

*Dorota Burzyńska\**, *Anna Stępiak-Kucharska\*\**

## **SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA INWESTYCJI W REGIONACH SŁABO ROZWIĄNYCH**

### **1. WPROWADZENIE**

Specjalne strefy ekonomiczne są jednym z elementów polityki regionalnej. Ich podstawowym celem jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego wybranych obszarów, zagrożonych dużym bezrobociem lub wymagających głębokiej restrukturyzacji.

Aktywizacja gospodarcza jest możliwa dzięki przyjętym rozwiązaniom instytucjonalnym, przyznającym szczególne preferencje podatkowe przedsiębiorstwom, funkcjonującym w ramach stref. Zadaniem ulgi i zwolnień podatkowych jest przede wszystkim rozwój rynków lokalnych i tworzenie nowych miejsc pracy, zarówno w obszarze samych SSE, jak i w ich otoczeniu.

Celem artykułu jest prezentacja specjalnych stref ekonomicznych, stanowiących jeden z typów obszarów specjalnych. W opracowaniu przedstawione zostaną cele oraz prawne uwarunkowania SSE, rodzaje szczególnych preferencji, przyznawanych inwestorom oraz efekty funkcjonowania stref w Polsce. W artykule zaprezentowane zostanie także stanowisko Unii Europejskiej w odniesieniu do funkcjonowania tego typu obszarów oraz uzgodnienia dokonane między Polską a Wspólnotą w trakcie negocjacji akcesyjnych.

### **2. ISTOTA OBSZARÓW SPECJALNYCH**

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) są jedną z form obszarów specjalnych, których zadaniem jest wspieranie polityki ekonomicznej rządu. Obszary specjalne są kategorią prawną o znacznym wewnętrznym zróżnicowaniu celów, które mają realizować. Zgodnie z polskim ustawodawstwem można wyróżnić:

\* Dr, adiunkt, Katedra Finansów i Bankowości UŁ.

\*\* Mgr, asystent, Instytut Ekonomii UŁ.

- obszary specjalne w aspekcie kształtowania określonego dobra (np. parki narodowe, rezerwaty);
- obszary, kształtujące działalność podmiotu w zakresie określonego dobra (np. obszary górnicze);
- obszary, umożliwiające większą skuteczność nadzoru nad podmiotami, korzystającymi z określonych przywilejów (specjalne strefy ekonomiczne, wolne obszary celne).

W literaturze przedmiotu, w trzecim z wymienionych obszarów wskazuje się na występowanie trzech rodzajów stref: stref wolnocłowych, specjalnych obszarów przemysłowych i stref eksportowych<sup>1</sup>.

Strefy wolnocłowe (*Free Trades Zones*), nazywane także wolnymi obszarami celnymi, są najstarszą tego typu formą działalności. Opierają się one na zwolnieniach danego podmiotu gospodarczego lub danej grupy towarów od opłat celnych lub na preferencyjnym naliczaniu tychże opłat<sup>2</sup>.

Specjalne obszary przemysłowe (*Industrial Estates*)<sup>3</sup> opierają się na pełnym bądź częściowym zwolnieniu inwestorów z różnego rodzaju danin publicznych, stanowiących dochody Skarbu Państwa lub/i władz municypalnych<sup>4</sup>.

Strefy eksportowe (*Export Processing Zones* – EPZ) stanowią obszar specjalny, zawierający elementy, tak stref wolnocłowych, jak i obszarów przemysłowych. Są one jednym z instrumentów stymulujących rozwój eksportu, gdyż głównym warunkiem wejścia inwestorów do EPZ jest ich zobowiązanie do kierowania produkcji głównie na rynki zewnętrzne<sup>5</sup>.

W Polsce, przyjęte rozwiązania prawne umożliwiają prowadzenie działalności gospodarczej jedynie w obszarach wolnocłowych i specjalnych obszarach przemysłowych. Nie są natomiast tworzone strefy eksportowe.

### 3. ISTOTA I CEL SSE

Pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej nie jest jednoznaczne. W ujęciu prawnym jest to wydzielony obszar, na którym nie mają zastosowania przepisy, regulujące krajową działalność gospodarczą. Strefa tworzona jest punktowo na podstawie przyjętych regulacji prawnych, stwarzając tym samym dla określonych podmiotów atrakcyjniejsze warunki niż panujące na zewnątrz strefy.

<sup>1</sup> *Export Processing Zones*, Raport Banku Światowego, Waszyngton 1992.

<sup>2</sup> J. Koładkiewicz, *Polska Fundacja Promocji Kadr*, PWN, Warszawa 1996, s. 28.

<sup>3</sup> W odniesieniu do specjalnych obszarów przemysłowych używa się także określeń: Industrial Park, Industrial District, Industrial Area, czy specjalna strefa ekonomiczna (SSE).

<sup>4</sup> W. Jarmołowicz, J. Orczyk, *Od i do gospodarki rynkowej: problemy teorii i polityki gospodarczej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1992, s. 54.

<sup>5</sup> *Inwestorzy zagraniczni w Polsce*, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, Warszawa 1998.

Specjalne strefy ekonomiczne stanowią enklawy gospodarcze, tworzone w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części kraju, zagrożonej dużym bezrobociem lub wymagającej głębokiej restrukturyzacji. Stanowią one formę uprzywilejowania ekonomicznego i instrument prowadzenia polityki gospodarczej, którego zadaniem jest pobudzenie rozwoju regionów słabo rozwiniętych lub zdominowanych przez sektory przemysłu, wymagające głębokiej restrukturyzacji. Ich istnienie poprzez oddziaływanie na rozwój i racjonalne gospodarowanie na danym obszarze może mieć wpływ na kondycję danego układu lokalnego i regionalnego<sup>6</sup>.

Celem SSE jest doprowadzenie do ożywienia gospodarczego wybranych części terytorium kraju (napływu kapitału oraz zmniejszenia bezrobocia) przede wszystkim poprzez kreowanie i promowanie:

- rozwoju określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- rozwoju nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystania w gospodarce narodowej;
- rozwoju eksportu;
- zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- tworzenia nowych miejsc pracy;
- zagospodarowania niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej<sup>7</sup>.

Poziom rozwoju gospodarczego kraju, ustanawiającego specjalną strefę ekonomiczną, ma zasadnicze znaczenie przy określaniu celów, jakim ma służyć ten instrument polityki gospodarczej, a także prognozowaniu korzyści płynących z powstania strefy i jej modelu funkcjonowania.

W przypadku krajów rozwijających się za główny makroekonomiczny motyw tworzenia specjalnych stref ekonomicznych należy uznać przede wszystkim dążenie do przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju poprzez wzrost zatrudnienia i zaangażowania kapitałów zagranicznych. Do celów bezpośrednich można zaliczyć wzrost zatrudnienia, zdobycie nowych źródeł dochodu, przyciągnięcie kapitałów, inwestorów zagranicznych. Za cele pośrednie można uznać transfer nowoczesnych technologii, wzrost umiejętności technicznych i technologicznych, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, tworzenie powiązań między sektorem eksportowym a gospodarką krajową oraz zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych.

