

PIOTR HAJDUGA

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KIERUNKI ROZWOJU SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE DO 2020 R.

Abstract: Directions of Development of Special Economic Zones in Poland to 2020.

The political transformation of Polish economy had significant influence on the targets and methods of shaping socio-economic sphere of the state. One of the basic issues, whose solution was of key importance in economic policy of the state, was the phenomenon of increasing polarization both in the regional and state dimension. Among different elements of the regional policy which was conducted on the national level were special economic zones. However, the effectiveness of the instrument is difficult to assess and it is strongly affected by changeable law regulations and economic fluctuations.

Main aim of this paper is presenting the directions of development of special economic zones in Poland to the year 2020. Special economic zones, which can be found in many countries, are used to attract new investors. It has been said that if there were more effective ways of attracting investors it would not be necessary to create privileged areas in many countries in relation to the rest of their territory. In spite of including SEZs into a group of important factors which influence the regional development of Poland, their existence and rules of their functioning have been the subject of discussions in the negotiations with the European Union.

Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne wywierają duży wpływ na gospodarkę regionu, w którym funkcjonują. Z tego też względu są istotnym narzędziem walki ze słabościami polskiego przemysłu, a w niektórych regionach okazują się siłą napędową rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary uprzywilejowane stały się w ostatnich latach jednym z najważniejszych mechanizmów przyciągania inwestycji do Polski. Od początku funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych do końca 2010 r. przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości 73,2 mld zł. Absorpcja kapitału przebiegała jednak z różną siłą w poszczególnych regionach kraju.

Nowelizacja *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*¹, która weszła w życie 4 sierpnia 2008 r. przyczyniła się do dalszego rozwoju obszarów uprzywilejowania inwestycyjnego w Polsce – głównie za sprawą zwiększenia łącznej powierzchni wszystkich stref do 20 tys. ha, co w konsekwencji umożliwiło przedsiębiorcom wybór dogodnej lokalizacji pod nowe inwestycje.

W związku z nowymi uregulowaniami w zakresie stref ekonomicznie uprzywilejowanych oraz wydłużeniem okresu ich funkcjonowania do 31 grudnia 2020 r., Rada Ministrów przyjęła w styczniu 2009 r. dokument, przygotowany przez Ministra Gospodarki, pt. *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*².

Celem prezentowanego opracowania jest przedstawienie kierunków rozwoju obszarów uprzywilejowania inwestycyjnego w Polsce do 2020 r., których realizacja ma się przyczynić do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów kraju, eksponowanych w ramach *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*.

1. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce – ogólne informacje

Institucję specjalnej strefy ekonomicznej wprowadziła w polskie realia gospodarcze *Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*³. Cytowany akt prawny definiuje *specjalną strefę ekonomiczną* jako „wyodrębnioną zgodnie z przepisami *Ustawy*, niezamieszkałą część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą”⁴. Oznacza to, że podmioty zlokalizowane w obrębie stref, spełniające warunki w zakresie wielkości nakładów inwestycyjnych i/lub utworzonych nowych miejsc pracy, mogą korzystać z pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku dochodowego (CIT – od osób prawnych lub PIT – od osób fizycznych, w zależności od formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej) oraz podatku od nieruchomości (decydują o tym władze gminy).

Główną ideą tworzenia tego rodzaju stref ekonomicznie uprzywilejowanych w Polsce było dążenie do złagodzenia skutków bezrobocia strukturalnego w wybranych regionach kraju przez skierowanie tam nowych inwestycji za pomocą pakietu zachęt finansowych.

W zaakceptowanych przez Radę Ministrów *Założeniach ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w latach 1996-1997* (a następnie w latach 1997-2000) przyjęto następujące kryteria wyboru lokalizacji specjalnych stref ekonomicznych⁵:

¹ *Ustawa* (2008).

² *Koncepcja rozwoju...* (2009).

³ *Ustawa* (1994).

⁴ *Ibidem*, art. 2.

⁵ Ofiarska (2000), s. 67.

