątające itd.). Dogodne warunki prowadzenia działalności na terenach SSE, chęć współpracy między przedsiębiorstwami oraz działania spółek zarządzających<sup>77</sup> wpływają na tworzenie coraz szerszych powiązań między firmami na terenach stref i w ich otoczeniu, co w dłuższej perspektywie skutkuje powstawaniem struktur klastrowych w regionach, w których funkcjonują strefy. Wszystkie te czynniki wpływają na wysoką atrakcyjności stref z perspektywy przedsiębiorców szukających lokalizacji dla nowych inwestycji. Świadczy o tym liczba i skala inwestycji realizowanych na terenach SSE. Od początku istnienia stref do końca 2014 roku wydano aż 2056 zezwoleń strefowych, a suma nakładów inwestycyjnych poniesionych przez inwestorów wyniosła ponad 101 mld zł.<sup>78</sup>

Z założenia Specjalne Strefy Ekonomiczne, poprzez przyciąganie nowych inwestorów, miały wpływać pozytywnie na rozwój regionów i całego kraju. Cel ten został z całą pewnością zrealizowany, jednak efekty funkcjonowania stref należy analizować w znacznie szerszym kontekście. Istnienie SSE wiąże się z licznymi pozytywnymi skutkami dla otoczenia, rozpatrywanymi zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i społecznym. Należy jednak pamiętać, że stosowanie tego typu pomocy publicznej pociąga za sobą również pewne koszty i negatywne konsekwencje.<sup>79</sup> W praktyce dopiero po latach funkcjonowania stref możliwa jest obserwacja ich rzeczywistego wpływu na otoczenie, analizując przy tym możliwie wszystkie, zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty ich istnienia. Istotnym rozważaniem nasuwającym się na myśl omawiając tematykę SSE jest zasadność dalszego wydłużania okresu funkcjonowania stref. SSE zostały powołane do życia w połowie lat '90 XX wieku, głównie na obszarach podupadających okręgów przemysłowych, na terenach słabo

<sup>74</sup>Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013, Dz.U. 2013 poz. 981, Dz.U. 2013 poz. 980, Dz.U. 2013 poz. 979, Dz.U. 2013 poz. 978, Dz.U. 2013 poz. 977, Dz.U. 2013 poz. 976, Dz.U. 2013 poz. 968, Dz.U. 2013 poz. 969, Dz.U. 2013 poz. 970, Dz.U. 2013 poz. 971, Dz.U. 2013 poz. 972, Dz.U. 2013 poz. 973, Dz.U. 2013 poz. 974, Dz.U. 2013 poz. 975.

<sup>75</sup> *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Ernst & Young, 2011, s. 61, <http://www.sse.slupsk.pl/images/Pobieranie/raporty/strefy%20po%202020%20roku.PDF>, 25.11.2015.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. cyt., Art. 8.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014 poz. 1854, Art. 1.

<sup>78</sup> *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, s. 12-13, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raportwpdf.pdf>, 18.11.2015.

<sup>79</sup> M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

rozwiniętych lub dotkniętych wysokim bezrobociem. W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej konieczne było dostosowanie zasad udzielania pomocy publicznej w ramach SSE do przepisów unijnych<sup>80</sup>, dzięki czemu pomoc publiczna w SSE jest w pełni zgodna z regulacjami UE dotyczącymi pomocy regionalnej.<sup>81</sup> Obecnie regiony, w których są usytuowane strefy należą do terenów dobrze rozwiniętych w porównaniu z innymi obszarami kraju<sup>82</sup>. Nasuwa się więc pytanie: na ile zasadne jest ponoszenie przez państwo dalszych kosztów, oferując przedsiębiorcom strefowym tak znaczącą pomoc publiczną? Aby na to pytanie odpowiedzieć konieczna jest dokładna analiza wszystkich korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych.

### **Korzyści funkcjonowania SSE**

Specjalne Strefy Ekonomiczne, jako obszary atrakcyjne inwestycyjnie przyciągają na swój teren nowych inwestorów. Z perspektywy otoczenia wiąże się to z wieloma korzyściami. Jednym z najistotniejszych profitów z tym związanych jest tworzenie nowych miejsc pracy. Na koniec 2014 roku firmy strefowe w całej Polsce zatrudniały w sumie ponad 295 tys. osób.<sup>83</sup> Dodatkowo, badania wskazują istotny wpływ przedsiębiorstw strefowych na tworzenie miejsc pracy wokół stref. Analiza danych dotyczących SSE EURO-PARK Mielec pokazuje, iż każde 1000 miejsc pracy utworzonych na terenie strefy generuje minimum 350 miejsc pracy w jej otoczeniu.<sup>84</sup> Natomiast z raportu stworzonego przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy wynika, że na każde 100 miejsc pracy na terenie SSE przypada, w zależności od branży, od 50 do 100 miejsc pracy w jej otoczeniu.<sup>85</sup> Można więc szacować, że strefy mogły wygenerować w sumie od 400 tys. do nawet 600 tys. miejsc pracy. Z badań przeprowadzonych przez firmę Ernst & Young wynika, że w gminach, w których funkcjonują strefy stopa bezrobocia jest niższa przeciętnie o 1,5-2,8 pkt proc. w porównaniu do pozostałych gmin. W przypadku powiatów różnica ta wynosi od 2,3 do 2,9 pkt proc.<sup>86</sup> Tak istotny wpływ SSE na rynek pracy regionu wynika w dużej mierze z szeroko zakrojonej współpracy firm strefowych z innymi przedsiębiorstwami. Są to głównie podmioty będące podwykonawcami przedsiębiorstw strefowych,

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000 nr 117 poz. 1228, Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz.U. 2003 nr 188 poz. 1840.

<sup>81</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

<sup>82</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 40- 42.

<sup>83</sup> *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s.15.

