

Danuta Miłaszewicz

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE JAKO NARZĘDZIE MODERNIZACJI GOSPODARKI

Wprowadzenie

Modernizacja rozumiana jako unowocześnienie, trwałe ulepszenie, uwspółcześnienie jest pojęciem przynależnym do różnych nauk społecznych, a nie wyłącznie do jakiejś jednej dyscypliny naukowej, ponieważ jako zjawisko jest procesem wielowymiarowym. Teoria modernizacji, wywodząca się z socjologii i rozumiana jako teoria zmiany oraz rozwoju społecznego, oznacza proces przemian prowadzących do powstania nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego. Będąc przedmiotem szczególnego zainteresowania naukowców i polityków od ponad pół wieku, teoria modernizacji wyraża przekonanie, że rozwój gospodarczy i uprzemysłowienie prowadzą bezpośrednio do pozytywnych zmian społecznych i politycznych. Modernizacja gospodarki oparta na uprzemysłowieniu wspiera rozwój gospodarczy poprzez wzrost zasobności materialnej, a zatem zapoczątkowane przez państwo w ramach polityki ekonomicznej na płaszczyźnie gospodarczej procesy rozwoju przenoszone mogą być na inne wymiary egzystencji danego społeczeństwa.

Modernizacja gospodarki może być realizowana w różny sposób w zależności od występujących w niej luk i barier rozwoju. Za jedną z najważniejszych barier rozwoju polskiej gospodarki na początku okresu transformacji uznano brak nakładów inwestycyjnych wystarczających na dokonanie koniecznych przemian struk-

turalnych w gospodarce i przeciwdziałanie niekorzystnym ich skutkom w postaci likwidowanych miejsc pracy. Narzędziem zwiększenia nakładów inwestycyjnych w gospodarce i jednocześnie ich odpowiedniej lokalizacji miały być specjalne strefy ekonomiczne (SSE) powołane w Polsce w 1994 roku. SSE, funkcjonujące w wielu krajach, są uważane za narzędzie oddziaływania państwa na rozwój gospodarczy o potencjalnie wysokiej efektywności tej formy promocji i modernizacji gospodarki. Powołane w Polsce SSE miały spełniać określone cele społeczno-gospodarcze, przyczyniając się do różnych zmian w gospodarce zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym.

Celem opracowania jest przedstawienie etapów i analiza sposobów osiągania celów, dla których zostały powoływane SSE w Polsce, oraz przedstawienie możliwości rozwoju tych stref w przyszłości. Osiągnięcie tego celu nie jest możliwe bez omówienia obowiązujących w okresie funkcjonowania SSE regulacji prawnych, których liczne zmiany miały wpływ na możliwość realizacji zadań stawianych przed strefami w naszej gospodarce. Przeprowadzona analiza obejmuje lata 1996–2009, niemal cały okres faktycznej działalności inwestorów w SSE, dla którego dostępne są dane pozwalające na jej dokonanie.

1. Modernizacja gospodarki w teorii ekonomii

Teoria modernizacji przeniesiona na grunt ekonomii jest elementem ekonomii rozwoju¹, która, zajmując obecnie poczesne miejsce w ramach ekonomii, obejmuje szerszy zakres problematyki niż ekonomia tradycyjna. Rozważania prowadzone w ramach ekonomii rozwoju dotyczą nie tylko zapewnienia w gospodarce warunków do efektywnej alokacji zasobów i osiągnięcie wzrostu produkcji, ale także określenia charakteru i warunków życia społeczno-gospodarczego, które pozwoliłyby na konwergencję poziomu życia biednych warstw ludności w gospodarkach rozwijających się i zacofanych.

W skład ekonomii rozwoju wchodzi teoria rozwoju oraz badania empiryczne i stosowane. Sama teoria rozwoju jest zbiorem różnych teoretycznych koncepcji rozwoju społeczno-ekonomicznego, natomiast celem badań empirycznych i stoso-

¹ Szerzej na temat ekonomii rozwoju znaleźć można w: Z. Kozak, *Ekonomia zacofania i rozwoju*, Monografie i Opracowania nr 477, SGH, Warszawa 2001 oraz *Ekonomia rozwoju*, red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007.

wanych jest formułowanie zaleceń dla praktyki życia społeczno-ekonomicznego, to jest strategii rozwoju i polityki gospodarczej w krajach znajdujących się na niższych etapach rozwoju niż kraje najbogatsze. Przedmiotem badań ekonomii rozwoju jest zatem analiza istoty i przyczyn masowego ubóstwa oraz czynników, kierunków i narzędzi pobudzania rozwoju krajów mniej rozwiniętych².

Teoria modernizacji i jej paradygmat króluje w ekonomii rozwoju, ponieważ jest najbardziej płodnym i dominującym kierunkiem badań w jej ramach. Jednocześnie jest także przedmiotem krytyki, szczególnie zwolenników teorii zależności. Teoria modernizacji wyjaśnia, że rozwój w krajach mniej rozwiniętych może nastąpić przez działania, które powinny rozwiązać problemy tych krajów. Do działań tych należy³:

- rozpoznanie istniejących w tych krajach luk i barier rozwojowych, najczęściej odnoszonych do pojedynczych czynników produkcji (ludności, kapitału, technologii i organizacji, wykształcenia i przepisów prawnych, niepiśnianych zwyczajów, religii, itd.);
- wypełnienie luk i przełamanie istniejących barier;
- zastąpienie funkcjonującej w tych krajach struktury społeczno-gospodarczej strukturą ujednoczoną na wzór zachodni.

Teoria modernizacji (wychodząc z perspektywy ewolucyjnej) definiuje rozwój jako spokojny proces stopniowych zmian i przeobrażeń oraz stałego postępu. Z uwagi na to, że teorię modernizacji tworzą naukowcy z krajów wysoko rozwiniętych reprezentuje ona europocentryczną myśl ekonomiczną na temat rozwoju. Naukowcy definiują zacofanie krajów w kategoriach łatwych do zaobserwowania różnic i luk rozwojowych między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, a rozwój – w kategoriach usuwania tych barier i luk oraz naśladowania wzorów rozwiązań społeczno-ekonomicznych i politycznych pochodzących z krajów bardziej rozwiniętych⁴. W ramach teorii modernizacji uznano, że to co zachodnie jest bardziej nowoczesne i lepsze od tego, co w krajach rozwijających się – lokalne i tradycyjne. Teoria modernizacji stanowi zatem, że rozwój krajów mniej rozwiniętych może być osiągnięty przez takie same procesy rozwojowe, jakie wcześniej występowały w procesie rozwoju krajów, które obecnie są zaliczane do grupy państw najbardziej rozwiniętych.

² Z. Kozak, *op.cit.*, s. 8.

³ *Ibidem*, s. 22.

⁴ *Ibidem*, s. 19.

Przyswojenie przez kraje rozwijające się wartości, wzorów i rozwiązań z krajów najbardziej rozwiniętych pozwoli na ominięcie pewnych etapów procesu rozwoju i jego przyspieszenie. Postulowano zatem początkowo wprowadzenie w krajach zacofanych reguł gospodarki rynkowej, a w ramach hipotezy konwergencji – zwiększenie ich uczestnictwa w światowej gospodarce oraz zwiększenie posiadanego kapitału rzeczowego (krajowego i zagranicznego na jednego zatrudnionego) do wysokości pozwalającej na uruchomienie procesów przyspieszonego wzrostu produkcji⁵. W celu osiągnięcia szybkiego rozwoju, wszystkim krajom rozwijającym się zalecono wprowadzenie jednakowego pakietu posunięć i reform polityczno-ekonomicznych opracowanych w krajach rozwiniętych (sformułowanych w postaci konsensusu waszyngtońskiego), nieuwzględniających historycznych, społecznych, psychologicznych i kulturowych uwarunkowań rozwoju w poszczególnych krajach nierozwiniętych. Wszystkie te posunięcia i zmiany, zdaniem zwolenników teorii modernizacji, powinny być inicjowane przez państwo, jako główny podmiot modernizacji słabiej rozwiniętych społeczeństw, ponieważ modernizacja jest procesem zamierzonym i sterowanym.