<sup>6</sup> E. Kryńska, *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000, s. 22.

<sup>7</sup> *Leksykon prywatyzacji*, PWE, Warszawa 1998, s. 189–190; M. Owczarski, *Specjalne strefy ekonomiczne – zagadnienia praktyczne*, Inwestia, Katowice 1997, s. 12.

W krajach wysoko rozwiniętych cele stawiane specjalnym strefom ekonomicznym skupiają się przede wszystkim na rozwiązywaniu określonych problemów regionalnych i lokalnych. W niektórych przypadkach realizacja tych celów ma też wpływ na przyspieszenie rozwoju gospodarczego całego państwa. Nie istnieje konieczność stymulowania dodatkowego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych za pomocą specjalnych stref, chyba że wiąże się to z rozwojem zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu bądź rozwojem regionów zacofanych lub wymagających działań restrukturyzacyjnych. W wielu państwach przy wyborze modelu specjalnej strefy ekonomicznej zwracano uwagę na to, aby zminimalizować ryzyko wystąpienia efektu enklawy i dążono do zintegrowania firm działających w strefie z pozostałymi. W otoczeniu strefy zazwyczaj funkcjonują programy rozwoju infrastruktury regionalnej oraz poprawy stanu środowiska, programy skierowane dla bezrobotnych itp. Także wskutek powstania nowych firm w strefie rozwija się sektor usług. Wszelkie takie działania mogą prowadzić do przyspieszenia rozwoju danego regionu<sup>8</sup>.

#### 4. PRAWNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SSE W POLSCE

Specjalne strefy ekonomiczne utworzone zostały na mocy ustawy<sup>9</sup> z dnia 20 października 1994 r. Decyzja o ustanowieniu strefy podejmowana była przez Radę Ministrów na wniosek władz lokalnych. Pozytywne rozpatrzenie wniosku uzależnione było od trzech głównych grup czynników.

Po pierwsze, uwzględniano potrzeby regionu oraz możliwości przepływu zatrudnienia z sektorów, wymagających głębokiej restrukturyzacji do nowych rodzajów działalności produkcyjnej, rozwijanych na terenie strefy. Po drugie, pod uwagę brano możliwości złagodzenia regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz perspektywy ukształtowania bazy dla ekspansji gospodarczej (szczególnie w kierunku wschodnim). Trzecim czynnikiem, decydującym o utworzeniu SSE, były perspektywy funkcjonowania strefy jako ośrodka dyfuzji wysokiej techniki.

Prowadzenie działalności gospodarczej na terenach stref wymaga stosownego zezwolenia. W przypadku gdy podjęcie działalności gospodarczej na mocy odrębnych przepisów wymaga odpowiedniej koncesji lub innego zezwolenia, to wówczas zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej udzielane jest po uzyskaniu przez przedsiębiorcę właściwej koncesji lub przedmiotowego zezwolenia.

<sup>8</sup> E. Kryńska, *op. cit.*, s. 28.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, DzU 1994, nr 123, poz. 600 z późniejszymi zmianami.

Zezwolenie określa szczegółowo przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, dotyczące zatrudnienia przez przedsiębiorcę, przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy przez określony czas, odpowiedniej liczby pracowników oraz dokonywania przez przedsiębiorcę inwestycji na terenie strefy w kreślonej kwocie.

Zezwolenia udziela, może cofać i zmieniać, minister właściwy do spraw gospodarki po zasięgnięciu opinii zarządzającego strefą. Ustalanie przedsiębiorców, uzyskujących zezwolenia, może nastąpić w drodze przetargu lub rokowań, podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Dopuszczalna jest także sytuacja zmiany warunków zezwolenia. Z wyjątkiem jednak określonego w zezwoleniu poziomu zatrudnienia. Zezwolenie wygasa po okresie ustanowienia czasu końcowego ustanowienia strefy lub w dniu wyczerpania przysługujących przedsiębiorcy zwolnień podatkowych i spełnienia warunków określonych w zezwoleniu.

#### 5. WARUNKI DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTW W SSE

Od początku roku 1995, czyli okresu, w którym zaczęła działać ustawa, złożono 26 wniosków o ustanowienie stref. Ostatecznie powołano 17 specjalnych obszarów przemysłowych.

Pierwsza SSE powstała w 1995 r. w Mielcu. Euro-Park Mielec zaprojektowany został przez Irlandczyków na wzór strefy w Shannon<sup>10</sup>. Kolejnych pięć stref (katowicka, suwalska, łódzka, wałbrzyska i legnicka) powstało w okresie od września 1995 r. do kwietnia 1997 r. Pozostałe jedenaście SSE (częstochowska, kamiennogórska, krakowska, kostrzyńsko-słubicka, mazowiecka, ślupska, starachowicka, tarnobrzaska, tczewska, warmińsko-mazurska i żarnowiecka) utworzono między wrześniem a październikiem 1997 r.

Ostatecznie, działalność podjęto jednak tylko w 15 z nich. Ze względu na brak opracowania planu rozwoju strefy mazowieckiej i częstochowskiej oraz braku zainteresowania inwestorów w roku 2001 podjęto decyzję o ich likwidacji. W tym samym roku połączeniu uległy strefy w Tczewie i Żarnowcu (SSE Pomorska). Obecnie (listopad 2004 r.) funkcjonuje 14 SSE.

Funkcjonujące w Polsce SSE, ze względu na zróżnicowanie terenów, na których działają, stopień zagospodarowania przestrzennego oraz atrakcyjność lokalizacji, można podzielić na trzy grupy:

- obszary zagrożone recesją spowodowaną przestarzałym kapitałem produkcyjnym i monokulturą przemysłową – strefy: katowicka, mielecka, legnicka, wałbrzyska, łódzka;
- obszary zacofane gospodarczo o dużej stopie bezrobocia strukturalnego, powstałego wskutek likwidacji PGR-ów lub nierentownych przedsię-

<sup>10</sup> J. Wilczak, *Wygnanie z raju. SSE poróżniły Polskę z UE*, „Polityka” 1999, nr 30.

biorstw państwowych – strefy: suwalska, starachowicka, tarnobrzaska, pomorska, kamiennogórska, warmińsko-mazurska, kostrzyńsko-słubicka, słupska;

● obszary o dużej atrakcyjności lokalizacyjnej, dysponujące ośrodkami naukowymi o dużym zapleczu naukowym – strefa krakowska.

W każdej ze stref rozporządzenia Rady Ministrów określają rodzaje preferowanej działalności (zob. tabela 1). Większość z SSE powstała w obszarach dużego bezrobocia strukturalnego, a więc na terenach, na których miały miejsce upadłości bądź likwidacje dużych przedsiębiorstw państwowych.

