

Ryszard Gibuła

Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA

WPLYW REGULACJI PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ NA POLSKIE SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE

1. Wstęp

Podstawową barierą uniemożliwiającą dokonanie szybkiego postępu ekonomicznego przez poszczególne państwa we własnym zakresie jest brak kapitału. W ciągu wielu lat rozwinęły się w związku z tym zróżnicowane narzędzia polityki państw, mające na celu zwiększenie napływu dodatkowego kapitału spoza terytorium danego kraju. Istotnym elementem tej polityki są działania polegające na podnoszeniu atrakcyjności kraju dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich [14, s. 410].

Jednym z instrumentów stymulujących napływ inwestycji zagranicznych, stosowanych od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku do chwili obecnej, są specjalne strefy ekonomiczne SSE.

W końcu grudnia 1994 r. weszła w życie Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 r. (DzU 1994 nr 123, poz. 600 z późn. zm.), dająca możliwość tworzenia stref o różnym charakterze. Realizując ustawę o SSE w latach 1995-1997 rząd polski ustanowił 17 stref, w tym dwa parki technologiczne. Do chwili obecnej 14¹ z nich prowadzi działalność.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest ukazanie głównych tendencji zmian zachodzących w polskim prawodawstwie dotyczącym SSE na skutek wpływu na nie regulacji prawnych Unii Europejskiej (UE) w ciągu dziesięciolecia 1994-2004. W referacie została podjęta próba przybliżenia zarówno poprzednich, jak i obecnych norm prawnych regulujących prawa i obowiązki inwestorów w

¹ Likwidacji uległy Częstochowska SSE oraz Technopark Modlin, natomiast strefy w Żarnowcu i Tczewie zostały połączone w jeden obszar, tworząc Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną.

SSE. Tym samym stworzona została baza do dalszych badań w tym obszarze, zwłaszcza w kontekście udowodnienia, czy w minionym dziesięcioleciu polityka ekonomiczna dotycząca funkcjonowania SSE, realizowana przez kolejne rządy Rzeczypospolitej Polskiej, miała charakter suwerenny, przemyślany i konsekwentny, czy też dokonywane wielokrotnie zmiany przepisów były incydentalne i wymuszone przez krajowe i międzynarodowe otoczenie polityczne i gospodarcze.

Opracowanie to jest elementem dłuższego procesu badawczego zmierzającego do odpowiedzenia na pytanie, czy został osiągnięty cel proinwestycyjny, którego egzemplifikacją byłaby duża skala bezpośrednich inwestycji zagranicznych w polskich SSE, czy też nie. Z tego punktu widzenia istotne jest poszukiwanie odpowiedzi, czy wprowadzane zmiany prawne poprawiły, czy też pogorszyły warunki inwestowania w Polsce.

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytania, należy ponadto rozważyć, czy nakreślony na początku lat dziewięćdziesiątych cel proinwestycyjny nie stracił w minionym okresie na znaczeniu z uwagi na wpływ, jaki został wywarty na polskie prawo poprzez otwarty w latach dziewięćdziesiątych proces stowarzyszeniowy i dokonaną w 2004 r. akcesję Polski do Unii Europejskiej. Czy stworzone przed dekadą instrumenty prawne, pomimo, a może na skutek ich wielokrotnej nowelizacji, nadal są skutecznym narzędziem polityki ekonomicznej państwa, czy też straciły swoją skuteczność? Na ile dostosowywanie polskiego prawa do prawa unijnego oraz przyjmowany dorobek prawny UE wpłynęły na funkcjonowanie SSE w Polsce?

2. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce

Pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej ma wiele znaczeń. Opisuje odmienne rodzaje obszarów specjalnego traktowania, odzwierciedlające różnorodność działalności prowadzonych na ich terenie. Jednakże, pomimo tego zróżnicowania, wytwórczość ukierunkowana na eksport pozostaje głównym celem większości stref [22, s. 214].

W polskim ustawodawstwie SSE jest to „wyodrębniona zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą”². Ministerstwo Gospodarki dodatkowo uściśla tę definicję podając, iż są to „obszary o ściśle określonych granicach, na terenie których obowiązują szczególne regulacje prawne mające na celu stworzenie atrakcyjniejszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej” [19, s. 1].

Rozpoczęta w roku 1989 transformacja polskiego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego zaowocowała zwiększonym zainteresowaniem różnorodny-

² Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU 1994 nr 123, poz. 600 z późn. zm.), rozdz. 1, art. 2.

mi nowatorskimi metodami przyspieszenia rozwoju gospodarczego, pomagającymi przewyciężyć pojawiające się problemy ekonomiczne i społeczne, jak m. in. zacofanie gospodarcze, ujemny bilans handlu zagranicznego, niekorzystna struktura eksportu czy też rosnące bezrobocie.

Wyraźna stała się potrzeba zastosowania takiego instrumentu gospodarczego, który pozwoliłby rządowi udzielić wsparcia regionom borykającym się z trudnościami ekonomicznymi i społecznymi, jednocześnie nie angażując bezpośrednio środków z budżetu państwa. Remedium na problemy polskie miały być m.in. SSE, wydawało się bowiem, że będą one stanowić jedną z bardziej efektywnych metod przyciągania kapitału zagranicznego.

