

## Problem specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Listopad 2000

Ewa Czerwińska

**Informacja**

**Nr 751**

Dotychczasowe udzielanie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych według niejasnych kryteriów i bez powiązania z rozwojem poszczególnych regionów kraju, było sprzeczne z prawem Unii Europejskiej i wymagało modyfikacji istniejących metod pomocy państwa w ramach SSE w Polsce dla wypełnienia postanowień UE. Wynikła stąd potrzeba nowelizacji ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych.

W odniesieniu do uchwalonej przez Sejm w dniu 9 października 2000 roku nowelizacji ustawy o SSE (obecnie po poprawkach Senatu), należy jednak zaznaczyć, że wprowadza ona zmiany nie do końca wystarczające z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym. Ochrona praw nabytych (zawarta w art. 13 nowelizacji ustawy o SSE), zakłada konieczność wynegocjowania dla Polski okresu przejściowego do 2017 roku dla realizacji pomocy publicznej dla inwestorów w SSE, niezgodnej z *acquis*. W razie jednak sprzeciwu strony wspólnotowej dla tak długiego okresu przejściowego, konieczne będzie wypłacanie odszkodowania dla inwestorów funkcjonujących obecnie w SSE.

## Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) w Polsce powołano na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych. Każda z nich była ustanawiana przez Radę Ministrów, na wniosek Ministra Gospodarki (wcześniej: Ministra Przemysłu i Handlu) poprzez odrębne rozporządzenia. Określono w nich zakres zwolnień i preferencji podatkowych dla przedsiębiorstw inwestujących na terenach strefy. Łącznie powołano 17 specjalnych stref ekonomicznych. Strefami zarządzają specjalnie utworzone spółki, w których większościowe udziały ma Skarb Państwa, a w dwóch z nich - Agencja Rozwoju Przemysłu.

Pierwszą specjalną strefą ekonomiczną utworzoną w Polsce była strefa mielecka, ustanowiona w 1995 roku. Większość stref powstała pod koniec 1997 roku, natomiast strefa częstochowska i mazowiecka (Mazowiecki Park Technologiczny w Modlinie) nie rozpoczęły działalności i przeznaczone są do likwidacji.

Specjalne strefy ekonomiczne powoływano w regionach, w których występowały problemy z bezrobociem i restrukturyzowanym przemysłem. By zachęcić przedsiębiorców do inwestowania przewidziano dla nich w SSE specjalne ulgi podatkowe: przede wszystkim całkowite zwolnienie na 10 lat z podatku dochodowego i 50% ulgi w tym podatku przez następne 10 lat (strefy były ustanowione na 20 lat), jak jest również zwolnienie z podatku od nieruchomości. Niektóre władze regionalne zaoferowały ponadto zwolnienia od opłat lokalnych (np. w strefie wałbrzyskiej czy suwalskiej). Równocześnie ustalono tzw. progi inwestycyjne, określające minimum zaangażowania kapitałowego, upoważniające do korzystania z przywilejów podatkowych. Np. w strefie suwalskiej ten próg wynosi 350 tys. euro lub zatrudnienie 40 pracowników, w wałbrzyskiej - 500 tys. euro, a w starachowickiej 850 tys. euro. Największe wymagania muszą spełnić inwestorzy w łódzkiej SSE, w której próg inwestycyjny wynosi 2 mln euro, a minimalne zatrudnienie 100 osób.

Przewidywane efekty funkcjonowania przedsiębiorstw w SSE na podstawie deklaracji inwestorów zawartych w zezwoleniach na działalność gospodarczą przedstawia tablica 1.

W 2001 roku zezwolenia na prowadzenie działalności na terenach SSE będą mogły otrzymywać tylko te przedsiębiorstwa, które będą inwestować w strefach, gdzie stopa bezrobocia będzie wyższa o 50% od średniej krajowej. Natomiast w zasadzie nie będą już udzielane zezwolenia od roku 2002. Stąd wiele przedsiębiorstw stara się obecnie o rozpoczęcie działalności w SSE, przed wejściem w życie nowych przepisów. Te przedsiębiorstwa, które rozpoczną działalność w SSE w tym roku, nabędą prawa do korzystania z ulg podatkowych do końca istnienia stref. Wszyscy przedstawiciele stref przewidują wydawanie jeszcze nowych zezwoleń do końca 2000 roku.