W ostatnich dwóch dekadach XX wieku zastosowanie się krajów mniej rozwiniętych do tych postulatów oraz bezkrytyczne odtwarzanie w nich tych samych procesów rozwoju, co w krajach rozwiniętych, nie przyniosło spodziewanych rezultatów w postaci znacznego przyspieszenia ich rozwoju i konwergencji poziomu PKB *per capita*. W teorii rozwoju akcent położony został wówczas na nowe możliwości modernizacji gospodarki i determinanty rozwoju w postaci podniesienia poziomu edukacji społeczeństwa, wzrostu zasobów kapitału ludzkiego i społecznego, zwiększenia nakładów na B + R, poprawy jakości struktury instytucjonalnej gospodarki oraz właściwszego wykorzystania zasobów środowiska naturalnego (w ramach zrównoważonego rozwoju)⁶.

Naukowcy zajmujący się obecnie teorią rozwoju zdają sobie sprawę, że w krajach mniej rozwiniętych, pomimo imitacji różnych osiągnięć cywilizacyjnych Zachoc-

⁵ Zob. R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2003, s. 271–279.

⁶ Por. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*, red. M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, cz. I; *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005; *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok–Warszawa 2005 oraz A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 5–6.

du, instytucje, metody i narzędzia modernizacji tych gospodarek muszą uwzględniać ich specyfikę i dlatego muszą się różnić od swoich odpowiedników zastosowanych w krajach rozwiniętych. Dominuje teraz pogląd, że w krajach rozwijających się otoczenie makroekonomiczne powinno być sprzyjające dla działalności gospodarczej i inwestycji przedsiębiorstw, strategie rozwoju muszą być dostosowane do specyfiki danego kraju, gospodarka narodowa powinna być wrażliwa na bodźce płynące z krajowego i globalnego rynku, kapitał ludzki powinien być traktowany komplementarnie wobec kapitału fizycznego i finansowego, podstawową rolę w procesie rozwoju odgrywają właściwie funkcjonujące instytucje i szybki przepływ informacji, a państwo powinno być „przyjazne rynkowi” i usuwać zniekształcenia rynkowe⁷.

2. Cele powoływania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) są wyodrębnionymi, niezamieszkałymi częściami terytorium naszego kraju, na których może być prowadzona uprzywilejowana działalność gospodarcza⁸. SSE miały stać się skutecznym narzędziem wykreowania szczególnych form motywacji (preferencji) dla nowych inwestorów w ściśle określonych regionach Polski, bez angażowania ograniczonych środków państwa.

Funkcjonowanie w Polsce SSE ma już przeszło 15-letnią historię – pierwszą strefę powołano w 1994 roku. Do 1 stycznia 1998 roku utworzono 17 SSE, w tym dwa parki technologiczne. Nie wszystkie z powołanych stref funkcjonują jednak obecnie⁹. Na koniec 2009 roku funkcjonowało ich 14.

⁷ R. Piasecki, *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych*, w: *Ekonomia rozwoju...*, s. 34.

⁸ Teren SSE powinien się składać z nieruchomości gruntowej, wydzielonej geodezyjnie i własnościowo, nieprzewidzianej pod budownictwo mieszkaniowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i wolnej od wszelkich roszczeń. Zob. M. Owczarski, *Specjalne strefy ekonomiczne*, Wyd. Inwestia, Katowice 1997, s. 21 i n.

⁹ Jedna z nich w ogóle nie podjęła działalności (Częstochowska), druga (Mazowiecka) nie przyciągnęła inwestorów. Decyzją Rady Ministrów nastąpiła likwidacja obu wymienionych stref. Rozporządzenie RM znoszące te dwie strefy weszło w życie 24 kwietnia 2001 r. (DzU 2001, nr 30, poz. 340 i 341). Dwie inne strefy połączono (Tczewską i Żarnowiecką), tworząc Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną.

W pierwszych uregulowaniach prawnych dotyczących stref zapisano, że powinny one przede wszystkim gwarantować przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju przez:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
- rozwój eksportu;
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego;
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; wprowadzenie do polskiej gospodarki nowoczesnych technologii produkcji;
- tworzenie nowych miejsc pracy;
- zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Zapisanie w uregulowaniach prawnych tych celów oznaczało, że strefy powinny od początku swojego funkcjonowania przyczyniać się do zmian ilościowych (tworzenie nowej infrastruktury technicznej i gospodarczej, powstanie nowych firm, zagospodarowanie istniejącego majątku, tworzenie nowych miejsc pracy i redukcja bezrobocia) i jakościowych (wdrażanie nowych technologii, unowocześnienie gospodarki, podniesienie jej konkurencyjności i innowacyjności) w regionach ich lokalizacji i w całej gospodarce, przyczyniając się do jej modernizacji oraz stymulowania wzrostu gospodarczego. Dlatego też SSE były postrzegane przez władze wojewódzkie i samorządowe jako dobry instrument polityki regionalnej przyciągający nowe inwestycje oraz zwiększający szansę na rozwój gospodarczy regionów. Wnioski władz lokalnych o ustanowienie strefy na terenie ich jurysdykcji były oceniane przez Radę Ministrów ustanawiającą strefy według następujących kryteriów¹⁰:

- potrzeb restrukturyzacyjnych regionu, możliwości przepływu zatrudnionych z sektorów wymagających głębokiej restrukturyzacji do nowych rodzajów działalności produkcyjnych rozwijanych na terenach stref;

¹⁰ M. Typa, *Specjalne strefy ekonomiczne jako bieguny wzrostu województwa dolnośląskiego*, w: *Regionalne aspekty rozwoju wybranych rodzajów działalności gospodarczej w Polsce*, red. I. Fierla, Monografie i Opracowania nr 506, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 81.

- złagodzenia regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz perspektywy ukształtowania bazy (przyczółków) dla ekspansji gospodarczej w kierunku wschodnim;
- perspektywy funkcjonowania strefy jako ośrodka dyfuzji wysokiej techniki.

Powołując strefę, wyznaczano jej granice, możliwe zwolnienia podatkowe i zasady ich udzielania oraz okres trwania strefy i spółkę nią zarządzającą. Okres, na jaki powoływano SSE, wraz z datą rozpoczęcia przez nie działalności i z obowiązującymi w strefach warunkami przyznawanych preferencji, są dla podmiotów istotnymi parametrami przy podejmowaniu decyzji o podjęciu działalności na obszarach poszczególnych stref. Preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wyłącznie na terenie danej strefy objęły¹¹:

- zwolnienie od opodatkowania dochodu z działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu;
- gdy podmiot nie otrzymał prawa do zwolnień – przyspieszoną amortyzację środków trwałych służących do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu;
- gdy podmiot nie otrzymał prawa do zwolnień – możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na zakup wartości niematerialnych i prawnych, związanych bezpośrednio z określoną w zezwoleniu działalnością gospodarczą.

Oprócz tego w SSE przewidziano także zwolnienia od podatku od nieruchomości za: grunty, budowle i budynki położone na terenie strefy, których właścicielem lub użytkownikiem jest zarządzający strefą, lub które służą do prowadzenia, na podstawie zezwolenia, działalności gospodarczej na terenie strefy. Ze zwolnień od podatku od nieruchomości mógł korzystać zarówno zarządzający strefą, jak i podmiot prowadzący działalność na terenie strefy, będący właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych w obszarze strefy¹².

Jedną z podstawowych przyczyn wprowadzenia wszystkich wymienionych preferencji była chęć trwałego związania inwestora z regionem i wkomponowanie

¹¹ Szerzej na temat stosowanych w SSE preferencji oraz warunków ich przyznawania w: D. Miłaszewicz, *Problem wyboru narzędzi realizacji roli państwa w procesach inwestycyjnych w Polsce w okresie przemian*, Rozprawy i Studia T. 675, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, s. 242 i 248.

