

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

W ubiegłym roku minęło dwadzieścia lat od uchwalenia w 1994 roku ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce. Powołanie specjalnych stref ekonomicznych wymuszone było zmieniającą się sytuacją polityczną, społeczną i gospodarczą naszego kraju. Po transformacji ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nasz kraj stanął w obliczu zapaści gospodarczej i stale powiększającego się bezrobocia. W celu zapewnienia pomocy w rozwoju tych części kraju, gdzie wspomniane problemy były największe, uchwalona została w 1994 roku ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Dzięki niej już 5 września 1995 roku, na wniosek wojewody rzeszowskiego, powstała pierwsza w Polsce Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec. Do 1997 roku powstało w Polsce siedemnaście specjalnych stref ekonomicznych. Obecnie funkcjonuje w naszym kraju czternaście stref, które swoim zasięgiem obejmują obszar 18 134 ha.

Przyczyny powstania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

W 1989 roku, kiedy w Polsce zapoczątkowano proces zmian zarówno społeczno-gospodarczych jak i politycznych powstała potrzeba utworzenia terenów uprzywilejowanych, które przybrały postać specjalnych stref ekonomicznych. Były one odpowiedzią na zmieniającą się sytuację nie tylko polityczną ale głównie gospodarczą naszego kraju. Polska w tym okresie została podzielona na obszary, w których po-

wstało ogromne zróżnicowanie rozwoju kraju pod względem przedsiębiorczości. Niektóre regiony kraju w sposób bardzo widoczny zaczęły podupadać pod względem gospodarczym. Gwałtownie rósł tam poziom bezrobocia, spadała produkcja. Pogłębiała się dysproporcja w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Polski. Zjawisko takie najbardziej widoczne było w regionach, gdzie przeważały funkcje przemysłowe. Do najbardziej zagrożonych wykluczeniem gospodarczym regionów, czy nawet pojedynczych miast, w tamtym okresie przede wszystkim zaliczyć należy:

- województwo wałbrzyskie, gdzie likwidowano górnictwo węgla kamiennego;
- województwo katowickie, gdzie następowała restrukturyzacja przemysłu hutniczego i górniczego;
- województwo łódzkie, gdzie z kolei likwidowano przemysł dziewiarski;
- województwo legnickie, gdzie w niedalekiej przyszłości miał zostać zapoczątkowany proces wygaszania przemysłu miedziowego;
- miasto Mielec, zdominowane przez pojedynczą branżę, którą był przemysł lotniczy;
- miasto Kamienna Góra, zdominowane przez przemysł lniarski¹.

Powstające w wymienionych regionach strefy ekonomiczne, oprócz stworzenia w nich korzystnych warunków podatkowych dla podmiotów gospodarczych podejmujących tam działalność, miały również wykorzystać istniejące na

¹ P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w latach 1995–2009*, Legnica 2001, s. 9.

tych terenach zaplecze przemysłowe i infrastrukturę likwidowanych zakładów².

Jednak nie tylko likwidacja dominujących i jednolitych rodzajów przemysłu miała wpływ na decyzję o powołaniu specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. W regionach, gdzie występował tradycyjnie niski poziom przedsiębiorczości, specjalne strefy ekonomiczne miały stworzyć korzystne i opłacalne dla inwestorów warunki do zakładania na ich terenach nowych zakładów. Takie były przyczyny powołania stref ekonomicznych: śląskiej, suwalskiej i warmińsko-mazurskiej.

Z kolei strefa suwalska i kostrzyńsko-ślubicka zostały powołane ze względu na swoje bliskie przygraniczne położenie. Jedną z przyczyn powołania technoparków modlińskiego i krakowskiego był pomysł połączenia ich z wyższymi uczelniami, zlokalizowanymi w pobliżu³.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej przyczyny powstawania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce wspomnieć należy, że głównym powodem ich powoływania była chęć przyciągnięcia na ich tereny inwestorów zarówno krajowych jak i zagranicznych poprzez stworzenie dla nich lepszych niż w innych regionach warunków do lokowania swoich kapitałów. Poprzez stworzenie lepszych podstaw prawnych do funkcjonowania podmiotów gospodarczych w specjalnych strefach ekonomicznych, chciano w Polsce zdynamizować ważne i kluczowe sektory działalności z punktu

² D. Golik, J. Kątnik-Prokop, *Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe* 2014, nr 166, s. 180.

³ P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w latach 1995–2009*, Legnica 2001, s. 9.

widzenia całej polskiej gospodarki w tak trudnym okresie jakim dla Polski była transformacja ustrojowa⁴.