Z czasem okazało się, iż formułowane cele i zadania SSE pozostały w znacznej mierze nierealne z powodu braku systemowego wsparcia finansowego. Pominięto przy tym także ograniczenia wynikające z podpisanego przez Polskę w 1991 r. Układu europejskiego³, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi. Skutki tych pochopnych działań ujawniły się w trakcie późniejszych negocjacji przedakcesyjnych Polski z Unią Europejską.

Podstawy prawne funkcjonowania SSE w Polsce reguluje ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych oraz akty wykonawcze do niej. Określają one organy uprawnione do ustanawiania tych stref, procedurę powoływania stref, zasady opracowania planów rozwoju poszczególnych obszarów, zasady opracowania i wydania regulaminu strefy, a także zasady wydawania zezwoleń dla przedsiębiorców na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE.

Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie stanowi podstawę do korzystania z pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom. Zezwolenie określa przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, których spełnienie upoważnia przedsiębiorcę do korzystania z preferencji podatkowych⁴.

W ustawie z 1994 r. uchwalono, iż w wyniku spełnienia wymaganych warunków inwestor nabiera uprawnień do stosowania ulg w podatku dochodowym w wysokości do 100% naliczonych podatków przez okres pierwszych 10 lat prowadzenia działalności w strefie oraz 50% przez pozostały okres istnienia poszczególnych stref⁵. Ustawę tę później wielokrotnie nowelizowano.

³ Układ europejski z 16 grudnia 1991 r., będący umową międzynarodową wyznaczającą ramy instytucjonalno-prawne stosunków Polski z Unią Europejską, wszedł w życie po zakończeniu po obu stronach procedury ratyfikacyjnej 1 lutego 1994 r., wcześniej jednak, bo od 1 marca 1992 r., rozpoczęto realizację handlowej części tego układu, pod postacią tzw. umowy przejściowej. Układ został opublikowany w Załączniku do DzU nr 11, poz. 38 z 1994 r. oraz w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich – OJ L 348/93.

⁴ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU 1994 nr 123, poz. 600 z późn. zm.), rozdz. 4 art. 16, pkt. 2.

⁵ Strefy zostały ustanowione na okres 20 lat, ostatnie z nich zatem przestaną funkcjonować w roku 2017.

3. Stanowisko UE w kwestii pomocy publicznej

Unia Europejska wyrażała swoje niezadowolenie od chwili rozpoczęcia ustanawiania SSE w Polsce. Dostrzegała w nich przejawy nierównej konkurencji. System pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w SSE wykazywał bowiem zasadnicze rozbieżności od reguł przyjętych w UE i był sprzeczny z podpisanym przez Polskę w 1991 r. Układem europejskim, który w art. 63.1 uznaje za niedopuszczalną wszelką pomoc publiczną, „która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów”, o ile pomoc ta „może mieć negatywny wpływ na handel między Polską, a Wspólnotami”⁶.

Terminem pomoc publiczna określa się wszelkie środki pomocowe [8, s. 19-20] pochodzące ze źródeł publicznych i udzielane podmiotom gospodarczym bezpośrednio przez państwo lub inne organizacje i instytucje, takie jak władze lokalne i regionalne, instytucje publiczne i prywatne oraz osoby fizyczne ustanowione lub mianowane przez państwo w celu zarządzania środkami publicznymi. Przyznawanie środków ma na celu wspieranie działalności poszczególnych przedsiębiorstw, sektorów gospodarki, regionów lub określonej produkcji, które w rezultacie mają się przyczynić do zwiększenia efektywności gospodarczej podmiotów, ich szybszego rozwoju i przezwyciężenia trudności ekonomicznych hamujących ten rozwój.

Pomoc państwa udzielana podmiotom gospodarczym funkcjonującym na rynkach krajowych i międzynarodowych może naruszyć zasady uczciwej konkurencji, przyczyniając się do dyskryminacji pozostałych uczestników rynku. W celu zapobieżenia takiej sytuacji konieczne było ustanowienie wspólnych kanonów konkurencji, które regulowałyby zasady udzielania pomocy publicznej wewnątrz UE. Zapisy dotyczące konkurencyjności znalazły się w Traktacie rzymskim, stanowiąc podstawę dalszych uregulowań. Podstawowe reguły prawa konkurencji zostały określone w Traktacie o WE oraz licznych rozporządzeniach i dyrektywach (TWE, art. 81-89).

Prawo UE zakazuje udzielania pomocy publicznej (TWE, art. 87 pkt 1), jednakże dopuszczalne są derogacje w niektórych przypadkach. Za zgodne z zasadami wspólnego rynku może zostać uznana (TWE, art. 87 pkt 3 lit. a-e) m.in. pomoc o charakterze regionalnym przyznawana regionom o szczególnie niskim poziomie rozwoju, pomoc o charakterze prorozwojowym udzielana w celu realizacji przedsięwzięć gospodarczych o znaczeniu ogólnoeuropejskim lub pomoc przeznaczona na wspieranie niektórych sektorów lub regionów gospodarczych.