<sup>84</sup> B. Domański, K. Gwosdz, *Rola specjalnej strefy ekonomicznej. Spojrzenie syntetyczne*, [w:] B. Domanski, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Kraków 2005 s. 197.

<sup>85</sup> *Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004r.*, s. 23, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%202004%20r.%20pdf.pdf>, 7.12.2015.

<sup>86</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 6.

firmy budowlane, przewozowe, sprzątające, banki, firmy doradcze, instytucje finansowe i wiele innych.<sup>87</sup>

Tworzenie nowych miejsc pracy wpływa korzystnie na wiele innych aspektów społeczno-gospodarczych. Większa liczba osób oficjalnie zatrudnionych oznacza wyższe dochody państwa oraz samorządów lokalnych z tytułu podatku PIT. Badania przeprowadzone w latach 2009-2012 pokazują, iż w przypadku gmin posiadających SSE, dochody z tytułu podatku PIT w przeliczeniu na mieszkańca były średnio o 188 zł wyższe, w porównaniu do gmin pozostałych.<sup>88</sup> Dodatkowo przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników opłacają za nich składki na ubezpieczenia społeczne. Niższe bezrobocie to również mniejsze wydatki gmin na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki z pomocy społecznej czy szeroko pojęte działania mające na celu pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy (utrzymanie urzędów pracy, szkolenia, wsparcie psychologiczne itp.).<sup>89</sup> Biorąc pod uwagę, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 roku wyniosło 3783 zł<sup>90</sup>, można oszacować, że pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach strefowych zarobili w 2014 roku w sumie ponad 13,4 mld zł. Z punktu widzenia państwa, dodatkową korzyścią dla finansów publicznych jest zarówno podatek dochodowy zapłacony przez pracowników strefowych, jak i wszystkie składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne zapłacone przez pracownika i pracodawcę. Zestawienie szacunkowych dochodów budżetowych, z tytułu zapłaconego przez pracowników strefowych podatku dochodowego oraz zapłaconych przez pracowników i pracodawców składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne dla poszczególnych lat od początku funkcjonowania SSE znajduje się w tabeli poniżej. Wyliczenia zostały zrobione przy założeniu, że pracownicy strefowi otrzymywali wynagrodzenie równe średniej krajowej w danym roku. Obliczone wartości uwzględniają przepisy podatkowe oraz wysokości składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne obowiązujące w poszczególnych latach.

---

<sup>87</sup> Tamże, s. 61- 63.

<sup>88</sup>R. Pastusiak, M. Bolek, M. Jabłońska, J. Keller, A. M. Kaźmierska, *Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, część II*, s. 56, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20SSE%20czII.pdf> , 9.11.2015.

<sup>89</sup> M. Księżyk, *Ekonomia. Podejście historyczne i perspektywne*, Kraków 2012, s. 393.

<sup>90</sup> *Komunikaty i obwieszczenia Prezesa GUS w 2015 roku*, <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/18,2015,kategoria.html>, [7.12.2015].

**Tabela 1: Dochody budżetowe związane z zatrudnieniem pracowników strefowych w latach 1996 -2014 [dane w tys. zł].**

| Rok  | Wartości dochodów | Rok  | Wartości dochodów | Rok                                | Wartości dochodów |
|------|-------------------|------|-------------------|------------------------------------|-------------------|
| 1996 | 1 596             | 2003 | 828 905           | 2010                               | 3 957 466         |
| 1997 | 21 112            | 2004 | 1 067 534         | 2011                               | 4 491 148         |
| 1998 | 96 760            | 2005 | 1 667 385         | 2012                               | 4 982 177         |
| 1999 | 187 261           | 2006 | 2 294 714         | 2013                               | 5 572 162         |
| 2000 | 383 491           | 2007 | 2 982 930         | 2014                               | 6 410 290         |
| 2001 | 536 736           | 2008 | 3 423 089         | <b>Razem za lata<br/>1996-2014</b> | 43 082 160        |
| 2002 | 661 541           | 2009 | 3 515 863         |                                    |                   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przeciętne wynagrodzenie w latach 1950-2014*, <http://www.zus.pl/default.asp?p=4&id=3381>, [7.12.2015], *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 15, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2011*, s. 14, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/raport%20-%20RM.pdf>, [7.12.2015], *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2008*, s. 17, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20za%202008%20pdf.pdf>, [7.12.2015], *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005r.*, s. 4, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Informacja%20o%20strefach%202005%20r.%20pdf.pdf>, [7.12.2015], P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w latach 1995-2009*, Łódź 2011, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, Dz.U. 1990 nr 7 poz. 41, Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137 poz.887, z późniejszymi zmianami, Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350, z późniejszymi zmianami.

Efektom tworzenia nowych miejsc pracy jest bogacenie się społeczeństwa.<sup>91</sup> Dzieje się tak, ponieważ każda kolejna osoba zatrudniona osiąga dodatkowy dochód z pracy. Co więcej, większa liczba ofert pracy (większy popyt na siłę roboczą) wpływa na wzrost konkurencji między pracodawcami, a co za tym idzie na wzrost średniego wynagrodzenia w danym regionie. Dodatkowy dochód osiągany przez pracowników wydawany jest głównie w okolicach ich miejsca zamieszkania, co dodatkowo pobudza lokalną przedsiębiorczość. Badania przeprowadzone przez firmę Ernst & Young pokazują, że gminy, w których funkcjonują strefy osiągają średnio od 1300 zł do 2500 zł wyższą wartość wskaźnika PKB per capita niż gminy pozostałe. Natomiast wzrost zatrudnienia o 1000 osób prowadzi do wzrostu wartości PKB per capita na terenie danej gminy o około 310 zł do 460 zł.<sup>92</sup> Warto również zaznaczyć pozytywny wpływ niskiego poziomu bezrobocia na sferę społeczną. Mniejsze bezrobocie oznacza niższy poziom przestępczości oraz patologii społecznych.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

<sup>92</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 41.

<sup>93</sup> G. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, [w:] *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, 1974, <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>, [16.02.2016].