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych

Specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniony administracyjnie zgodnie z przepisami ustawy niezamieszkały obszar części terytorium Rzeczypospolitej Polski, na którego terenie może być prowadzona działalność gospodarcza przez inwestorów. Działalność gospodarcza na tych wyodrębnionych terenach, zgodnie z zapisami ustawy jest prowadzona na preferencyjnych w stosunku do pozostałych regionów warunkach⁵.

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych definiuje specjalną strefę ekonomiczną jako „udane połączenie potrzeb inwestorów z potrzebami poszczególnych regionów, w których zostały utworzone”. Przedsiębiorca w SSE ma zapewnione ulgi podatkowe, a dodatkową korzyścią jest fakt, że może rozpocząć działalność na specjalnie przygotowanym, uzbrojonym terenie. Z drugiej strony wzmożone inwestycje przekładają się na przyspieszony rozwój gospodarczy polskich regionów, zmniejszone bezrobocie a także zwiększenie konkurencyjności naszej gospodarki⁶.

Powołanie każdej ze specjalnych stref ekonomicznych ma służyć przede wszystkim przyspieszeniu rozwoju gospodarczego tej części terytorium kraju, gdzie dana strefa powstaje. Zgodnie z artykułem trzecim ustawy o specjalnych

⁴ W. Nelec, A. Prusek, *Funkcje państwa i specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w zakresie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki*, Kraków 2006.

⁵ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 1994, nr 123, poz. 600, s. 1/11, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941230600>, dostęp 24 września 2014 r.

⁶ A. Kulikowska, *Specjalne strefy ekonomiczne impulsem do rozwoju regionalnego*, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, rok 14, nr specjalny/2010, s. 150.

strefach ekonomicznych, cele mają być realizowane przede wszystkim poprzez:

- 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 nie wykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej⁷.

Wzorców tworzenia zarówno samej ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych jak i wzoru do założenia i funkcjonowania pierwszej polskiej strefy w Mielcu należy szukać w Irlandii, a szczególnie w założonej w 1958 r. strefie w Shannon⁸.

Utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej poprzedza wydanie rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek Ministra Gospodarki, który wcześniej uzyskuje w tym temacie opinie Wojewody a także zgodę rady czy rad gmin, które są właściwe ze względu na miejsce powstania danej strefy.

⁷ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 1994, nr 123, poz. 600, s. 1/11, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19941230600>, dostęp 24 września 2014 r.

⁸ K. Gwosdz, W. Jarczewski, M. Huculak, K. Wiederman, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Założenia a praktyka* [w:] B. Domański, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Mielec 1995–2005, Mielec 2005, s. 18.

W takim rozporządzeniu określa się nazwę, teren i granicę powstającej strefy, okres, na jaki zakłada się strefę, rodzaje działalności gospodarczej na które nie będą udzielane zezwolenia w danej strefie, wielkość pomocy publicznej udzielanej w strefie, zwolnienia podatkowe.

Aby przedsiębiorca mógł rozpocząć działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej i równocześnie skorzystać z preferencyjnych warunków jej prowadzenia, musi uzyskać zezwolenie, które wydawane jest przez ministra do spraw gospodarki. W takim zezwoleniu określa się zarówno przedmiot działalności, wielkość zatrudnienia i wielkość inwestycji⁹.

Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej wydają spółki, które w wyniku przetargu zarządzają strefami. Z kolei zasady przetargu i sposób jego przeprowadzenia określają rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy, które to rozporządzenia wydawane są odrębnie dla każdej strefy. Spółki zarządzające strefami ponadto mają za zadanie ułatwiać kontakty inwestorów z lokalnymi władzami, przez co wspomagają procesy inwestycyjne, a także prowadzą działalność promującą specjalne strefy ekonomiczne¹⁰.

Tworzenie specjalnych stref ekonomicznych – procedury

Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonują na świecie już od kilkudziesięciu lat, a w Polsce już od dwudziestu lat. Tworzenie stref jest instrumentem gospodarczej polityki państwa w sensie ekonomicznym¹¹.

⁹ K. Przybyła, *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na kształtowanie się bazy ekonomicznej miast*, Wrocław 2010, s. 68.

¹⁰ *Specjalne strefy ekonomiczne. Raport z badania opinii wraz z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 4.