Według Ministerstwa Gospodarki, faktyczne planowane inwestycje i zatrudnienie są wyższe o około 30% i przekraczają sumę 2 mld USD. Na podstawie przeprowadzonej ankiety, łączna wartość deklarowanych inwestycji w SSE wynosi ca 8,6 mld zł. Największe inwestycje, obecnie na kwotę ca 3,4 mld zł, zaplanowano w Katowickiej SSE.

Jednak **wykorzystanie istniejących specjalnych stref ekonomicznych w Polsce jest nierównomierne**. Pod względem **wielkości inwestycji** przodują trzy SSE: katowicka, legnicka i mielecka (ich udział wynosił odpowiednio: 45,5%, ca 14,3% i ca 12,3% - łącznie - około 72,1% ogólnej wartości inwestycji w SSE). Udział pozostałych SSE w zadeklarowanych inwestycjach jest dużo mniejszy lub wręcz niewielki (np. w słupeckiej - 0,26%, czy w warmińsko-mazurskiej - 0,32%).

Również pod względem **wielkości zatrudnienia** przoduje Katowicka SSE (jej udział w ogólnym zatrudnieniu przedsiębiorstw działających w SSE wynosił we wrześniu 2000 r. ca 27,5%). Następne pod względem wielkości zatrudnienia to wałbrzyska i mielecka SSE (mają odpowiednio blisko 15% i 13% udział w ogólnym zatrudnieniu przedsiębiorstw działających w SSE). Aż sześć SSE wykazuje udział w zatrudnieniu poniżej 3 %.

Według stanu na 12 września 2000 r. najczęściej **zezwoleń** na prowadzenie działalności w SSE udzielono przedsiębiorcom w Suwalskiej SSE (59), następnie Katowickiej SSE (49) i SSE EURO-PARK Mielec (36).

**Tab. 1. Przewidywane efekty działalności przedsiębiorstw, które uzyskały zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE (stan na 12 września 2000 r.)**

Lp.	Nazwa SSE	Obszar w ha	Zagospodarowanie obszaru w % *	Wielkość inwestycji w mln zł	Wielkość zatrudnienia	Liczba zezwoleń
1	Katowicka SSE	827	ca 37,8	3 173,3	10 698	49
2	Legnicka SSE	357	30,1	1 000,9	3 568	15
3	SSE EURO-PARK Mielec	627	17,5	858,5	4 739	36
4	Wałbrzyska SSE	256	38,6	573,4	5 736	23
5	Łódzka SSE	208	28,0	363,0	1 946	21
6	Suwalska SSE	432	15,5	181,2	3 449	59
7	SSE „Tczew”	102	10,5	185,4	1 380	4
8	SSE „Krakowski Park Technologiczny”	66,5	11,6	167,6	1 634	6
9	Kostrzyńsko-Słubicka SSE	457	9,2	183,8	992	23
10	Tarnobrzaska SSE	609	14,1	134,5	1 559	25
11	SSE „Starachowice”	124	24,7	57,3	1 275	17
12	Kamiennogórska SSE	226	6,8	33,8	646	9
13	SSE „Żarnowiec”	198	10,7	29,0	451	9
14	Słupska SSE	135	16,4	18,5	541	10
15	Warmińsko-Mazurska SSE	335	4,8	22,6	339	16
	<b>Razem</b>	<b>4985,5</b>	<b>20,3</b>	<b>6 983,1</b>	<b>38 953</b>	<b>322</b>

Źródło: Ministerstwo Gospodarki.

\*Stan na 18 lipca 2000 r.

Bezspornie można mówić o powodzeniu katowickiej, legnickiej, mieleckiej SSE. Wałbrzyska i suwalska, mają w stosunku do pozostałych SSE, dość duże zatrudnienie, ale niewielki zaangażowany kapitał. Poza wymienionymi SSE, pozostałe mają niewielkie znaczenie.

Strukturę zainwestowanego w SSE w Polsce kapitału według kraju pochodzenia, na podstawie wielkości zadeklarowanej przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE, pokazuje tablica 2 (stan na 31 grudnia 1999 r.):

**Tab. 2. Struktura kapitału zadeklarowanego przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE według kraju pochodzenia**