¹² Zwolnienia te obowiązywały do końca 2000 r. Preferencje te wprowadzono ponownie nowelizacją ustawy z 2003 r.

nowych przedsięwzięć ekonomicznych w jego gospodarce. Głównym magnesem przyciągającym inwestorów miały stać się zwolnienia od opodatkowania dochodów (całkowite przez połowę okresu na jaki została ustanowiona strefa, jeżeli wydatki inwestycyjne przekroczą określony pułap, a maksymalnie połowę dochodu uzyskanego przez podmiot z działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu w pozostałym okresie funkcjonowania w każdym roku podatkowym). Kwota tych zwolnień uzależniona była od kwoty poniesionych wydatków inwestycyjnych lub liczby zatrudnianych pracowników. Do inwestora należała decyzja, którą z tych podstaw zwolnienia wybierze. Przyjęcie różnych zasad przyznawania zwolnień w poszczególnych strefach miało zachęcać i umożliwiać rozwój na terenach stref przedsiębiorstw różnej wielkości. Aby zapobiec konkurencji między strefami, wprowadzono zróżnicowanie warunków podejmowania działalności na terenach stref oraz ustalono odrębny dla każdej strefy plan jej rozwoju, zawierający zakres preferowanych rodzajów działalności, uzależniony od charakterystyki struktury gospodarczej regionu, na którego terenie utworzono strefę¹³.

Sytuacja w polskiej gospodarce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, związana z procesem transformacji, a obrazowana załamaniem się eksportu, upadkiem wielu przedsiębiorstw, a nawet całych ośrodków przemysłowych, rosnącym bezrobociem i nierównowagą w poziomie życia i rozwoju poszczególnych regionów, wymusiła wprowadzenie regulacji dotyczących szczególnych zachęt dla inwestorów, którzy, lokując swoje przedsięwzięcia w SSE i oddziałując na swoje otoczenie, przyczyniliby się do zwiększenia aktywności gospodarczej w wybranych regionach kraju. Propozycja możliwości inwestowania w strefach na preferencyjnych warunkach była skierowana zarówno do inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Liczono jednak, że w strukturze inwestycji udział kapitału zagranicznego będzie większy, co przyczynić się miało do uzyskania większej efektywności tego narzędzia rozwoju regionalnego. Wprawdzie inwestycje zagraniczne wiążą się zarówno z pewnymi korzyściami, jak i zagrożeniami dla rozwoju regionalnego¹⁴, liczono jednak, że przyczynią się one przede wszystkim do modernizacji regionów, w których zlokalizowano strefy, wzrostu produkcji, zmniejszenia występującego

¹³ M. Typa, *op.cit.*, s. 83.

¹⁴ T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, *Wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój regionalny w Polsce*, w: *Regionalne aspekty rozwoju...*, s. 23–67.

tam bezrobocia, wzrostu dochodów regionalnych i lokalnych oraz wzrostu atrakcyjności lokalizacyjnej regionów.

Zastosowanie SSE jako narzędzia aktywnej polityki regionalnej wynikało także z konieczności zaangażowania niewielkich środków publicznych, bardzo ograniczonych w okresie tworzenia stref z powodu recesji gospodarczej, w powołanie oraz funkcjonowanie SSE. W początkowym etapie liczone się z koniecznością poniesienia kosztów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej na terenach objętych przez strefy. Proponowane dla inwestorów ulgi podatkowe wpływają wprawdzie na pomniejszenie wpływów budżetowych¹⁵ (budżetu centralnego i gminnych), zakładano jednak, że inwestujący w strefach będą częściowo współfinansować koszty rozbudowy infrastruktury technicznej, a opłaty za wydanie pozwoleń umożliwią pokrycie znacznej części kosztów operacyjnych stref. Liczone także na odroczone wpływy, wynikające z poprawy sytuacji gospodarczej otoczenia stref i całych regionów, w których strefy zostały zlokalizowane (w postaci zwiększonego zatrudnienia i wzrostu popytu, zwiększonych wpływów podatkowych z podatków bezpośrednich i pośrednich oraz składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, oszczędności z powodu zmniejszonych płatności transferowych – zasiłków socjalnych i dla bezrobotnych).

3. Uregulowania prawne funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Pierwsze regulacje prawne oficjalnie ustanawiające możliwość powstawania SSE wprowadzono wraz z przyjęciem ustawy z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁶ (zwanej dalej USSE). Każda ze stref powoływana była osobnym aktem prawnym – rozporządzeniami Rady Ministrów. Początkowo strefy powołano na dwadzieścia lat, z wyjątkiem parków technologicznych, dla których czas trwania przewidziano na dwanaście lat¹⁷. Regulacje prawne dotyczą-

¹⁵ „Straty budżetowe” z tytułu funkcjonowania SSE (wartość zwolnień z podatku dochodowego w SSE w porównaniu z dochodami budżetowymi) były w poszczególnych latach niewielkie, chociaż rosące wraz z powiększaniem się liczby aktywnych inwestorów. Zob. D. Miłaszewicz, *op.cit.*, s. 252.

¹⁶ T.j. DzU 2007, nr 42, poz. 274 i 2008, nr 118, poz. 746.

¹⁷ W roku 1995 rozpoczęła działalność SSE EURO-PARK w Mielcu, w 1996 r. – Katowicka SSE i Suwalska SSE, w 1997 r. – Legnicka SSE, Łódzka SSE, Wałbrzyska SSE, Słupska SSE, Kostrzyńsko-Słubicka SSE, Tarnobrzaska SSE EURO-PARK WISŁOSAN, Warmińsko-Mazurska SSE, SSE

ce SSE wprowadzające, opisane wcześniej, przywileje podatkowe dla inwestujących podmiotów miały stać się magnesem przyciągającym zarówno krajowy, jak i zagraniczny kapitał inwestycyjny, niezmiernie potrzebny do modernizacji naszej gospodarki. Od początku funkcjonowania SSE przepisy prawne dotyczące ich działalności nie były jednak zgodne z analogicznymi przepisami obowiązującymi w UE. Największe kontrowersje wzbudzała: wielkość ulg podatkowych przyznawanych przedsiębiorstwom działającym w SSE przekraczająca dopuszczalny pułap pomocy; brak sprecyzowanych limitów pomocy oraz przepisów nakazujących i regulujących sposób sumowania pomocy pochodzącej z różnych źródeł; możliwość udzielania pomocy publicznej w celach operacyjnych; udzielanie pomocy eksporterom; udzielanie pomocy sektorom wrażliwym.

O niespójności regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania SSE z wymaganiami UE zdawano sobie sprawę w naszym kraju od samego początku¹⁸. Dlatego też już w 1997 roku w rozporządzeniach dotyczących utworzenia jedenastu stref znalazło się zastrzeżenie, że zwolnienia i preferencje podatkowe dla podmiotów mogą ulec zmianie w celu dostosowania ich do zobowiązań Polski jako członka UE. W rozporządzeniach, na mocy których działały wcześniej utworzone strefy, takich zastrzeżeń nie było. Przedsiębiorcy inwestujący w SSE mieli jednak nadzieję na równe traktowanie wszystkich inwestycji w strefach i liczyli na dotrzymanie warunków przyznanych zwolnień i ulg.

Kwestie zasad udzielania pomocy publicznej, zgodnie z wymaganiami UE, uregulowała dopiero ustawa z 30 czerwca 2000 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹⁹, jesienią tego roku znowelizowano również USSE²⁰. Nowelizacja zmieniła warunki inwestowania w strefach dla nowych przedsiębiorców, a uzyskane przez nich zezwolenie udzielane przez Ministerstwo Gospodarki stanowiło podstawę do korzystania z publicznej pomocy

Starachowice, SSE Tczew, SSE Żarnowiec, Częstochowska SSE, Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości. Parki Technologiczne Mazowiecki i Krakowski rozpoczęły działalność 1 stycznia 1998 r. W roku 2000 wydłużono funkcjonowanie Krakowskiego Parku Technologicznego z 12 do 20 lat.

¹⁸ Dlatego też w USSE zawarto zapis sankcjonujący prawa nabyte inwestorów w SSE. Szerzej na ten temat zob. A.A. Ambroziak, *Rozwiązania kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (cz. II)*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 3, s. 37.

¹⁹ DzU nr 60, poz. 704. Jej zmiana nastąpiła ustawą z 27 lipca 2002 roku o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU nr 141, poz. 1177.

²⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 117, poz. 1228.

regionalnej. Do tej nowelizacji zostały wydane przepisy szczegółowe w postaci rozporządzeń Rady Ministrów regulujące zasady udzielania pomocy regionalnej oraz działalności poszczególnych SSE.

W listopadzie 2002 roku wypracowano rozwiązanie kompromisowe, w którym ustalono²¹:

- okres przejściowy, czyli zachowanie aktualnych praw dla małych przedsiębiorstw do końca 2011 roku, dla średnich do końca 2010 roku;
- pułapy pomocy publicznej dla dużych przedsiębiorców wynoszące 75% kosztów inwestycji dla inwestorów, którzy uzyskali zezwolenie do końca 1999 roku oraz 50% dla inwestorów, którym wydano zezwolenie w 2000 roku;
- maksymalną pomoc publiczną dla przedsiębiorców z sektora motoryzacyjnego do 30% kosztów inwestycji poniesionych do 31 grudnia 2006 roku;
- 1 stycznia 2001 roku jako datę, od której naliczana jest pomoc dla przedsiębiorców dużych i z sektora motoryzacyjnego;
- ograniczenie inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą dla przedsiębiorców dużych i z sektora motoryzacyjnego do wydatków poniesionych od dnia otrzymania zwolnienia do końca 2006 roku.

Ustalenia te uwzględniono w ustawie z 2 października 2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw²², która wprowadziła w życie nowe zasady udzielania pomocy publicznej w strefach z dniem przystąpienia Polski do UE. Głównym celem tej nowelizacji było wprowadzenie dla wszystkich przedsiębiorców działających w strefach na podstawie zezwoleń wydanych przed 1 stycznia 2001 roku nowych, mniej korzystnych, zasad korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego, zgodnych z warunkami wynegocjowanymi z UE. W celu skłonienia jak największej liczby inwestorów do zaakceptowania nowych warunków, przez dobrowolną zmianę zezwoleń i odstąpienie od wysuwania roszczeń, których powodem mogło być ograniczenie korzyści z prowadzenia działalności w strefach, ustawa ta zawierała także pakiet rozwiązań mający na celu częściowe zrekomensowanie utraconych korzyści. Należały do nich:

²¹ *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

²² DzU nr 188, poz. 1840. Zmieniono ją ustawą z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, DzU nr 23, poz. 1291.

- możliwość zamiany na korzystniejsze warunków zezwolenia;
- stworzenie rachunku środków specjalnych (tak zwanego Funduszu Strefowego) z kwot wpłacanych podatków przez przedsiębiorcę działającego na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2001 roku i dobrowolnie zmienionego, po przekroczeniu dopuszczalnych pułapów pomocy i wykorzystanie go na jednokrotne dofinansowanie nowej inwestycji realizowanej przez dany podmiot lub wskazany przez niego i z nim powiązany²³;
- przywrócenie ustawowego zwolnienie z podatku od nieruchomości, według stawek obowiązujących w 2000 roku w stosunku do gruntów i naniesień oddanych do eksploatacji w 1999 roku; rekompensując gminom utracone środki ze środków budżetu państwa.

Kolejne zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie SSE zostały wprowadzone ustawą z 23 czerwca 2006 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych ustaw²⁴. Celem tej nowelizacji była intensyfikacja wykorzystania instrumentu SSE, a także możliwości wsparcia nowych inwestycji z Funduszu Strefowego dla rozwoju gospodarczego kraju, w szczególności tworzenia nowych miejsc pracy²⁵. Do najważniejszych zmian wprowadzonych tą nowelizacją należy zaliczyć:

- wprowadzenie nowego limitu łącznego obszaru SSE wynoszącego 12 tys. hektarów (wzrost o 4 tys. ha), spowodowane dużym zainteresowaniem podjęcia działalności na terenie stref;

²³ Warunki udzielania tego wsparcia określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego (DzU nr 59, poz. 409 z późn. zm.). Fundusz Strefowy został ustanowiony w celu częściowego zrekompensowania przedsiębiorcom, którzy weszli do stref do końca 2000 roku, korzyści utraconych w związku z postanowieniami traktatu akcesyjnego. Na rachunek funduszu wpływają wpłacane przez tych przedsiębiorców podatki, które nie byłyby płacone, gdyby zasady udzielania pomocy w strefach nie uległy zmianie. Środki zgromadzone w funduszu mogą być przeznaczone na dofinansowanie nowej inwestycji, realizowanej na terenie Polski do końca 2023 r. przez samego podatnika lub podmiot z nim powiązany. Fundusz Strefowy został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, do którego naczelnicy urzędów skarbowych przekazują wpływy z podatku dochodowego od dochodów osiąganych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia. Do końca 2006 r. nie zanotowano wpływów na rachunek Funduszu Strefowego.

²⁴ DzU nr 141, poz. 997.

²⁵ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na dzień 31 grudnia 2007 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2007.

- wprowadzenie nowej formy zachęty inwestycyjnej w postaci możliwości nieodpłatnego przekazania spółkom zarządzającym strefami mienia z Zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Mienia Wojskowego pozwalające na skrócenie procedury negocjacyjnej dużych projektów inwestycyjnych, dzięki zastosowaniu trybu bezprzetargowego;
- przekazanie Ministerstwu Gospodarki uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek zarządzających strefami, konieczne ze względu na odpowiedzialność za merytoryczną stronę funkcjonowania i rozwoju stref;
- usprawnienie wykorzystania środków Funduszu Strefowego na wspieranie nowych inwestycji przez dopuszczenie możliwości sukcesywnego przekazywania środków beneficjentowi w miarę wpływu kolejnych kwot na rachunek funduszu.

W roku 2007, w ramach nowych wytycznych UE dotyczących pomocy regionalnej²⁶, zmieniona została mapa pomocy w Polsce²⁷, a z uwagi na wprowadzone tymi regulacjami zmiany zasad udzielania pomocy publicznej dokonano także nowelizacji wszystkich dotychczas obowiązujących rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie SSE. Wprowadzone wówczas zmiany warunków udzielania pomocy regionalnej dotyczyły wyłącznie przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenia po wejściu w życie znowelizowanych rozporządzeń. Na dotychczasowych zasadach działają natomiast przedsiębiorcy posiadający już wcześniej zezwolenia.

W roku 2008 dokonano ponownej nowelizacji USSE. Ustawą z 30 maja 2008 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych²⁸ wprowadzono zmiany, obowiązujące od 4 sierpnia 2008 roku, a mające na celu podniesienie atrakcyjności SSE jako instrumentu przyciągania inwestorów. Najważniejsze z tych zmian to:

1. Zwiększenie limitu wielkości obszaru stref z 12 tys. do 20 tys. hektarów (prawie o 70%) umożliwiające tworzenie SSE na terenach gmin, które nie miały strefy albo też zwiększenie obszarów już istniejącej strefy. Zmiana ta pozwoli-

²⁶ W roku 2006, w związku z nowym okresem planistycznym Unii Europejskiej, obejmującym lata 2007–2013, Komisja Europejska wydała *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013*, a następnie na ich podstawie rozporządzenie Komisji (WE) nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej, Dz.Urz. UE L 302 z 1.11.2006, s. 29.

²⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej, DzU nr 190, poz. 1402.

²⁸ DzU nr 118, poz. 746.

ła na zwiększenie wykorzystania instrumentu specjalnych stref ekonomicznych i napływu nowych inwestycji przez włączanie do stref nowych, atrakcyjnych z punktu widzenia inwestorów terenów inwestycyjnych.