¹¹ T. Kubin, *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorstwom ze strony państwa* [w:] M. Kolczyński, W. Wojtasik (red.), *In-*

Podstawą tworzenia w Polsce specjalnych stref ekonomicznych jest ustawa z dnia 20 października 1994 r., która określa warunki i zasady inwestowania na terenie strefy i możliwe korzyści, jakie inwestorzy mogą osiągnąć lokując tam swoją działalność¹².

Jak już wspomniano, od 1995 r. utworzono w Polsce siedemnaście specjalnych stref ekonomicznych, a w 2001 r. ich liczba została ograniczona do czternastu, poprzez zlikwidowanie Technoparku Modlin i Częstochowskiej SSE oraz połączenie Żarnowieckiej SSE i Tczewskiej SSE w jedną Pomorską SSE¹³.

Cele tworzenia specjalnych stref ekonomicznych

Wszystkie powstałe w Polsce specjalne strefy ekonomiczne można podzielić na pięć grup, uwzględniając główny cel, dla osiągnięcia którego zostały utworzone.

Wspieranie rozwoju regionów – jako sposób restrukturyzacji byłych dużych okręgów przemysłowych:

- Katowicka SSE i Wałbrzyska SSE – restrukturyzacja przemysłu związanego z wydobyciem węgla kamiennego oraz z nim związanego przemysłu ciężkiego;
- Legnicka SSE – restrukturyzacja i dywersyfikacja przemysłu związanego z wydobyciem miedzi;

nowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce, Katowice 2010, s. 7.

¹² Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 1994, nr 123, poz. 600; Dz. U. 2007, nr 42, poz. 274 i 2008, nr 118, poz. 746.

¹³ J. Liszkowska, *Specjalne strefy ekonomiczne w procesie kształtowania kapitału ludzkiego* [w:] M. Kolczyński, W. Wojtasik (red.), *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*, Katowice 2010, s. 199.

- Tarnobrzeska SSE – restrukturyzacja monokultury przemysłu związanego z wydobyciem siarki;
- Mielecka SSE – likwidacja Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL – Mielec;
- Starachowicka SSE i Żarnowiecka SSE – zagospodarowanie niewykorzystanych terenów pozostałych po starych okręgach przemysłowych.

Przyspieszenie rozwoju regionalnego na terenach zafundowanych gospodarczo:

- Suwalska SSE;
- Warmińsko-Mazurska SSE;
- Słupska SSE.

Szansa na stworzenie i zagospodarowanie zaplecza badawczo-naukowego:

- Krakowski Park Technologiczny;
- Technopark – Modlin.

Rozwiązywanie problemów lokalnych, głównie przeciwdziałanie ciągle wzrastającej stopie bezrobocia:

- Częstochowska SSE;
- Tczewska SSE;
- Kamieniogórska SSE.

Wykorzystanie położenia przy granicy polskiej:

- Kostrzyńsko-Słubicka SSE;
- Suwalska SSE;
- Warmińsko-Mazurska SSE¹⁴.

Specjalnych strefy ekonomiczne w Polsce stały się atrakcyjnym miejscem do inwestowania przez zagranicznych inwestorów. Kapitał inwestycyjny pochodzi przede wszystkim z wysokorozwiniętych krajów Europy Zachodniej, Japonii

¹⁴ A. Bazydło, M. Smętkowski, A. Wieloński, *Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a przekształcenia strukturalne w przemyśle Polski*, Warszawa–Kraków–Rzeszów 2001, s. 141.

i USA. Z badań wynika, że taka sytuacja pod względem struktury kapitałowej ma miejsce nie tylko w Polsce, ale w większości stref ekonomicznych na całym świecie¹⁵.

Bilans dokonań SSE w Polsce

Przez dwadzieścia lat funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce Ministerstwo Gospodarki jest zobowiązane do opracowywania rok rocznie i publikowania „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych”. Ustawa z 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawiania Sejmowi informacji o realizacji ustawy wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. W skład takiego raportu wchodzi informacje zestawiane na koniec każdego roku o:

- lokalizacji i stopniu zagospodarowania każdej ze stref;
- efektach funkcjonowania stref z uwzględnieniem liczby udzielonych zezwoleń, utworzonych miejsc pracy a także wartości oraz struktury branżowej zrealizowanych inwestycji, a także krajów z których kapitał pochodzi;
- działalności spółek zarządzających strefami¹⁶.

Pod koniec maja całość informacji, już zatwierdzonej, jest zamieszczana na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.

¹⁵ R. Pastusiak, *Poziom rozwoju gospodarczego państwa a wykorzystanie specjalnych stref ekonomicznych, analiza na przykładzie Polski*, Łódź 2011, s. 274.