Korzyścią z funkcjonowania stref, jaką osiągają zarówno budżet państwa, jak i budżety samorządów lokalnych jest podatek CIT lub PIT (w zależności od formy prawnej przedsiębiorstwa) płacony przez firmy strefowe. Co prawda przedsiębiorstwa korzystające z ulg strefowych są zwolnione z podatku dochodowego, jednakże zwolnienie to dotyczy jedynie działalności objętej zezwoleniem strefowym. W praktyce wielu inwestorów strefowych prowadzi na terenie strefy również działalność, która wykracza poza zakres zezwolenia. W sytuacji, gdy działalność ta przynosi dochód, jest on opodatkowany według zasad ogólnych. Co więcej, maksymalna wartość zwolnienia z podatku dochodowego w przypadku działalności objętej zwolnieniem strefowym jest iloczynem wartości kosztów kwalifikowanych i maksymalnej intensywności pomocy, zależnej od obszaru, na którym realizowana jest inwestycja oraz od wielkości przedsiębiorstwa (aktualnie wynosi od 15% do 70%). Po przekroczeniu maksymalnej wartości zwolnienia podatkowego, o ile dana firma nie otrzyma kolejnego zezwolenia strefowego, zobowiązana jest płacić całość podatku dochodowego.

Kolejnym podatkiem, jaki zobowiązane są płacić firmy strefowe jest podatek od nieruchomości. Co prawda zwolnienie z podatku od nieruchomości jest jednym z przywilejów, jakie mogą otrzymać podmioty prowadzące działalność na terenach SSE, jednak nie wszystkie gminy decydują się na stosowanie tej formy zachęty do inwestowania dla przedsiębiorców. O tym czy i na jakich zasadach oferowane będzie zwolnienie z podatku od nieruchomości dla firm strefowych na terenach poszczególnych gmin decydują same gminy.<sup>94</sup> Dodatkowo, część przedsiębiorstw może korzystać ze zwolnień z podatku od nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.<sup>95</sup> Mimo tego, w wielu przypadkach podatek od nieruchomości jest istotnym dochodem gmin, na których terenach usytuowane są przedsiębiorstwa. Badania pokazują, że w latach 2009-2012 dochody gmin posiadających SSE, z tytułu podatku od nieruchomości były średnio o 226,12 zł wyższe w przeliczeniu na mieszkańca, niż w przypadku gmin, na których terenie nie funkcjonują strefy.<sup>96</sup>

Strefy mają istotny wpływ na rozwój gospodarki całego regionu. Przedsiębiorstwa strefowe korzystając z usług lokalnych firm wspierają przedsiębiorczość w regionie. Rozwijają się zarówno firmy oferujące różnego rodzaju usługi, jak i podmioty będące podwykonawcami przedsiębiorstw strefowych. Wielu inwestorów zachęca do lokowania na terenach SSE również swoich kooperantów. Dodatkowo, w związku z bogaceniem się mieszkańców regionu, powstają nowe sklepy oraz punkty usługowe dla mieszkańców. Badania przeprowadzone w latach 2009-2012 pokazują, że liczba podmiotów gospodarczych w powiatach posiadających SSE jest od 25% wyższa (w przypadku

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31, art. 7 ust. 3.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm., Art. 10, ust. 1.

<sup>96</sup> R. Pastusiak, M. Bolek, M. Jabłońska, J. Keller, A. M. Kaźmierska, *Ocena efektywności...*, dz. cyt., s. 51.

powiatów biedniejszych) do 225% wyższa (w przypadku powiatów bogatszych) niż w powiatach, na terenach których nie funkcjonują strefy. W przypadku gmin liczba podmiotów gospodarczych jest wyższa przeciętnie o około 722 podmioty na korzyść gmin posiadających SSE, co świadczy o znacznie wyższym stopniu aktywizacji zawodowej regionów z SSE.<sup>97</sup> Opisane powyżej przedsiębiorstwa tworzą nowe miejsca pracy i płacą podatki, co powoduje efekt dodatniego sprzężenia zwrotnego. Miejsca pracy oraz zapłacone podatki wpływają na dalsze bogacenie się regionu, wzrost siły nabywczej i zwiększenie popytu. Dzięki temu w regionie mogą powstać kolejne podmioty gospodarcze oferujące nowe produkty i usługi, tworząc przy tym kolejne miejsca pracy i płacąc podatki, co wpływa na dalsze bogacenie się regionu, itd.

Przedsiębiorstwa chcące rozpocząć działalność na terenie SSE, obok uzyskania zezwolenia strefowego, zazwyczaj są zmuszone zakupić działkę przeznaczoną pod inwestycję lub gotową halę produkcyjną na terenie wybranej strefy. Ponadto firmy strefowe są zobowiązane do uiszczania opłat za administrowanie i zarządzanie strefą. Zarówno dochody uzyskane ze sprzedaży gruntów należących do spółek zarządzających, jak i wyżej wymienione opłaty za administrowanie i zarządzanie strefami są przekazywane spółkom zarządzającym i są one ich głównymi źródłami dochodów.<sup>98</sup> Do najistotniejszych wydatków spółek zarządzających SSE można zaliczyć między innymi wydatki związane z promocją strefy i budową infrastruktury na terenie SSE. Analizując wartości wyników finansowych spółek zarządzających strefami za lata 2000-2014, można stwierdzić że we wszystkich analizowanych latach zsumowane wyniki finansowe dla wszystkich tych spółek były dodatnie. W 2014 roku wartość wyników finansowych wszystkich spółek zarządzających strefami wyniosła w sumie 46 472 800 zł, natomiast ich wartość dla lat 2000-2014 wynosi łącznie 616 822 800. Biorąc pod uwagę fakt, że akcjonariuszami spółek zarządzających SSE są w większości podmioty publiczne, zyski tych spółek można również traktować, jako korzyść z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych. Sumaryczne wartości wyników finansowych spółek zarządzających strefami w latach 2000-2014 znajdują się w tabeli poniżej.