Tabela 1. Rodzaje działalności preferowane w poszczególnych SSE

Strefa	Preferowany zakres działalności
Kamiennogórska	Przemysł metalowy, maszynowy, elektroniczny, informatyczny, materiały budowlane
Katowicka	Artykuły spożywcze, materiały budowlane, maszyny i urządzenia dla przemysłu i gosp. domowych, metalowe elementy konstrukcyjne, maszyny biurowe, komputery, środki czystości, instrumenty medyczne precyzyjne i optyczne, odzież, pojazdy mechaniczne, zegarki
Krakowska	Przemysł chemiczny, metalowy, materiały budowlane, firmy z sektora wysokich technologii
Kostrzyńsko-Słubicka	Przemysł maszynowy, farmaceutyczny, drzewny, szklany, przyrządy optyczne, zegarki, tworzywa sztuczne, materiały budowlane
Legnicka	Przemysł metalowy, maszynowy, motoryzacyjny, chemiczny, elektroniczny, instrumenty muzyczne, przetwórstwo roślin
Łódzka	Przemysł chemiczny, farmaceutyczny, spożywczy, urządzenia dla ochrony środowiska, przemysł techniki medycznej, elektroniczny, produkcja opakowań
Euro-Park Mielec	Materiały i wyposażenie dla budownictwa, wyroby zaawansowanej technologii, odzież, obuwie, przetwory spożywcze
Pomorska	Przemysł metalowy, maszynowy, elektroniczny, informatyczny, spożywczy, chemiczny, materiały budowlane
Słupska	Przemysł elektromaszynowy, drzewno-meblarski, produkcja tworzyw sztucznych
Starachowicka	Mechanika precyzyjna, przemysł motoryzacyjny, metalurgiczny, elektroniczny, drzewny, materiały budowlane
Suwalska	Produkty spożywcze, przetwórstwo drewna, sprzęt turystyczny, urządzenia wspierające turystykę
Tarnobrzaska	Przemysł drzewny, elektromaszynowy, spożywczy, motoryzacyjny, chemiczny
Wałbrzyska	Przemysł elektrotechniczny, elektroniczny, maszynowy, metalowy, odzieżowy
Warmińsko-Mazurska	Przemysł spożywczy, drzewny, maszyny i urządzenia rolnicze, przetwórstwo komponentów

Źródło: opracowanie własne.

W związku z tym, zakres preferowanych rodzajów działalności wiązał się bezpośrednio z potencjałem produkcyjnym, posiadanym przez dane obszary. Lokalizacja stref i dobór rodzajów działalności miały zatem na celu, w jak najefektywniejszy sposób zagospodarować istniejący potencjał gospodarczy.

Rozporządzenia określają także rodzaje działalności, wykluczone ze strefy. Należą do nich:

- wytwarzanie materiałów wybuchowych, wyrobów tytoniowych, wyrób, rozlew i przetwarzanie spirytusu oraz napojów alkoholowych oraz przetwarzanie paliw silnikowych;

- prowadzenie ośrodków gier;

- usługi instalowania, konserwacji maszyn i urządzeń, wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy oraz przedmiotów użytku osobistego;

- usługi budowlane;

- usługi w zakresie handlu hurtowego i detalicznego,

- naprawy pojazdów silnikowych oraz artykułów użytku osobistego i domowego;

- usługi hotelarskie i restauracyjne;

- usługi pośrednictwa finansowego i ubezpieczeniowego;

- usługi związane z wynajmem i nieruchomościami;

- usługi oświatowe;

- usługi związane z ochroną zdrowia i opieką społeczną;

- usługi w zakresie administracji publicznej, obrony narodowej;

- działalność gospodarcza, na której prowadzenie wymagane jest posiadanie koncesji zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r.

– Prawo energetyczne<sup>11</sup>.

Ogólnym kryterium oceny oferty zainteresowanego inwestora jest stopień przyczyniania się inwestycji do realizacji szczegółowych celów strefy. Uwzględniane są:

- przedmiot i zakres planowanej działalności gospodarczej (stan zaawansowania technologii, oferowany produkt, główne rynki sprzedaży);

- wartość i warunki realizacji przedsięwzięć gospodarczych (wielkość bezpośrednich nakładów inwestycyjnych na terenie strefy, planowane zatrudnienie, sposób finansowania inwestycji);

- udział w tworzeniu i modernizacji infrastruktury gospodarczej;

- powiązania gospodarcze z podmiotami, działającymi na terenie strefy i w jej otoczeniu;

- zgodność planowanych przedsięwzięć z celami rozwoju strefy oraz z przedsięwzięciami gospodarczymi, realizowanymi lub planowanymi na terenie strefy przez inne podmioty gospodarcze;

- stopień zagrożenia dla środowiska oraz planowane przedsięwzięcia w zakresie jego ochrony.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, DzU 1997, nr 54, poz. 348 z późniejszymi zmianami.

## 6. PREFERENCJE PODATKOWE W SSE

Przedsiębiorcy, działający w strefie, mogą liczyć na zwolnienia podatkowe i preferencje. Jednak zwolnienia i preferencje podatkowe, przewidziane dla przedsiębiorców inwestujących na terenie specjalnych stref ekonomicznych, nie przysługują podatnikom, którzy w tym samym czasie korzystali z ulg, odliczeń i zwolnień na podstawie odrębnych przepisów niż te które zostały określone w przepisach rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia poszczególnych stref.

Ulgi i zwolnienia podatkowe, przyznane przedsiębiorcom działającym w strefach ekonomicznych, odnosiły się do stanu prawnego, obowiązującego do dnia 31 grudnia 2000 r. na podstawie art. 5 ustawy z 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz zmianie niektórych ustaw<sup>12</sup>. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej przed 1 stycznia 2001 r. zachowali prawa zwolnień i preferencji na obowiązujących ich wcześniej zasadach.

Wprowadzone zmiany od 1 stycznia 2001 r. miały na celu dostosowanie postanowień ustawy do zasad i ograniczeń w zakresie udzielania pomocy publicznej, obowiązujących w państwach Unii Europejskiej, i zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>13</sup>. Tak więc dwa akty prawne różnicowały sytuację podmiotów, prowadzących działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych, w stosunku do tych wszystkich przedsiębiorców, którzy zamierzali taką działalność podjąć po 1 stycznia 2001 r.

Najistotniejsze dla przedsiębiorców były przede wszystkim ulgi i zwolnienia w podatkach dochodowych. Poza tym w SSE funkcjonowały preferencje w opłatach i podatkach lokalnych oraz podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>14</sup>.

Przedsiębiorcy, prowadzący działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej przed 1 stycznia 2001 r., korzystali z całkowitego zwolnienia od podatku dochodowego od dochodów osób fizycznych i od dochodów osób prawnych, osiąganych z działalności gospodarczej, prowadzonej w strefie przez połowę okresu, na który ustanowiono daną strefę oraz częściowego zwolnienia od podatku dochodowego z tytułu dochodów uzyskanych w latach podatkowych, następujących po roku podatkowym, w którym wygasło

<sup>12</sup> DzU 2000, nr 117, poz. 1228.

<sup>13</sup> DzU 2000, nr 60, poz. 704.

<sup>14</sup> J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 272–302.



całkowite zwolnienie od podatku dochodowego, w pozostałym okresie, na który została ustanowiona strefa, w części nieprzekraczającej 50% takich dochodów.

Przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności w strefach po 1 stycznia 2001 r. byli beneficjentami zwolnień podatkowych, ale tylko w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych. Oferowane preferencje podatkowe mieściły się w zakresie świadczonej przez państwo pomocy publicznej.

Przepisy podatkowe, dotyczące SSE, zmieniano, dzięki czemu ich stan prawny jest zgodny z prawem unijnym. Jednak ani sytuacja inwestorów, działających w SSE, ani sytuacja Skarbu Państwa nie jest do końca jasna. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o SSE, na mocy art. 12 ust 1, dochody uzyskane z działalności gospodarczej, prowadzonej na terenie strefy, mogły być, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, całkowicie zwolnione z podatku dochodowego w okresie równym połowie okresu, na jaki ustanowiona została strefa. W kolejnych latach przedsiębiorcy, działający na terenie SSE, mogli liczyć na zwolnienia od podatku dochodowego w części nieprzekraczającej 50% takich dochodów. Gwarancję utrzymania tych zwolnień dawał art. 13 ustawy o SSE, stanowiący, że zwolnienia i preferencje, ustalone przez Radę Ministrów na zasadach powyżej określonych, nie mogą ulec pogorszeniu w okresie, na który ustanowiono strefę<sup>15</sup>. Jednak nowelizacja z dnia 2 października 2003 r.<sup>16</sup> uchyliła art. 5 nowelizacji z 16 listopada 2000 r., zgodnie z którym przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie strefy przed 1 stycznia 2001 r., mogli korzystać z poprzednich zwolnień. Tak więc przedsiębiorcy utracili prawo do 100% zwolnienia z podatku dochodowego z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

## 7. POMOC PUBLICZNA W SEE I ICH FUNKCJONOWANIE W KONTEKŚCIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Funkcjonujące w Polsce, specjalne strefy ekonomiczne napotkały na znaczny sprzeciw Unii Europejskiej i stały się jedną z najtrudniejszych kwestii w negocjacjach w sprawie wejścia Polski do Wspólnoty. Strefy budziły sprzeciw UE, gdyż ustawa o utworzeniu SSE była niezgodna z przepisami

<sup>15</sup> A. Michaliszyn, A. Pośniak, *Specjalne strefy ekonomiczne po 1 maja 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 5.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, DzU 2003, nr 188, poz. 1840.

<sup>17</sup> Uchylony został art. 13, dający gwarancję niezmienności zasad i wielkości pomocy publicznej przedsiębiorcom w okresie, na jaki ustanowiono strefę.

unijnymi, dotyczącymi pomocy publicznej. Zastrzeżenia budziło zarówno samo istnienie stref<sup>18</sup>, jak i warunki, na których działały.

Podpisując w 1991 r. Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotą Europejską i jej członkami, zobowiązaliśmy się do przestrzegania przepisów unijnych i zgodziliśmy się na nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jednym z obszarów, w którym zasady te obowiązują, jest pomoc publiczna.

Pomocą publiczną jest przysporzenie określonego przedsiębiorcy korzyści finansowych w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej<sup>19</sup>. Aby wsparcie uznane zostało za pomoc publiczną, muszą być spełnione dwa warunki: pomoc musi być realizowana bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejszających te środki oraz nie może naruszać lub grozić naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów<sup>20</sup>. Pomoc publiczna, dostępna w strefach, to tzw. pomoc regionalna, udzielana przedsiębiorcom na wspieranie nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Prawo do korzystania z niej mieli ci przedsiębiorcy, którzy ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości nie mniej niż 100 tys. EUR oraz uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy. Maksymalna wielkość pomocy regionalnej to 50% całkowitych kosztów inwestycji lub 50% 2-letnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Dla małych i średnich przedsiębiorców wielkość pomocy była podwyższona do 65%. Podstawowymi warunkami na wspieranie nowych inwestycji było zakwalifikowanie inwestycji do działalności gospodarczej, która była prowadzona co najmniej przez 5 lat od dnia udzielenia pomocy, także składniki majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne, musiały pozostać własnością przedsiębiorcy przez okres 5 lat od dnia ich wprowadzenia do ewidencji środków trwałych oraz udział własny przedsiębiorcy w nakładach związanych z nową inwestycją na poziomie co najmniej 25%. Wielkość pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy obliczana była przy uwzględnieniu wartości ponoszonych przez przedsiębiorcę 2-letnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników, na które składają się koszty pracy brutto pracowników, powiększone o wszystkie obowiązkowe płatności związane z ich zatrudnieniem, pod warunkiem zachowania miejsc pracy przez co najmniej 5 lat od dnia udzielenia pomocy.

Istotne zastrzeżenia Wspólnoty w zakresie specjalnych stref ekonomicznych dotyczyły przede wszystkim czterech kwestii.

<sup>18</sup> UE w grudniu 1997 r. podjęła decyzję o zamrożeniu liczby stref i stopniowej ich likwidacji w latach 2000–2002.

<sup>19</sup> Szerzej: D. Burzyńska, A. Stępiak-Kucharska, *Formy i znaczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Lodzianis”, Folia Oeconomica, w przygotowaniu.

<sup>20</sup> Art. 63.1 (III) Układu Stowarzyszeniowego; Art. 85, 86 i 92 Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Po pierwsze, pomoc udzielana przedsiębiorstwom w SSE stanowi pomoc publiczną, a Polska nie uchwaliła ustawy, regulującej zasady wspierania podmiotów za pomocą środków publicznych<sup>21</sup>. Pod naciskiem UE w roku 2001 wprowadzono nowe zasady udzielania pomocy publicznej, dostosowujące prawo krajowe do prawa wspólnotowego<sup>22</sup>. Jednak pomimo przyjęcia odpowiednich regulacji, SSE nadal pozostawały poza obszarem pomocy publicznej, a więc nie podlegały ustawie.

Po drugie, kwestię sporną stanowiły zasady przyznawania pomocy firmom działającym w strefach. Traktat o UE dopuszcza wydawanie przez Komisję Europejską zezwoleń na pomoc publiczną, która sprzyja ożywieniu regionów o niższym poziomie rozwoju lub o wysokim bezrobociu. Powinna ona jednak wiązać się z początkowymi inwestycjami i tworzeniem miejsc pracy, nie powinna natomiast mieć charakteru trwałej pomocy operacyjnej (ciągłego dopłacania lub odciążania przedsiębiorstwa). Co więcej, jej przyznanie powinno wiązać się ze spełnieniem określonych warunków, a wartość pomocy nie powinna przekroczyć limitów, określonych przez Komisję. Ponadto państwo powinno przestrzegać, aby inwestorzy nie kumulowali wielu form pomocy oraz oszczędnie przyznawać ją w sektorach, uznanych za „wrażliwe”<sup>23</sup>.

