

*Radosław Pastusiak**

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W POLSCE JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTWA

1. WSTĘP

Polityka ekonomiczna krajów o gospodarce rynkowej koncentruje się na zapewnieniu stałego i nieprzerwanego wzrostu gospodarczego. Chcąc zrealizować ten cel, rządy państw w okresie transformacji ustanowiły specjalne prawa, nadawane określonym obszarom, zwanym później specjalną strefą ekonomiczną. W celu zachęcenia inwestorów instytucjonalnych do podjęcia inwestycji na tym właśnie terenie, należy zastosować odpowiednie zachęty. Jednak jak to zrobić, skoro ład gospodarczy w całym kraju jest podobny i ogólne zasady, rządzące biznesem, są takie same? To właśnie przywileje specjalnej strefy ekonomicznej dają wolną rękę w możliwości zaoferowania pomocy inwestorom. Pomoc ta m. in. koncentruje się na: pomocy świadczonej inwestorom ze strony samorządu, zwolnieniach podatkowych (leżące w ramach kompetencji władz gminnych), rozwiniętej infrastrukturze, przeznaczeniu wolnych powierzchni do zabudowy, możliwości skorzystania z finansowej pomocy państwa (dotacje), odpowiednich zasobach ludzkich czy atrakcyjnym położeniu względem arterii komunikacyjnych.

W Polsce jednym ze sposobów stworzenia korzystnych warunków inwestycyjnych było wykorzystanie ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Ustawa ta wraz z późniejszymi zmianami pozwalała na stworzenie w określonym regionie specjalnej strefy ekonomicznej. Region, który mógł się starać o ten status, musiał spełniać szereg warunków, m. in. musiał być zagrożony strukturalnym bezrobociem. Inwestycja w SSE dawała inwestorowi duże możliwości intensyfikacji rozwoju. Inwestor mógł np. otrzymać pomoc publiczną w zakresie zwolnienia z płat-

* Dr, Zakład Finansów Korporacji UŁ.

ności podatku dochodowego oraz dofinansowania kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Dodatkowo, inwestorzy mogą korzystać jeszcze z innych przywilejów, mianowicie zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz programów szkoleniowych, realizowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy, a także w przypadku inwestorów zagranicznych skrócenia procedury uzyskiwania niezbędnych zezwoleń na zakup nieruchomości w Polsce. Warunkiem koniecznym dla firmy przy staraniu się o zezwolenie na zainwestowanie w SSE było przeznaczenie na inwestycje określonej kwoty pieniędzy (minimum 100 000 EUR), stworzenie nowych miejsc pracy oraz utrzymanie majątku przedsiębiorstwa przez okres nie krótszy niż 5 lat. W Polsce w okresie obowiązywania ustawy o SSE powstało kilkanaście specjalnych stref ekonomicznych, które dodatkowo objęły swoim zasięgiem kilkadziesiąt miejsc mających charakter podstrefy.

Innym czynnikiem, determinującym decyzje inwestycyjne, są zwolnienia podatkowe, jakie może uzyskać inwestor z tytułu podjętej inwestycji. Najczęściej spotyka się przykłady odstępień od naliczania podatku od nieruchomości, a w SSE również podatku dochodowego.

Czynnikiem, sprzyjającym inwestycjom, jest korzystna lokalizacja. Chodzi tutaj o szybki dojazd do dróg krajowych, lotniska, portu morskiego. Dla różnych inwestorów poszczególne czynniki w zakresie infrastruktury mogą mieć inne znaczenie. Z lokalizacją wiąże się również infrastruktura, rozumiana jako przygotowanie terenu do nowych inwestycji. Chodzi o to, aby bez potrzeby ponoszenia kosztownych nakładów inwestycyjnych uruchomić działalność produkcyjną. Podstawowe znaczenie w tej kategorii ma aktualność planu zagospodarowania terenu, uzbrojenie terenu inwestycyjnego i jego koszt, a także dostępne grunty do dzierżawy lub zakupu o przeznaczaniu inwestycyjnym.

Jednym z najistotniejszych warunków, branych pod uwagę przy projektowaniu inwestycji, jest możliwość skorzystania z różnorodnego dofinansowania. Najbardziej znaczące to dofinansowanie kosztów pracy. Badania wskazują, że czynnikiem determinującym tempo rozwoju gospodarki, a w szczególności likwidacji bezrobocia, są koszty pracy, jakie musi ponieść pracodawca. Jakikolwiek zatem ulgi w tym zakresie powodują wzrost atrakcyjności inwestycji. W SEE inwestorzy mogą ubiegać się o dopłaty dla nowych pracowników w okresie 2 lat, a także o refundacje kosztów szkoleń zawodowych.

Zasobność danego regionu w wyspecjalizowaną siłę roboczą jest ważną przesłanką, braną pod uwagę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Oczywiście aglomeracje miejskie mają korzystniejszą sytuację z racji swojej wielkości, ale inne obszary również są atrakcyjne w związku z niższymi kosztami pracy. W tym przypadku należy odpowiednio wyeksponować

potencjał ludzki danego regionu i strukturę zarówno zatrudnionych, jak i bezrobotnych, szukających pracy. Ma to szczególne znaczenie w przypadku firm z sektora nowoczesnych technologii, które lokują swoje siedziby głównie w dużych ośrodkach akademickich lub w ich pobliżu, tak aby mogły korzystać z młodej, wykwalifikowanej kadry.