2. Określenie zasad i kryteriów obejmowania strefą gruntów stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym podmiotów innych niż zarządzający strefą, Skarb Państwa, gmina, związek komunalny (mowa tu przede wszystkim o gruntach prywatnych). Przed nowelizacją USSE grunty prywatne mogły być włączane do stref, gdy było to podyktowane „ważnymi względami gospodarczymi”. Sformułowanie to nastęrczało wiele wątpliwości interpretacyjnych i konieczne stało się opracowanie szczegółowych kryteriów. Dotychczasową ogólną przesłankę „ważne względy gospodarcze” zastąpiono następującymi kryteriami, które doprecyzowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 roku w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną²⁹:
 - a) tworzenie nowych miejsc pracy lub ponoszenie nakładów inwestycyjnych;
 - b) rozwój innowacyjnych, wysokich technologii;
 - c) rozwój sektora nowoczesnych usług (IT, BPO oraz usług badawczo-rozwojowych);
 - d) niezbędność obszaru – korekta terenu (o nie więcej niż 2 ha) w celu pełnej realizacji rozpoczętej na terenie strefy inwestycji.
3. Uściślenie warunków określonych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy oraz określenie zasad jego zmiany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Nowelizacja zasad zmiany warunków zezwoleń nie dotyczyła zezwoleń wydanych przed 4 sierpnia 2008 roku.
4. Przedłużenie funkcjonowania stref do 2020 roku (w rozporządzeniach wykonawczych), czyli o cztery lata w stosunku do pierwotnie określonego okresu, co oznacza, że inwestorzy będą mieli więcej czasu na skorzystanie z maksymalnie dopuszczalnej pomocy publicznej z tytułu działalności prowadzonej w SSE.

Dostosowano także zasady udzielania pomocy publicznej w strefach, określone rozporządzeniem RM z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych³⁰. Od tego momentu

²⁹ DzU nr 224, poz. 1477.

³⁰ DzU nr 232, poz. 1548, z późn. zm.

warunki udzielania pomocy publicznej w Polsce są tożsame z przepisami Komisji Europejskiej zawartymi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 roku uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)³¹.

W roku 2009 SSE objęte zostały programem pomocowym (X 193/2009), a w związku z nowelizacją USSE z dnia 30 maja 2008 roku konieczne okazało się wydanie nowych rozporządzeń określających plany rozwoju poszczególnych stref³². Podjęto także konieczne prace nad zmianą rozporządzeń Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 roku w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwi objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną oraz w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych. Prace nad tymi zmianami zakończono w 2010 roku, a weszły w życie 2 lutego tego roku³³.

Opisane zmiany regulacji prawnych spowodowały, że na terenach stref funkcjonuje obecnie kilka grup przedsiębiorców, których różnią zasady udzielania pomocy publicznej:

- grupa małych i średnich przedsiębiorstw posiadająca zezwolenia wydane do 31 grudnia 2000 roku;
- grupa dużych przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane do 31 grudnia 1999 roku;
- grupa dużych przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane w 2000 roku;
- grupa przedsiębiorców z sektora motoryzacji posiadających zezwolenia wydane do 31 grudnia 2000 roku;
- grupa przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia po 1 stycznia 2001 roku, po harmonizacji przepisów o pomocy publicznej z prawem Unii Europejskiej.

W roku 2009 podjęto jeszcze jedną inicjatywę, która będzie miała wpływ na funkcjonowanie SEE w przyszłości aż do końca wydłużonego okresu ich działalności. Od 27 stycznia 2009 roku obowiązuje przyjęta przez Radę Ministrów *Koncep-*

³¹ Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008, s. 3.

³² DzU 2009, nr 232, poz. 1549–1562.

³³ DzU nr 15, poz. 78.

cja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych (zwaną dalej koncepcją)³⁴. Określono w niej zasady włączania do stref terenów należących do zarządzającego strefą, Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku komunalnego (grunty publiczne) oraz innych podmiotów (grunty prywatne), a także kryteria, według których oceniane mają być projekty inwestycyjne lokowane na terenach włączanych do stref po 1 stycznia 2009 roku. W dokumencie tym określono odrębnie zasady włączania nowych terenów do specjalnych stref ekonomicznych w zależności od tego, kto jest właścicielem gruntu.

Dążąc do optymalizacji efektów tworzenia nowych obszarów stref, w koncepcji zdefiniowano inwestycje pożądane dla polskiej gospodarki, które mogą być lokowane na gruntach publicznych kwalifikujące się do wsparcia instrumentem SSE. Za takie uznano inwestycje:

- a) innowacyjne (kryterium innowacyjności) potwierdzone opiniami co najmniej jednej jednostki naukowej z Polski lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- b) realizowane w sektorach priorytetowych (kryterium sektorów priorytetowych), takich jak motoryzacyjny, lotniczy, elektroniczny, maszynowy, biotechnologii, chemii małotonażowej, badawczo-rozwojowy, nowoczesnych usług, zajmujący się wytwarzaniem urządzeń służących do produkcji paliw i energii ze źródeł odnawialnych³⁵;
- c) wspierające rozwój klastrów, parków przemysłowych i technologicznych (kryterium wspierania rozwoju klastrów, parków przemysłowych i technologicznych);
- d) zwiększające stopień uprzemysłowienia regionów słabo rozwiniętych (kryterium stopnia uprzemysłowienia);
- e) tworzące określoną liczbę nowych miejsc pracy lub o określonych minimalnych kosztach kwalifikowanych inwestycji – w zależności od stopy bezrobocia w powiecie (kryterium stopy bezrobocia).

Zgodnie z koncepcją na terenach publicznych (należących do zarządzającego strefą, Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku komunalne-

³⁴ Pełny tekst *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* dostępny jest pod adresem www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Specialne+strefy+ekonomiczne/Prawo/Koncepcja+Rozwoju+SSE.

³⁵ Plany rozwoju poszczególnych stref ekonomicznych mogą przewidywać dodatkowo dwa inne sektory priorytetowe dla każdego województwa.

go), a włączanych do strefy począwszy od 2009 roku mogą być lokowane inwestycje spełniające co najmniej jedno z wymienionych kryteriów.

Zgodnie z nowelizacją USSE z 30 maja 2008 roku część strefy może obejmować także grunty stanowiące własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż zarządzający strefą, Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związki komunalne. Włączenie tak zwanych gruntów prywatnych do stref może nastąpić, gdy spełniony zostanie co najmniej jeden z warunków:

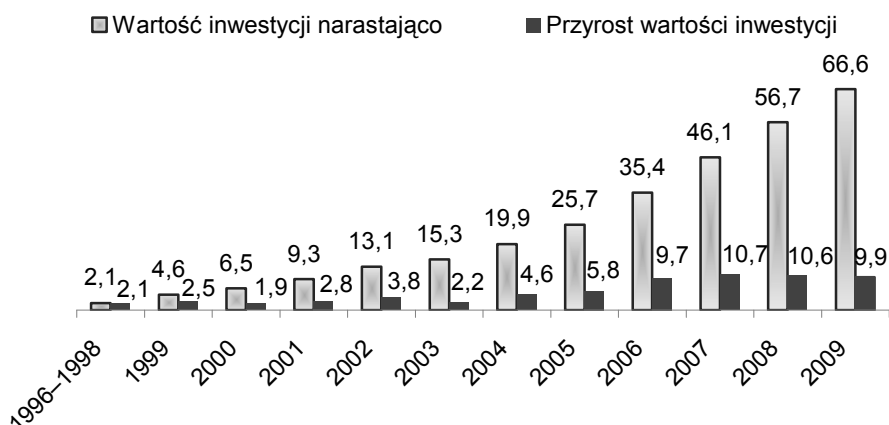
- a) w ramach inwestycji prowadzonej na terenie strefy zostanie utworzona określona liczba nowych miejsc pracy lub zostaną poniesione nakłady inwestycyjne o określonej wartości (kryterium stopy bezrobocia będące kryterium uniwersalnym złagodzone dla województw tak zwanej ściany wschodniej);
- b) w wyniku inwestycji będzie prowadzona działalność polegająca na uruchomieniu wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług (kryterium innowacyjności);
- c) inwestycja będzie dotyczyła usług badawczo-rozwojowych; informatycznych; rachunkowości i kontroli ksiąg; w zakresie księgowości, z wyłączeniem deklaracji podatkowych; centrów telefonicznych (kryterium usług badawczo-rozwojowych i preferowanych);
- d) realizacja rozpoczętej inwestycji będzie wymagała zwiększenia terenu strefy o nie więcej niż 2 ha (kryterium niezbędności terenu).