Kraj pochodzenia	Wielkość nakładów inwestycyjnych w mln zł	Udział w %
Inwestycje ogółem	6 331,7	100
w tym:		
- kapitał krajowy	1 187,1	18,75
- kapitał zagraniczny,	5 144,6	81,25
z czego:		
<b>USA</b>	1 683,5	26,6
<b>Niemcy</b>	1 385,8	21,9
Austria	644,7	10,2
Japonia	636,0	10,0
Włochy	261,8	4,1
Kanada	116,7	1,85
Hiszpania	78,0	1,2
Szwecja	65,8	1,0
Francja	59,3	0,95
Belgia	37,9	0,6
Chorwacja	37,0	0,6
Holandia	30,8	0,5
Cypr	20,0	0,3
Lichtenstein	18,3	0,3
Dania	17,2	0,3
Finlandia	16,5	0,25
Rosja	15,3	0,25
Norwegia	10,8	0,2
Turcja	7,3	0,1
Czechy	1,7	0,05

Źródło: Informacja o efektach funkcjonowania SSE w roku 1999, Ministerstwo Gospodarki.

Z tabeli tej wynika, że główne zainteresowanie inwestycjami w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce wykazuje kapitał pochodzący z USA, Niemiec, Austrii i Japonii (blisko 70% inwestycji), w tym najwięcej inwestują firmy z USA i Niemiec (blisko 50% inwestycji w SSE w Polsce). Największymi inwestorami w SSE stali się: GM Opel (pow. 1 mld zł), Isuzu, Korno-Wood.

W opinii Ministerstwa Gospodarki większość inwestorów zagranicznych, którzy uruchomili produkcję w SSE w latach 1996 - 1998, uczyniło to ze względu na atrakcyjne warunki oferowane w strefach, zwłaszcza z uwagi na możliwość skorzystania z ulg w podatku dochodowym od osób prawnych. Jednak w 1999 roku nastąpiło zmniejszenie udziału większych inwestorów zagranicznych w polskich SSE, związane zarówno ze zmniejszeniem tempa przyrostu inwestycji w Polsce, a zwłaszcza tworzenia nowych przedsiębiorstw, jak i z klimatem niepewności, co do przyszłości funkcjonowania SSE w Polsce w kontekście stanowiska Unii Europejskiej. Do końca 1999 roku tylko 18% ogólnej powierzchni SSE w Polsce zostało zagospodarowane w postaci gruntów inwestycyjnych o charakterze „green field” (czyli pod nowe przedsiębiorstwa).

W zakresie struktury branżowej przedsiębiorstw lokujących się w SSE utrzymują się od lat te same tendencje: znaczący udział przedsiębiorców z branży motoryzacyjnej, głównie producentów części i komponentów oraz z branży meblarskiej z wytwarzaniem produkcji przeznaczonej głównie na eksport. Dynamicznie zwiększa się również udział producentów materiałów budowlanych i techniki sanitarnej oraz producentów w zakresie przetwórstwa spożywczego. Najwięcej jest przedsiębiorstw zatrudniających od 51 do 250 pracowników - 55,3%.

Do końca 1999 roku na terenie SSE uruchomiono produkcję w 145 przedsiębiorstwach, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie tam działalności. Według danych Ministerstwa Finansów, wysokość ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych dla przedsiębiorców na terenach SSE wyniosła 88,7 mln zł, natomiast wpływy z podatku VAT uzyskanych od tych przedsiębiorców przyniosły budżetowi zaledwie 65,5 mln zł.

Z raportu NIK (wrzesień 1999 r.) wynika, że również inne efekty działalności specjalnych stref ekonomicznych w Polsce są nieduże w stosunku do spodziewanych korzyści. Brak możliwości sfinansowania nakładów na infrastrukturę przez spółki zarządzające, z powodu niewielkich dochodów ze sprzedaży gruntów, spowodował, że tylko niewiele spółek skorzystało z ulg z tytułu zwolnienia od podatku dochodowego. W większości stref właścicielami gruntów nie były spółki zarządzające, lecz gminy i inne podmioty prawne. Niższa niż zakładano (8 mld zł), była również wartość inwestycji w SSE. Jedynym uzasadnieniem dla ustanowienia 11 stref w 1997 roku była walka z bezrobociem, jednak nie udało się w nich utworzyć zakładanych 166 tysięcy miejsc pracy. W niektórych regionach istniejące SSE przyczyniły się jednak do poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Szczególnie korzystne jest zatrudnianie w firmach inwestujących w SSE pracowników zwalnianych ze restrukturyzowanych lub likwidowanych zakładów. Podkreśla się, że SSE korzystnie wpływają na poprawę kondycji ekonomicznej danego regionu. Wpływ ten jest jednak zróżnicowany. Wydaje się, że polskie SSE nie stały się, jak dotąd, znaczącymi regionalnymi ośrodkami rozwoju i nie spełniły stawianych przed nimi oczekiwań.<sup>1</sup>