- potrzeby restrukturyzacyjne regionu, gdzie podejmowanie i rozwój nowych rodzajów działalności gospodarczej otwiera możliwości przepływu zatrudnienia z sektorów wymagających restrukturyzacji;
- złagodzenie regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz perspektywy ukształtowania bazy dla ekspansji gospodarczej w kierunku wschodnim;
- perspektywy funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych jako ośrodka dyfuzji wysokiej techniki.

Przyjęcie tych kryteriów wynikało z potrzeby rozwiązania problemów występujących w skali ogólnospołecznej, a nie tylko łagodzenia skutków lokalnego bezrobocia. Główną przesłanką tworzenia polskich specjalnych stref ekonomicznych było dążenie do zagospodarowania niektórych przedsiębiorstw i regionów wyposażonych w infrastrukturę techniczną, w wykwalifikowaną kadrę, a także określone zaplecze produkcyjne, jak hale produkcyjne, magazyny, bocznice kolejowe, bazy transportowe itp.

Ustanawiając specjalne strefy ekonomiczne w Polsce zakładano, że będą one służyć zarówno realizacji celu w postaci przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez⁶:

- 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.

Takie sformułowanie celów stawianych przed specjalnymi strefami ekonomicznymi sugeruje, że powinny one być instrumentem realizacji polityki przemysłowej w zakresie rozwoju określonych branż przemysłowych, transferu nowoczesnych technologii oraz wspierania produkcji proeksportowej, ale też istotnym instrumentem polityki regionalnej⁷.

Cele ogólne tworzenia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, określone w *Ustawie z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*, konkretyzuje Rada Ministrów w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia danej strefy oraz minister właściwy do spraw gospodarki w rozporządzeniu ustalającym jej plan działania. Mimo że ustawodawca sformułował kilka celów tworzenia specjalnych stref ekonomicznych, w praktyce jednak, przy pogłębianiu nierównomiernego rozwoju gospodarczego kraju, na plan pierwszy wysuwa się cel polegający na przeciwdziałaniu

⁶ *Ustawa* (1994), art. 3.

⁷ Bazydło, Smętkowski (2000), s. 35-36.



Ryc. 1. Lokalizacja poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych na terytorium Polski

Źródło: <http://www.invest-park.com.pl> z dnia 28.05.2010.

bezrobociu – szczególnie w regionach, gdzie bezrobocie ma charakter strukturalny, ale istnieją warunki pozwalające na pozyskanie odpowiednich inwestycji. Z pierwszych doświadczeń polskich wynika, że ustanowienie poszczególnych stref było uzasadnione przede wszystkim koniecznością ograniczenia bezrobocia strukturalnego i zapobieżenia dalszej eksploatacji tego procesu, rozwiązania problemu restrukturyzacji branż przemysłów lokalnych (zwłaszcza ochroną przed negatywnymi, często nieuniknionymi skutkami restrukturyzacji), sfinalizowania ważnych kontraktów wieloletnich o strategicznym dla państwa znaczeniu ekonomicznym i technicznym oraz racjonalnego wykorzystania dostępnych zasobów na terenie strefy i w regionie⁸.

Polskie specjalne strefy ekonomiczne nie mają wielowiekowych tradycji. Najstarsze z nich liczą niewiele ponad 15 lat, jednak ich szybki rozwój sprawił, że wywarły znaczny wpływ na regiony, w których funkcjonują.

Jako pierwsza została utworzona 5 września 1995 r. SSE Euro-Park Mielec, która była wzorowana na irlandzkiej eksportowej strefie przetwórczej w Shannon. Kolejne dwie specjalne strefy ekonomiczne powstały rok później. 18 czerwca 1996 r. ustanowiono strefę katowicką, zaś 25 czerwca – strefę suwalską. Rok 1997 okazał się

⁸ Lizińska, Kisiel (2008), s. 13-14.