---

<sup>97</sup> Tamże, s. 15.

<sup>98</sup> *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 34.

**Tabela 2: Wynik finansowy netto działalności spółek zarządzających strefami za lata 2000-2014 [dane w tys. zł].**

| Rok  | Wynik finansowy | Rok  | Wynik finansowy | Rok                            | Wynik finansowy |
|------|-----------------|------|-----------------|--------------------------------|-----------------|
| 2000 | 7 945,4         | 2006 | 34 919,2        | 2012                           | 51 609,5        |
| 2001 | 10 903,2        | 2007 | 80 758          | 2013                           | 43 346,9        |
| 2002 | 12 933          | 2008 | 107 503,6       | 2014                           | 46 472,8        |
| 2003 | 19 776,7        | 2009 | 43 938,6        | <b>Razem za lata 2000-2014</b> | 616 822,8       |
| 2004 | 3 144,1         | 2010 | 70 931,4        |                                |                 |
| 2005 | 32 468,7        | 2011 | 50 171,7        |                                |                 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014, dz. cyt., s. 34-35.*; *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2009 r., s. 27-28*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/rapo.pdf>, [7.12.2015], R. Pastusiak, J. Gajdka, M. Jabłońska, J. Keller, J. Kosiński, B. Krzeczewski, *Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, część I, s. 48*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20SSEI.pdf>, [2.11.2015].

Wśród najistotniejszych niematerialnych korzyści związanych z lokowaniem się nowych przedsiębiorstw na terenie SSE jest przede wszystkim napływ do Polski nowych technologii i rozwiązań biznesowych.<sup>99</sup> Firmy szkolą swoich pracowników, a także współpracują z lokalnymi przedsiębiorstwami i ośrodkami akademickimi. To wszystko ułatwia przepływ wiedzy i umożliwia przenoszenie „know how” do polskich przedsiębiorstw. Zdobyta przez pracowników wiedza, doświadczenie i kultura pracy mogą być wykorzystywane do tworzenia innowacji i do wprowadzania najnowszych rozwiązań biznesowych również w polskich, lokalnych przedsiębiorstwach.

Niezwykle istotny jest wpływ stref na poprawę konkurencyjności kraju i poszczególnych regionów w skali międzynarodowej. Nie należy zapominać, że większość państw Europejskich, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej, stosuje liczne instrumenty pomocy publicznej w celu przyciągnięcia na swój teren jak największej liczby inwestorów. W regionie Europy Środkowo-Wschodniej Strefy Ekonomiczne pełniące podobne funkcje, jak SSE w Polsce funkcjonują na terenie Łotwy, Litwy, Rumunii i Estonii. Jednak pozostałe kraje regionu również stosują różnorodne formy wsparcia inwestorów, na przykład zwolnienia z podatku CIT dostępne w Czechach, Bułgarii i na Słowacji.<sup>100</sup> Konkurencja między krajami na tym polu jest coraz większa. Może o tym świadczyć niedawny przypadek koncernu Jaguar, który po negocjacjach z takimi państwami jak Polska, Węgry, Meksyk czy Słowacja, na ostateczną lokalizację swojej inwestycji wybrał Słowację, dzięki czemu planuje zainwestować tam aż 1,4 mld zł. Na decyzję koncernu w znacznym stopniu wpłynęła

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. cyt., Art. 3, pkt 2, *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 32-33.

<sup>100</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne* Edycja 2012, KPMG, s. 48-49, *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 74-76.

zaproponowana przez Słowację wielkość bezpośredniej pomocy publicznej. Słowacki skarb państwa zaoferował dotację w wysokości 130 mln euro, co odpowiada 9% wartości planowanej inwestycji. Oferta rządu słowackiego była na tyle kosztowna, że zaproponowanie podobnych warunków ze strony Polski zostało uznane za zbyt obciążające budżet państwa.<sup>101</sup> Opisany przypadek pokazuje jak dużą pomoc publiczną są w stanie zaoferować państwa, aby przyciągnąć do siebie dużych inwestorów. Polska nie oferuje przedsiębiorcom tak znaczącej bezpośredniej pomocy publicznej, jednak Specjalne Strefy Ekonomiczne są pośrednią formą wsparcia przedsiębiorstw, która może z powodzeniem konkurować na rynku międzynarodowym o napływ nowych inwestycji, głównie ze względu na stosunkowo wysoką intensywność pomocy oraz korzystne warunki prowadzenia działalności stworzone na terenie SSE. O wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski świadczą wyniki badań opublikowane w raporcie firmy Ernst & Young z 2015 roku. Badania te pokazują, że w 2014 roku Polska była na 7 miejscu w Europie pod względem liczby bezpośrednich inwestycji zagranicznych lokowanych na jej terenie (132 inwestycje) oraz na 3 miejscu pod względem liczby miejsc pracy stworzonych przez te inwestycje (15 485 miejsc pracy).<sup>102</sup>

Lokowanie przedsiębiorstw na terenach SSE zwiększa ponadto możliwości nadzoru państwa nad tymi przedsiębiorstwami. Sam wybór lokalizacji dla stref oraz określenie maksymalnej intensywności pomocy publicznej dla poszczególnych regionów zachęca firmy do otwierania fabryk na terenach słabiej rozwiniętych lub narażonych na wysoki poziom bezrobocia, co niekoniecznie miałyby miejsce w przypadku braku zróżnicowanej pomocy publicznej dla poszczególnych regionów. Dodatkowo, precyzyjne określenie granic stref pozwala na lepsze zagospodarowanie terenu na terenach gmin - w zależności od potrzeb firmy mogą być lokowane z dala od zabudowań, na peryferiach miast czy w specjalnie wyznaczonych „dzielnicach przemysłowych”. Co więcej, aby uzyskać zezwolenie strefowe należy spełnić określone warunki, a aby móc korzystać z ulg strefowych konieczne jest ponoszenie nakładów inwestycyjnych lub zatrudnianie pracowników.<sup>103</sup> Określony jest zamknięty katalog kosztów kwalifikowanych, na podstawie których obliczane są wartości ulg podatkowych.<sup>104</sup> To wszystko sprawia, że strefy przyciągają jedynie te przedsiębiorstwa, które spełniają określone wymagania, co umożliwia państwu selekcję potencjalnych inwestorów. Na koniec warto dodać, że firmy strefowe są poddawane większej liczbie znacznie szerszej zakrojonych kontroli