W przypadku SSE żaden z tych warunków nie był spełniony. Pomoc nie była bowiem przeznaczona na przewyżczanie strukturalnych słabości podmiotów, zlokalizowanych w poszczególnych SSE, lecz na rozwiązywanie problemów sektorowych. Co więcej, przenosiła się ona na sektory, charakteryzujące się nadmiarem mocy wytwórczych, w których pomoc w ogóle nie jest dozwolona. Poziom pomocy przekraczał również dozwolone 75% wartości poniesionych nakładów inwestycyjnych. Niezgodne z traktatem było także udzielanie przedsiębiorcom pomocy eksportowej<sup>24</sup>. Kolejna niezgodność dotyczyła tego, iż wsparcie udzielane przedsiębiorstwom, działającym w SSE, miało charakter trwałej pomocy operacyjnej<sup>25</sup>. Wynikało to z wcześniej

<sup>21</sup> Negocjacje w obszarze polityki konkurencji rozpoczęto 19 maja 1999 r.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU 2000, nr 60, poz. 704; uchylona przez ustawę z dnia 27 lipca 2002 r., DzU 2002, nr 141, poz. 1177.

<sup>23</sup> W prawie Unii obowiązują specjalne regulacje, określające zasady udzielania pomocy dla sektorów wrażliwych, tj. przemysłu stalowego, węglowego, stoczniowego, samochodowego i włókien sztucznych.

<sup>24</sup> W prawie Unii, a także w innych umowach międzynarodowych, których Polska jest sygnatariuszem, np. WTO, obowiązuje bezwzględny zakaz udzielania pomocy eksportowej.

<sup>25</sup> W wyjątkowych przypadkach prawo unijne dopuszcza tzw. pomoc operacyjną. Musi ona jednak spełniać ściśle określone warunki: może być udzielana na obszarach borykających się z ogromnymi problemami gospodarczymi i znacznym bezrobociem, musi być ograniczona czasowo, jej głównym zadaniem jest przewyżczenie poważnych problemów strukturalnych, występujących w danym regionie. Istotne jest również to, że całkowicie jest zakazana w sektorze motoryzacyjnym.

wymienionych kwestii – strefy nie podlegały ustawie o pomocy publicznej i opierały się na formach pomocy zabronionej.

Po trzecie, w ustawie zawarto formy pomocy zupełnie niezgodne z układem, znajdujące się na granicy legalności lub wręcz sprzeczne z prawem wspólnotowym. Jedną z takich form pomocy zabronionej były preferencje, przyznane inwestorom, działającym w SSE. Regulacje unijne nie dopuszczały bowiem wspierania prywatnych podmiotów gospodarczych poprzez ulgi podatkowe.

Czwartą kwestią, wynikającą z trzech poprzednich, było istotne naruszenie przez SSE podstawowej zasady polityki konkurencyjnej, a więc zasady równej konkurencji.

W związku z tym, iż ustawa o SSE weszła w życie już po zawarciu układu stowarzyszeniowego, według UE nie powinna ona wywierać skutków prawnych. Oznaczałoby to, że inwestorzy nie nabyli praw do zwolnień podatkowych, a więc po przystąpieniu Polski do Wspólnoty utraciliby nabyte przywileje. Z punktu widzenia Polski interpretacja taka była nie do przyjęcia z dwóch powodów. Po pierwsze, likwidacja stref nie była możliwa, gdyż ustawodawca nie przewidział takiego rozwiązania. Po drugie, skrócenie czasu funkcjonowania stref, a tym samym odebranie przywilejów inwestorom, wiązałaby się z koniecznością wypłaty odszkodowań przedsiębiorcom, którzy uzyskali zezwolenia na działalność w strefach<sup>26</sup>.

W takiej sytuacji, pomimo uchwalenia rozwiązań w zakresie pomocy publicznej, kwestią negocjacji pozostawał problem istniejących już specjalnych stref ekonomicznych i przywilejów nadanych inwestorom. Ostatecznie Komisja Europejska zaakceptowała istnienie stref na następujących warunkach:

- SSE będą aktywne do roku 2017 (z wyjątkiem Katowickiej, Suwalskiej SSE – do roku 2016 oraz Euro-Parku Mielec – do roku 2015);
- liczba stref i globalny obszar (6325 ha), który obejmują, nie może ulec zwiększeniu;
- zmianie ulegną zasady udzielania podmiotom pomocy publicznej.

Przyjęty w negocjacjach okres aktywności stref wynikał z 20-letniego okresu, na który zostały one powołane, i tym samym przyznano inwestorom preferencje. Po upływie tego okresu SSE przekształcone zostaną w strefy aktywności gospodarczej, w ramach których dla przedsiębiorstw tworzone i monitorowane będą warunki, umożliwiające postawienie nowych miejsc pracy.

Globalny obszar stref (6326 ha) został zamrożony według stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. Od 30 maja 2004 r. istnieje jednak możliwość zwiększenia

<sup>26</sup> D. Walczak-Duraj, *Spoleczności lokalne w perspektywie integracji ze strukturami europejskimi*, Novum, Płock 2001, s. 67.

powierzchni SSE o 1675 ha. Rozszerzenie to może nastąpić jedynie w przypadku lokalizacji dużych projektów inwestycyjnych, a więc o nakładach nie mniejszych niż 40 mln EUR lub generujących co najmniej 500 nowych miejsc pracy. W innych przypadkach objęcie strefą nowego obszaru wymaga wyłączenia ze strefy niezagospodarowanego terenu o takiej samej powierzchni.

Efektem prowadzonych negocjacji było ustalenie ostatecznego terminu, po którym zezwolenia na działalność w SSE na „starych” warunkach nie byłyby udzielane. Za termin taki uznano dzień 31 grudnia 2000 r. Wyjątek stanowiły gminy, w których stopa bezrobocia w roku 1999 wynosiła co najmniej 150% średniej krajowej. Na terenach tych okres ten wydłużono o 1 rok.

W negocjacjach akcesyjnych, dotyczących polityki konkurencji, w stanowisku z 3 września 2002 r. strona polska wnioskowała o ustalenie okresu przejściowego do końca roku 2011 w zakresie udzielania podmiotom pomocy na dotychczasowych zasadach, obowiązujących do 1 stycznia 2001 r. Dotyczyło to przede wszystkim zwolnień podmiotowych z podatku dochodowego, z których korzystały przedsiębiorstwa, działające w SSE. Ostatecznie Komisja zaakceptowała podział firm, działających w SSE, na grupy, różniące się między sobą zasadami przyznawanej pomocy publicznej. Wyróżnione zostały cztery grupy podmiotów:

- małe i średnie<sup>27</sup>, posiadające zezwolenia, wydane do końca 2000 r.;
- duże, posiadające zezwolenia, wydane do końca 1999 r.;
- z sektora motoryzacyjnego, posiadające zezwolenia, wydane do końca 2000 r.;
- pozostałe.

Małe i średnie podmioty potraktowane zostały jednakowo i będą mogły korzystać z nabytych ulg podatkowych na dotychczasowych zasadach do końca roku 2011. W przypadku firm dużych okres przejściowy skrócono o rok<sup>28</sup>.