4. Analiza osiągniętych celów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Początkowo główną ideą tworzonych SSE było dążenie do przeciwdziałania negatywnym ekonomiczno-społecznym skutkom wywołanym likwidacją miejsc pracy i złagodzenia strukturalnego bezrobocia w wybranych regionach kraju. Uznano, że regiony te wymagają szczególnej opieki państwa polegającej na skierowaniu na ich terytorium nowych inwestycji, dzięki zastosowaniu pakietu zachęt finansowych. Zachęty te spowodowały, że pierwsze przedsiębiorstwa zaczęły działać na

terenie stref od 1996 roku, a w kolejnych latach rosła liczba wydanych zezwoleń na działalność w strefach i liczebność firm rozpoczynających działalność. Pomimo że największy przyrost liczby wydanych zezwoleń nastąpił w 2000 roku (w związku z oczekiwanym przez inwestorów pogorszeniem warunków otrzymywania zezwoleń i preferencji), to przyrost wartości zainwestowanego kapitału notowany był dopiero w ostatnich czterech latach analizowanego okresu, co ukazano na rysunku 1. Wartość zainwestowanego w strefach kapitału w całym okresie funkcjonowania stref wzrosła na koniec 2009 roku do 66 589,7 mln zł.

Rys. 1. Wartość inwestycji w SSE [mld zł], stan na 31 grudnia



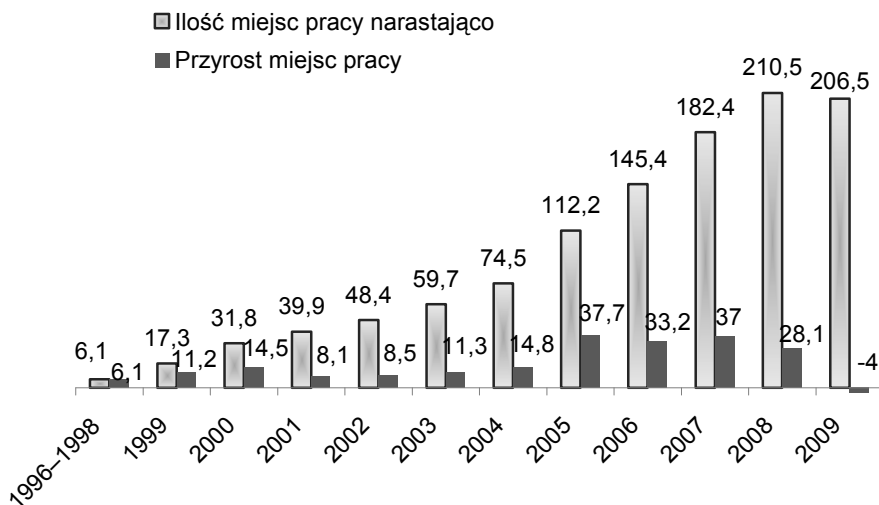
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

Wprowadzając w 1994 roku USEE, liczono, że na terenie SSE powstanie 160 tys. nowych miejsc pracy. Dlatego pierwsze lokalizacje SSE obejmowały przede wszystkim regiony o największym bezrobociu, gdzie lokalne firmy nie miały pieniędzy na tworzenie miejsc pracy i zatrudnianie pracowników zwalnianych z restrukturyzowanych państwowych przedsiębiorstw. Łagodzenie skutków strukturalnego bezrobocia przez tworzenie nowych miejsc pracy było podstawą powołania stref: Kamiennogórskiej, Kostrzyńsko-Słubickiej, Łódzkiej, Mieleckiej, Słupskiej, Starachowickiej, Suwalskiej, Tczewskiej, Wałbrzyskiej, Warmińsko-Mazurskiej, Żarnowieckiej. Strefy

Częstochowska, Katowicka, Legnicka, Łódzka, Tarnobrzaska, Wałbrzyska ustanowione były jak narzędzie restrukturyzacji branż przemysłów lokalnych. Lokalizacja parków technologicznych miała natomiast przyciągnąć inwestorów dysponujących nie tylko kapitałem, ale także najnowocześniejszymi technologiami. Cel ten został częściowo zrealizowany w Technoparku Kraków. Nie powiodła się jego realizacja w Technoparku Modlin, z którym wiązano duże nadzieje ze względu na wykorzystanie zaplecza Warszawy jako centrum naukowo-badawczego i najważniejszego w kraju ośrodka szkolnictwa wyższego.

Jak ukazano na rysunku 2, przewidywaną liczbę utworzonych w SSE miejsc pracy osiągnięto w 2007 roku, w którym to zanotowano także jeden z największych bezwzględnych przyrostów nowo utworzonych miejsc pracy (37 tys.). Kryzys finansowy, który dotknął globalną gospodarkę w ostatnich latach, nie ominął także SSE. Jego skutki widoczne są w postaci zmniejszonego przyrostu miejsc pracy: w 2008 roku o 9 tys., a w 2009 roku – zmniejszenia zatrudnienia w strefach o 4 tys. pracowników.

Rys. 2. Miejsca pracy w SSE w latach 1996–2009 [tys.]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MG.

W każdej ze stref, jak zaznaczono wcześniej, określono preferowane rodzaje działalności, które mogą być podjęte przez inwestorów. W niektórych strefach znalazły się wśród nich także dziedziny z zakresu zaawansowanych technologii. Określenie preferowanych branż nie było jednak stosowane jako kryterium wydawania zezwoleń na działalność inwestorów w poszczególnych strefach. W ten sposób, w początkowym okresie funkcjonowania SSE, cel, jakim było przyczynienie się przede wszystkim do zmian jakościowych w gospodarce (unowocześnienie, podniesienie jej konkurencyjności i innowacyjności), został odsunięty w czasie. Poszczególne strefy nie prowadziły świadomej i planowanej polityki przyciągania pożądanych inwestycji, a lokalizacja konkretnych inwestycji wynikała przede wszystkim z decyzji lokalizacyjnych samych inwestorów. W konsekwencji rzeczywistość struktura branżowa zainwestowanego kapitału i produkcji w strefach nie była zbyt nowoczesna.

Ze względu na stosowanie w okresie funkcjonowania stref różnych klasyfikacji wyrobów nie jest możliwe dokładne porównanie struktury branżowej alokowanego w strefach kapitału. Dlatego na rysunkach 3–5 przedstawiono ją szczegółowo dla trzech wybranych lat z analizowanego okresu.

Rys. 3. Struktura branżowa [%] kapitału zainwestowanego w SSE w 2002 roku (stan na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

W roku 2002 w SSE dominowała produkcja sprzętu transportowego, przemysł drzewny, lekki, papierniczy, przetwórstwo żywności, produkcja wyrobów z metalu, przetwórstwo tworzyw sztucznych (rysunek 3). Nie są to dziedziny stosujące zaawansowane technologie. Taka branżowa struktura zainwestowanego kapitału miała jednak wówczas pozytywne strony, gdyż pozwalała wykorzystać miejscowe surowce, niskie kwalifikacje ludzi i była pracochłonna. Przyczyniała się zatem do złagodzenia wysokiego bezrobocia w regionach funkcjonowania stref.

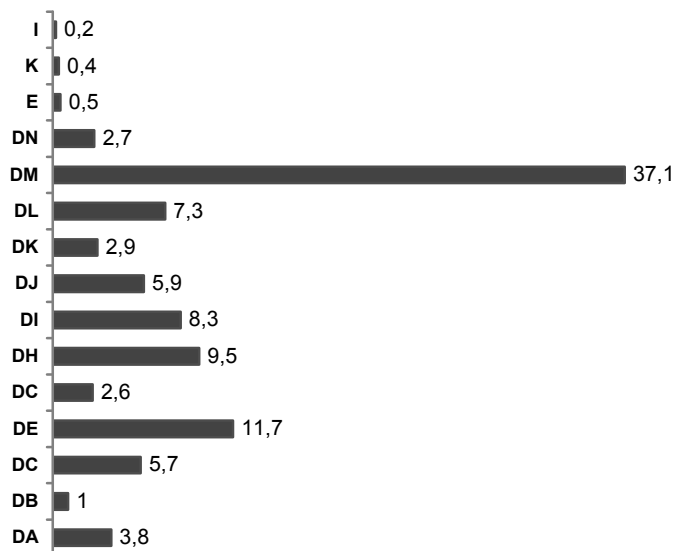
Struktura branżowa kapitału zainwestowanego w SSE w kolejnych latach ulegała stopniowym zmianom, także ze względu na wprowadzanie w Polsce nowych klasyfikacji wyrobów. Na rysunku 4 przedstawiono ją w podziale na branże obowiązujące w 2005 roku³⁶. Można zauważyć, że tak jak wcześniej dominowały w strefach branże: motoryzacyjna, papiernicza, tworzyw sztucznych i przetwórstwo surowców niemetalicznych. Pozytywnie należy ocenić zwiększenie o 50% udziału produkcji urządzeń elektrycznych i optycznych w całości produkcji, co można uznać za działalność z zakresu zaawansowanych technologii i innowacyjną.