<sup>101</sup> D. Walewska, *Jak Słowacja wygrała Jaguara*, <http://www4.rp.pl/Motoryzacja/309069847-Jak-Slowacja-wygrala-Jaguara.html>, [12.11.2015], <http://www.rp.pl/Motoryzacja/312119922-Jaguar-podpisal-porozumienie-ws-budowy-fabryki-na-Slowacji.html#ap-1>, [13.02.2016].

<sup>102</sup> *EY's attractiveness survey Europe 2015 Comeback time*, EY 2015, s. 2.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, dz. cyt., art. 16.

<sup>104</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004, Dz.U. 2004 nr 226 poz. 2286, Dz.U. 2004 nr 224 poz. 2271, Dz.U. 2004 nr 224 poz. 2270, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2253, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2252, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2251, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2250, Dz.U. 2004 nr 220 poz. 2232, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2217, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2211, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2210, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2209, Dz.U. 2004 nr 215 poz. 2184, Dz.U. 2004 nr 215 poz. 2183.

niż pozostałe przedsiębiorstwa.<sup>105</sup> Są to przede wszystkim kontrole prawidłowości korzystania z pomocy publicznej udzielanej w formie zwolnienia podatkowego, kontrole wypełnienia warunków zezwolenia czy kontrole zgodności pomocy z zasadami wspólnego rynku. Większa liczba kontroli zmniejsza prawdopodobieństwo popełnienia przez firmy nadużyć, a w przypadku ich wystąpienia zwiększa szanse na ich wychwycenie.

### Koszty funkcjonowania SSE

Podstawowym kosztem związanym z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych są ulgi podatkowe, które z perspektywy budżetu państwa są kosztami utraconych wpływów podatkowych. Przedsiębiorstwa na podstawie uzyskanych zezwoleń strefowych mają możliwość odliczenia od podatku część kosztów kwalifikowanych. Dodatkowo spółki zarządzające strefami również korzystają ze zwolnień z podatku dochodowego. To w znacznym stopniu zmniejsza dochody państwa oraz samorządów lokalnych z tytułu podatków PIT i CIT. Wartości wszystkich zwolnień podatkowych, z jakich skorzystały przedsiębiorstwa działające na terenach stref oraz spółki zarządzające strefami w latach 1998-2013 widoczne są w tabeli poniżej.

**Tabela 3: Zwolnienia podatkowe przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami w latach 1998-2013 [dane w tys. zł].**

| Rok  | Wartość zwolnienia | Rok  | Wartość zwolnienia | Rok                                | Wartość zwolnienia |
|------|--------------------|------|--------------------|------------------------------------|--------------------|
| 1998 | 30 560             | 2004 | 600 185            | 2010                               | 1 517 971          |
| 1999 | 123 469            | 2005 | 587 816            | 2011                               | 1 829 753          |
| 2000 | 241 526            | 2006 | 868 164            | 2012                               | 1 633 383          |
| 2001 | 407 912            | 2007 | 1 084 333          | 2013                               | 2 289 140          |
| 2002 | 496 954            | 2008 | 1 089 439          | <b>Razem za lata<br/>1998-2013</b> | 14 633 588         |
| 2003 | 611 424            | 2009 | 1 221 559          |                                    |                    |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: : *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014, dz. cyt., s. 29.*

Z funkcjonowaniem SSE wiążą się również wydatki ponoszone na budowę infrastruktury oraz promocję stref. Wydatki związane z promocją stref ponoszą w całości spółki zarządzające strefami, natomiast koszty budowy infrastruktury strefowej ponoszą, oprócz nich, głównie gminy, gestorzy

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, dz. cyt., art. 18, 19, 19a, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych, Dz.U. 2008 nr 232 poz. 1548, § 5, A. Tałasiewicz (red.) *Prawne i podatkowe aspekty prowadzenia działalności w Specjalnych Strefach Ekonomicznych*, Warszawa 2010, s. 223- 235.

mediów oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Do końca 2014 wartość wszystkich wydatków związanych z promocją SSE oraz budową infrastruktury strefowej wyniosła 3 670 010 000 zł. Część z tych wydatków poniosły spółki zarządzające strefami i zostały one uwzględnione w sprawozdaniach finansowych tych spółek. Biorąc pod uwagę dodatnią wartość zsumowanych wyników finansowych wszystkich spółek zarządzających SSE w poszczególnych latach, można wnioskować, że dochody tych spółek w całości pokryły wydatki związane z promocją i budową infrastruktury strefowej. Wydatki nie uwzględnione w sprawozdaniach zarządzających strefami, poniesione przez pozostałe podmioty wyniosły do końca 2014 roku w sumie 2 323 500 000 zł. Skumulowane wartości wydatków związanych z promocją stref oraz budową infrastruktury na koniec 2013 i 2014 roku widoczne są w tabeli poniżej.

**Tabela 4: Skumulowane wartości wydatków na promocję stref oraz na rozwój infrastruktury strefowej [dane w tys. zł].**

| Skumulowane wydatki na promocję stref<br>(ponoszone w całości przez spółki<br>zarządzające strefami) |        | Skumulowane wartości wydatków na budowę<br>infrastruktury strefowej |           |           |           |
|--|--------|---|-----------|-----------|-----------|
|  |        | Spółki zarządzające<br>strefami                                     |           | Pozostali |           |
| 2013   | 2014   | 2013  | 2014      | 2013      | 2014      |
| 62 260   | 70 010 | 1 178 700   | 1 276 500 | 2 030 800 | 2 323 500 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 36-37, 39.

