

Radosław Pastusiak

Uniwersytet Łódzki

ROLA SSE W POLITYCE INWESTYCYJNEJ POLSKI – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY PO 2020 ROKU

Streszczenie: Specjalne strefy ekonomiczne są narzędziem polityki gospodarczej, które w Polsce się sprawdziło. Wzrost powierzchni stref i napływające inwestycje jednoznacznie świadczą o atrakcyjności tej oferty dla inwestorów. SSE w Polsce będą funkcjonowały w obecnym kształcie do 2020 roku. Oznacza to, że w polskiej polityce inwestycyjnej muszą zajść duże zmiany, jeśli w dalszym ciągu chcemy przyciągać wielu inwestorów zagranicznych. Zmiany te będą polegały głównie na zbudowaniu właściwego klimatu inwestycyjnego wokół przedsiębiorcy, zapewnieniu mu opiekuna z ramienia administracji samorządowej, który będzie również doradcą w wielu sprawach.

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, polityka inwestycyjna, zachęty inwestycyjne.

1. Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonują w Polsce od 1994 roku, jednak faktyczny ich rozwój nastąpił po roku 2000, kiedy to pewność przystąpienia Polski do Unii Europejskiej spowodowała napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Inwestorzy zaczęli postrzegać polskie SSE jako sposób na zwiększanie efektywności swoich inwestycji. Zgodnie z obowiązującym prawem większość SSE w obecnym kształcie będzie istniała do 2020 roku.

Publikacja ta ma na celu przedstawienie roli i określenie możliwych dróg rozwoju SSE w Polsce, a także zaprezentowanie alternatywnego scenariusza dla polskiej polityki inwestycyjnej, która przyciągałaby inwestorów równie skutecznie jak SSE. W 2009 roku został ogłoszony dokument przygotowywany przez Ministerstwo Gospodarki pod tytułem *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*¹ zawiera on jednak jedynie rozważania na temat możliwości zagospodarowania wolnych obszarów stref. Obecnie należy się raczej zastanowić, co zrobić do 2020 roku, aby po tym okresie inwestorzy nie przenosili swoich przedsiębiorstw do krajów wschodnich lub np. do Chin.

¹ *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

2. SSE – stan obecny

Obecnie czternaście polskich SSE obejmuje około 12 tys. hektarów gruntów. Poniesione inwestycje narastająco to ponad 52 mld zł². Przywileje finansowe przedsiębiorstw działających w strefach koncentrują się na zwolnieniach podatkowych oraz innych ulgach fiskalnych uzależnionych głównie od następujących czynników: poniesionych nakładów inwestycyjnych, liczby zatrudnionych pracowników oraz regionu umiejscowienia inwestycji. Szczegółowe dane prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Lokalizacja stref w Polsce w rozbiciu na miasta i gminy (stan z 31 grudnia 2008 roku)

Lp.	Strefa	Obszar strefy w ha w 2007 roku	Obszar strefy w ha w 2008 roku	Liczba lokalizacji
1	kamiennogórska	338,70	338,70	13
2	katowicka	1299,64	1544,18	25
3	kostrzyńsko-słubicka	1005,46	1186,38	22
4	krakowska	298,89	416,67	12
5	legnicka	416,8	457,49	11
6	łódzka	511,64	908,20	16
7	mielecka	925,67	925,67	14
8	pomorska	1054,41	1161,87	15
9	słupska	376,51	401,09	7
10	starachowicka	566,42	580,76	13
11	suwalska	312,85	342,77	6
12	tarnobrzeska	1335,61	1336,44	23
13	wałbrzyska	1434,57	1544,68	34
14	warmińsko-mazurska	700,21	700,21	18
	Razem	10963,11	11845,11	216

Źródło: *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 roku*, raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy, www.mgip.gov.pl (styczeń 2007); dane od roku 2006 – *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, maj 2008, marzec 2009.