Podstawowym celem udzielania pomocy publicznej w UE jest niwelowanie różnic międzyregionalnych lub wspieranie konkurencyjności regionów. Dotyczy to

⁶ Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (DzU 1994 nr 11, poz. 38).

przede wszystkim inwestycji w środki trwałe mających na celu utworzenie nowych podmiotów, rozwój istniejących jednostek lub działalności związanej z fundamentalną zmianą dotychczasowego profilu produkcji lub procesu produkcji. Celem inwestycji może być również tworzenie nowych miejsc pracy [4]. Zakazana jest pomoc przeznaczona na wspieranie eksportu.

Pomoc publiczna nie powinna mieć stałego charakteru. Z zasady jej poziom powinien ulegać obniżaniu, aż do całkowitego zaprzestania jej udzielania. W przeciwnym wypadku pomoc publiczna straciłaby status instrumentu nadzwyczajnego traktowania.

Polskie SSE utworzone na podstawie ustawy z 1994 r. nie spełniały wielu warunków związanych z udzielaną na ich terenie pomocą publiczną w kontekście przepisów UE. Przede wszystkim nie były zgodne z art. 63.1 Układu europejskiego, a także z art. 87.3 Traktatu o WE. Strefy tworzone nie przestrzegając przy tym zasad obowiązujących w UE, tj. podziału kraju na regiony odpowiadające klasyfikacji NUTS⁷ i obliczenia PKB *per capita* w skali województwa i gminy [1, s. 604]. Nie stworzono zatem podstaw do dokonania prawidłowej oceny dysproporcji regionalnych oraz możliwości przeciwdziałania ich skutkom poprzez właściwe rozmieszczenie obszarów specjalnego traktowania. Pozostawało to w sprzeczności z obowiązującą w UE zasadą spójności.

W świetle zarzutów stawianych przez UE, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów rządu polskiego opracował i przekazał w lutym 1999 r. do KE stanowisko negocjacyjne, którego istotnym elementem były deklaracje w zakresie dalszego postępowania w kwestii SSE. Podniesiona została również kwestia ochrony praw nabytych inwestorów, którzy uzyskali zezwolenia na działalność w strefach przed momentem wejścia w życie projektowanej nowelizacji [12, s. 3].

Powyższe działania zostały podjęte w wyniku oficjalnego rozpoczęcia procesu negocjacyjnego o członkostwo Polski w UE, które miało miejsce 31 marca 1998 r.

Obecnie, na skutek wszystkich zmian, funkcjonuje na terenach SSE kilka grup przedsiębiorców, których różnią zasady udzielania pomocy publicznej:

- grupa MŚP posiadająca zezwolenia wydane do końca 2000 r.,
- grupa dużych przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane do końca 1999 r.,
- grupa przedsiębiorców z sektora motoryzacji posiadających zezwolenia wydane do końca 2000 r.,
- pozostali przedsiębiorcy, którzy działają w reżimie prawa wspólnotowego [18, s. 2].

⁷ NUTS – Nomenclature of Statistical Territorial Units. W UE obowiązuje podział terytorium na trzy grupy regionów statystyczno-geograficznych NUTS I – największe regiony obejmujące powierzchnię całego kraju, NUTS II – regiony średniej wielkości (województwa, prowincje) i NUTS III – regiony najmniejsze (podregiony).

4. Ewolucja polskich regulacji prawnych

Członkostwo w UE związane jest z przejściem całości jej dorobku prawnego (*acquis communautaire*)⁸. Kraje kandydujące, w tym Polska, musiały dokonać szeregu zmian w prawodawstwie krajowym, w celu dostosowania przepisów do wymogów prawnych UE.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw została ujęta w obszarze negocjacyjnym „Polityka konkurencji”. Obszar ten zaliczono do grupy obszarów, w których występują poważne problemy negocjacyjne o charakterze sektorowym [10, s. 43]. Oficjalne negocjacje Polski z UE w obszarze „Polityka konkurencji” rozpoczęły się 19 maja 1999 r. [17].

Polska zadeklarowała gotowość zaakceptowania i wdrożenia pełnego *acquis communautaire* z momentem uzyskania członkostwa w UE, nie domagając się derogacji ani okresów przejściowych, z wyjątkiem niektórych form pomocy publicznej oferowanych przedsiębiorcom działającym na terenie SSE. „Polska w ramach segmentu regionalnej pomocy publicznej wystąpiła o dopuszczenie stosowania w okresie przejściowym do końca 2017 roku dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w istniejących w Polsce SSE pomocy operacyjnej i eksportowej, niestosowania zasady kumulacji pomocy, pułapów pomocy oraz ograniczeń wynikających z zasad udzielania pomocy dla sektora motoryzacyjnego” [20, s. 101].

Polska wystąpiła również o przyznanie klauzuli „elastyczności”, w formie protokołu dodatkowego do traktatu akcesyjnego, uzasadniając ten wniosek „koniecznością uwzględnienia potrzeb kraju, jako państwa znajdującego się w trakcie procesu transformacji gospodarczej” (zob. [10, s. 47]). Wniosek dotyczył przyznania „transformacyjnej dopuszczalności” stosowania niektórych instrumentów pomocy państwa, które uprzednio zostały zastosowane w sektorze przemysłu, ochrony środowiska i zagospodarowania regionów.