Zmianie uległy również warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom, działającym w SSE. Pułap pomocy, udzielanej dużym przedsiębiorstwom, ustalono na 75% kwalifikujących się kosztów inwestycji w przypadku firm, które uzyskały zezwolenia przed 2000 r., i na 50% w przypadku przedsiębiorstw, które uzyskały zezwolenia później. Pułap pomocy dla przedsiębiorstw z branży motoryzacyjnej ustalono natomiast na 30% wartości

<sup>27</sup> Zgodnie z zaleceniem Komisji nr 96/280/WE z 3.04.1996 r., dotyczącym definicji małego i średniego przedsiębiorstwa, DzU, L 107, 30.04.1996.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy..., oraz DzU 2004, nr 123, poz. 1291.

inwestycji. Warunkiem uzyskania takiego wsparcia będzie jednak zainwestowanie co najmniej 100 000 EUR<sup>29</sup>. W związku z tym, iż traktat akcesyjny odebrał większości przedsiębiorstw, które uzyskały zezwolenia przed rokiem 2001, część przywilejów, wprowadzono rozwiązania do pewnego stopnia kompensujące utracone korzyści. Warunkiem skorzystania z nowych rozwiązań jest zmiana zezwolenia. W obecnym stanie prawnym nie jest do końca jasne, czy uzyskanie zmiany zezwolenia jest warunkiem skorzystania z nowego systemu zwolnień oraz ewentualnych dotacji.

Zmiana zezwolenia umożliwi podmiotom osiągnięcie trzech rodzajów korzyści. Przedsiębiorstwa mogą uzyskać lepsze warunki bez uzasadniania przyczyny. Musi być ona jednak uwarunkowana czynnikami niezależnymi od podmiotu i zmiana nie może dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia. Przedsiębiorstwa, które przekroczą dopuszczalny pułap pomocy publicznej (100 000 EUR w ciągu 3 lat), mogą gromadzić na specjalnym koncie kwoty wpłacanego podatku dochodowego i wykorzystać je na dofinansowanie nowych inwestycji (do końca roku 2023). Duże firmy nabywają ustawowe zwolnienie z podatku od nieruchomości według stanu oraz stawek, obowiązujących w roku 2000.

#### 8. EFEKTY FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

Czternaście specjalnych stref ekonomicznych obejmuje obecnie obszar 6489,03 ha, gdyż w kwietniu i wrześniu 2004 r. został on powiększony o 164 ha, przeznaczone na duże inwestycje. Średnie zagospodarowanie specjalnych obszarów przemysłowych wynosi prawie 50%. Największy teren zajmuje strefa katowicka, natomiast największa część gruntów zagospodarowana została w strefach mieleckiej i pomorskiej (zob. tabela 2). Ponad połowę obszaru zagospodarowano jedynie w sześciu z czternastu istniejących stref. Zdecydowanie najgorzej pod tym względem radzi sobie strefa warmińsko-mazurska.

<sup>29</sup> Do wydatków kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną zaliczono koszty inwestycji netto (pomniejszone o podatek VAT i akcyzowy), związane z nabyciem, rozbudową lub modernizacją środków trwałych oraz koszty inwestycji, związane z zakupem wartości niematerialnych i prawnych. Wartości niematerialne i prawne powinny jednak spełniać łącznie następujące warunki: powinny być związane z inwestycją przez co najmniej 5 lat, zostać nabyte od osób trzecich na warunkach nieodlegających od normalnych praktyk inwestycyjnych, stanowić własność przedsiębiorstwa przez co najmniej 5 lat oraz podlegać odpisom amortyzacyjnym zgodnie z przepisami o podatku dochodowym.

Tabela 2. Obszar SSE (stan na 31.03.2004 r.)

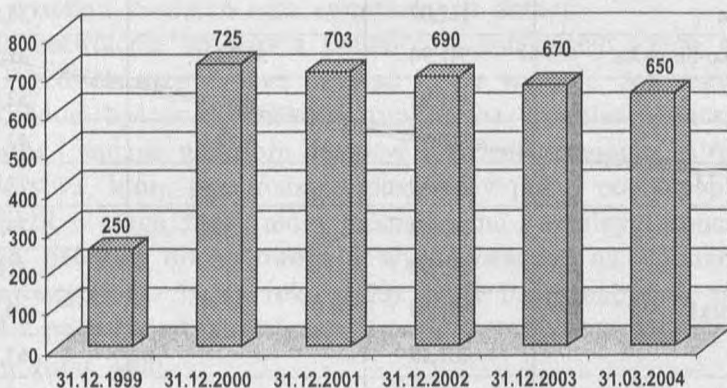
Strefa	Obszar (w ha)		Stopień zagospodarowania (w %)
	łącznie	w tym pod duże inwestycje	
Kamiennogórska	241,20	–	29,4
Katowicka	1 086,86	–	51,2
Krakowska	122,07	–	38,9
Kostrzyńsko-Słubicka	541,96	54,03	31,9
Legnicka	441,93	–	52,8
Łódzka	343,59	5,22	42,5
Euro-Park Mielec	739,10	–	72,7
Pomorska	387,82	–	70,7
Słupska	167,89	–	31,3
Starachowicka	351,39	–	50,2
Suwalska	331,19	–	67,1
Tarnobrzeska	828,80	–	42,3
Wałbrzyska	492,61	–	48,6
Warmińsko-Mazurska	412,52	105,09	21,0
<b>Razem</b>	<b>6 489,03</b>	<b>164,34</b>	<b>49,7</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Specjalne strefy ekonomiczne – stan na dzień 31 marca 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004, s. 14–15.

W ciągu ponad 9 lat funkcjonowania SEE wydano ponad 800 zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach. Największy przyrost liczby ważnych zezwoleń miał miejsce w roku 2000 (zob. rysunek 1). W kolejnych dwóch latach zainteresowanie inwestycjami w SSE gwałtownie spadło. Wiązało się to z niepewnością istnienia stref i warunków ich funkcjonowania po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Podpisanie traktatu akcesyjnego, umożliwiającego dalszą działalność stref i określenie warunków ich istnienia, spowodowało, iż od roku 2003 widoczny jest ponowny wzrost zainteresowania inwestowaniem w SSE. W marcu 2004 r. ważnych było 650 zezwoleń, przy czym 141 zostało wydanych po 1 stycznia 2001 r., a więc na zasadach zgodnych z prawem Wspólnoty. Ponad 60% przedsiębiorców (395), posiadających ważne zezwolenia, prowadzi działalność gospodarczą, z czego 64 w oparciu o nowe zasady.

Łącznie do końca pierwszego półrocza 2004 r. podmioty, działające w strefach, utworzyły ponad 63 tys. miejsc pracy, z czego prawie 24 000 powstało po 1 stycznia 2001 r. Przedsiębiorcy, działający w strefach,

ulożali inwestycje o wartości przekraczającej 17 mld PLN (zob. tabela 3). Co istotne, analiza porównawcza efektów przewidywanych (z zezwoleń) z rzeczywistymi wskazuje, iż te pierwsze są znacznie wyższe. Z zezwoleń, udzielonych przed 1 stycznia 2001 r. wynika, iż przedsiębiorcy zobowiązali się do utworzenia 48 829 miejsc pracy i poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości 7704 mln PLN. Faktycznie utworzono natomiast 75 317 miejsc pracy i zainwestowano 14 864 mln PLN.