Stref jest za dużo i konkurują między sobą. Według Marka Pola, ministra przemysłu w latach 1993 - 1995, do 1999 roku zakładano utworzenie tylko pięciu SSE. Następne tworzono pod naciskiem określonych grup. Z jednej strony - w latach 1995 - 1997 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów był przeciwny tworzeniu stref, uważając, że narusza to warunki konkurencji w kraju - działa zwłaszcza na niekorzyść polskich producentów dając poważne preferencje firmom zagranicznym (oprotestowano 10 inwestycji). Z drugiej strony - Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych występuje w obronie inwestycji zagranicznych w SSE. Występują również przykłady zwalczania konkurencji krajowej.

### **Perspektywy działalności SSE w Polsce**

Programy działalności SSE zawarte są w aktach prawnych regulujących zasady tworzenia i funkcjonowania poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, ustanowionych na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. z późn.zm. Zawierają one m.in. plany rozwoju i sposobu funkcjonowania poszczególnych stref w Polsce.

Obecne plany rozwoju poszczególnych SSE, ze względu na konieczność dostosowań do wymagań Unii Europejskiej, mogą okazać się jednak nieaktualne.

W prowadzeniu negocjacji akcesyjnych Polski do Unii w ramach polityki konkurencji istnieje problem dotyczący porozumienia stron w zakresie sposobu funkcjonowania i przyszłości SSE w Polsce.

---

<sup>1</sup> *Polskie specjalne strefy ekonomiczne - zamierzenia i efekty*, praca zbiorowa pod red. Elżbiety Kryńskiej, Warszawa 2000.

**Funkcjonowanie przedsiębiorstw w specjalnych strefach ekonomicznych jest bowiem formą pomocy publicznej.** Według stanowiska Komisji Europejskiej, ta forma pomocy państwa w Polsce nie jest w wielu przypadkach zgodna z Układem Europejskim i konieczne są istotne modyfikacje istniejących metod pomocy państwa w ramach SSE dla wypełnienia postanowień UE. Ponieważ specjalne strefy ekonomiczne nie likwidują dysproporcji pomiędzy poszczególnymi regionami Polski i nie przyczyniają się do bardziej efektywnej alokacji czynników produkcji w skali kraju, nie spełniają również ogólnych kryteriów udzielania pomocy regionalnej, które obowiązują w Unii Europejskiej na mocy art. 87 3. a i art. 87 3. c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej i wtórnego ustawodawstwa Komisji. Warunkiem zakwalifikowania pomocy państwa w SSE do grupy środków pomocy regionalnej na mocy reguł UE jest realizacja celu wyrównywania rozwarstwienia regionalnego. Natomiast istniejące specjalne strefy ekonomiczne w Polsce są za małe, aby je uznać za regiony. Istnienie specjalnych stref ekonomicznych jest ponadto sprzeczne z postanowieniami Układu Europejskiego (na podstawie art. 63).

Na mocy wyżej wymienionych przepisów, Polska już w okresie przedakcesyjnym musi dostosować swoje prawo do przepisów wspólnotowych, odnoszących się do zasad udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej.

Mimo zobowiązania się rządu polskiego (w czerwcu 1999 roku) do nietworzenia nowych stref i rozbudowy istniejących, a także do blokowania wejścia do SSE inwestorów działających we „wrażliwych” dla UE sektorach i zawierania umów z inwestorami tylko do końca 2000, a najpóźniej do 2001 roku, Rada UE domaga się likwidacji w Polsce obecnego systemu preferencji dla inwestorów w SSE lub zobowiązania ze strony rządu, że to nastąpi z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej. Rada wyraża stanowisko, że wprowadzony tam system ulg jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej i zasadami Jednolitego Rynku.

Szczególnie rażące jest kumulowanie przez inwestorów w SSE wielu ulg, brak przejrzystości w zakresie wielkości udzielanej pomocy, długie wakacje podatkowe, stosowanie w niektórych przypadkach dopłat do eksportu (strefa mielecka), przywileje dla firm motoryzacyjnych (sektor „wrażliwy”).