Występując o okres przejściowy na stosowanie dotychczasowych zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców w SSE, którzy otrzymali zezwolenie na działalność gospodarczą do końca 2000 r., Polska jednocześnie deklarowała pełne dostosowanie reguł udzielania tej pomocy dla podmiotów gospodarczych inwestujących w SSE, począwszy od roku 2001. Deklaracje dotyczyły wdrożenia przepisów „mających zapewnić przejrzystość udzielanej pomocy publicznej oraz prowadzenie stałego monitoringu zgodności tej pomocy z przyjętymi regułami” [20, s. 101]. Wiązało się to z koniecznością nowelizacji obowiązującej ustawy o SSE⁹, a także z wydaniem nowej ustawy regulującej zasady udzielania pomocy publicznej. Polska zobowiązała się także do nietworzenia nowych SSE i nieoprze-

⁸ *Acquis communautaire* – termin francuski używany do określenia praw i obowiązków wynikających z traktatów, prawa i regulacji Unii Europejskiej, inaczej dorobek prawny Wspólnot Europejskich. (def. z Glosariusz, Internetowy Serwis Głównego Negocjatora, www.negotjacje.gov.pl).

⁹ Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 r., DzU 1994 nr 123, poz. 600.

rzania obszaru istniejących, a także nieudzielania pomocy publicznej w SSE firmom z sektorów wrażliwych¹⁰.

UE odrzuciła postulowane okresy przejściowe dla SSE jako bezzasadne i mogące mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku. Wskazała przy tym, iż Polska tworzyła SSE niezgodnie z obowiązującym ją wcześniej porozumieniem podpisanym z WE. Komisja Europejska nie uznała także konieczności zastosowania wobec Polski klauzuli „elastyczności”, uznając dozwolone instrumenty pomocowe przewidziane w *acquis communautaire* za wystarczające środki wspomagające rozwój gospodarek w procesie transformacji [6, s. 32].

W listopadzie 2002 r. wypracowano rozwiązania kompromisowe. Znalazły one odzwierciedlenie w zapisach Ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (DzU nr 188, poz. 1840 oraz 2004 nr 123, poz. 1291). Pozwoliły one z jednej strony zachować w większości prawa nabyte inwestorów w SSE, a z drugiej uchronić wspólny rynek przed zakłóceniami w zakresie funkcjonowania reguł konkurencji. Zakładały one następujące zasady postępowania dotyczące przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia na działalność w specjalnych strefach ekonomicznych przed 1 stycznia 2001 r. (zob. [17, s. 15]):

1) zastosowanie okresu przejściowego dla małych przedsiębiorstw, określonych zgodnie z definicją wspólnotową¹¹, do dnia 31 grudnia 2011 r., i okresu przejściowego dla średnich przedsiębiorstw, określonych zgodnie z definicją wspólnotową, do 31 grudnia 2010 r.; oznacza to, że w tym okresie przedsiębiorstwa będą mogły korzystać z pomocy publicznej na niezmienionych zasadach, zgodnie z udzielonymi zezwoleniami; zmiana dotyczy jedynie długości okresu korzystania z ulg podatkowych; jednakże, jeżeli status firmy ulegnie zmianie z tytułu nabycia, fuzji, przejęcia lub innego wydarzenia o podobnym rezultacie, wówczas zaprzestaje się udzielania pomocy publicznej takiej firmie¹²;

2) wprowadzenie ograniczenia intensywności pomocy regionalnej dla dużych przedsiębiorców do równowartości:

- 75% kwalifikujących się do objęcia pomocą kosztów inwestycyjnych poniesionych do dnia 31 grudnia 2006 r., pod warunkiem że przedsiębiorca otrzymał zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej przed dniem 1 stycznia 2000 r.;
- 50% kwalifikujących się do objęcia pomocą kosztów inwestycyjnych poniesionych do dnia 31 grudnia 2006 r., jeżeli zezwolenie zostało wydane po dniu 31 grudnia 1999 r. (w trakcie roku 2000);

¹⁰ Do sektorów wrażliwych zaliczono: produkcję włókien sztucznych, przemysł motoryzacyjny, stoczniowy i stalowy.

¹¹ Zob. Zalecenie Komisji 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 r. dotyczące definicji małych i średnich przedsiębiorstw (DzU L 107 z 30 kwietnia 1996, s. 4).

¹² Zob. [2, rozdz. 6] i DzUrz WE L 10 z 13 stycznia 2001 r.

– 30% kwalifikujących się do objęcia pomocą kosztów inwestycyjnych poniesionych do dnia 31 grudnia 2006 r., jeżeli przedsiębiorca prowadzi intensywną działalność w sektorze motoryzacyjnym¹³. Polska została zobowiązana do przedstawiania półrocznych raportów na temat pomocy udzielonej przedsiębiorstwom w tym sektorze;

3) rozliczanie dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej otrzymanej na podstawie zezwoleń oraz w przedziałach intensywności pomocy wyszczególnionej wyżej rozpocznie się z dniem 1 stycznia 2001 r.; oznacza to, że wszelka pomoc, w tym przekroczenie narzuconych pułapów, udzielona przed tym terminem nie będzie zaliczana do dozwolonych kwot pomocowych i nie będzie podlegała zwrotom nawet przy przekroczeniu pułapów określonych Traktatem;