Chciałbym rozstrzygnąć kwestię, czy specjalne strefy ekonomiczne rzeczywiście oferują warunki, zwiększające efektywność funkcjonowania przedsiębiorstwa (i w jakim stopniu) i czy nie zostają zachwiane zasady konkurencji pomiędzy firmami działającymi w SSE i poza nimi. Różnorodność udogodnień, jakimi dysponują firmy działające w SSE, nasuwa pytanie, czy szansa, jaką jest inwestycja w SSE, jest przez nie właściwie wykorzystana? Możliwość łatwej kumulacji kapitału zniechęca do wysiłku, zmierzającego do maksymalnego wykorzystania istniejących w SSE warunków ekonomicznych. Nasuwa się też jeszcze inne pytanie, czy dynamiczny rozwój przemysłu w SSE nie doprowadzi do dysproporcji w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów kraju.

2. PODSTAWA PRAWA ORAZ WARUNKI FUNKCJONOWANIA SSE

Akty prawne konstytuujące funkcjonowanie specjalnej strefy ekonomicznej to przede wszystkim:

1. *Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*, DzU 1994, nr 123, poz. 600 z późniejszymi zmianami.

2. *Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, DzU 2000, nr 60, poz. 704 z późniejszymi zmianami.

3. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców*, DzU 2001, nr 28, poz. 306 z późniejszymi zmianami.

Ponadto funkcjonują również rozporządzenia Ministra Gospodarki odnośnie do funkcjonowania poszczególnych stref ekonomicznych. Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w szczególności dotyczy:

1. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, DzU 1997, nr 46, poz. 289 z późniejszymi zmianami.

2. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków przetargów lub rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, DzU 2001, nr 37, poz. 441.

3. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie powierzenia Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz ustalenia zakresu tej kontroli*, DzU 2001, nr 67, poz 700.

Zgodnie z przepisami ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz aktów wykonawczych do tych ustaw, inwestorzy, działający w SSE na podstawie ważnego zezwolenia, mogą skorzystać z pomocy publicznej (pomocy regionalnej), której podstawowe dostępne formy to:

- pomoc regionalna na wspieranie nowych inwestycji;
- pomoc regionalna na tworzenie nowych miejsc pracy.

Wybierając pomoc na wspieranie inwestycji, przedsiębiorca otrzymuje zwrot 65% nakładów inwestycyjnych w postaci zwolnienia od podatku dochodowego. Korzysta z tego zwolnienia tak długo, aż wyczerpie całość przyznanej pomocy, nie dłużej jednak niż do 2017 r. (koniec okresu, na jaki ustanowiono większość stref w kraju). Za nakłady inwestycyjne uznaje się wydatki poniesione po dniu uzyskania zezwolenia, wydatkowane na zakup gruntu, budowle i budynki, wyposażenie nowych obiektów, zakup niektórych wartości niematerialnych i prawnych.

Korzystając z pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy, inwestor otrzymuje zwrot 65% 2-letnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników (koszty pracy brutto, powiększone o wszystkie obowiązkowe świadczenia, związane z zatrudnianiem pracowników) również w postaci zwolnienia od podatku dochodowego. Podobnie jak w przypadku pomocy na wspieranie inwestycji, korzysta z tego zwolnienia do czasu wyczerpania całości przyznanej pomocy, nie dłużej jednak niż do 2017 r.

W przypadku dużych przedsiębiorstw wskaźnik maksymalnej intensywności pomocy publicznej z obu tytułów wynosi 50%. (Duże przedsiębiorstwo to – w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorczości – przedsiębiorstwo, które zatrudnia przynajmniej 250 osób lub którego roczny przychód netto przekracza 40 mln EUR, lub też w którym inny duży przedsiębiorca posiada więcej niż 25% wkładów, udziałów, akcji lub głosów w zgromadzeniu).

Powyższe zasady udzielania pomocy publicznej obowiązują od 1 stycznia 2001 r., czyli od wejścia w życie znowelizowanej ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Zasady te są zgodne z prawem o konkurencji, obowiązującym w Unii Europejskiej, nie istnieje zatem zagrożenie utraty nabytych praw do korzystania z pomocy publicznej przez

inwestorów, którzy rozpoczęli działalność po 1 stycznia 2001 r. Zostały one uznane i zaakceptowane przez Unię Europejską w treści Traktatu akcesyjnego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwami Unii Europejskiej (załącznik nr IV do art. 22).

Podstawowymi warunkami uzyskania zezwolenia na działalność w SSE, uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej na terenie SSE, są:

- prowadzenie działalności gospodarczej, na którą zgodnie z par. 2 *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej* (DzU 1997, nr 46, poz. 289 z późniejszymi zmianami) takowe zezwolenie może być wydane; ogólnie na terenie ŁSSE można prowadzić większość rodzajów działalności produkcyjnej oraz część usług (głównie transportowe, informatyczne, magazynowania); dokładna informacja – Wydział Obsługi Inwestora;

- zainwestowanie równowartości minimum 100 000 EUR;

- nieprzenoszenie własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne, przez okres 5 lat od dnia wprowadzenia ich do ewidencji środków trwałych;

- w przypadku korzystania z pomocy na tworzenie miejsc pracy – utrzymanie nowo utworzonych miejsc pracy przez okres przynajmniej 5 lat.

Harmonogram uzyskania zezwolenia na działalność w strefie przedstawiono w tabeli 1¹.