czasem niezwykle „urodzaju” obszarów uprzywilejowanych. Od kwietnia do października 1997 r. powołano do życia 14 specjalnych stref ekonomicznych. W pierwszej połowie roku utworzono strefy: legnicką, łódzką i wałbrzyską. Pod koniec roku powstało kolejnych 11 stref ekonomicznych: kostrzyńsko-słubicka, słupska, tarnobrzaska, starachowicka, tczewska, warmińsko-mazurska, częstochowska, żarnowiecka, kamiennogórska oraz mazowiecka (Technopark w Modlinie) i krakowska (działająca w postaci parku technologicznego)⁹. W 2000 r. na terenie kraju funkcjonowało 17 specjalnych obszarów uprzywilejowanych. Brak zainteresowania inwestorów był przyczyną likwidacji strefy częstochowskiej w marcu 2001 r. Podobny los spotkał strefę mazowiecką. W lipcu 2001 r. połączono strefę tczewską z żarnowiecką tworząc strefę pomorską. Wyżej wymienione zmiany doprowadziły do zmniejszenia liczby stref w Polsce, których obecnie jest 14 (por. ryc. 1).

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. polskie specjalne strefy ekonomiczne, a dokładniej działające w ich ramach podstrefy, były zlokalizowane na terenie 135 miast i 192 gmin o łącznej powierzchni 14 106,82 ha zagospodarowanej w 62,3%. Na koniec 2010 r. nakłady inwestycyjne w strefach ekonomicznie uprzywilejowanych wyniosły łącznie 73,2 mld zł, a na obszarze wszystkich stref pracowało ogółem 225 289 osób.

2. Podstawy prawne regulujące działalność specjalnych stref ekonomicznych

Zasady i warunki inwestowania na terenie stref ekonomicznie uprzywilejowanych w Polsce zostały pierwotnie określone we wspomnianej już wcześniej *Ustawie z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*. Na mocy tego aktu prawnego przedsiębiorca posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze danej strefy był uprawniony do całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego, odpowiednio na zasadach określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT)¹⁰ lub w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT)¹¹, przez pierwsze dziesięć lat prowadzenia działalności i pięćdziesięcioprocentowego zwolnienia przez następne lata, aż do końca istnienia strefy, a także przysługiwało mu zwolnienie z podatku od nieruchomości. Przyznanie powyższych przywilejów podmiotom gospodarczym zlokalizowanym w obrębie stref zdecydowanie poprawiło ich sytuację finansową przez redukcję kosztów, które w innych warunkach musiałyby zostać poniesione. Jednocześnie zastosowany w specjalnych strefach ekonomicznych system wsparcia nowych inwestycji nie był zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej, a przede wszystkim ze wspólnotową polityką konkurencji.

⁹ Hajduga (2005), s. 150.

¹⁰ *Ustawa* (1991).

¹¹ *Ustawa* (1992).

Komisja Europejska jednoznacznie stwierdziła, że zasady działania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce były niezgodne zarówno z *acquis communautaire*, jak i z postanowieniami Układu Europejskiego. Niezbędne było więc dostosowanie przepisów określających funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych do wymogów prawa międzynarodowego. Pierwszym krokiem w tym kierunku była nowelizacja *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 16 listopada 2000 r.*¹² harmonizująca prawo o specjalnych strefach ekonomicznych z prawem unijnym, obowiązująca inwestorów, którzy uzyskali zezwolenie po 1 stycznia 2001 r. Wraz z nowelizacją *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, która wyeliminowała możliwość uzyskania pomocy eksportowej, weszła w życie *Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*¹³, wprowadzająca m.in. zasadę kumulacji pomocy publicznej oraz ograniczeń pomocy tzw. sektorom wrażliwym. Jednocześnie *Ustawa z 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw* zachowała dotychczas obowiązujący (ówczesny – nielimitowany przepisami o pomocy publicznej) system zwolnień i preferencji podatkowych, ale tylko dla podmiotów, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze danej strefy przed 1 stycznia 2001 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji. Cytowana *Ustawa* wprowadziła dualizm zasad stosowanych w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność w obrębie specjalnych stref ekonomicznych. W zależności bowiem od daty uzyskania przez danego inwestora zezwolenia, tzn. od tego, czy miało to miejsce przed 1 stycznia 2001 r. czy też po, zwolnienia podatkowe przysługiwały na starych zasadach lub też poddawane były ograniczeniom ze strony unijnych przepisów dotyczących pomocy publicznej¹⁴.