4) przy ustalaniu dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej uwzględnia się koszty kwalifikowane do objęcia pomocą, które zdefiniowane zostały zgodnie z *acquis*¹⁴ oraz w odniesieniu do rodzaju pomocy (regionalna, horyzontalna itd.), przy czym do nakładów zaliczane będą koszty poniesione przez przedsiębiorców jedynie do dnia 31 grudnia 2006 r., na podstawie zezwolenia;

5) przy ustaleniu dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej sumowaniu podlega wszelka pomoc publiczna uzyskiwana przez przedsiębiorców, bez względu na jej rodzaj i źródło pochodzenia (lokalne, regionalne, krajowe), jaką uzyskał przedsiębiorca od dnia 1 stycznia 2001 r.;

6) wszelka pomoc udzielona zgodnie z ustawą o SSE przed 1 stycznia 2001 r., nie zmodyfikowana zgodnie z wyżej wymienionymi warunkami przed datą akcesji Polski do UE, będzie uważana za „nową pomoc”¹⁵ zgodnie z art. 88 TWE oraz obowiązującym mechanizmem udzielania pomocy; wiąże się to wówczas z koniecznością uzyskania nowego zezwolenia i spełnieniem warunków tego zezwolenia (np. poniesieniem określonych nakładów na inwestycje) [2].

Przedsiębiorcy, którzy zainwestowali w SSE po 31 grudnia 2000 r. lub podejmą inwestycję w przyszłości, otrzymują zezwolenia uprawniające do korzystania z pomocy publicznej według nowych zasad, zgodnych z regułami konkurencji obowiązującymi w UE.

¹³ Definicja sektora motoryzacyjnego określona jest w rozporządzeniach Rady Ministrów z 30 marca 2004 r. zmieniających rozporządzenia w sprawie ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych, zwanych dalej „rozporządzeniami”, i jest zgodna z załącznikiem C wielosektorowych ram wspólnotowych pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych (DzUrz WE C 70 z 19 marca 2002 r.).

¹⁴ Zob. DzUrz WE C 74 z 10 marca 1998 r., s. 9.

¹⁵ Pojęcie „nowej pomocy” określa Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 659/99, art. 1 (c) w sprawie zasad stosowania art. 88 TWE (opublikowane w OJ L 83/1 z 27 marca 1999 r.). Jest to wszelka pomoc nie będąca pomocą już istniejącą przed akcesją do UE, włączywszy jej zmiany. UE zobowiązała rząd polski do opracowania listy wszystkich przedsięwzięć pomocowych wdrożonych w Polsce przed datą akcesji i będących w zgodzie z *acquis*. Będą one uznawane za pomoc kontynuowaną, co nie pociągnie za sobą konieczności spełnienia warunków wiążących się z przyznaniem pomocy „nowej” po dacie akcesji (np. tworzenie miejsc pracy, poniesienie nakładów inwestycyjnych).

Zasady te ujęte zostały w ustawie o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z 2002 r.¹⁶ oraz nowelizowanej ustawie o SSE, opracowanych zgodnie z ustaleniami dokonanyymi w procesie negocjacyjnym.

5. Regulacje pozatraktatowe

Zapisy Traktatu akcesyjnego ograniczały wielkość pomocy publicznej większości przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane w latach 1995-2000, a dokładniej przed 1 stycznia 2001 r. [18, s. 9-11]. Znowelizowana Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw wprowadza rozwiązania częściowo rekompensujące utracone korzyści. Warunkiem skorzystania z nowych rozwiązań jest zmiana zezwolenia, na wniosek przedsiębiorcy, w trybie art. 6 tej ustawy.

Przedsiębiorcom, którzy dokonali wyżej omówionej zmiany zezwolenia, przysługiwać będzie:

1. Możliwość zmiany warunków zezwolenia na korzystniejsze bez uzasadnienia przyczyn. Zasadę zmiany warunków zezwolenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki reguluje art. 19 Ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. W tym trybie zmiana musi być uwarunkowana okolicznościami niezależnymi od przedsiębiorcy, przy czym nie może dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia. Są to dość restrykcyjne wymogi, stworzenie więc możliwości zmiany warunków zezwolenia, praktycznie bez uzasadnienia przyczyn, daje wielu przedsiębiorcom szansę korekty biznesplanów i kontynuowania inwestycji.

2. Gromadzenie kwot wpłacanych podatków dochodowych, po przekroczeniu dopuszczalnych pułapów pomocy, na specjalnym koncie i wykorzystanie tak zebranych funduszy na dofinansowanie nowych inwestycji, realizowanych przez samego podatnika lub wskazaną przez niego, powiązaną z nim organizacyjnie lub kapitałowo firmę co najmniej w 25%. Instrument „środka specjalnego”, utworzony Ustawą z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, stanowi nową pomoc, w związku z tym będzie notyfikowany KE program pomocowy, zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą. W prawa do korzystania ze „środka specjalnego” wstępują przedsiębiorcy, którzy zmieniają zezwolenie w trybie art. 6 ustawy. Płacone przez tych przedsiębiorców, po przekroczeniu dopuszczalnej wielkości pomocy, podatki dochodowe, są gromadzone na specjalnym, indywidualnym koncie w BGK. Zgromadzone środki przeznaczone są na dofinansowanie kosztów nowej inwestycji (lub kosztów tworzenia nowych miejsc pracy związanych z tą inwestycją) realizowanej