Obowiązująca w 2005 roku struktura branżowa wyrobów i usług pozwala także na wyróżnienie branży oznaczonej symbolem K, do której zaliczana jest grupa innowacyjnych usług. W marcu 2005 roku w ramach tej branży, z uwagi na duże zainteresowanie inwestorów, wprowadzono możliwość udzielenia zezwolenia jedynie na usługi informatyczne, badawczo-rozwojowe i *business process offshoring* (BPO, czyli usługi z dziedziny finansów, księgowości i *call centers*). Już na 31 grudnia 2005 roku w działalności tej ulokowano w strefach 0,4% wszystkich nakładów inwestycyjnych.

Dalsza poprawa struktury branżowej inwestycji w strefach – w kierunku zwiększenia udziału działalności najbardziej innowacyjnej, oznaczonej symbolem 26 w nowej klasyfikacji produktów i usług – została zanotowana na koniec 2009 roku (rysunek 5). Udział inwestycji producentów komputerów i wyrobów elektronicznych i optycznych zwiększył się do poziomu 7,4%, co oznacza, że wielkość poniesionych przez nich nakładów inwestycyjnych zapewniła im czwarte miejsce w omawianej strukturze inwestycji.

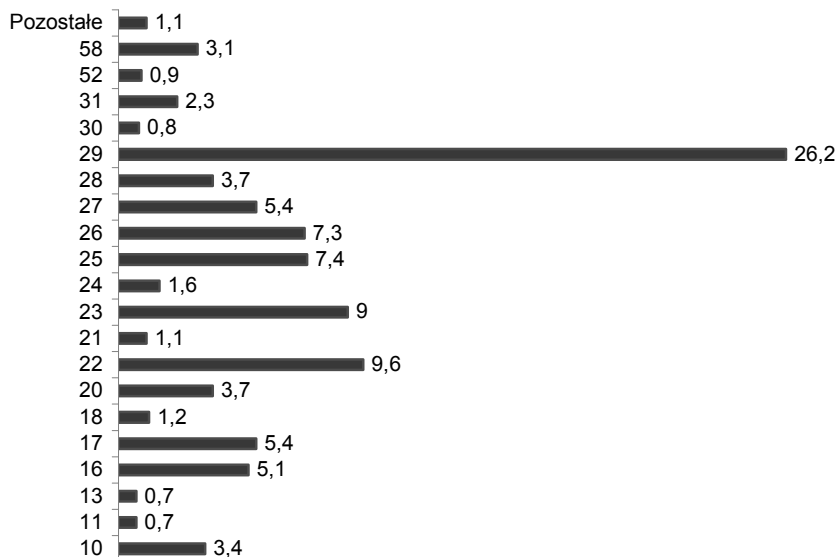
³⁶ Według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług wprowadzonej rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 kwietnia 2004 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, DzU nr 89, poz. 844, z późn. zm.

Rys. 4. Struktura branżowa [%] inwestycji w SSE w 2005 roku
(stan na 31 grudnia)



DA – produkty spożywcze, napoje, wyroby tytoniowe; **DB** – wyroby włókiennicze (tekstylija) i odzież; **DD** – drewno i wyroby z drewna; **DE** – masa włóknista; papier tektura i wyroby z nich, zapisane nośniki informacji; usługi poligraficzne; **DG** – chemikalia, produkty chemiczne; **DH** – wyroby z gumy i tworzyw sztucznych; **DI** – wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych; **DJ** – metale i podstawowe wyroby z metali; **DK** – maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane; **DL** – urządzenia elektryczne i optyczne; **DM** – sprzęt transportowy; **DN** – produkty wytworzone, gdzie indziej niesklasyfikowane; **E** – produkcja i zaopatrzenie w energię; **K** – usługi związane z nieruchomością, wynajem, nauka i prowadzenie działalności gospodarczej; **I** – usługi transportowe, magazynowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

Rys. 5. Struktura branżowa [%] inwestycji w SSE w 2009 roku (stan na 31 grudnia)³⁷

10 – artykuły spożywcze; **11** – napoje; **13** – wyroby tekstylne; **16** – drewno i wyroby z drewna i korka, z wyłączeniem mebli; wyroby ze słomy i materiałów w rodzaju stosowanych do wyplatania; **17** – papier i wyroby z papieru; **18** – usługi poligraficzne i usługi reprodukcji zapisanych nośników informacji; **20** – chemikalia i wyroby chemiczne; **21** – podstawowe substancje farmaceutyczne, leki i pozostałe wyroby farmaceutyczne; **22** – wyroby z gumy i tworzyw sztucznych; **23** – wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych; **24** – metale; **25** – wyroby metalowe gotowe, z wyłączeniem maszyn i urządzeń; **26** – komputery, wyroby elektroniczne i optyczne; **27** – urządzenia elektryczne i nielektryczny sprzęt gospodarstwa domowego; **28** – maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane; **29** – pojazdy samochodowe (z wyłączeniem motocykli), przyczepy i naczepy; **30** – produkcja pozostałego sprzętu transportowego; **31** – meble; **52** – magazynowanie i usługi wspomagające transport; **58** – usługi związane z działalnością wydawniczą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

³⁷ Branże określono na poziomie działu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług ustanowionej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), DzU nr 207, poz. 1293, z późn. zm.

W poszczególnych strefach struktura branżowa inwestycji była i jest bardzo różna. Na koniec 2009 roku w strefach Legnickiej, Katowickiej i Wałbrzyskiej dominowała branża motoryzacyjna. Inwestycje firm świadczących usługi związane z działalnością wydawniczą, obejmujące swym zakresem także usługi związane z wydawaniem oprogramowania komputerowego (IT), przeważają w strefie Kamiennogórskiej, a silnie reprezentowane są w Krakowskiej. Branża drzewna dominuje w strefach Słupskiej, Suwalskiej oraz Mieleckiej. W strefach Pomorskiej i Kostrzyńsko-Słubickiej znaczne inwestycje zrealizowały firmy z branży papierniczej. Producenci komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych są licznie reprezentowani w strefie Pomorskiej, a dominują w Tarnobrzesckiej. W strefie Warmińsko-Mazurskiej przeszło połowa zrealizowanych inwestycji przypada na produkcję wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. Oczekuje się, że tworzenie się specjalizacji branżowej w poszczególnych strefach może być załączkiem klastrów sektorowych³⁸.