Kolejnym krokiem w celu dostosowania polskiego prawa do wymogów stawianych przez prawo unijne była nowelizacja *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2 października 2003 r.*¹⁵, która wprowadziła do *Ustawy* postanowienia Traktatu Akcesyjnego (TA) oraz uchyliła art. 5 *Ustawy z 16 listopada 2000 r.*, mówiący, że inwestorzy, którzy przed 1 stycznia 2001 r. uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze danej strefy, mogli korzystać z ówczesnego, nielimitowanego przepisami o pomocy publicznej systemu zwolnień podatkowych.

Dzięki dwóm nowelizacjom *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z lat 2000 i 2003*, na terenach stref ekonomicznie uprzywilejowanych w Polsce funkcjonuje kilka grup podmiotów gospodarczych, które różnią zasady udzielania pomocy publicznej, a mianowicie¹⁶:

- grupa małych i średnich przedsiębiorców mająca zezwolenia wydane do końca 2000 r.,

¹² *Ustawa* (16 listopada 2000).

¹³ *Ustawa* (30 czerwca 2000).

¹⁴ Litwińczuk (2006), s. 324.

¹⁵ *Ustawa* (2003).

¹⁶ *Specjalne strefy ekonomiczne...* (2005), s. 3.

- grupa dużych przedsiębiorców mających zezwolenia wydane do końca 1999 r.,
- grupa dużych przedsiębiorców mających zezwolenia wydane w 2000 r.,
- grupa dużych przedsiębiorców z sektora motoryzacji mających zezwolenia wydane do końca 2000 r.,
- pozostali przedsiębiorcy, prowadzący działalność gospodarczą na obszarze danej strefy od 1 stycznia 2001 r. na nowych, zmienionych warunkach, tj. w obrębie unijnego prawa o pomocy publicznej.

Zakładając, że małe i średnie przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze danej strefy przed 1 stycznia 2001 r.¹⁷ mają niewielki wpływ na wymianę handlową między Polską a Wspólnotą Europejską, w związku z czym pomoc dla nich nie zniekształca w istotny sposób warunków konkurencji, w *Ustawie z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* zapisano, że podmioty te zachowują prawo do zwolnień podatkowych określonych w art. 12 *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 1994 r.* w brzmieniu z 31 grudnia 2000 r., a więc prawo do stuprocentowego zwolnienia bez limitu określającego górny pułap pomocy względem kosztów inwestycji w okresach:

- do 31 grudnia 2011 r. – jeżeli inwestor był w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy¹⁸ małym przedsiębiorcą,
- do 31 grudnia 2010 r. – jeżeli inwestor był w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy średnim przedsiębiorcą.

Komisja Europejska wymagała znacznie większego ograniczenia przywilejów dla dużych firm ze względu na ich ogromny wpływ na konkurencję na rynku. Dochody uzyskane przez duże przedsiębiorstwa z działalności gospodarczej prowadzonej w obrębie strefy na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2001 r. zostały zwolnione z podatku dochodowego w zakresie ustalonym w art. 12 *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 1994 r.*, przy czym maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy publicznej wyniosła¹⁹:

- 75% kosztów inwestycji poniesionych do 31 grudnia 2006 r. – dla przedsiębiorców prowadzących działalność²⁰ na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2000 r.,

¹⁷ Zasady udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenia przed 1 stycznia 2001 r. określa Traktat Akcesyjny w rozdziale 5 zatytułowanym „Polityka konkurencji” (załącznik XII).

¹⁸ To jest 1 maja 2004 r., który jest dniem uzyskania przez Rzeczypospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (art. 12 omawianej *Ustawy*). Jeżeli mały lub średni przedsiębiorca jest osobową spółką handlową albo spółką cywilną, uprawnienia podatkowe przysługują w okresie ważności zezwolenia wspólnikom tej spółki.