W Polsce mamy do czynienia ze strefami bardzo niejednorodnymi obszarowo. Należy podkreślić, iż nie stanowią one zamkniętej enklawy organizacyjnej i gospodarczej. Przedsiębiorstwa działające w określonych strefach mogą funkcjonować na różnych obszarach, korzystając z przywilejów strefy, i wówczas na ich potrzeby tworzona jest podstrefa. Podstrefa administracyjnie podlega określonej strefie ekonomicznej, jednocześnie oferuje takie same przywileje, jak specjalna strefa ekonomiczna. Strefy swoim zasięgiem obejmują kilka województw i bardzo ich lokalizacje się przenikają.

² Ministerstwo Gospodarki, dane podawane w serwisie internetowym (wrzesień 2009).

Obszar SSE w Polsce zmienia się praktycznie od początku ich powstania. Na początku było to zmniejszenie obszaru i likwidacja dwóch stref. Między innymi zlikwidowano częstochowską SSE z powodu nieatrakcyjności oferowanych gruntów inwestycyjnych. W późniejszym okresie następowało wyłącznie powiększenie stref o kolejne lokalizacje. Inwestorzy, szczególnie ci duzi, strategiczni, działający w nowoczesnych technologicznie sektorach, inwestujący wielomilionowe kwoty, są szczególnie pożądanymi, więc z punktu widzenia polityki inwestycyjnej Polski mogą bardzo dużo wynegocjować. Wykorzystując swoją pozycję przetargową, bardzo często doprowadzają do tego, że status strefy uzyskuje mały obszar obejmujący wyłącznie działkę, na jakiej mają wybudować swój zakład. Tak więc co jakiś czas zostaje dodana kolejna lokalizacja do obecnie istniejących ze względu na to, że strategiczny inwestor upatrzył sobie dany obszar lub przedsiębiorstwo planuje nową inwestycję, dla której chce uzyskać status przedsiębiorstwa strefowego. To jest między innymi przyczyną bardzo dużego przestrzennego rozdrobnienia obszarów podstref, ale także stworzenia 216 lokalizacji. Obecnie, obserwując kolejne inwestycje strefowe, można powiedzieć, że jedynym wyznacznikiem utworzenia nowej podstrefy jest chęć i wola inwestora. Oczywiście przodują obszary silnie zurbanizowane, Dolnego i Górnego Śląska, ale podstrefa łódzkiej SSE jest również w Warszawie.

3. Uregulowania prawne funkcjonowania SSE

Ład prawny w zakresie funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce tworzy kilka aktów prawnych. Za najważniejsze z nich należy uznać Ustawę z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych³. Ustawa ta zawiera najistotniejsze wytyczne dotyczące funkcjonowania SSE w Polsce. Była ona kilkukrotnie zmieniana, a jej ostatnia nowelizacja miała miejsce w 2008 roku.

O atrakcyjności specjalnej strefy ekonomicznej decydują warunki inwestycyjne, na które wpływają ulgi podatkowe i inne przywileje określane jako pomoc publiczna. Warunki dopuszczające pomoc publiczną analizowane są przez Radę Ministrów, która podejmuje decyzję, uwzględniając następujące kryteria⁴:

- poziom bezrobocia w regionie oddziaływania strefy,
- poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca regionu, w którym usytuowana jest strefa,
- skala problemów regionu związanych z koniecznością restrukturyzacji dawnych okręgów przemysłowych, ze strukturalną recesją oraz z degradacją społeczną.

Więcej szczegółów określa Rozporządzenie o wsparciu z funduszu strefowego z dnia 21 marca 2006 roku. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wsparcia

³ Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z dnia 23 listopada 1994 roku nr 123, poz. 600). Ostatnia nowelizacja ustawy miała miejsce 8 września 2006 roku (DzU 2006 nr 141, poz. 997, art. 1).

⁴ Artykuł 4.5 Ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych.

udzielanego nowym inwestycjom z Funduszu Strefowego⁵ zostało ogłoszone 10 kwietnia 2006 roku. Rozporządzenie to określa ogólne zasady przyznawania pomocy inwestorom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych. Stanowi ono szczegółowy akt prawny charakteryzujący preferencje inwestycyjne, jakie przysługują inwestorom inwestującym na terenie strefy⁶.

W szczególności dokument ten określa:

- warunki udzielania wsparcia nowej inwestycji,
- koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą nowej inwestycji,
- maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy,
- rodzaje działalności gospodarczej, na które nie udziela się wsparcia,
- wnioski, właściwe terminy, sposób przekazu pomocy i powiadamiania beneficjenta.