W stanowisku negocjacyjnym Polska akceptuje i zobowiązuje się do wdrożenia całości prawa europejskiego w ramach „Polityki konkurencji” bez domagania się okresów przejściowych ani derogacji **z wyjątkiem niektórych form pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych.**

Bardzo istotne jest podkreślenie faktu, że gospodarka polska znajduje się w okresie transformacji gospodarczej i potrzebuje odpowiedniej interpretacji artykułów Traktatu o WE odnoszących się do reguł konkurencji skierowanych do państwa. W stanowisku Polski został więc zawarty wniosek postulujący możliwość zastosowania elastycznej interpretacji zasad udzielania pomocy publicznej ze względu na konieczność realizacji celów transformacyjnych gospodarki polskiej. Oznacza to, że oceniane negatywnie przez Komisję Europejską niektóre formy pomocy państwa mogą się okazać niezbędne dla przeobrażeń polskiej gospodarki.

W dniu 27 stycznia 2000 roku Rada Unii Europejskiej odrzuciła jednak wniosek Polski o stosowanie w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii derogacji w odniesieniu do niektórych form pomocy państwa. Kraje Unii Europejskiej uznały, że wsparcie bieżącej działalności przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorach „wrażliwych” (w których jest nadprodukcja, np. przemysł samochodowy, stoczniowy, stalowy czy włókienniczy) destabilizuje warunki konkurencji na Jednolitym Rynku.

Specjalne strefy ekonomiczne są również krytykowane za istnienie zwolnień podatkowych i nieuczciwą konkurencję przez krajowe przedsiębiorstwa, funkcjonujące poza strefami. Ich zdaniem, władze polskie nie przestrzegają zasad wolnej konkurencji i szykanują w tym względzie małe i średnie rodzime przedsiębiorstwa. Często pomoc udzielana przedsiębiorcom

(przeważnie zagranicznym) w SSE przez państwo dotyczy firm tej samej branży, co działające dookoła strefy przedsiębiorstwa lokalne. Natomiast państwo nie ma wpływu na rodzaj i poziom inwestycji w subwencionowanych przez siebie specjalnych strefach ekonomicznych. Zezwolenia na prowadzenie działalności w obrębie SSE znajdują się w gestii ich zarządów, które nie muszą kierować się dbałością o rozwój przedsiębiorstw i zasady konkurencyjności w całym regionie. W tej sytuacji SSE stwarzają warunki do stosowania praktyk nieuczciwej konkurencji zarówno dla podmiotów krajowych, jak i zagranicznych. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE powinno być zaś uzależnione od analizy wpływu danej inwestycji na warunki konkurencyjności całej branży w danym rejonie.

Obronę działalności SSE w polskich negocjacjach z Unią Europejską utrudnia zbyt powolne ich zagospodarowywanie (funkcjonujące strefy wykorzystują na razie około 20% przewidzianego obszaru). Przewiduje się, że SSE w Mielcu, Suwałkach, Katowicach, Legnicy, Łodzi i Wałbrzychu mają być zlikwidowane w 2009 roku i nie przewiduje się w ich regulaminach żadnych zmian po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Pozostałe dziewięć stref ma działać do 2017 roku, ale uwzględniono w ich regulaminach możliwość zmian w warunkach działania z chwilą wejścia do UE.

### **Nowelizacja ustawy**

Ponieważ ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych dotyczy, w świetle standardów wspólnotowych, udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorcom - musi respektować istniejące unormowania dotyczące pomocy publicznej.

Dotychczasowe udzielanie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych według niejasnych kryteriów i bez powiązania z rozwojem poszczególnych regionów kraju, było sprzeczne z prawem Unii Europejskiej i wymagało modyfikacji istniejących metod pomocy państwa w ramach SSE w Polsce dla wypełnienia postanowień UE. Wynikła stąd potrzeba nowelizacji ustawy z dnia 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych.

Uchwalona przez Sejm w dniu 9 października 2000 roku nowelizacja ustawy o SSE (obecnie po poprawkach Senatu) prowadzi do dostosowania przepisów dotyczących funkcjonowania SSE do zasad udzielania pomocy publicznej obowiązujących w Unii Europejskiej. Przede wszystkim, ogranicza ona akumulację zwolnień podatkowych firm działających w SSE do poziomu pomocy określonego dla danej strefy regionalnej, uwzględniając wymogi Unii Europejskiej w zakresie integracyjnych przygotowań Polski.