Rys. 1. Liczba ważnych zezwoleń w latach 1999–2004

Źródło: *Specjalne strefy ekonomiczne – stan na dzień 31 marca 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004, s. 27

Tabela 3. Faktyczne miejsca pracy i nakłady inwestycyjne w SSE w latach 2001–2004 (narastająco)

Wyszczególnienie	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.03.2004	30.06.2004
Miejsca pracy	39 874	48 377	59 682	62 894	63 816
Inwestycje (w mln zł)	9 286,8	13 086,3	15 075,9	15 675,0	17 241,1

Źródło: *Specjalne strefy ekonomiczne...*, s. 33–34.

Prawie 2-krotne różnice w wartościach deklarowanych i rzeczywistych stanowią jednak nie tyle konsekwencję wzrostu aktywności gospodarczej inwestorów, co ostrożnego szacowania zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych we wnioskach o wejście do specjalnych stref ekonomicznych. Podejście takie umożliwiło im uzyskanie zezwolenia i tym samym preferencji podatkowych, nie zagrażając utratą zezwolenia w przypadku niedotrzymania warunków na skutek przeszacowania poziomu zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych.

W przypadku zezwoleń, wydanych po 1 stycznia 2001 r., a więc na nowych zasadach, podmioty zobowiązały się do utworzenia 9217 miejsc pracy i zainwestowania 3390 mln PLN. Do końca marca 2004 r. utwo-



rzonych zostało 5577 miejsc pracy (60,5%) i zainwestowano 811 mln PLN (23,9%).

Analiza efektów funkcjonowania poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych wskazuje, iż najdynamiczniejszemu rozwojowi podlega strefa katowicka (zob. tabela 4). W strefie tej wydano najwięcej zezwoleń i najwięcej inwestorów rozpoczęło działalność. SSE Katowicka charakteryzuje się także najwyższym poziomem nakładów inwestycyjnych i największą liczbą miejsc pracy. Największa efektywność tej strefy spowodowana jest zlokalizowaniem na jej terenie największych inwestorów, zatrudniających ponad 1000 osób (Opel, Isuzu, Lear Corporation, Duda-Bis, FIAT-GM Powertrain, Delphi).

Tabela 4. Efekty funkcjonowania SSE

Strefa	Ważne zezwolenia <sup>a</sup>	Prowadzący działalność <sup>a</sup>	Inwestycje (w mln PLN) <sup>b</sup>	Miejsca pracy <sup>b</sup>
Kamiennogórska	20	15	96,2	1 602
Katowicka	104	62	6 303,6	17 068
Krakowska	18	7	329,6	939
Kostrzyńsko-Słubicka	51	14	700,7	1 457
Legnicka	39	16	2 167,1	4 708
Łódzka	34	20	836,3	2 857
Euro-Park Mielec	62	54	1 964,9	11 227
Pomorska	57	22	791,4	6 155
Słupska	18	14	93,8	981
Starachowicka	33	26	49,7	1 996
Suwalska	74	54	376,8	3 322
Tarnobrzaska	59	49	577,3	7 347
Wałbrzyska	36	24	2 838,6	8 162
Warmińsko-Mazurska	45	18	115,1	1 530
<b>Razem</b>	<b>650</b>	<b>395</b>	<b>17 241,1</b>	<b>63 816</b>

<sup>a</sup> Stan na dzień 31 marca 2004 r.

<sup>b</sup> Stan na dzień 30 czerwca 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Specjalne strefy ekonomiczne...*, s. 30–38; *Efekty funkcjonowania SSE*, dane MGIP, www.mg.gov.pl.

Znaczne nakłady inwestycyjne poniesione zostały także w strefie wałbrzyskiej (Toyota Motor Corporation, NSK, General Electric, Cersanit, Metzeler Automotive HS, Henkel-Ceresie), legnickiej (Winkelmann, Viessmann, Volkswagen Motor Polska, CCC, Hoerman) i mieleckiej (Lear Automotive, BRW, Kirchhoff, Onduline). Stosunkowo najmniej atrakcyjna dla inwestorów wydaje

się strefa słujska. W strefie tej działalność podjęło 14 inwestorów, którzy zainwestowali prawie 94 mln PLN i stworzyli 981 miejsc pracy.

Analiza struktury branżowej nakładów inwestycyjnych wskazuje, iż 42,18% środków zainwestowana została w branży motoryzacyjnej. Na drugim miejscu znajduje się wytwarzanie tworzyw sztucznych, w które zainwestowane zostało 12,87% łącznych nakładów. Dominująca pozycja sektora motoryzacyjnego wynika z tego, iż na terenie stref zlokalizowano fabryki firm motoryzacyjnych, tj. Opel, Isuzu oraz FIAT-GM (katowicka) czy Toyota (wałbrzyska), które poniosły największe nakłady inwestycyjne i stworzyły najwięcej miejsc pracy. Ponadto przedsiębiorcy inwestowali w branżę drzewną (8,19%), produkcję wyrobów z surowców niemetalicznych (7,03%), branżę papierniczą (5,49%), metalową (5,16%), produkcję urządzeń elektrycznych (4,92%), branżę spożywczą (4,02%), chemiczną (3,41%), produkcję mebli i usługi odzyskiwania metali (2,62%), branżę włókienniczą (1,79%) oraz w branżę maszynową (1,31%).

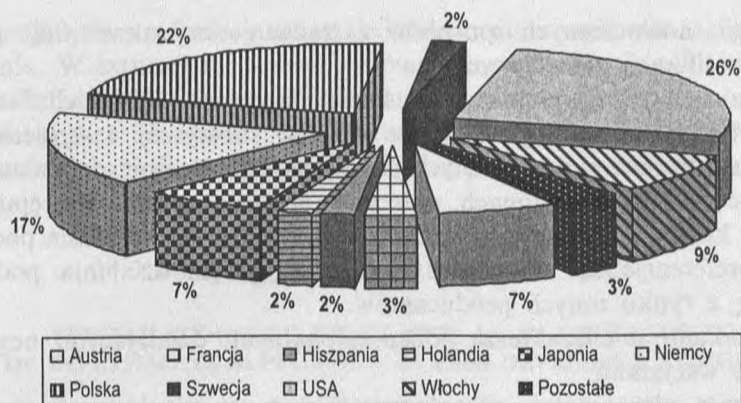
W zakresie terytorialnego rozkładu nakładów inwestycyjnych w poszczególne branże widoczna jest wyraźna ich centralizacja. Inwestycje w branżę spożywczą dominują w strefie katowickiej, inwestycje włókiennicze zlokalizowane zostały przede wszystkim w strefie legnickiej, przemysł drzewny w strefie mieleckiej, branża papiernicza w strefie kostrzyńsko-słubickiej, branża chemiczna w łódzkiej, tworzyw sztucznych w legnickiej i katowickiej, produkcja wyrobów z surowców niemetalicznych w katowickiej, branża metalowa w strefie katowickiej i legnickiej, maszynowa w wałbrzyskiej, produkcja urządzeń elektrycznych w pomorskiej, branża motoryzacyjna w strefie katowickiej i legnickiej, a produkcja mebli i usługi odzyskiwania metali w strefie mieleckiej<sup>30</sup>.