Pomoc z tytułu nowej inwestycji może być udzielona również wraz z pomocą z tytułu kosztów tworzenia nowych miejsc pracy związanych z tą inwestycją, pod warunkiem że łącznie wielkość pomocy nie przekracza:

- iloczynu maksymalnej intensywności pomocy określonej według wzoru powyżej kwoty kosztów: nowej inwestycji albo dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników,
- w przypadku dużych projektów inwestycyjnych – kwoty obliczonej według powyżej zaprezentowanej formuły dotyczącej wielkości dopuszczalnej pomocy.

Gdy łączna wartość pomocy przekraczałaby wartość maksymalnej pomocy, jakiej można udzielić na realizację inwestycji o kosztach kwalifikujących się do objęcia pomocą stanowiących równowartość 100 mln euro, projekt pomocy indywidualnej wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

Zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, a tym samym kwestia specjalnych uprzywilejowanych obszarów gospodarczych, czyli specjalnych stref ekonomicznych, były od samego początku ważnym punktem negocjacyjnym dla Polski. Było to związane z coraz większym znaczeniem stref dla klimatu inwestycyjnego naszego kraju.

Całkowite zwolnienie podatkowe w warunkach obecnie obowiązujących wysokich stóp podatkowych stanowiło silny instrument przyciągania nowych inwestycji. Jednocześnie zastosowany w specjalnych strefach ekonomicznych system wsparcia nowych inwestycji nie był zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej w krajach Unii Europejskiej. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymusiło harmonizację zasad udzielania pomocy publicznej w strefach, co istotnie obniżyło ich atrakcyjność. Obecnie strefy, pomimo ograniczenia wielkości pomocy publicznej, są nadal – zgodnie z prawem unijnym – silnym i stosunkowo łatwo dostępnym instrumentem finansowego wspierania nowych inwestycji. Liczne wnioski władz lokal-

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 roku w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego (DzU z dnia 10 kwietnia 2006 roku).

⁶ Tamże, § 1.

nych o obejmowanie strefami nowych terenów świadczą o dużym zainteresowaniu potencjalnych inwestorów rozpoczęciem działalności w ramach specjalnej strefy ekonomicznej.

W wyniku dwóch nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych:

- z dnia 16 listopada 2000 roku – harmonizującej prawo specjalnych stref ekonomicznych z prawem Unii Europejskiej, obowiązującej przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie od 2001 r. oraz
- z dnia 2 października 2003 roku – wprowadzającej do ustawy postanowienia traktatu akcesyjnego, na terenie stref mogą funkcjonować różne grupy przedsiębiorców, a mianowicie:
 - MSP, posiadające zezwolenia wydane do końca 2000 roku,
 - grupa dużych przedsiębiorstw posiadających zezwolenia wydane do końca 1999 roku,
 - grupa dużych przedsiębiorstw mających zezwolenia wydane w 2000 roku,
 - grupa dużych przedsiębiorstw z sektora motoryzacji posiadających zezwolenia wydane do końca 2000 roku,
 - grupa pozostałych przedsiębiorstw, które działają w reżimie prawa wspólnotowego.

Można zatem stwierdzić, iż przedsiębiorców tych różnią zasady udzielania pomocy publicznej. Aktualnie przedsiębiorcy posiadający zezwolenia wydane po 31 grudnia 2000 roku mogą korzystać z pomocy w formie zwolnień podatkowych z tytułu:

- kosztów nowej inwestycji,
- tworzenia nowych miejsc pracy.

W przypadku pomocy z tytułu kosztów nowej inwestycji wielkość pomocy oblicza się jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą. Definicję kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą określają rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie specjalnych stref ekonomicznych.

Wielkość pomocy z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją obliczana jest jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy i dwuletnich kosztów płacy brutto nowo zatrudnionych pracowników, które powiększone są o wszystkie obowiązkowe płatności związane z ich zatrudnieniem. Przedsiębiorca korzystający z pomocy z tego tytułu musi utrzymać nowo utworzone miejsca pracy przez okres nie krótszy niż 5 lat.