¹⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (DzU nr 141, poz. 1177).

na terenie RP nie później niż do 2023 r. przez samego podatnika albo spółkę powiązaną z nim organizacyjnie lub kapitałowo. Niewykorzystane do tego terminu środki zostaną przekazane do budżetu państwa. Zmiana ustawy o SSE w tym zakresie została zrealizowana w ramach procesu nowelizacji ustawy o finansach publicznych uchwalonej 25 listopada 2004 r. Wpłacane już obecnie kwoty podatku na „środek specjalny” zostaną przelane na konto „funduszu strefowego” po jego utworzeniu¹⁷.

3. W przypadku dużych przedsiębiorców ustawowe zwolnienie z podatku od nieruchomości, według stanu oraz stawek obowiązujących w roku 2000. Utracone z tego tytułu przychody będą rekompensowane gminom z budżetu państwa. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w treści sprzed 1 stycznia 2001 r. przewidywała zwolnienie z podatku od nieruchomości, gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, których właścicielem lub użytkownikiem wieczystym jest zarządzający strefą, lub które służą do prowadzenia, na podstawie zezwolenia, działalności gospodarczej na terenie strefy. W takiej formule prawo do zwolnienia stanowiło element pakietu zachęt inwestycyjnych, skłaniających przedsiębiorców do decyzji o inwestowaniu na terenie stref. Od 1 stycznia 2001 r. Ustawą z dnia 13 października 2000 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 zniesiono obligatoryjne zwolnienie zarówno dla przedsiębiorców, jak i zarządzających strefami. Zostało to bardzo negatywnie odebrane przez inwestorów, a dla wielu spółek zarządzających strefami stanowiło poważne obciążenie finansowe skutkujące ograniczeniem wydatków na budowę infrastruktury. Wprowadzone Ustawą z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw zwolnienie wiąże się z rekompensatami dla gmin z budżetu państwa, w związku z tym zostało skierowane do przedsiębiorców, którzy jako pierwsi podjęli decyzję o inwestowaniu w strefach z przekonaniem o stabilności zasad korzystania ze zwolnień podatkowych. Zwolnienie dotyczy budynków i budowli oddanych do użytkowania do końca 1999 r., a gruntów nabytych do końca listopada 2000 r. i przysługuje od momentu zmiany zezwolenia w trybie art. 6 ustawy z 2 października 2003 r., na zasadach analogicznych do powstawania obowiązku podatkowego określonego ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Zwolnienie z podatku od nieruchomości oraz umorzenie przez gminę zaległości podatkowych stanowi, podobnie jak zwolnienie z podatku dochodowego, pomoc regionalną z tytułu nowych inwestycji, rozpoczętych po dniu uzyskania zezwolenia. Pomoc ta nie jest objęta Traktatem akcesyjnym, a więc odpowiednie programy pomocowe zostały notyfikowane KE w kwietniu 2004 r. w ramach procedury przejściowej. Decyzja Komisji Europejskiej o braku zastrzeżeń co do programów pomocowych dotyczących SSE została podjęta w marcu 2005 r. Oznacza to, że pomoc udzielana

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 273 poz. 2703 art. 60).

zgodnie z dotychczasowymi programami została uznana za istniejącą w rozumieniu art. 88(1) TWE, począwszy od dnia akcesji¹⁸.

6. Obecny stan prawny

Obecnie podstawowym instrumentem pomocy regionalnej w Polsce są SSE. Pomoc publiczna udzielana jest w tych strefach na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. (DzU nr 113, poz. 600 z późn. zm.). Zagadnienie pomocy publicznej w Polsce regulują dwa podstawowe akty prawne: Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁹ oraz Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców²⁰.

Zgodnie z ustawą wszelka pomoc zakłócająca funkcjonowanie wolnej konkurencji jest zabroniona. Dopuszcza się jedynie określone wyjątki wzorowane na przepisach TWE i uwzględniające podział pomocy publicznej na trzy rodzaje – pomoc regionalna, sektorowa i horyzontalna. Określono odrębne zasady udzielania pomocy w sektorach gospodarki uznanych za wrażliwe. Dopuszczają one ingerencję państwa tylko w przypadkach, gdy „przyspiesza ona niezbędne zmiany lub rozwój określonych sektorów, przywraca długookresowe funkcjonowanie, lub łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian” w tych sektorach.

Intensywność pomocy w pozostałych sektorach zróżnicowano w zależności od jej rodzaju, a także maksymalnej intensywności pomocy dozwolonej w poszczególnych obszarach kraju. Na podstawie kryterium regionalnego (NTS)²¹ wyodrębniona została pomoc regionalna dopuszczalna na obszarach kwalifikujących się do grupy regionów średnich pod względem wielkości NTS II²², w których poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca jest niższy niż 75% średniego

¹⁸ Zob. Pismo Komisji Wspólnot Europejskich nr SG-Greffe(2005) D/201041, Bruksela, 10 marca 2005 r.