Tabela 1. Procedura uzyskania zezwolenia na działalność w SSE

Działania	Kto	Czas realizacji
1. Złożenie na adres Zarządu ŁSSE SA listu intencyjnego, określającego podstawowe dane, dotyczące planowanego przedsięwzięcia, tj.: <ul style="list-style-type: none"> ● rodzaj działalności gospodarczej planowanej na obszarach objętych strefą ● wysokość planowanych nakładów inwestycyjnych ● liczbę planowanych miejsc pracy ● planowane terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji oraz rozpoczęcia działalności gospodarczej ● lokalizację i wielkość areału, jaką oferent zamierza kupić ● indywidualne zapotrzebowanie na infrastrukturę – energia elektryczna, woda, ścieki, gaz, łącza telefoniczne 	Inwestor	

¹ Na podstawie materiałów zamieszczonych na stronach www Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Tabela 1 (cd.)

Działania	Kto	Czas realizacji
2. Analiza oferty i negocjacje z inwestorem w celu ustalenia szczegółów inwestycji (lokalizacji, czasu rozpoczęcia, ceny gruntu itp.) Równocześnie złożenie wniosku do MSWiA o zgodę na zakup gruntu przez cudzoziemców, jeżeli inwestor jest inwestorem zagranicznym; wniosek uzupełniony jest o zgodę właściciela nieruchomości na jej zbycie	SSE Inwestor Inwestor	1-2 tygodnie (czas oczekiwania na decyzję Ministra SWiA – skrócony do 30 dni)
3. Ogłoszenie przez ŁSSE SA przetargu w celu wyłonienia przedsiębiorcy, który otrzyma zezwolenie na działalność na określonym obszarze strefy	SSE	14 dni od ogłoszenia do rozpoczęcia przetargu
4. Wykup specyfikacji istotnych warunków przetargu przez inwestora i opracowanie oferty inwestycyjnej wraz z biznes planem przedsięwzięcia w 2 egz. w jęz. polskim	Inwestor	
5. Rozpoczęcie przetargu i analiza oferty przez komisję przetargową (przynajmniej 2 spotkania komisji)	SSE	14 dni
6. Uzyskanie zezwolenia na działalność gospodarczą w strefie po uzyskaniu pozytywnej oceny komisji	SSE Inwestor	minimum 7 dni
7. W przypadku inwestora zagranicznego – uzupełnienie złożonego wniosku do MSWiA o zezwolenie na działalność gospodarczą w strefie i otrzymanie zgody	Inwestor	
8. Zakup nieruchomości, złożenie wniosku do Wydziału Architektury o wydanie decyzji o warunkach zagospodarowania terenu	Inwestor	
Łącznie		minimum 6-8 tygodni (do czasu uzyskania zezwolenia)

Źródło: Informacje udostępnione przez Łódzką Specjalną Strefę Ekonomiczną.

Szczegółowy tryb przeprowadzania procedury przetargowej, zmierzającej do wydania zezwolenia inwestorowi oraz nabycia przez inwestora gruntów lub nieruchomości, znajduje się na podmiotowej stronie „Biuletynu Informacji Publicznej”. W rzeczywistości procedura trwa kilkakrotnie dłużej niż opisana w tabeli 1. Należy zarezerwować o wiele więcej czasu na negocjacje w zakresie warunków pomocy publicznej, a także ceny gruntu lub wynajmu powierzchni magazynowych.

Specjalnymi strefami ekonomicznymi zarządzają specjalnie utworzone spółki akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników. One właśnie wydają zezwolenia na działalność w SSE. Chcąc uzyskać zezwolenie na inwestycje w strefie i korzystanie z przysługujących tam przedsiębiorstwom ulg, należy spełnić wymogi dotyczące wielkości inwestycji lub liczby utworzonych nowych miejsc pracy. Każda strefa wymogi te ustala niezależnie.

Zarządzającym strefą jest utworzony w tym celu podmiot lub właściwa agencja, umocowana przez Skarb Państwa. Do zadań zarządzającego należy m. in.:

- prowadzenie działań, promujących podejmowanie działalności gospodarczej w strefie;
- obsługa inwestorów w zakresie udzielania wszelkich niezbędnych informacji, pomoc w kontaktach z odpowiednimi urzędami itp.;
- prowadzenie przetargów lub rokowań celem ustalenia przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy;
- wydawanie inwestorom, w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, ww. zezwoleń;
- zbywanie, oddawanie w użytkowanie wieczyste lub dzierżawienie gruntów i nieruchomości, znajdujących się na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – w drodze przetargów lub rokowań;
- wykonywanie bieżącej kontroli działalności inwestorów w zakresie zgodności z warunkami określonymi w zezwoleniu;
- udostępnianie infrastruktury gospodarczej i technicznej inwestorom;
- świadczenie, na podstawie umowy, przedsiębiorcom, prowadzącym działalność na obszarze strefy, usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie.

Od operatywności zarządzającego SSE zależy w dużej mierze wartość inwestycji, jaka zostanie ulokowana na podległym mu terenie.

3. ZACHĘTY DLA INWESTORÓW W SSE

SEE są tworzone w gospodarkach potrzebujących impulsu dla rozwoju przemysłu i usług. Główne powody utworzenia SSE to:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
- rozwój eksportu;

- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- tworzenie nowych miejsc pracy;
- zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Kierując się tymi celami, SSE pełnią ważną rolę w gospodarkach Chin, Indii, Polski i innych krajów Europy Wschodniej i Środkowej.