4. Przyszłość SSE w polskiej polityce inwestycyjnej

SSE w Polsce są atrakcyjnym i sprawdzonym rozwiązaniem z punktu widzenia przyciągania inwestycji zagranicznych i mobilizacji kapitału krajowego. Jednakże nadchodzący rok 2020 w sposób jednoznaczny ograniczy możliwości udzielania przywilejów finansowych inwestorom. W takim razie, jakie istnieją możliwości

i kierunki rozwoju polityki inwestycyjnej Polski z uwzględnieniem SSE lub rozwiązania podobnego? Warto wyodrębnić kilka takich scenariuszy, jak:

- przyznanie prawa do utrzymania statusu SSE po roku 2020,
- zastąpienie SSE parkami przemysłowymi i technologicznymi,
- wprowadzenie innych rozwiązań fiskalnych mających na celu przyciągnięcie inwestorów,
- modyfikacja polityki inwestycyjnej w kierunku usprawnienia obsługi średnich i dużych przedsiębiorców, a w dalszej kolejności również małych,
- promowanie Polski jako atrakcyjnego, stabilnego miejsca inwestycji, o chłonnym i zasobnym rynku wewnętrznym.

Przed dokonaniem wnikliwej analizy możliwości realizacji poszczególnych scenariuszy należy się przyjrzeć fundamentalnym zagadnieniom z punktu widzenia istnienia SSE. Przecież utworzenie SSE przez państwo miało określone cele, mianowicie:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, nowych rozwiązań technicznych i technologicznych i 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.

Aby osiągnąć te cele, państwo zaproponowało określone udogodnienia (głównie fiskalne) dla przedsiębiorców, którzy zareagowali w znany nam sposób. Uplasowali swoje inwestycje, czym częściowo przyczynili się do osiągnięcia założonych celów. Gdy po 2020 roku SSE nie będą już mogły oferować przywilejów fiskalnych w obecnym kształcie, należy zaproponować przedsiębiorcom inne zachęty. Z punktu widzenia przedsiębiorców o atrakcyjności inwestycji⁷ stanowią:

- koszty pracy,
- lokalizacja geograficzna,
- wielkość rynku wewnętrznego.

W prowadzeniu działalności gospodarczej najbardziej zaś im przeszkadzają:

- regulacje administracyjno-biurokratyczne,
- regulacje prawno-sądowe,
- otoczenie polityczne,
- stopy podatkowe.

Wyszczególnione argumenty, będące wynikiem niezależnego badania, oznaczają, że inwestorzy doceniają potencjał Polski i precyzyjnie kalkulują ponoszone kosz-

⁷ *Plusy i minusy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w ocenie inwestorów*, raport KPMG, KPMG, Warszawa 2004, s. 12.

Tabela 2. Możliwe scenariusze działań wspierających inwestycje w Polsce po 2020 roku

Scenariusz	Opis
Przyznanie prawa do utrzymania statusu SSE po 2020 roku	Rozwiązanie to obecnie wydaje się nieprawdopodobne za względu na sztywne regulacje unijne. Jednak biorąc pod uwagę pojawiające się co jakiś czas w prasie „sondujące” artykuły zapowiadające inicjatywę rozszerzenia SSE lub przyznania specjalnego statusu inwestycyjnego całej Polsce, można przypuszczać, że taki scenariusz jest analizowany
Zastąpienie SSE parkami przemysłowymi i technologicznymi	Obecnie parki technologiczne i przemysłowe funkcjonują obok SSE. Jest to rozwiązanie dla przedsiębiorstw niespełniających kryterium inwestycji w strefie ze względu na poziom nakładów inwestycyjnych, lokalizację lub nieodpowiedni sektor. Jednakże oceniając skuteczność działania parku przemysłowego chociażby na przykładzie Kleszczowa, należy stwierdzić, że rozwiązanie to wydaje się przyszłościowe i możliwe do zastosowania jako alternatywa dla SSE. Szczególnie, że przedsiębiorstwa inwestujące w parkach z założenia mają swojego „opiekuna” w administracji samorządowej, co wydaje się mieć duże znaczenie i rozwiązywać wiele problemów natury biurokratycznej
Wprowadzenie innych rozwiązań fiskalnych mających na celu przyciągnięcie inwestorów	Z perspektywy prawodawstwa unijnego jest to rozwiązanie mało prawdopodobne z wyjątkiem działań proeksportowych (poza rynek UE)
Modyfikacja polityki inwestycyjnej w kierunku usprawnienia obsługi średnich i dużych przedsiębiorców, a następnie również małych	Aby zrealizować ten plan, należałoby zmienić mentalność dużej części urzędników administracyjnych, co w krótkim czasie jest niemożliwe. Jednakże w ograniczonym zakresie to się już udało, chociażby w wymienionych parkach przemysłowych i technologicznych. Należy stworzyć mechanizmy „chroniące” przedsiębiorcę przed systemem biurokratycznym, w tym celu należałoby wykorzystywać indywidualną obsługę przedsiębiorcy w administracji samorządowej, coś na kształt indywidualnej obsługi klienta w bankach oraz należałoby dopasować do jego potrzeb część rozwiązań. Jest to trudne rozwiązanie, ale nie niemożliwe
Promowanie Polski jako atrakcyjnego, stabilnego miejsca inwestycji, o chłonnym i zasobnym rynku wewnętrznym	Rozwiązanie to ma charakter wspomagający, uzupełniający pozostałe kierunki działań. I tylko jako takie ma sens