¹⁶ Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na dzień 31 grudnia 2014 r., Warszawa 2015.

Z najnowszej informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z maja 2015 roku wynika, że:

- na koniec 2014 roku łączny obszar stref zwiększył się o 1 930,3 ha i obecnie zajmuje 18 134,0 ha, a średni stopień jego zagospodarowania to 61,6%;
- na koniec 2014 roku przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych posiadali 2 056 ważnych pozwoleń na jej prowadzenie;
- w 2014 roku skumulowana wartość inwestycji wyniosła prawie 102 mld zł, co oznacza wzrost o ponad 8,8 mld, to jest o 9,5% w stosunku do roku 2013;
- zatrudnienie na koniec 2014 roku wyniosło 296 tys. pracowników, a porównując do poprzedniego roku, liczba ta wzrosła o ponad 28 tys. osób, czyli o blisko 11%;
- kapitał zainwestowany w strefach w 74% pochodzi z sześciu państw: Polski, Japonii, USA, Włoch, Niemiec i Holandii;
- największy udział w inwestycjach – tj. 26% posiadają firmy z branży motoryzacyjnej, kolejno 10,2% producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych i 8,7% firmy produkujące wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych;
- na promocję specjalnych stref ekonomicznych spółki nimi zarządzające przeznaczyły blisko 8 mln zł, na budowę infrastruktury stref wydano 390 mln zł, z czego 25% to wkład spółek zarządzających, a pozostałe wydatki finansowane były przez gminy czy Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad¹⁷.

¹⁷ Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na dzień 31 grudnia 2014 r., Warszawa 2015.

Podsumowanie

Na świecie jest około 3 tys. specjalnych stref ekonomicznych i jej odpowiedników – np. obszarów wolnoctwowych, zlokalizowane są w 135 krajach.

Na koniec podsumujmy z jakich zwolnień i na jakich preferencyjnych warunkach obecnie prowadzą działalność inwestorzy, którzy zdecydowali się prowadzić swoją firmę właśnie w specjalnej strefie ekonomicznej.

Głównie jest to zwolnienie z podatku dochodowego, którego inwestor nie musi płacić nawet przez kilkanaście lat, do osiągnięcia pułapu pomiędzy 30–50% kosztów poniesionych na inwestycje, lub wydatków na płace dla pracowników w ciągu dwóch lat. Skala preferencji jest zróżnicowana w zależności od tego, gdzie dana strefa jest położona i wynika z mapy intensywności pomocy publicznej w Polsce. W najuboższych, najsłabiej rozwiniętych regionach jest on najwyższy.

Kolejnym zwolnieniem – jest zwolnienie z podatku od nieruchomości – zależy to jednak już od decyzji gminy, na terenie której położona jest dana strefa.

Ponadto inwestorom oferuje się tereny pod inwestycje, które są już uzbrojone, zapewniony jest do nich dojazd, a przede wszystkim są one dużo tańsze niż obszary poza strefą.

Na koniec należy podkreślić, że specjalne strefy ekonomiczne w znaczący sposób pozwoliły na podźwignięcie miast czy powiatów, gdzie w czasie przemian ustrojowych przemysł bardzo ucierpiał. Pozwoliło to na ograniczenie bezrobocia na wielu terenach. Zachęciło do inwestowania w naszym kraju wiele zagranicznych firm – przykładem mogą być tu takie koncerny jak General Motors, Michelin, Indesit czy Toyota. Oczywiście nie tylko zagraniczny kapitał jest

zlokalizowany w specjalnych strefach ekonomicznych, w 50% są to spółki z polskim kapitałem.

W 2014 roku polski rząd podjął decyzję o wydłużeniu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych o kolejne 6 lat – do 2026 roku. Według poprzedniej ustawy miały one funkcjonować co najwyżej do 2020 roku. W roku 2014 zostało dokonanych wiele zmian legislacyjnych w sprawach funkcjonowania stref ekonomicznych. 6 stycznia bieżącego roku weszła w życie nowelizacja ustawy, w której m.in. zawarto wiele zmian dotyczących udzielania i wygaszania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, zasad udzielania i dokumentowania pomocy publicznej, uporządkowano zasady kontroli przedsiębiorców.

Ponadto Rada Ministrów i Minister Gospodarki wydali łącznie 33 rozporządzenia dotyczące pomocy publicznej, przetargów, rokowań oraz zmieniające obszar i granice wszystkich czternastu specjalnych stref ekonomicznych.