Ogromną rolę w funkcjonowaniu SSE pełnią zarządzający. Zarządzający strefami traktują inwestora w sposób zindywidualizowany, kierują do niego atrakcyjną propozycję inwestycyjną, mocno zindywidualizowaną, w której zostaje położony nacisk na cechy, odpowiadające określonej grupie inwestorów. W szczególności SSE wykorzystują następujące zachęty:

1. Zachęty fiskalne:

- ulgi dla prowadzących działalność gospodarczą w powiatach (gminach) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. W 2003 r. w powiatach (gminach) województwa łódzkiego, zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, stosuje się instrumenty ekonomiczno-finansowe oraz preferencje podatkowe. Prawo do opodatkowania w formie karty podatkowej, pomimo przekroczenia stanu zatrudnienia². Podatnicy, którzy prowadzą działalność gospodarczą i płacą zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej, mogą przekroczyć stan zatrudnienia o 6 osób, bez podwyższania stawki karty podatkowej. Prawo osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, do zwiększonej ulgi w podatku dochodowym z tytułu nauki zawodu³. Osobom fizycznym, prowadzącym działalność gospodarczą, w tym również w formie spółki prawa cywilnego, uprawnionym na mocy odrębnych przepisów do szkolenia uczniów i zatrudniającym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej pracowników w celu nauki zawodu, zwiększa się o 20% kwotę „ulgi uczniowskiej”, przysługującej im z tytułu wyszkolenia ucznia, polegającej na obniżeniu podatku dochodowego.

- uprawnienia do przyspieszonej amortyzacji środków trwałych. Podatnicy, którzy posiadają swoją siedzibę w regionie łódzkim, mogą dokonać podwyższenia stawek amortyzacyjnych (podanych w wykazie rocznych stawek amortyzacyjnych, stanowiącym załącznik do ustawy z 26 lipca 1991 r.) przy zastosowaniu współczynników nie wyższych niż 3. Podwyższenie dotyczy

² Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, DzU 1998, nr 144, poz. 930 z późniejszymi zmianami.

³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2000, nr 14, poz. 176 z późniejszymi zmianami.

stawek od maszyn i urządzeń, zaliczonych do grupy 3–6 i 8 klasyfikacji środków trwałych oraz środków transportu (z wyjątkiem samochodów osobowych i innych samochodów o dopuszczalnej ładowności nieprzekraczającej 500 kg). Jeżeli w trakcie roku podatkowego gmina zostanie wyłączona z wykazu, podatnik może stosować do końca tego roku podwyższone stawki amortyzacyjne (osoby prawne).

- zachęty z tytułu zatrudniania bezrobotnych: finansowanie szkoleń pod potrzeby pracodawców i rynku pracy; pożyczki z funduszu pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy; refundacja części wynagrodzeń osób zatrudnionych w ramach robót publicznych; refundacja części wynagrodzeń zatrudnionych absolwentów szkół; staż absolwencki; refundacja części wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych;

- ulgi z tytułu podatków i opłat lokalnych. Na przykład w Łodzi w dniu 18 lipca 2001 r. została podjęta *Uchwała nr LXIV/1455/01 Rady Miejskiej w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla podatników prowadzących działalność wytwórczą*. Stosownie do uchwały zwalnia się od podatku od nieruchomości ww. podatników, którzy w roku poprzedzającym rok podatkowy, objęty zwolnieniem, spełnili łącznie następujące warunki: zainwestowali w działalność wytwórczą, prowadzoną na tej nieruchomości, w danym roku kwotę przekraczającą 2 mln EUR, wyrażoną w złotych oraz utworzyli na terenie strefy 50 nowych miejsc pracy w związku z działalnością wytwórczą, prowadzoną na tej nieruchomości.

Ze zwolnienia podatkowego, o którym mowa w powyższej uchwale, podatnik może korzystać nie dłużej niż przez okres kolejnych 5 lat. Za spełnienie warunków do uzyskania zwolnienia w kolejnych 5 latach, o których mowa powyżej, uznaje się zainwestowanie kwoty nie mniej niż 10 mln EUR lub zatrudnienie co najmniej 350 pracowników na terenie Łodzi, w okresie krótszym niż obejmuje zwolnienie. Zobowiązuje się osoby, otrzymujące zwolnienie, do utrzymania zatrudnienia przez cały okres zwolnienia. Na terenie pozostałych gmin istnieje możliwość skorzystania z ulg w ramach opłat lokalnych. Procedura wymaga podjęcia negocjacji z organami administracji lokalnej.

- pomoc publiczna dla przedsiębiorców – na podstawie *Ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (DzU 2002, nr 141, poz. 1177) ustalono dla Łodzi maksymalną intensywność pomocy regionalnej w wysokości 50%. Pomoc regionalna jest udzielana z przeznaczeniem na inwestycje i tworzenie miejsc pracy, związanych z nowymi inwestycjami. Do objęcia regionalną pomocą publiczną kwalifikuje się m. in.: koszty nabycia gruntów; nakłady na budowę i budynki; nakłady na wyposażenie nowych obiektów; koszty nabycia wartości niematerialnych i prawnych; koszty pracy nowo zatrudnianych pracowników; zwolnienie przedsiębiorcy z podatków i opłat lokalnych.

● ulgi od cła – przywóz towarów z zagranicy w ramach ustanowionych norm zwolniony jest od cła, jeżeli przedmiotem przywozu są środki trwałe, stanowiące przedmiot wkładu niepieniężnego podmiotu zagranicznego, z zastrzeżeniem nieodstępowania przez okres 3 lat, licząc od dnia dopuszczenia do obrotu⁴.