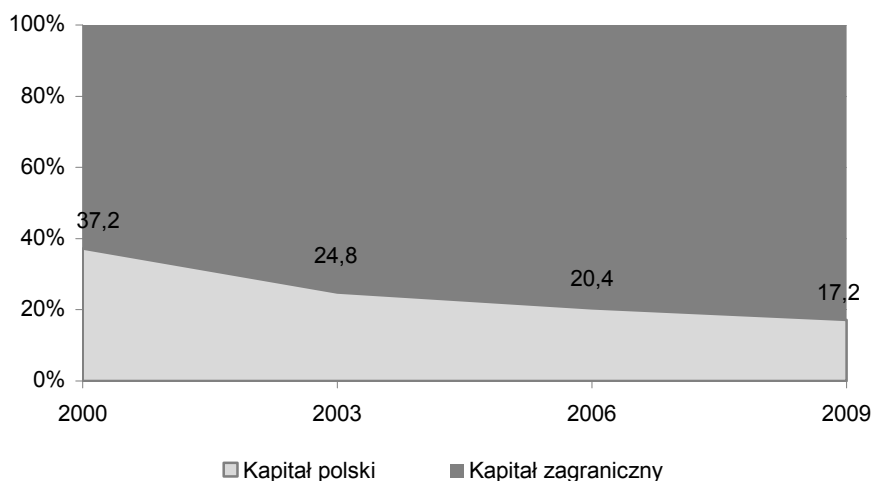
Te pozytywne zmiany w strukturze branżowej inwestycji w strefach nastąpiły dzięki temu, że SSE funkcjonujące w Polsce przyciągnęły w ostatnich latach dużych inwestorów globalnych. Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego mają wpływ na kształtowanie się wielkości rynku pracy oraz przyczyniają się przez ponoszone wydatki inwestycyjne do modernizacji majątku. Coraz większy udział kapitału zagranicznego w całości nakładów inwestycyjnych w SSE (rysunek 6) przyczynia się nie tylko do pozytywnej zmiany struktury branżowej inwestycji, ale także, zgodnie z teoretycznym wyjaśnieniem kształtowania się relacji między bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i produktywnością czynników wytwórczych w kraju goszczącym, powinien wpłynąć na podniesienie efektywności przedsiębiorstw działających w samych strefach i powiązanych z nimi więzami kooperacyjnymi podmiotów spoza stref.

I chociaż (rysunek 6) w strukturze geograficznej napływającego do stref kapitału zawsze dominował kapitał zagraniczny, to napływ znaczących co do wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych mógł nastąpić dzięki zmianom regulacji dotyczących SSE i poszerzenia ich terytorialnego zasięgu. Efektem tego, o czym już wspomniano wcześniej, jest jednak ich znaczne rozproszenie. Dzięki możliwości tworzenia stref w miejscach wskazanych przez inwestorów wzrosła liczba inwe-

³⁸ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2009 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, maj 2010, s. 20–21.

stycji, a wielkość napływającego kapitału zdeterminowała stopień ich rozwoju oraz stopniowe powiększanie powierzchni.

Rys. 6. Struktura geograficzna [%] inwestycji w SSE (stan na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

Na koniec 2009 roku tereny należące do SSE zagospodarowane były blisko w 68%, a około 69% całości kapitału zainwestowanego w strefach pochodziło z pięciu krajów: Niemiec (17,9%), Polski, USA (13,4%), Japonii (12,2%) i Włoch (7,9%). W roku 2009 przedsiębiorcy zainwestowali blisko 9,9 mld zł, a największą dynamikę inwestycji zanotowały strefy: Pomorska, Starachowicka, Krakowska i Łódzka³⁹.

W roku 2009 łączna powierzchnia stref wzrosła o prawie 788 ha, to jest do poziomu 12 632,87 ha. Wśród terenów włączonych wówczas do strefy tak zwane grunty publiczne spełniające warunki określone w koncepcji stanowiły blisko 78% (744 ha). Zezwolenia na działalność na tych terenach udzielono czterem inwestorom (co stanowi 3% wszystkich zezwoleń wydanych w 2009 roku), których inwestycje spełniały kryteria: innowacyjności (jedno zezwolenie), sektorów priorytetowych

³⁹ *Ibidem*, s. 9 i 16.

(jedno zezwolenie), wspierania rozwoju klastrów, parków przemysłowych i technologicznych (jedno zezwolenie) oraz stopnia uprzemysłowienia i stopy bezrobocia (jedno zezwolenie)⁴⁰.

Wśród terenów włączonych do SSE w 2009 roku ponad 22% stanowiły grunty prywatne. Włączono je w związku z planowaną realizacją 26 nowych projektów inwestycyjnych. W czterech przypadkach włączono grunt prywatny na rzecz pełnej realizacji rozpoczętej na terenie strefy inwestycji (kryterium niezbędności terenu). Najczęściej, bo w ponad połowie przypadków, projekty inwestycyjne, na rzecz których włączono do strefy grunt prywatny, spełniały kryterium stopy bezrobocia, w ośmiu przypadkach kryterium innowacyjności⁴¹.

Zakończenie

Powołane na początku okresu transformacji w Polsce SSE przyczyniły się do zwiększenia inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy w regionach ich funkcjonowania oraz stały się w naszej gospodarce narzędziem polityki gospodarczej państwa pobudzającym aktywność, modernizację i rozwój gospodarczy regionów naszego kraju, co potwierdza przeprowadzona analiza bezpośrednich efektów ich funkcjonowania.

Nadmienić należy także, że oprócz przedstawionych bezpośrednich efektów SSE, pojawiły się w naszej gospodarce trudne do dokładnego oszacowania efekty pośrednie. Dzięki oferowanym w strefach ulgom podatkowym, zlokalizowane zostały w nich przedsiębiorstwa, które opierając się na lokalnej sile roboczej, dostawach surowców i półproduktów do produkcji oraz świadczonych usługach, podejmują działalność gospodarczą, przynoszą dochody i, nawiązując współpracę z firmami spoza strefy, przyczyniają się do powstania efektów zewnętrznych w postaci ożywienia gospodarczego w regionach. Aktywność gospodarcza otoczenia stref pobudzona jest również od początku ich funkcjonowania koniecznością rozbudowy i modernizacji infrastruktury. SSE są także ważnym elementem kształtowania konkurencyjności poszczególnych regionów i zwiększenia ich atrakcyjności lokalizacyjnej dla nowych inwestorów.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 6.

⁴¹ *Ibidem*.

O ich wysokiej efektywności w procesie modernizacji polskiej gospodarki świadczy także chęć korzystania przez państwo z tego instrumentu w przyszłości, wydłużono bowiem w 2008 roku okres funkcjonowania w Polsce wszystkich SSE do 31 grudnia 2020 roku (czyli do końca okresu obowiązującej w UE perspektywy finansowej) przez uregulowania dotyczące SSE oraz opracowanie koncepcji ich rozwoju w przyszłości. Wprowadzenie w koncepcji kryteriów oceny nowych inwestycji oznacza w praktyce, że w strefach funkcjonujących w naszej gospodarce powinny być stosowane na większą skalę niż dotychczas nowe technologie prowadzące do produkcji nowych lub znacząco ulepszonych produktów, a także że nastąpi dalsza poprawa struktury branżowej inwestycji w strefach. Dzięki, z kolei, inwestycjom w branżach preferowanych zwiększy się uprzemysłowienie określonych regionów, co może się przyczynić do powstawania klastrów oraz parków przemysłowych i technologicznych przyciągających kolejne inwestycje. Zmniejszy się także bezrobocie, szczególnie w powiatach i gminach charakteryzujących się jego wysokim poziomem.

Podstawowym celem wprowadzania w życie zasad ustalonych w koncepcji jest zagospodarowanie nowych terenów inwestycyjnych oraz wskazanie kierunków dalszego rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, których realizacja przyczynić się powinna do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów kraju, a szczególnie zaktywizowania terenów województw najmniej rozwiniętych (tak zwanej ściany wschodniej – lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) przez złagodzenie dla nich kryterium stopy bezrobocia, stwarzające preferencyjne warunki włączania do stref nowych gruntów znajdujących się na ich terenie.

Można zatem powiedzieć, że głównym celem dalszego funkcjonowania SSE jest wspieranie nowych inwestycji zgodnych z polityką zrównoważonego rozwoju rozumianego jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy.

SPECIAL ECONOMIC ZONES AS AN ELEMENT OF MODERNISATION OF THE ECONOMY

Summary

The modernisation theory, which derives from sociology and is understood as a theory of social progress and change, is defined as a process of changes which contribute to the development of a modern industrial society. The process of modernisation of the economy may take various forms using a variety of tools available to the state to exert an impact on the economy, Special Economic Zones being one of them. Those zones, popular in many countries, are considered an efficient tool of the state's impact used to promote and modernise the economy. The SEZs established in Poland were to serve certain social and economic goals thus contributing to various changes in the economy of both quantitative and qualitative nature. The study aims to present the reasons for establishing SEZs in Poland, discuss the stages and methods of their implementation, as well as opportunities for their future development.

Translated by Danuta Milaszewicz