Wśród inwestorów, działających w SSE, dominują firmy amerykańskie. Znaczący jest również udział firm polskich i hiszpańskich (zob. rysunek 2). Spółki z kapitałem amerykańskim zainwestowały przede wszystkim w strefie katowickiej, a z niemieckim w strefie legnickiej<sup>31</sup>.

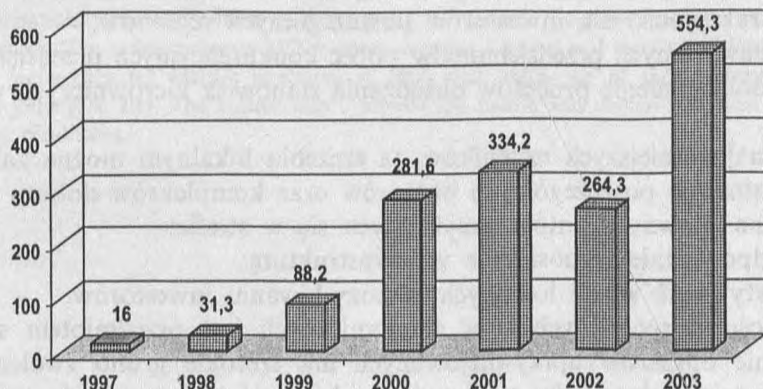
Podstawową korzyścią, osiąganą przez przedsiębiorstwa działające w specjalnych strefach ekonomicznych, są zwolnienia z podatku dochodowego. Łącznie w całym okresie funkcjonowania stref (do końca 2003 r.) podmioty uzyskały 1569,9 mln PLN pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji. Pierwszych zwolnień udzielono w 1997 r., natomiast największa kwota przyznanych ulg podatkowych wystąpiła w roku 2003 (zob. rysunek 3). Ogółem, udzielona pomoc publiczna wyniosła 10% poniesionych nakładów inwestycyjnych.

<sup>30</sup> Szerzej: *Specjalne strefy ekonomiczne – stan na dzień 31 marca 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004, s. 35.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 18–19.



Rys. 2. Struktura nakładów inwestycyjnych w SSE ze względu na pochodzenie kapitału  
Źródło: jak do rysunku 1 (s. 18)



Rys. 3. Zwolnienia z tytułu podatku dochodowego, uzyskane przez podmioty, działające w SSE w latach 1997–2003 (w mln zł)  
Źródło: jak do rysunku 1 (s. 19)

## 9. ZNACZENIE SSE – WADY I ZALETY

Specjalne strefy ekonomiczne miały korzystnie wpływać na regionalne otoczenie gospodarcze przede wszystkim poprzez tworzenie nowych miejsc pracy na swoim obszarze i w najbliższym otoczeniu. Szacuje się, iż w zależności od branży, na 100 nowych miejsc pracy SSE generuje 50–100 nowych miejsc pracy w otoczeniu<sup>32</sup> (firmy kooperujące, usługi transportowe, finansowe, edukacyjne itp.). Nie bez znaczenia miało być wprowadzanie nowych

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 19.

technologii, nowoczesnych sposobów zarządzania czy nawet fakt podwyższania kwalifikacji zawodowych.

Specjalne strefy ekonomiczne to także negatywne skutki ich funkcjonowania. Między innymi występowanie efektów substytucji i wypierania. Inwestycje w strefach ekonomicznych powodują ograniczenia działalności gospodarczych w innych regionach, natomiast efekt wypierania występuje wówczas, gdy koszty działalności w strefach ze względu na zwolnienia podatkowe i inne preferencje są na tyle niskie, że osiągnięte działania podmiotów wypierają z rynku innych producentów.

Czynnikami o charakterze ponadregionalnym, działającymi negatywnie są przede wszystkim:

- klimat niepewności, związany z faktem zniesienia preferencji bądź likwidacji poszczególnych stref w związku z dostosowaniem zobowiązań Polski do wymagań Unii Europejskiej;
- polityka prowadzona wobec stref;
- atrakcyjność dla inwestorów poszczególnych regionów;
- obawy innych przedsiębiorców wobec konkurencyjnych przedsiębiorstw;
- upolitycznienie procesów obsadzania stanowisk kierowniczych w wielu strefach.

Do najistotniejszych czynników na szczeblu lokalnym można zaliczyć:

- położenie poszczególnych obszarów oraz kompleksów doboru terenu;
- stan prawny gruntów znajdujących się w strefie;
- odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę;
- aktywność władz lokalnych w pozyskiwaniu inwestorów.

Koncepcja specjalnych stref ekonomicznych jest przedmiotem sporów. Tworzenie obszarów uprzywilejowanych ma szerokie grono zwolenników, jak i przeciwników. Jedni argumentują słuszność idei tworzenia tego typu obszarów, powołując się na przykłady lokalnych sukcesów gospodarczych, związanych z działaniem stref. Przeciwnicy wskazują przykłady nieskuteczności rządowych regulacji i interwencji, związanych z tym instrumentem polityki regionalnej. Najczęściej przytaczane są argumenty, że strefy nie są efektywnym instrumentem dla pobudzenia rozwoju regionalnego. Zwolnienia podatkowe nie zawsze są skutecznym czynnikiem, wpływającym na decyzje lokalizacyjne firmy. Powstawanie specjalnych stref ekonomicznych może nawet prowadzić do realokacji działalności przez firmy już działające. Strefy przyciągają bardziej kapitałochłonne duże przedsiębiorstwa, gdyż zwolnienia podatkowe są właśnie dla nich najatrakcyjniejsze. Liczne udogodnienia finansowe zakłócają warunki wolnej konkurencji i tym samym ograniczają możliwości konkurowania przedsiębiorstw, które nie znajdują się w wybrany obszarze<sup>33</sup>. Złożona problematyka, jak i ogromny indywidualizm

<sup>33</sup> E. Kryńska, *op. cit.*, s. 33.

funkcjonujących stref nie pozwala jednoznacznie ocenić słuszności idei ich powołania. W sytuacji nie zawsze trafnego dopasowania strefy do specyfiki regionu i zbyt ogólne przeanalizowanie projektów doprowadzało do niepowodzenia podjęte działania.

Ocena opłacalności funkcjonowania stref pozostaje problemem otwartym.

*Dorota Burzyńska, Anna Stępiak-Kucharska*

**SPECIAL ECONOMIC ZONES (SEZ) AS AN INSTRUMENT  
OF INVESTMENTS SUPPORTING IN LESS DEVELOPED REGIONS**

(Summary)

Special economic zones are one of elements of the state regional policy. Their basic aim is to foster economic development of regions with high level of unemployment or requiring restructurisation. This conception is the subject of debates on their positive and negative consequences. The article presents SEZ's characteristics, targets, and legal conditions. It points out tax preferences for entities operating in SEZ, and the scope of such instruments after Poland's joining to EU. The author also evaluates the merits and demerits of SEZ in present economic conditions.