Wejście w życie nowelizacji ustawy o SSE przewiduje się w dniu 1 stycznia 2001 roku. Od tej pory firmy, które zainwestują w SSE będą korzystać ze zwolnień nie przekraczających poziomu wartości pomocy publicznej przewidzianego dla danego regionu. Zgodnie z normami Unii, pułap ten nie może przekroczyć 50% wartości inwestycji realizowanych przez danego inwestora. Jedynie dla małych i średnich przedsiębiorstw Unia dopuszcza wyższe wskaźniki (o 15%).

Nowelizacja ustawy o SSE przewiduje, że pomoc państwa będzie przeznaczana tylko w trzech dopuszczalnych sytuacjach: gdy w regionie utrzymuje się wysokie bezrobocie, następuje restrukturyzacja przemysłu oraz jeśli w danym regionie poziom PKB na jednego mieszkańca jest o 25% niższy od średniej krajowej.

Postanowienia zawarte w uchwalonej nowelizacji ustawy o SSE zostały skorelowane z przepisami nowej ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw (uchwalonej w kwietniu br.), od której również zależeć będą zmiany w dalszym funkcjonowaniu SSE. Specjalne rozporządzenie ma określić zasady pomocy regionalnej (ustawa przewiduje również pomoc sektorową i horyzontalną). Po wejściu w życie tej ustawy, firmy rozpoczynające działalność w specjalnych strefach ekonomicznych po 1 stycznia 2001 roku nie będą mogły liczyć na dotychczasowe preferencje, a jedynie na te, które są przewidziane w

ustawie dla przedsiębiorców działających w całej Polsce. Właśnie maksymalne wielkości pomocy publicznej dla regionów, na terenie których znajdują się specjalne strefy, jak i zasady kumulacji zwolnień, będą określone w aktach wykonawczych do ustawy o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Obecnie w Ministerstwie Gospodarki opracowywana jest mapa pomocy regionalnej, która ma podzielić Polskę na regiony objęte różnymi poziomami pomocy publicznej.

Przyznawanie pomocy publicznej nie będzie jednak dotyczyło przedsiębiorstw z branż „wrażliwych”. Ponadto inwestor musi się liczyć z tym, że jeśli nie dotrzyma warunków zezwolenia funkcjonowania w SSE, **czyli warunków otrzymywania pomocy publicznej**, będzie musiał zwrócić całość otrzymanej pomocy publicznej zgodnie z regulami Unii dotyczącymi nieprawnie udzielonej pomocy.<sup>2</sup> Dotyczy to wszystkich podmiotów uzyskujących pomoc publiczną. Pomoc udzielana przez państwo inwestorom w SSE, jak każda pomoc publiczna, musi być monitorowana i kontrolowana.

Tak więc, zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE przestaje być podstawą dla rozpoczęcia funkcjonowania firmy, natomiast staje się **podstawą do korzystania z pomocy publicznej** przy spełnieniu określonych warunków. Zezwolenie na korzystanie z pomocy publicznej będzie wygasać automatycznie po wyczerpaniu przyznanego jej limitu i po upływie okresu, w jakim przedsiębiorca był związany warunkami otrzymanej pomocy.

Projektowane zmiany mają dotyczyć tylko inwestorów rozpoczynających działalność w SSE po uchwaleniu nowelizacji ustawy (od 1 stycznia 2001 roku). Nowelizacja ustawy o SSE nie przewiduje wcześniejszego zamykania stref (działałyby do roku 2017). Chroni również nabyte wcześniej prawa inwestorów do ulg (100% zwolnienia podatkowego w okresie pierwszych 10 lat i 50% zwolnienia do końca istnienia SSE). Określono jednak procedury likwidacyjne stref. Rada Ministrów została upoważniona do znoszenia stref (na wnioski ministra właściwego do spraw gospodarki), przed upływem okresu, na jaki została ustanowiona dana strefa, zmiany ich obszaru i łączenia stref. Istnieje jednak zastrzeżenie, że zniesienie strefy nie może nastąpić w okresie, w którym pozostaje w mocy chociaż jedno ważne zezwolenie na obszarze danej strefy uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Eliminuje jednak możliwości uzależnienia zwolnień podatkowych od osiągnięcia określonej wielkości obrotów lub eksportu.

Ponadto, od 1 stycznia 2001 roku, wszystkie zwolnienia podatkowe mają być podporządkowane ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

W nowelizowanej ustawie pozostawia się jednak nadal możliwość zwolnień od podatku dochodów uzyskanych na terenach SSE, chociaż wielkość tego zwolnienia jest uzależniona od wysokości pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, dopuszczalnej dla obszarów kwalifikujących się do uzyskania pomocy państwa (zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców). Wprowadzenia pułapu pomocy dla przedsiębiorców działających w SSE nie uznaje się jednak za usunięcie sprzeczności z prawem Unii Europejskiej (patrz opinia KIE).