Źródło: analiza własne.

ty. Jednakże, co widać po wymienionych rodzajach ryzyk, najbardziej boją się samowoli biurokratów oraz niestabilnego prawa gospodarczego. Oznacza to, że starając się zniwelować te utrudnienia, Polska uzyska wartość dodaną będącą argumentem przetargowym w walce o inwestora za kilka lat. Oparte na tym scenariusze uważam za najbardziej skuteczne w przyszłej polityce inwestycyjnej naszego kraju.

Możliwości zastosowania poszczególnych scenariuszy polityki inwestycyjnej przedstawiono w porównaniu tabelarycznym (tab. 2).

5. Podsumowanie

Przyszłość specjalnych stref ekonomicznych w Polsce z perspektywy roku 2009 wydaje się przesądzona. Zasady udzielania pomocy przedsiębiorcom oferowane przez SSE muszą być zmienione i dostosowane do unijnego prawa. Jednakże aby nie obniżyć gwałtownie pozycji inwestycyjnej Polski, należy zaproponować inwestorom inne przywileje, w przeciwnym przypadku można bowiem oczekiwać spadku napływu inwestycji. Te rozwiązania muszą kreować przyjazny klimat inwestycyjny wokół przedsiębiorcy; inwestor to klient Polski i tak należy go traktować.

Na koniec warto również prześledzić kierunki, którymi poszły inne państwa. I tak kraje Europy Zachodniej budowały dobrobyt, opierając swoją atrakcyjność inwestycyjną na wewnętrznej konsumpcji i eksporcie, głównie zaawansowanych technologicznie produktów. USA promuje inwestycje, oferując zwolnienia fiskalne związane z eksportem. Korea Południowa stosuje głęboką ingerencję państwa w życie gospodarcze, którą można porównać do partnerstwa publiczno-prywatnego. W ostatnim 20-leciu doprowadziło to intensyfikacji rozwoju i wzrostu zamożności obywateli, co było podstawowym filarem długoterminowego wzrostu gospodarczego tego kraju.

Literatura

Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, maj 2008, marzec 2009.

Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

Plusy i minusy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w ocenie inwestorów, raport KPMG, KPMG, Warszawa 2004.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 roku w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego (DzU z dnia 10 kwietnia 2006 roku).

Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 roku, raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy, www.mgip.gov.pl (styczeń 2007).

Ustawa z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z dnia 23 listopada 1994 roku nr 123, poz. 600).

**THE ROLE OF SPECIAL ECONOMIC ZONES
IN POLISH INVESTMENT POLICY.
CURRENT SITUATION AND PERSPECTIVES BEYOND 2020**

Summary: Special Economic Zones are a very efficient instrument of economic policy in Poland. Still increasing area of zones and value of investment prove their attractiveness for investors. SEZ in Poland will be functioning till 2020, because of EC law. That means, Polish investment policy must change to attract thereafter foreign investors. Changes should include creating friendly investment climate and providing self-government aid.