¹⁹ Jeżeli duży przedsiębiorca jest osobową spółką handlową albo spółką cywilną, uprawnienia podatkowe przysługują w okresie ważności zezwolenia wspólnikom tej spółki. W takiej sytuacji maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy publicznej, o której mowa, ustala się: a) odrębnie w odniesieniu do każdego wspólnika tej spółki proporcjonalnie do wielkości jego udziału w zyskach spółki, b) z uwzględnieniem wielkości pomocy publicznej otrzymanej przez tę spółkę.

²⁰ Poza działalnością w sektorze motoryzacyjnym.

- 50% kosztów inwestycji poniesionych do 31 grudnia 2006 r. – dla przedsiębiorców prowadzących działalność²¹ na podstawie zezwolenia wydanego między 1 stycznia a 31 grudnia 2000 r.

Osobno potraktowano firmy działające w sektorze motoryzacyjnym, uznawanym za tzw. sektor wrażliwy. Maksymalna wielkość pomocy publicznej w formie zwolnień podatkowych wyniosła 30% kosztów inwestycji poniesionych do 31 grudnia 2006 r., co i tak było pułapem wyższym (ze względu na relatywnie niższy poziom PKB) niż w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie po 1 stycznia 2001 r. Prowadzenie działalności gospodarczej w obrębie stref według nowych zasad jest uwarunkowane odrębnymi przepisami o pomocy publicznej, które poddają wysokość przyznawanych przywilejów ograniczeniom wynikającym z zasad prawa wspólnotowego.

Przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie specjalnych stref ekonomicznych na podstawie zezwoleń wydanych po 1 stycznia 2001 r. mogą uzyskać pomoc regionalną z tytułu kosztów nowej inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, w postaci ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) lub ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).

Od 1 stycznia 2007 r. w Polsce obowiązuje nowa mapa pomocy regionalnej przyjęta na lata 2007-2013. Zgodnie z nią, maksymalna intensywność regionalnej pomocy inwestycyjnej liczona jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto (EDB) do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą (z zastrzeżeniem §4 ust. 2 i 3 *Rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia (2008)*) przedstawia się następująco²²:

- 50% zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) lub podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) można uzyskać w przypadku inwestycji zrealizowanych na obszarach należących do woj.: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, małopolskiego, lubuskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego;
- 40% – na terenach należących do woj.: pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, śląskiego, a w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. także na obszarze należącym do woj. mazowieckiego, z wyłączeniem miasta stołecznego Warszawy;
- 30% – na terenie należącym do miasta stołecznego Warszawy oraz w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. również na obszarze całego woj. mazowieckiego.

Dopuszczalna wysokość pomocy regionalnej, jaką mogą uzyskać przedsiębiorcy uzależniona jest od lokalizacji inwestycji, wysokości nakładów inwestycyjnych lub kosztów zatrudnienia nowych pracowników, a także od wielkości przedsiębiorstwa ubiegającego się o zwolnienie podatkowe. Mikro- i małe przedsiębiorstwa mają podwyższone

²¹ *Ibidem.*

²² *Rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej...* (2008), §4 ust. 1.

progi dopuszczalności pomocy publicznej o 20 pkt proc. EDB, zaś średnio o 10 pkt proc. EDB, w stosunku do maksymalnej intensywności pomocy określonej dla poszczególnych obszarów, przy czym projekt inwestycyjny nie może przekraczać 50 mln euro.

3. Perspektywy rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Od 30 grudnia 2008 r. weszły w życie dwa rozporządzenia Rady Ministrów nadające kierunek rozwoju obszarów uprzywilejowania inwestycyjnego, w sprawie:

- kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną²³,
- pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych²⁴.

W związku z nowymi uregulowaniami w zakresie stref ekonomicznie uprzywilejowanych oraz wydłużeniem okresu ich funkcjonowania do 31 grudnia 2020 r. uznano, że właściwe jest opracowanie *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*. Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 27 stycznia 2009 r.

Podstawowym celem *Koncepcji* było wskazanie kierunków dalszego rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, których realizacja ma się przyczynić do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów kraju²⁵.

Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych dotyczy sposobu zagospodarowania „nowej” puli gruntów, tj. 8 tys. ha utworzonych *Ustawą z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, 150 ha pozostałych do wykorzystania ze „starej” puli 12 tys. ha oraz puli gruntów, która powstanie w przyszłości po ewentualnym wyłączeniu mało atrakcyjnych inwestycyjnie terenów ze stref ekonomicznie uprzywilejowanych²⁶.

W *Koncepcji* przedstawiono zasady włączania do specjalnych stref ekonomicznych nowych terenów należących do zarządzającego strefą, Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego, a także kryteria, według których oceniane będą projekty inwestycyjne lokowane na tych obszarach włączonych do stref po 1 stycznia 2009 r. Uznano, że głównym celem włączania nowych terenów do stref ekonomicznie uprzywilejowanych jest wspieranie nowych inwestycji realizujących politykę zrównoważonego rozwoju rozumianego jako rozwój społeczno-gospodar-

²³ *Rozporządzenie w sprawie kryteriów...* (2008).

²⁴ *Rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej...* (2008).

²⁵ *Koncepcja rozwoju...* (2009), s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 12.

Tabela 1

Zasady i kryteria włączania do specjalnych stref ekonomicznych nowych terenów należących do zarządzającego strefą:

Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego począwszy od 2009 r.

Kryterium	Opis
Innowacyjności	Przedsiębiorca zainteresowany realizacją nowej inwestycji na terenie strefy na podstawie tego kryterium potwierdza jego spełnienie opinią co najmniej jednej jednostki naukowej polskiej lub z krajów UE, merytorycznie powiązanej z danym sektorem. Ekspertyzy zagranicznych ośrodków naukowych powinny być przedstawione w tłumaczeniu na język polski.
Sektorów priorytetowych	<p>Za priorytetowe uznano branże cechujące się przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wyższym udziałem wydatków na badania i rozwój (B+R) w wartości finalnej (wskaźnik intensywności wydatków na B+R szacowany jest zarówno w odniesieniu do całych branż czy dziedzin przemysłu, jak i do poszczególnych wyrobów czy grup wyrobów); • wysokim poziomem zatrudnienia personelu naukowo-technicznego; • technologiami zawartymi w patentach i licencjach; • strategiczną współpracą z innymi firmami o wysokich technologiach i ośrodkami naukowymi; • szybkim procesem „dewaluacji” opracowywanych i stosowanych technologii; • wysokim poziomem rotacji wyposażenia technicznego, koniecznością dużych nakładów kapitałowych. <p>Za priorytetowe uznaje się inwestycje realizowane na terenie specjalnych stref ekonomicznych w następujących sektorach: motoryzacyjnym, lotniczym, elektronicznym, maszynowym, biotechnologii, chemii małotonażowej, działalności badawczo-rozwojowej, nowoczesnych usługach (informatyczne, rachunkowo-księgowo i doradztwo podatkowe, badania i analizy techniczne, centra telefoniczne) oraz przemyśle produkującym urządzenia służące do wytwarzania paliw i energii ze źródeł odnawialnych.</p>
Wspierania rozwoju klastrów, parków przemysłowych i technologicznych	<p>Przez <i>klaster</i> rozumie się przestrzenną i sektorową koncentrację podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności z udziałem co najmniej dziesięciu przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych rozbudowaną siecią relacji o formalnym i nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy.</p> <p>Podmioty lub przedsiębiorcy wchodzący w skład klastra muszą posiadać siedzibę, a w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną – miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^a.</p> <p>Z doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych wynika, że korzystnym miejscem do powstawania klastra mogą być parki przemysłowe i technologiczne, a więc tym bardziej specjalne strefy ekonomiczne, dające firmom możliwość uzyskania pomocy publicznej.</p>