2. Pomoc administracyjna:

● uregulowany stan prawny gruntów przeznaczonych do sprzedaży;
● ułatwienie w zakresie formalności związanych z podjęciem inwestycji na terenie gminy oraz uzyskaniem stosowanych zezwoleń. Pomoc ta często polega na zindywidualizowanej współpracy z władzami samorządowymi, przedsiębiorcy mają do dyspozycji „opiekuna” w urzędzie, który jest pośrednikiem pomiędzy przedsiębiorcą a innymi instytucjami.

3. Promocja i informacja:

● reklama gminy. W tym przypadku stosowane są różne sposoby dotarcia do potencjalnego inwestora, począwszy od billboardów, a skończywszy na okolicznościowych płytach CD z informacjami na temat gminy, wydawanymi cyklicznie i dystrybuowanymi na targach i imprezach okolicznościowych;

● strona www – profesjonalnie i sprawnie prowadzony serwis internetowy, w którym są niezbędne informacje, stanowi silny atut w zakresie przyciągnięcia do siebie nowych inwestorów. Serwis internetowy jest wizytówką gminy.

Jednym z celów utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej jest zapewnienie dla przedsiębiorstwa wyjątkowo korzystnych warunków funkcjonowania poprzez zastosowanie szeregu przywilejów finansowych. W części tej chciałem zastanowić się nad rentownością kapitału, zainwestowanego w SSE w stosunku do normalnego przedsiębiorstwa. Obecnie funkcjonuje na terenach stref kilka grup przedsiębiorców, których różnią zasady udzielania pomocy publicznej:

- grupa MSP, posiadająca zezwolenia wydane do końca 2000 r.;
- grupa dużych przedsiębiorców, posiadających zezwolenia, wydane do końca 1999 r.; grupa przedsiębiorców z sektora motoryzacji, posiadająca zezwolenia, wydane do końca 2000 r.;
- pozostali przedsiębiorcy, którzy działają w reżimie prawa wspólnotowego.

Ponieważ firmy, działające w SSE, cieszą się różnymi przywilejami finansowymi w związku z tym porównałem efekty finansowe funkcjonowania przedsiębiorstw, dysponujących ulgami podatkowymi oraz takich, które otrzymały dopłaty publiczne. Zaproponowany przykład jest raczej prosty, ma on jedynie na celu pokazanie różnic w wartości firmy pomiędzy przed-

⁴ Podstawa prawna *Kodeks celny z dnia 9 stycznia 1997 r.*, DzU 2001, nr 75, poz. 802, art. 190 § 1.

siębiorstwem, działającym w SSE, i firmą poza strefą. Najłatwiej będzie to pokazać na przykładzie finansowego zaangażowania firmy, inwestującej 5 mln PLN w obiekty, maszyny i urządzenia, i technologie (amortyzacja od 5 mln PLN), firma dodatkowo zatrudnia 350 wykwalifikowanych pracowników, płacąc im średnio 1500 PLN netto (koszty płacy brutto 2490). Działalność operacyjna firmy jest wysoce rentowna. Efektywność funkcjonowania firmy przedstawiłem kilkuwariantowo (tabela 2) w zależności od warunków, jakie uda się firmie wynegocjować z zarządem SSE.

W kolumnie 1 pokazałem uproszczony rachunek wyników normalnie funkcjonującego przedsiębiorstwa. Firma płaci rocznie 1,1 mln PLN podatku dochodowego (wiersz 8). Oprócz tego ponosi pełne koszty pracownicze i podatki od nieruchomości (wiersze 4 i 6). W kolumnie 2 przedstawiłem firmę, działającą w SSE, ale korzystającą tylko i wyłącznie z ulgi w podatku dochodowym (wiersz 8). Zwolnienie to spowodowało wzrost wartości firmy w stosunku do poprzedniego przykładu o 4,9 mln zł (wiersz 11), przy stopie dyskonta 6%. W kolumnie 3 znalazła się firma, która dodatkowo uzyskiwała refundację części kosztów pracy oraz zwolnienie z podatku od nieruchomości (wiersze 4 i 6). Efektem tego jest przyrost wartości firmy w stosunku do poprzedniego przykładu o 1,8 mln PLN (wiersz 11), a narastająco w stosunku do normalnie działającego przedsiębiorstwa o 6,7 mln PLN (wiersz 12). Kolumna 4 to przykład firmy, która skumulowała wszystkie wymienione poprzednio ulgi oraz otrzymała dotację państwa w wysokości 50% wartości inwestycji. Daje to umowną nadwyżkę finansową w pierwszym roku działalności 10 mln PLN (wiersz 10), a łączny przyrost wartości 4,3 mln PLN (wiersz 11). Takie przedsiębiorstwo jest warte 11 mln PLN więcej (wiersz 12) niż firma, która nie ma tych przywilejów.

Kalkulacja niniejsza ma za zadanie pokazać korzyści dla przedsiębiorstwa, funkcjonującego w strefie. Faktem jest, że firmy, inwestujące w SSE, spełniają znacznie poważniejszą rolę niż tylko budowa swojej pozycji. Poprzez zatrudnienie pracowników i przyciągnięcie kooperantów wzmacniają siłę całego regionu, w którym jest położona strefa i przyczyniają się do jego rozwoju.