¹⁹ DzU nr 155, poz. 1014 z 1998 r. z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców została uchylona w 2002 r., a zastąpiła ją nowa Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

²¹ Podział kraju na jednostki statystyczne NTS, wzorowane na podziale terytorialnym NUTS obowiązującym w UE, został wprowadzony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, (DzU nr 58, poz. 685). Rozporządzenie wprowadzono na podstawie art. 40 ust. 2 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (DzU 1996 nr 88, poz. 439 z późn. zm.) w wyniku dostosowania polskiego ustawodawstwa do regulacji unijnych w obszarze „Statystyka”.

²² Poziom regionalny obejmuje swoim zasięgiem: poziom I – obszar całego państwa, poziom II – województwa, poziom III – podregiony. Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS).

poziomu PKB *per capita* w WE. Pomoc regionalna w Polsce udzielana jest przede wszystkim na terenach SSE.

Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców wprowadza do polskiego ustawodawstwa najważniejsze zasady unijne, w tym: transparentności, subsydiarności, spójności i proporcjonalności²³. Istotnym *novum* w polskim ustawodawstwie jest obowiązek monitorowania pomocy. Organem nadzorującym ustanowiono Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który otrzymał uprawnienia do kontroli pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w kraju zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

Dopiero w nowej ustawie o pomocy publicznej zobowiązano urzędy skarbowe do przedstawiania sprawozdań o pomocy udzielonej w formie zwolnienia z podatku dochodowego. Na ich podstawie UOKiK sporządza roczny raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w danym roku i przedkłada go Radzie Ministrów.

Wymienione ustawy uporządkowały ogólne zasady udzielania pomocy publicznej w Polsce. Kwestia zaś niektórych rozwiązań dotyczących samych SSE i zarządzania nimi została natomiast uregulowana w kolejnych nowelizacjach Ustawy o SSE z dnia 20 października 1994 r.²⁴

Znowelizowana w dniu 16 listopada 2000 r., a obowiązująca od 1 stycznia 2001 r., ustawa o SSE została oparta na postanowieniach ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jej zapisy zostały rozwinięte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy regionalnej dla przedsiębiorców²⁵. Do ustawy o SSE wydano także przepisy szczegółowe w postaci rozporządzeń Rady Ministrów regulujących zasady działalności poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych.

Polskie SSE będą funkcjonowały w większości do roku 2017 (12 obszarów), pozostałe (Euro-Park Mielec oraz katowicka SSE) zostaną zamknięte w latach 2015-2016²⁶. W tym czasie przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenia na działalność gospodarczą na ich terenie począwszy od 1 stycznia 2001 r.²⁷, zobowiązane są stosować przepisy znowelizowanych aktów prawnych. Zakładają one następujące warunki funkcjonowania inwestorów w SSE:

²³ Zasady te ujęto w art. 9 pkt. 1-5 Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz art. 10 pkt. 1-5 Ustawy z dnia 27 lipca 2002 r.

²⁴ DzU 1994 nr 123, poz. 600 z późn. zm.

²⁵ DzU 2002 nr 186, poz. 1544.

²⁶ Jest to o wiele dłuższy okres, niż WE założyły w przypadku własnych stref. W grudniu 1997 r. UE zdecydowała o stopniowym zamykaniu stref funkcjonujących na jej terenie w ciągu kolejnych 5-7 lat, czyli unijne SSE miały zakończyć działalność w latach 2000-2002, zob. [1, s. 600].

²⁷ Przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenia w strefach przed tym terminem, podlegają odrębnym procedurom na mocy uzgodnień dokonanych przez Polskę z Unią Europejską w trakcie negocjacji akcesyjnych. Procedury te zostały opisane w poprzednim punkcie niniejszego opracowania.

- przedsiębiorca może korzystać z pomocy regionalnej, która udzielana jest w celu wspierania nowych inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy²⁸;
- intensywność pomocy regionalnej dla większości obszarów, na których zlokalizowane są strefy, ustanowiona została na poziomie 50% nakładów inwestycyjnych²⁹;
- jeżeli wsparcie udzielane jest małym i średnim przedsiębiorcom, intensywność pomocy podwyższa się o 15% (zróżnicowanie intensywności pomocy w zależności od wielkości przedsiębiorstwa);
- pomoc publiczna w sektorach wrażliwych podlega ograniczeniu zgodnie z przepisami obowiązującymi w UE; maksymalne pułapy wynoszą: 30% dla przedsiębiorstw z sektora motoryzacyjnego³⁰ oraz 10% w sektorze stoczniowym; w sektorze włókien syntetycznych oraz hutnictwa żelaza i stali ustawodawca nie przewidział możliwości udzielania pomocy na nowe inwestycje;
- minimalna wysokość nakładów inwestycyjnych została określona na poziomie 100 000 euro, przy czym na przedsiębiorcę nałożony został obowiązek wniesienia własnego udziału w nakładach inwestycyjnych w wysokości co najmniej 25% wartości inwestycji; przedsiębiorca zobowiązany jest również do utrzymania własności składników majątku lub liczby miejsc pracy, z którym związana była przyznana pomoc, przez okres co najmniej 5 lat;
- pomoc publiczna udzielana jest w postaci zwolnienia z podatku dochodowego należnego z tytułu dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie stref.