<p>Stopnia uprzemysłowienia</p>	<p>Za wskaźnik obrazujący stopień uprzemysłowienia regionu przyjęto wartość produkcji sprzedanej przemysłu na 1 mieszkańca.</p> <p>Kryterium stopnia uprzemysłowienia uważa się za spełnione, gdy na włączonych terenach lokowane będą inwestycje o poniższych parametrach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • w powiecie, w którym produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca w powiecie (PSP) jest równa lub większa od 0,8 produkcji sprzedanej przemysłu na 1 mieszkańca Polski (PSPP) lecz nie większa niż 1,5 PSPP, przedsiębiorca zobowiąże się do poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 27 mln zł; • w powiecie, w którym PSP jest mniejsza od 0,8 PSPP lecz większa od 0,6 PSPP przedsiębiorca zobowiąże się do poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 18 mln zł; • w powiecie, w którym PSP jest równa lub mniejsza od 0,6 PSPP lecz większa od 0,3 PSPP przedsiębiorca zobowiąże się do poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 9 mln zł; • w powiecie, w którym PSP jest równe lub mniejsze od 0,3 PSPP przedsiębiorca zobowiąże się do poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 4,5 mln zł; • w powiatach, w których PSP jest równa lub większa od 150% PSPP to kryterium nie ma zastosowania.
<p>Stopy bezrobocia</p>	<p>Spełnienie kryterium ocenia się według stopy bezrobocia ogłaszanej przez Prezesa GUS na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego o dwa miesiące miesiąc, w którym zarządzający strefą ogłosił zaproszenie do przetargu lub rokowań na udzielenie zezwolenia.</p> <p>Kryterium stopy bezrobocia uważa się za spełnione, gdy na włączonych terenach lokowane będą inwestycje o poniższych parametrach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • w powiecie, w którym stopa bezrobocia jest równa lub niższa od średniej krajowej, przedsiębiorca zobowiąże się do utworzenia co najmniej 120 nowych miejsc pracy lub poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 35 mln zł; • w powiecie, w którym stopa bezrobocia jest wyższa od średniej krajowej lecz nie wyższa niż 130% średniej krajowej przedsiębiorca zobowiąże się do utworzenia co najmniej 70 miejsc pracy lub poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 25 mln zł; • w powiecie, w którym stopa bezrobocia jest wyższa od 130% średniej krajowej lecz nie wyższa niż 160% przedsiębiorca zobowiąże się do utworzenia co najmniej 50 miejsc pracy lub poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 13 mln zł; • w powiecie, w którym stopa bezrobocia jest wyższa od 160% średniej krajowej lecz nie wyższa niż 200% przedsiębiorca zobowiąże się do utworzenia co najmniej 25 miejsc pracy lub poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 2,5 mln zł; • w powiecie, w którym stopa bezrobocia jest wyższa od 200% średniej krajowej przedsiębiorca zobowiąże się do utworzenia co najmniej 15 miejsc pracy lub poniesienia kosztów kwalifikowanych inwestycji w wysokości co najmniej 1 mln zł.

Kryterium	Opis
Stopy bezrobocia	Ze względu na znacznie odbiegający stan rozwoju gospodarczego pięciu województw Polski Wschodniej od średniej krajowej, dla woj. świętokrzyskiego, podkarpackiego, podlaskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego obniża się parametry kryterium o 30%.

^a – Rozporządzenie (2006).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Koncepcja rozwoju...* (2009), s. 16-20.

czy, w którym następuje integrowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy²⁷.

Natomiast szczegółowe kryteria włączania gruntów będących własnością podmiotów innych niż wymienione wyżej określa *Rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*.

Zgodnie z *Koncepcją* na obszarach włączonych do stref uprzywilejowania inwestycyjnego po 1 stycznia 2009 r. i stanowiących własność zarządzającego strefą, Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego, mogą być lokowane inwestycje spełniające co najmniej jedno z poniższych kryteriów²⁸:

- innowacyjności,
- sektorów priorytetowych,
- wspierania rozwoju klastrów, parków przemysłowych i technologicznych,
- stopnia uprzemysłowienia,
- stopy bezrobocia.

Szczegółowy opis zasad i kryteriów włączania do stref nowych obszarów dla terenów stanowiących własność ww. podmiotów przedstawiono w tab. 1.

Powyższe postanowienia *Koncepcji* są zgodne z celami ustanowienia stref ekonomicznie uprzywilejowanych oraz środkami prowadzącymi do osiągnięcia tych celów. Dokument ten ma jednak charakter ogólny, gdyż nie zawiera podstawowych mierników realizacji celów, np. zakładanego wzrostu inwestycji wyrażonego w wartościach bezwzględnych lub procentach, co uniemożliwia zobiektywizowanie oceny realizacji zawartych w nim założeń²⁹.