Firmy, działające w SSE, będą dysponowały jeszcze przez kilkanaście lat specjalnymi przywilejami podatkowymi i inwestycyjnymi. Można zastanowić się, czy organizując SSE i przyznając przywileje działającym tam firmom, zostały spełnione warunki konkurencji i czy aby nie doprowadzono do sztucznego zmniejszenia rentowności tych przedsiębiorstw? Takie zjawisko byłoby katastrofalne dla tychże firm. Po okresie ustania przywilejów i konieczności zaistnienia w konkurencyjnym świecie, firmy te mogłyby stracić grunt pod nogami (tak jak to miało miejsce w przypadku Zakładu Pracy Chronionej po zabranii im przywilejów finansowych). W Polsce prowadzenie działalności w SSE jest ściśle określone, co oznacza, że tylko wyznaczone w rozporządzeniach i ustawach sektory mogą inwestować w SSE.

Tabela 2. Kalkulacja efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa w SSE (w zł)

Rachunek wyników	Przedsiębiorstwo w warunkach konkurencji	Przedsiębiorstwo działające w SSE z dotacjami zatrudniania	Przedsiębiorstwo działające w SSE z dotacjami zatrudniania i zwolnieniami podatkowymi	Przedsiębiorstwo działające w SSE z dopłatami Skarbu Państwa
	normalna konkurencja	ulga inwestycyjna	ulga inwest. + dotacje do zatrudnienia oraz zwolnienie z podatku od nieruchomości	poprzednie przywileje + dopłaty Skarbu Państwa 50% wartości inwestycji
1 Przychody ze sprzedaży	25 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000
2 Koszty				
• operacyjne	18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000
• zatrudnienia	871 500	871 500	435 750	435 750
5 Zysk operacyjny/brutto	6 128 500	6 128 500	6 564 250	6 564 250
6 Podatki od nieruchomości	150 000	150 000	0	0
7 Zysk brutto	6 128 500	6 128 500	6 564 250	6 564 250
8 Podatek 19%	1 164 415	0	0	0
9 Zysk netto	4 964 085	6 128 500	6 564 250	6 564 250
10 Nadwyżka finansowa (w I roku działalności)	5 964 085	7 128 500	7 564 250	10 064 250
11 Przyrost zdyskontowanej nadwyżki finansowej w okresie pięciu lat	–	4 904 939	1 835 537	4 335 537
12 Nadwyżka finansowa narastająco	–	4 904 939	6 740 476	11 076 013

Źródło: obliczenia własne.

Jeżeli spojrzymy na branże, które mogą i inwestują w strefach, okaże się że mamy do czynienia z przedsięwzięciami, które w „normalnych” warunkach mogłyby nie zaistnieć lub ich rozwój byłby znacznie spowolniony. Są to głównie sektory o dużych barierach wejścia, głównie kapitałowych i technologicznych. Z czego tak naprawdę zrezygnowało państwo? Głównie z efektów sukcesu tych przedsiębiorstw, takich jak podatki dochodowe czy podatki od nieruchomości. Jedynie w pewnych przypadkach jest udzielana pomoc publiczna, polegająca na wydatkowaniu środków publicznych w postaci dopłat bezpośrednich lub dopłat do wynagrodzeń pracowników. Czyli tak naprawdę stworzono takim przedsiębiorstwom warunki minimalnie lepsze od pełnej konkurencji. Ryzyko powodzenia biznesu w dalszym ciągu ciąży na inwestorze – przedsiębiorcy. To on musi się zatroszczyć o swój produkt bądź usługę, jej oferowanie, jakość i poziom sprzedaży, zapewniającej płynność i rentowność przedsiębiorstwa, czyli warunki takie same, jak w pełnej konkurencji. Dopiero gdy inwestycja przynosi oczekiwane korzyści, można zastanowić się nad podziałem efektu finansowego. Jednak i wówczas państwo jest wygrane, nawet pomimo przyznanych ulg podatkowych, w dalszym ciągu bowiem płacone są podatki od wynagrodzeń pracowników, podatek VAT, które to podatki są głównymi bazami podatkowymi dla systemu podatkowego, funkcjonującego w Polsce⁵. Dzięki inwestycjom w SSE państwo, pomimo rezygnacji z części dochodów, tworzy ukształtowaną bazę podatkową o stosunkowo stabilnych parametrach finansowych, dzięki czemu może czerpać korzyści praktycznie już od samego początku działalności tych firm.

Kolejny problem, jaki chciałem rozstrzygnąć w tym opracowaniu, dotyczy rozwoju wpływu inwestycji w SSE na dysproporcje w rozwoju regionalnym kraju. Jest to kwestia na tyle istotna, ponieważ wiele państw doprowadza do tego, że SSE stają się rajami gospodarczymi w porównaniu z resztą kraju. Tak właśnie się stało w przypadku stref ekonomicznych w Chinach i Indiach. Fantastyczny rozwój tych regionów w obu państwach budzi zazdrość, ale czy w długim okresie powstanie SSE spełni swoją rolę – rozruszania gospodarki i przyciągnięcia szerokiego strumienia nowych inwestycji. Na przykładzie tych dwóch krajów można mieć wątpliwości, gdyż tam różnice w jakości gospodarowania pomiędzy SSE, wybranymi obszarami i resztą kraju tylko się pogłębiają. Rozwój gospodarczy reszty kraju nie „ciągnie” za strefami.

Wydaje się, że ten problem, istotny w innych krajach, w Polsce raczej nie stanowi niebezpieczeństwa. Wiąże się to z kilkoma aspektami, a mianowicie:

⁵ N. Stern, *Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?*, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, 1999, s. 16.