Analizując negatywne skutki funkcjonowania SSE należy wspomnieć o występującym efekcie substytucji oraz efekcie biegu jałowego. Efekt substytucji występuje wtedy, gdy przedsiębiorstwa przenoszą swoje oddziały z innych miejsc na terenie kraju na obszary stref, ze względu na dostępną pomoc publiczną udzielaną firmom strefowym. W takiej sytuacji podmioty zmieniają jedynie miejsce prowadzenia działalności. Zakładając, że firmy te przenosząc się na tereny stref nie zwiększają ilości zatrudnionych pracowników, udzielona im pomoc publiczna w formie zwolnień podatkowych jest dla budżetu państwa jedynie stratą i nie przynosi żadnych dodatkowych korzyści. Warto jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa, które przeniosły swoje inwestycje na tereny stref mogły również rozważyć przeniesienie swoich oddziałów do innych krajów, w których otrzymałyby lepsze warunki pomocy publicznej. Tak więc, gdyby SSE nie istniały, firmy te mogłyby zdecydować się na przeniesienie inwestycji poza terytorium Polski, co byłoby dla kraju sporą stratą. W przypadku efektu biegu jałowego konsekwencje są już bardziej jednoznaczne. Efekt biegu jałowego występuje wtedy, gdy przedsiębiorca jest zdecydowany na ulokowanie inwestycji w danym regionie, wybiera więc obszar SSE ze względu na ulgi podatkowe, jednak nawet, gdyby strefa nie

istniała, inwestycja zostałaby zlokalizowana w tym samym regionie. W związku z tym każdy przypadek występowania efektu biegu jałowego jest stratą dla budżetu państwa w wysokości wykorzystanej przez dane przedsiębiorstwo pomocy publicznej. Występowanie zarówno efektu substytucji, jak i efektu biegu jałowego potwierdzają badania z 2009 roku. Efekt substytucji mógł wystąpić w przypadku 50 na 112 ankietowanych podmiotów, natomiast wysokie ryzyko wystąpienia efektu biegu jałowego istnieje w przypadku 27 na 112 ankietowanych przedsiębiorstw.<sup>106</sup>

Konsekwencją tworzenia stref jest również ingerencja w wolny rynek i zaburzenie konkurencji między przedsiębiorstwami. Firmy działające na terenie stref korzystają ze zwolnień podatkowych, przez co mogą być bardziej konkurencyjne w porównaniu do przedsiębiorstw działających poza SSE. Niestety, negatywny wpływ na konkurencję między firmami mają wszelkie stosowane formy pomocy publicznej.

Za negatywny skutek tworzenia stref można również uznać koncentrowanie znacznej liczby przedsiębiorstw na stosunkowo niewielkim terenie wyznaczonym przez strefy, co może to wpływać na wzrost zanieczyszczenia powietrza na tym terenie, większy hałas i wzmożony ruch samochodowy, natomiast w dłuższej perspektywie może powodować wzrost zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego między regionami, na korzyść regionów, na których terenie funkcjonują strefy. Stosowanym z powodzeniem rozwiązaniem, które z pewnością ogranicza występowanie tego zjawiska jest tworzenie dużej liczby podstref. Dzięki temu przedsiębiorstwa chcące zainwestować na terenie SSE mają do wyboru większą liczbę lokalizacji, a skutkiem tego jest bardziej równomierny rozwój regionów. Dodatkowo niezwykle istotne jest bezwzględne egzekwowanie przestrzegania wszelkich norm ekologicznych przez przedsiębiorstwa oraz budowa odpowiedniej infrastruktury transportowej (zwłaszcza obwodnic miast, które odciążą centra miast od nadmiernej ilości zanieczyszczeń i hałasu, będących konsekwencją wzmożonego ruchu samochodowego na terenach wysoko rozwiniętych przemysłowo), co w znacznym stopniu ograniczy koszty społeczne mogące wystąpić na wszystkich terenach wysoko uprzemysłowionych, nie tylko w otoczeniu stref.

## Podsumowanie

Na decyzję o wyborze lokalizacji dla danej inwestycji wpływa wiele czynników, jednak dostępność pomocy publicznej można uznać za jeden z bardziej istotnych. Badania firmy Ernst & Young z 2011 roku wskazują na pozytywną korelację między wielkością udzielonej pomocy publicznej, a wartością bezpośrednich inwestycji zagranicznych w poszczególnych krajach Europy.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, dz. cyt., s. 85-86, 92.

<sup>107</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 23.

Co istotne, różne formy pomocy publicznej są powszechnie stosowanym narzędziem przyciągania inwestorów w wielu krajach w Europie i na świecie. Stosują je również kraje, które bezpośrednio rywalizują z Polską o napływ nowych inwestycji, takie jak Słowacja, Czechy, Węgry, Bułgaria czy Rumunia. Oznacza to dużą konkurencję o nowe projekty inwestycyjne pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej.<sup>108</sup>

Aby przyciągnąć jak największą liczbę inwestorów, konieczne jest stworzenie korzystnych warunków dla inwestycji. Bez wątpienia Specjalne Strefy Ekonomiczne są elementem polityki gospodarczej państwa, który zachęca przedsiębiorców do inwestowania w Polsce. Może o tym świadczyć aż 2056 wydanych zezwoleń strefowych i ponad 101 mld. zł zainwestowanego kapitału na terenach SSE do końca 2014 roku, z czego ponad 80% to inwestycje zagraniczne.<sup>109</sup>

Poniższa tabela zawiera syntetyczne zestawienie wszystkich korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce opisanych w niniejszej pracy.