Zakończenie

W świetle analizy dotychczasowego dorobku literatury przedmiotu oraz trwających dyskusji naukowych można stwierdzić, że instytucja specjalnej strefy eko-

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

²⁸ *Ibidem*, s. 15-16.

²⁹ *Informacja...* (2009), s. 62.

nomicznej w momencie jej tworzenia była trafnym pomysłem na leczenie ran związanych ze zmianą ustroju, miała pomóc w redukcji bezrobocia oraz za pomocą ulg i zwolnień podatkowych przyciągnąć inwestorów na obszary schyłkowe. Szybko okazało się jednak, że strefy ekonomicznie uprzywilejowane stały się przedmiotem przetargów różnych grup interesów. W konsekwencji, w wyniku czysto politycznych działań, instrument ten ulegał ciągłej ewolucji.

Instrument wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przekształcił się w efekcie w narzędzie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, co całkowicie zmieniło pierwotną ideę tworzenia tego typu obszarów uprzywilejowanych w Polsce. Prowadzi to do wniosku o braku konsekwentnej i przemyślanej polityki państwa wobec specjalnych stref ekonomicznych utworzonych po 1996 r.³⁰

Analiza *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* budzi pewne wątpliwości dotyczące wskazania sektorów uprawnionych do działalności w obszarach uprzywilejowania inwestycyjnego, czy uwarunkowań regionalnych, które nadal pozostawiają inwestorowi swobodę w wyborze miejsca lokalizacji. W konsekwencji, dodatkowa pula gruntów w skrajnym przypadku może być wykorzystana w całości na terenach o wysokim poziomie rozwoju. Dlatego też warto zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązań ograniczających taką swobodę przez wskazanie puli gruntów dla poszczególnych regionów kraju, czy sektorów, klastrów oraz motywujących przedsiębiorców do lokowania inwestycji na obszarach najbardziej pożądanym z punktu widzenia Polski.

Przedstawiona w opracowaniu problematyka jest bardzo szeroka i nie wyczerpuje w pełni zaprezentowanych wątków. Pełna weryfikacja zjawiska będzie bowiem możliwa do przeprowadzenia dopiero wtedy, gdy zakończy się określony czas funkcjonowania zastosowanego instrumentu polityki regionalnej. Obecnie już dzisiaj pytanie o przyszłość przedsiębiorców inwestujących na obszarach uprzywilejowanych otwiera nowy etap w historii badań nad specjalnymi strefami ekonomicznymi.

Literatura

- Bazydło A., Smętkowski M., 2000, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, E. Kryńska (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Domański B., Gwosdz K. (red.), 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995-2005*. Kraków.
- Hajduga P., 2005, *Specjalne strefy ekonomiczne i ich funkcjonowanie w obrębie dużych miast Polski*, [w:] *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, M. Łyszczak, K. Wilk (red.). Prace Naukowe AE, nr 1087, Wyd. AE, Wrocław.

³⁰ Domański, Gwosdz (2005), s. 35.

- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy, Bydgoszcz, grudzień, 2009.
- Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń, 2009.
- Litwińczuk H. (red.), 2006, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Lizińska W., Kisiel R., 2008, *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Ofiarska M., 2000, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*. Rozprawy i Studia, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi* (Dz.U. 2006, nr 226, poz. 1651 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 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 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwi objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną* (Dz.U. 2008, nr 224, poz. 1477 z późn. zm.).
- Specjalne strefy ekonomiczne, stan na 31 grudnia 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, marzec, 2005.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.).
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych* (Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600, tekst jednolity: Dz.U. 2007, nr 42, poz. 274 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (Dz.U. 2000, nr 60, poz. 704).
- Ustawa z 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 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* (Dz.U. 2003, nr 188, poz. 1840 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* (Dz.U. 2008, nr 118, poz. 746).
- <http://www.invest-park.com.pl> z 28.05.2010.