- SSE zostały ustanowione na obszarach zagrożonych strukturalnym bezrobociem, często o wyższej niż reszta kraju stopie bezrobocia i ubóstwa;
- rozbudowa infrastruktury transportowej w Polsce, czyni wiele obszarów równie atrakcyjnych dla przemysłu, jak SSE, ze względu na swoje położenie;
- w stosunku do wachlarza możliwej działalności gospodarczej, w polskich SSE relatywnie niewiele branż i sektorów może podjąć działalność; nie ma tutaj mowy o szybkim wyjściu z inwestycji i kilkudziesięciu procentowym zwrocie na kapitale w ciągu roku; inwestycja w SSE jest rodzajem „nagrody” za chęć ponoszenia ryzyka lub za przeniesienie produkcji z innej części świata do Polski.

W Polsce inwestycje w SSE rozwinęły się w okresie, gdy fundamenty ustroju gospodarczego były już nienaruszalne, dzięki czemu nadzór i przemysłana polityka państwa pozwoliły na uniknięcie nieoczekiwanych zjawisk gospodarczych i społecznych, które to mogłyby spowodować poważne konsekwencje.

4. ZGODNOŚĆ FUNKCJONOWANIA SSE Z PRAWEM UNIJNYM

Pod naciskiem Unii Europejskiej zostały znacznie ograniczone ulgi podatkowe dla firm, inwestujących w specjalnych strefach ekonomicznych. Lokowanie tam działalności nadal jest jednak opłacalne. W pierwszych latach funkcjonowania strefy były bardzo hojne dla inwestorów. Ustawa gwarantowała im 10-letnie zwolnienie od podatku dochodowego i zredukowanie go o połowę przez kolejnych 10 lat. Dawała też zwolnienie z podatku od nieruchomości.

Strefy od początku nie podobały się Unii Europejskiej. Były jedną z najtrudniejszych kwestii w negocjacjach w sprawie wejścia Polski do Wspólnoty. Komisja Europejska podkreślała, że polska ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych jest niezgodna z prawem wspólnotowym, narusza zasady równej konkurencji. Uważała, że ponieważ ustawa weszła w życie już po zawarciu w 1992 r. układu stowarzyszeniowego, nie powinna wywierać skutków prawnych. Oznaczałoby to, że inwestorzy nie nabyli praw do zwolnień podatkowych, a więc nieuzasadnione są ich protesty o odebranie im czegoś, czego i tak nie posiadają.

Pod naciskiem UE w 2001 r. Polska wprowadziła nowe zasady, zgodne z tymi obowiązującymi we Wspólnocie. Firmy, wchodzące do stref, od tego czasu zwalniane są z podatku dochodowego całkowicie, ale tylko do kwoty równowartości maksymalnie 50% (40% w Krakowskim Parku Technologicznym) nakładów, przeznaczonych na inwestycje i stworzenie nowych miejsc pracy. Zachowano jednocześnie możliwość zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz wprowadzono możliwość zwolnienia z podatku od środków

transportu. Minimalny poziom inwestycji, uprawniającej do zezwolenia na działalność w SSE, wynosi 100 tys. EUR. Strona polska w stanowisku negocjacyjnym, przedstawionym w 1999 r., wystąpiła o zachowanie ulg dla firm już działających w strefach. UE nie zgodziła się na to. Ostatecznie w 2002 r. ustalono:

- okresy przejściowe dla małych oraz średnich przedsiębiorstw, odpowiednio do 2011 i 2010 r.;

- zwiększono do 75% kosztów inwestycji pułap pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorstw, które uzyskały zwolnienia na działalność w specjalnych strefach ekonomicznych do końca 1999 r. oraz do 50% dla inwestorów, którzy uzyskali to zezwolenie w trakcie roku 2000;

- pułap pomocy dla przedsiębiorstw z sektora motoryzacyjnego ustalono na poziomie 30% kosztów inwestycji.

Wiekłość dochodu, podlegającego zwolnieniu od podatku, oblicza się indywidualnie dla każdego przedsiębiorcy, uwzględniając założone przez niego parametry planowanej działalności oraz maksymalną intensywność pomocy regionalnej, przysługującej w regionie, w którym ustanowiono strefę. Niektóre kategorie działalności gospodarczej (różne dla każdej ze stref) zostały wyłączone z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na działalność w specjalnej strefie ekonomicznej. Przedsiębiorcy ci nie nabywają jednak prawa do ulg i preferencji przewidzianych dla inwestorów, działających na podstawie zezwolenia. Wprowadzenie nowych zasad zmniejszyło zainteresowanie inwestowaniem w strefach, mimo że wciąż pozostaje tam sporo wolnych terenów. Na przykład w Kętrzyńsko-Słubickiej SSE jest do zagospodarowania 76% ogólnej powierzchni gruntów objętych strefą, w Legnickiej SEE – 55%, w Suwałskiej SSE – 50%, a Katowickiej SSE – 42%.

Przyczyna wyhamowania inwestycji w SSE leży jednak nie tylko w zmianach dostosowawczych do przepisów Unii Europejskiej. Spadek tempa lokowania nowych inwestycji w obszarach SSE w minionych 3 latach, to przede wszystkim efekt światowej recesji gospodarczej. Zmniejszenie nakładów na nowe inwestycje jest typowym zachowaniem firm w takiej sytuacji. Istotna z punktu widzenia inwestorów okazała się też konieczność dostosowania SSE do przepisów Unii Europejskiej. Jak każda zmiana ustalonych już reguł miała prawo wzbudzić ich niepokój. Teraz w dużej mierze od władz SSE zależy jakość polityki informacyjnej oraz elastyczność w podejściu do potrzeb inwestorów.