**Tabela 5: Zestawienie korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem SSE.**

| Korzyści   | Koszty  |
|--|---|
| Podatek PIT, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne z tyt. zatrudniania pracowników w SSE.                   | Niezapłacony podatek dochodowy od firm strefowych (wykorzystane ulgi strefowe).   |
| Podatek CIT, VAT, podatek od nieruchomości zapłacone przez firmy strefowe.   | Zwolnienia od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorstw strefowych, stosowany w niektórych gminach.                    |
| Spadek bezrobocia, bogacenie się regionu i całego kraju, wzrost wartości wskaźnika PKB per capita.                   | Wydatki związane z budową infrastruktury strefowej, promocją stref.   |
| Poprawa konkurencyjności regionu i kraju na tle międzynarodowym.   | Efekt substytucji i efekt biegu jałowego.   |
| Powstawanie przedsiębiorstw wokół stref, tworzenie nowych miejsc pracy również w okolicach SSE.                      | Ingerencja w wolny rynek i mogący wystąpić efekt wypierania.  |
| Poprawa postawy przedsiębiorczej wśród mieszkańców regionu, rozwój lokalnych przedsiębiorstw usługowych i handlowych | Kumulowanie przedsiębiorstw na niewielkim obszarze i związane z tym koszty społeczne oraz nierównomierny rozwój regionów. |
| Przyptyw innowacji, nowoczesnych rozwiązań biznesowych, „know how”, możliwość podnoszenia kwalifikacji pracowników.  |   |
| Współpraca firm strefowych ze szkołami.  |   |
| Lepsza możliwość nadzoru nad firmami strefowymi w porównaniu do pozostałych przedsiębiorstw.                         |   |

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>108</sup> Tamże, s. 22- 23.

<sup>109</sup> Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014, dz. cyt., s. 3, 20- 21.

Podstawowym instrumentem, będącym równocześnie największym kosztem związanym z funkcjonowaniem stref są ulgi podatkowe. Ankieta przeprowadzona przez P. Siudak i B. Wątopek w 2009 roku pokazała, że dla 65% ze 195 ankietowanych inwestorów strefowych ulga w podatku dochodowym była czynnikiem o największym znaczeniu, decydującym o podjęciu działalności w SSE.<sup>110</sup> Z kolei badania firmy Ernst & Young z 2011 roku ukazują, że aż 96,7% inwestorów strefowych uważa ulgi podatkowe za główną korzyść prowadzenia działalności na terenach stref.<sup>111</sup>

Z perspektywy budżetu państwa i samorządów lokalnych niezapłacony podatek dochodowy od firm strefowych jest największą stratą związaną z funkcjonowaniem SSE. Z drugiej strony najbardziej znaczącą korzyścią jest wpływ stref na rynek pracy. Wzrost zatrudnienia oznacza wyższy dochód w danym regionie, a co za tym idzie wyższe dochody państwa z tytułu zapłaconego podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Tabela 6 pokazuje zestawienie dochodów związanych z zatrudnianiem pracowników strefowych z utraconymi wpływami w związku z korzystaniem przez firmy strefowe z ulg podatkowych. Na jej podstawie można wnioskować, że w analizowanych latach dodatkowe wpływy do budżetu znacząco przewyższały utracone korzyści, a suma wartości wpływów w latach 1996-2013 ponad 2,5 krotnie przewyższała sumaryczną wartość strat.

**Tabela 6: Zestawienie wartości dochodów budżetowych z tytułu zatrudniania pracowników strefowych z wartościami wpływów utraconych w związku z korzystaniem przez firmy strefowe z ulg podatkowych w poszczególnych latach.**

| Rok  | Wartości dochodów [tys. zł] | Utracona korzyść [tys. zł] | Udział dochodów w utraconych korzyściach [%] | Rok             | Wartości dochodów [tys. zł] | Utracona korzyść [tys. zł] | Udział dochodów w utraconych korzyściach [%] |
|------|-----------------------------|----------------------------|--|-----------------|-----------------------------|----------------------------|--|
| 1996 | 1 596                       | 0                          | -  | 2006            | 2 294 714                   | 868 164                    | 264%   |
| 1997 | 21 112                      | 0                          | -  | 2007            | 2 982 930                   | 1 084 333                  | 275%   |
| 1998 | 96 760                      | 30 560                     | 317%   | 2008            | 3 423 089                   | 1 089 439                  | 314%   |
| 1999 | 187 261                     | 123 469                    | 152%   | 2009            | 3 515 863                   | 1 221 559                  | 288%   |
| 2000 | 383 491                     | 241 526                    | 159%   | 2010            | 3 957 466                   | 1 517 971                  | 261%   |
| 2001 | 536 736                     | 407 912                    | 132%   | 2011            | 4 491 148                   | 1 829 753                  | 245%   |
| 2002 | 661 541                     | 496 954                    | 133%   | 2012            | 4 982 177                   | 1 633 383                  | 305%   |
| 2003 | 828 905                     | 611 424                    | 136%   | 2013            | 5 572 162                   | 2 289 140                  | 243%   |
| 2004 | 1 067 534                   | 600 185                    | 178%   | Razem 1996-2013 | 36 671 870                  | 14 633 588                 | 251%   |
| 2005 | 1 667 385                   | 587 816                    | 284%   |                 |                             |                            |  |

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>110</sup> P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, dz. cyt., s.87.

<sup>111</sup> *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 59.

Oprócz stosowanych ulg strefowych, istotne są wydatki dotyczące działalności spółek zarządzających SSE (w tym przeznaczone na promocję stref) oraz koszty budowy infrastruktury strefowej poniesione przez gminy, gestorów mediów oraz GDDKiA. Aby sprawdzić czy poniesienie tak znacznych wydatków było opłacalne, warto porównać najważniejsze, wyliczone dochody z głównymi kosztami związanymi z funkcjonowaniem stref. W poniższym zestawieniu wszystkie dochody oraz koszty poniesione przez spółki zarządzające strefami zostały uwzględnione w pozycji „wyniki finansowe spółek zarządzających strefami za lata 2000-2013”. Pozycja „wydatki na budowę infrastruktury strefowej za lata 1996-2013” zawiera jedynie wartość wydatków na infrastrukturę strefową poniesione przez inne podmioty niż spółki zarządzające SSE.