W odniesieniu do nowelizacji ustawy o SSE można więc powiedzieć, że wprowadza ona zmiany nie do końca wystarczające z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym, zwłaszcza, że nowelizacja ustawy o SSE zakłada ochronę praw nabytych. Nowelizacja ustawy o SSE nie przewiduje wcześniejszego zamykania stref (działałyby do roku 2017). Zasady i wielkość pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom nie mogą ulec zmianie na ich niekorzyść w okresie, na który ustanowiono strefę (art. 13). Ponadto w art. 5 nowelizacji zostało zastrzeżone, że przedsiębiorcy, którzy zainwestowali w strefach przed wejściem w życie nowelizacji, zachowają prawo do ulg podatkowych i preferencji określonych w ustawie

<sup>2</sup> Patrz: Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 659/1999 z marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania artykułu 93 Traktatu o WE (dotyczące pomocy państwowej dla przedsiębiorstw), rozdz. III - w: „Materiały i Dokumenty BSE” nr 278.



o SSE z dnia 20 października 1994 roku. Nowe przepisy o SSE dotyczą więc tylko nowych inwestorów.

W kontekście prowadzonych przez Polskę negocjacji akcesyjnych z Unią, wydaje się mało prawdopodobne, by specjalne strefy ekonomiczne w Polsce, bez zmian instytucjonalnych i zmiany dotychczasowych instrumentów wspierania inwestycji, mogły istnieć w momencie wejścia Polski do Unii. W celu osiągnięcia zgodności z prawem Unii Europejskiej należałoby zlikwidować w Polsce SSE w ich aktualnej formie.

Jednak ochrona praw nabytych (zawarta w art. 13 nowelizacji ustawy o SSE), zakłada konieczność wynegocjowania dla Polski okresu przejściowego do 2017 roku dla realizacji pomocy publicznej dla dotychczasowych inwestorów w SSE, co jest niezgodne z *acquis*. W razie skutecznego sprzeciwu strony wspólnotowej dla tak długiego okresu przejściowego, konieczne będzie wypłacanie odszkodowania dla inwestorów funkcjonujących obecnie w SSE.

Brak porozumienia co do funkcjonowania SSE w Polsce (m.in. ze względu na nie istniejące środki budżetowe, niezbędne do wypłacenia rekompensat działającym już inwestorom w SSE z chwilą ich likwidacji) jest jednym z najtrudniejszych problemów w zakresie prowadzenia negocjacji akcesyjnych Polski do Unii w ramach polityki konkurencji.

Polska nie chce likwidować SSE (czego domaga się UE), ponieważ nie ma środków na finansowanie odszkodowań dla działających tam przedsiębiorców, ponadto istnieją obawy o utratę wiarygodności wśród inwestorów zagranicznych. Ponieważ polskie strefy nie odpowiadają wspólnotowym kryteriom dopuszczalności pomocy regionalnej, mogą jedynie funkcjonować jako dodatkowe instrumenty polityki regionalnej pod warunkiem przestrzegania norm wspólnotowych, ustalonych dla udzielania pomocy publicznej. Dotyczy to już okresu przedakcesyjnego. W sytuacji konieczności ograniczenia działalności SSE, inwestorom zagranicznym należałoby zaproponować formy promocji, zgodne z regulacjami Unii Europejskiej, nie gorsze od stosowanych w Czechach i na Węgrzech. **Stymulowanie inwestorów musi być jednak dokonywane za pomocą innych**, niż dotychczasowe, **instrumentów** finansowych. Istnieje propozycja UE - stosowania - zamiast ulg podatkowych - bezpośredniego wspomaganie inwestorów z budżetu w postaci grantów inwestycyjnych (dopłat do inwestycji) dla firm podejmujących działalność na obszarze SSE. Prawo wspólnotowe dopuszcza: jeśli poziom rozwoju danego regionu (mierzony za pomocą PKB *per capita*) jest niższy niż 60% przeciętnego wskaźnika w UE, państwo może pokryć do 50% kosztów inwestycji, a jeśli wskaźnik ten mieści się w przedziale 60-75% - pomoc może wynieść do 40% nakładów, powyżej zaś 75% - 20% wartości inwestycji. Polska może liczyć na najbardziej korzystny z tych wariantów, ponieważ jej poziom wynosi około 40% przeciętnej wartości PKB (*per capita*) Unii Europejskiej. Wielkość dopłat miała być dodatkowo limitowana za pomocą innych kryteriów, np. poziomem inwestycji w danej strefie, czy wielkością bezrobocia. Jak wyliczyło Ministerstwo Gospodarki, na dotacje inwestycyjne (granty) trzeba byłoby przeznaczyć co najmniej 250 mln zł rocznie, jednak na razie nie ma na to środków przewidzianych w budżecie).

W momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej, przywileje związane z funkcjonowaniem SSE, powinny być zastąpione systemem udzielania pomocy publicznej inwestorom (przy jej monitorowaniu i kontrolowaniu), udzielanej **w ramach polityki strukturalnej i regionalnej** kraju. Zgodnie z Traktatem Wspólnoty Europejskiej, spójność ekonomiczna i społeczna jest takim samym zasadniczym celem Unii jak wspólny rynek czy unia ekonomiczna i monetarna. Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej istnieje możliwość korzystania przez Polskę z Funduszy Strukturalnych UE w latach 2000 - 2006, w ramach realizacji Celu 1 i 2.

Cel pierwszy dotyczy promowania rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju (o wskaźniku PKB na głowę poniżej 75% wartości średniej dla Unii Europejskiej). Na ten cel przeznaczają się w Unii około 70% ogółu wydatków na pomoc strukturalną. Cel drugi ma wspierać gospodarczą i społeczną konwersję obszarów mających

problemy strukturalne (dotyczy przekształcania regionów dotkniętych problemami przemysłów schyłkowych, ułatwiania rozwoju i dostosowania strukturalnego obszarów wiejskich, rozwoju obszarów miejskich, zwłaszcza dotkniętych wysokim bezrobociem oraz obszarów zależnych od sektora rybołówczego). Szczególnie istotne jest motywowanie zagranicznego kapitału do lokowania w priorytetowych dziedzinach gospodarki stymulujących eksport, np. w taki sposób, jak to jest realizowane np. w Irlandii.<sup>3</sup> Postulowanie lokowania inwestycji jedynie w regionach najsłabiej rozwiniętych jest sprawą dyskusyjną. Jeśli kosztem regionów rozwiniętych zostanie zwiększona pomoc dla regionów zacofanych, istnieje możliwość, że środki te zostaną zmarnowane, nie przyczyniając się do rozwoju gospodarczego (przykładem takiego marnotrawstwa jest region południowych Włoch). Trzeba jednak pamiętać, że fundusze strukturalne funkcjonują zawsze tylko w formie uzupełnienia finansowania krajowego lub regionalnego.

### **Źródła:**

1. *Informacja o efektach funkcjonowania SSE w roku 1999*, materiał Ministerstwa Gospodarki.
2. Olga Andrzejewska, *Strefy niezgody, strefy kompromisu*, "BOSS - Gospodarka Export - Import" nr 7 z dn. 19 lutego 2000 r.
3. Mikołaj Stasiak, *Między młotem i kowadłem - specjalne strefy ekonomiczne pod znakiem zapytania*, "Rzeczpospolita" z dn. 20 czerwca 2000 r.
4. Krzysztof Tomaszewski, *Strefy pomocy, a nie przywilejów*, "Prawo i Gospodarka - Magazyn Finansowy", z dn. 24 lipca 2000 r.
5. Adam Maciejewski, *Jest jeszcze trochę czasu*, "Rzeczpospolita" z dn. 25 sierpnia 2000 r.
6. Mikołaj Stasiak, *Strefy pod warunkiem*, "Nowe Życie Gospodarcze" nr 36 z dn. 3 września 2000 r.
7. *Pomoc publiczna w zgodzie z prawem unijnym*, "Rzeczpospolita" z dn. 11 września 2000 r.
8. Krzysztof Tomaszewski, *Zdażyć przed likwidacją ulg*, "Prawo i Gospodarka" z dn. 13 września 2000 r.
9. Grażyna Garlińska, *Kusi nie tylko prywatyzacja*, "Nowe Życie Gospodarcze" nr 41 z dn. 8 października 2000 r.
10. *Nauka - gospodarka - nowe technologie*, "Konferencje i Seminaria" nr 5(33)2000.

---

<sup>3</sup> Patrz: *Nauka - gospodarka - nowe technologie*, "Konferencje i Seminaria" nr 5(33)2000.