O ile w 2001 r., tj. pierwszym roku funkcjonowania nowych regulacji, w całym kraju obserwowany był zastój na terenie stref, o tyle rok 2002 i 2003 przyniósł wyraźne symptomy ożywienia. Może to oznaczać, że po okresie niepewności i wyczekiwania, są jednak zainteresowani możliwościami korzystania z pomocy publicznej, jakie stwarzają nowe przepisy. To, czego oczekują potencjalni inwestorzy, to stabilność regulacji prawnych. Strefy pozostaną więc w dalszym ciągu głównym narzędziem, pobudzającym rozwój gospodarczy w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem.

5. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W LICZBACH

W Polsce w chwili obecnej jest 14 specjalnych stref ekonomicznych. Zainwestowano w nich ponad 17 mld PLN (patrz tabela 3). W SSE zatrudnienie znalazło ponad 60 tys. osób. SSE dzielą się na kilkadziesiąt podstref, czyli obszarów mających uprawnienia SSE, należące organizacyjnie do wybranej strefy ekonomicznej. Każda strefa charakteryzuje się innymi wskaźnikami skuteczności działania, np. wskaźnik zagospodarowania terenów w Łódzkiej SSE wynosi 36%⁶. Aktualnie (luty 2004 r.) 36 inwestorów posiada ważne zezwolenia. Spośród nich 19 inwestorów rozpoczęło działalność produkcyjną (w 5 podstrefach: Łódź, Ozorków, Ksawerów, Zgierz, Tomaszów Mazowiecki). Całkowicie już zagospodarowano 2 podstrefy: Ozorków i Zgierz (zajęty przez inwestora jest również cały obszar podstrefy Sławno). Pozostałe strefy scharakteryzowano w tabeli 3.

Tabela 3. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce (stan na dzień 31.03.2004 r.)

Nazwa strefy	Liczba podstref	Stopień zagospodarowania	Liczba działających firm	Inwestycje w mln zł	Nowe miejsca pracy
Łódzka SSE	12	29,4%	20	2 400,0	2 758
„Euro-Park” Mielec SSE	1	72,7%	54	1 920,0	8 348
Katowicka SSE	4	51,2%	62	6 211,0	15 871
Legnicka SSE	1	52,8%	16	2 065,0	4 916
Wałbrzyska SSE „Invest Park”	1	48,6%	24	1 694,0	7 548
Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości	1	29,4%	15	94,0	1 552
Kostrzyńsko-Słubicka SSE	4	38,9%	14	661,0	1 288
Słupska SSE	4	31,3%	14	83,0	926
SSE „Starachowice”	6	50,2%	26	171,0	1 873
Tarnobrzeska SSE „Euro-Parka Wisłosan”	4	42,3%	49	513,0	7 171
Pomorska SSE	8	70,7%	22	715,0	4 924
Warmińsko-Mazurska SSE	6	21,0%	18	104,0	1 510
SSE „Krakowski Park Technologiczny”	3	31,9%	7	330,0	939
Suwalska SSE	1	67,1%	54	363	3 270

Źródło: Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy z października 2004, *Specjalne strefy ekonomiczne*, strony www poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych.

⁶ Źródło: ŁSSE, stan na luty 2004 r.

Dane zamieszczone w tabeli 3 wskazują, że nie wszystkie strefy rozwijają się równomiernie. Strefy: łódzka, katowicka, mielecka, wałbrzyska czy legnicka mogą się pochwalić inwestycjami wielomiliardowymi, a także przyciągnięciem do siebie międzynarodowych koncernów, dających jednorazowo pracę dużej liczbie osób.

Funkcjonowanie przedsiębiorstwa w SSE w Polsce uważam za rozsądną alternatywę w polityce gospodarczej państwa. Stworzone warunki gospodarcze funkcjonowania w SSE stanowią równowagę pomiędzy korzyściami dla inwestora oraz korzyściami dla społeczeństwa i państwa. Można stwierdzić, że w warunkach polskich SSE spełniły pokładane w nich nadzieje; spowodowało to, że polska gospodarka jest konkurencyjna dla specjalnych (globalnych) inwestorów, pozwala się szybciej rozwijać krajowym przedsiębiorstwom, a także przynosi korzyści dla budżetu państwa i nie powoduje widocznych szkód, niekonkurencyjnymi warunkami funkcjonowania przedsiębiorstw.

Radosław Pastusiak

**SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND
- INSTRUMENT OF ECONOMIC POLICIES**

(Summary)

Main goal of this articles is to describe influence special conditions created in Special Economic Zones to the efficiency of polish companies and compare with company in running business outside SEZ. SEZ were created in Poland in 1994, when established Special Economics Zones Act. Now function 17 SEZ in Poland. Region which would like to created SEZ had to perform conditions like this:

- structural unemployment area;
- develop right infrastructure.

SEZ was created because:

- develop selected sectors of economy;
- decrease unemployment;
- increase export.

Companies investing in SEZ have some privileges:

- fiscal-tax reductions;
- higher rate of amortisation;
- reductions in social security payments if employ new workers;
- reductions of local tax;
- public financial help;
- duty reductions;
- administrative help.

Running a business in SEZ in my opinion it is profitable alternative in government economic politics. Conditions in SEZ are balanced between advantages for investor, society and government. In Poland SEZ initiated economy growth and created polish economy competitive for international (global) companies.