**Tabela 7: Zestawienie wartości dochodów państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych i wyników finansowych spółek zarządzających strefami z wartością utraconego podatku dochodowego i wydatkami na budowę infrastruktury strefowej poniesionymi przez podmioty inne niż spółki zarządzające strefami. Dane sumaryczne za lata 1996-2013 [w tys. zł].**

| <b>Dochody</b>  | <b>Wartość</b> | <b>Koszty</b>   | <b>Wartość</b> |
|---|----------------|---|----------------|
| <b>Dochody z tytułu zatrudniania pracowników strefowych za lata 1996-2013</b> | 36 671 870     | <b>Utracony podatek dochodowy w związku z korzystaniem z ulg strefowych za lata 1996-2013</b> | 14 633 588     |
| <b>Wyniki finansowe spółek zarządzających strefami za lata 2000-2013</b>      | 570 350        | <b>Wydatki na budowę infrastruktury strefowej za lata 1996-2013</b>                           | 2 030 800      |
| <b>Dochody w sumie</b>  | 37 242 220     | <b>Koszty w sumie</b>   | 16 664 388     |
| <b>Relacja utraconych dochodów do kosztów [%]</b>                             |                | 223%  |                |

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe dane pokazują, że dochody państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych powiększone o dochody spółek zarządzających strefami ponad 2-krotnie przewyższają koszty związane z utrzymaniem stref, budową infrastruktury strefowej oraz utracone korzyści z tytułu wykorzystanych ulg podatkowych. Należy jednak zauważyć, że w powyższych obliczeniach nie zostały uwzględnione dodatkowe dochody państwa z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowego z działalności nie objętej zezwoleniem, zapłacone przez firmy strefowe. Co więcej nie zostały również wzięte pod uwagę korzyści związane z dość trudnym do oszacowania wpływem stref na gospodarkę regionu, takim jak np.: współpraca przedsiębiorstw strefowych z firmami poza SSE, rozwój postawy przedsiębiorczej u mieszkańców regionu, bogacenie się społeczeństwa, czego skutkiem jest powstawanie lokalnych firm usługowych i handlowych, czy też korzyści czysto niematerialne takie, jak rozwój innowacyjności czy zdobywanie wiedzy i doświadczenia przez

pracowników. Wymienione powyżej dodatkowe korzyści wpływają na zwielokrotnienie pozytywnego efektu spowodowanego funkcjonowaniem stref.

Z drugiej strony nie należy zapominać o najistotniejszych, niezwykle trudnych do oceny kosztach związanych z istniejącym efektem wypierania oraz substytucji. Analizując oszacowane powyżej wartości korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem stref można obliczyć, że aby utrzymać pozytywny efekt finansowy SSE, można obniżyć zatrudnienie w firmach strefowych nawet o 56%, nie zmieniając przy tym wartości kosztów z tytułu utrzymania stref oraz z tytułu utraconego podatku dochodowego. Oznacza to, że nawet, gdyby efekty substytucji i biegu jałowego dotyczyły 56% pracowników strefowych, nie uwzględniając opisanych powyżej dodatkowych korzyści związanych z działaniem stref, działalność SSE w dalszym ciągu byłaby zasadna.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że Specjalne Strefy Ekonomiczne są dobrym narzędziem przyciągającym nowe inwestycje, co wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy kraju. Wśród najważniejszych korzyści związanych z funkcjonowaniem SSE należy wymienić utworzone na terenach stref miejsca pracy i dochody z tym związane, rozwój przedsiębiorczości w regionach, w których działają strefy, bogacenie się regionów i całego kraju. Najistotniejsze koszty, jakie przypisuje się funkcjonowaniu stref to przede wszystkim utracony podatek dochodowy w związku z korzystaniem przez przedsiębiorstwa z ulg strefowych oraz wydatki na budowę infrastruktury na terenach SSE, choć nie bez znaczenia są również występujące, choć trudne do oszacowania koszty związane z efektami substytucji, biegu jałowego i wypierania. Przeprowadzona analiza pokazuje, że w latach 1996-2013 same tylko dochody państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych, powiększone o zyski spółek strefowych ponad dwukrotnie przewyższyły główne koszty związane z funkcjonowaniem stref, jakimi są utracony podatek dochodowy oraz wydatki na budowę infrastruktury strefowej. Podsumowując korzyści oraz koszty związane z funkcjonowaniem SSE, efekt ich działalności należy uznać za pozytywny, a ich dalszą działalność za zasadną.

### ***O autorze***

Sylwia Przetacznik jest doktorantką w Katedrze Informatyki Stosowanej na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie. Jest absolwentką Wydziału Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zarządzania ryzykiem oraz finansów przedsiębiorstw.

### ***Streszczenie***

Niniejszy artykuł ukazuje korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytania: czy forma pomocy publicznej, jaką są Specjalne Strefy Ekonomiczne jest opłacalna z perspektywy kraju oraz regionów, na terenie których strefy te działają oraz czy zasadne jest dalsze funkcjonowanie stref w Polsce. W pracy zostały opisane główne konsekwencje istnienia SSE. Zostały w niej ponadto zestawione najważniejsze korzyści i koszty finansowe, co pozwoliło ocenić opłacalność funkcjonowania stref w Polsce.

### ***Summary***

The following paper presents the benefits and costs which are the result of the existence of Special Economic Zones in Poland. The author takes effort to answer the following questions: is the form of public aid, which are SEZs, profitable for the country and regions? and Is further duration of Special Economic Zones reasonable? The article describes main consequences of the existence of SEZ's. What is more, it juxtaposes the most important financial costs and benefits, which enables to appraise profitability of SEZs.