KE przychylnie przyjęła nowe regulacje dotyczące funkcjonowania SSE w Polsce. Uznała ona, że przepisy zostały w dużym stopniu zharmonizowane z regulacjami unijnymi.

Znowelizowana ustawa o SSE³¹ zachowuje większość regulacji wynikających z ustawy o SSE z dnia 24 października 1994 r. z późniejszymi zmianami. Głównym celem nowelizacji było „wprowadzenie dla wszystkich przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane przed 1 stycznia 2001 roku nowych zasad korzystania ze

²⁸ Nowe inwestycje w rozumieniu ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla inwestorów dotyczą inwestycji w środki trwałe związane z otworzeniem, rozbudową lub zakupem przedsiębiorstwa, dokonania w istniejącym przedsiębiorstwie zasadniczych zmian w produkcji, produkcie lub procesie produkcyjnym, inwestycji w wartości niematerialne i prawne związane z zakupem patentów, licencji oraz *know how*. Tworzenie nowych miejsc pracy oznacza przyrost netto tych miejsc w określonym przedziale czasu po dokonaniu w przedsiębiorstwie inwestycji.

²⁹ Wyjątkiem jest Krakowski Park Technologiczny, podstrefa Kraków, gdzie maksymalna wysokość pomocy wynosi 40% kwalifikowanych kosztów inwestycyjnych.

³⁰ Dotyczy przedsiębiorstw produkujących silniki spalinowe, samochody osobowe i pozostałe pojazdy mechaniczne służące do transportu osób i przewozu towarów oraz nadwozia pojazdów mechanicznych z wyłączeniem przyczep i naczep; por. par. 2.1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze motoryzacyjnym (DzU 2002 nr 186, poz. 1550).

³¹ Chodzi tu o ustawę o SSE z dnia 2 października 2003 r.

zwolnień z podatku dochodowego, uzyskanego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu, zgodnych z warunkami wynegocjowanymi z UE”. Zapisy ustawy wprowadzają ponadto pakiet rozwiązań, który ma na celu częściowe zrekompensowanie przedsiębiorcom utraconych korzyści wynikających ze zmian w ustawie. Dotyczą one m.in. utworzenie rachunku środków specjalnych (przyszły tzw. fundusz strefowy), na który odprowadzane będą podatki dochodowe zapłacone w wyniku zmiany przepisów o SSE przez przedsiębiorców, działających w strefach na mocy zezwoleń wydanych przed 2001 r.

Zarówno ustawa, jak i rozporządzenia wykonawcze o ustanowieniu poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych wprowadzają pewne zmiany również w odniesieniu do nowych inwestycji, których funkcjonowanie jest lub będzie oparte na przepisach wprowadzonych w życie po 31 grudnia 2000 r. Zmiany dotyczą przede wszystkim kosztów inwestycyjnych. W nowych aktach prawnych nie zastosowano limitów związanych z wysokością tych kosztów, które w praktyce ograniczały wielkość wydatków inwestycyjnych będących podstawą obliczania wysokości pomocy publicznej należnej danemu przedsiębiorcy z tytułu uzyskanego zezwolenia³². Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy wszystkie koszty z tytułów wymienionych w ustawie kwalifikują się do objęcia pomocą.

Do 30 maja 2004 r. łączny obszar stref nie mógł przekroczyć powierzchni określonej na dzień 31 grudnia 2000 r., czyli 6325 ha. Ograniczenie sumarycznego obszaru stref zostało wprowadzone do ustawy o SSE nowelizacją z 16 listopada 2000 r., jako realizacja stanowiska negocjacyjnego strony polskiej z lutego 1999 r., w którym zobowiązano się dostosować zasady udzielania pomocy publicznej do prawa UE i nie powiększać łącznego terytorium stref w zamian za możliwość zachowania „praw nabytych”. Mimo że praw nabytych nie udało się wynegocjować, limit obszaru został utrzymany, co powoduje, że każda nowelizacja granic wymaga zbilansowania obszarów włączanych z wyłączanymi.

Ożywienie zainteresowania inwestorów realizacją projektów w strefach, odnotowane od czasu zakończenia negocjacji, spowodowało konieczność zweryfikowania przepisów limitujących bezwarunkowo całkowitą powierzchnię stref. W celu sprostania oczekiwaniom dużych koncernów zagranicznych, zamierzających ulokować w Polsce inwestycje o istotnym znaczeniu dla gospodarki kraju, od 30 maja 2004 r. wprowadzono do ustawy możliwość zwiększenia obszaru stref o 1675 ha, przy czym powierzchnia ta może być przeznaczona wyłącznie pod duże projekty inwestycyjne o nakładach nie mniejszych niż 40 mln euro lub zatrudnieniu co najmniej 500 osób.

³² W poprzednio obowiązujących przepisach występowały ograniczenia w kwalifikowaniu kosztów do nakładów inwestycyjnych w SSE, np. wartość zakupu gruntu można było zaliczyć do tych nakładów jedynie do wysokości 5% całkowitych wydatków inwestycyjnych. Jeżeli wartość gruntu przekraczała ten pułap, wówczas wysokość tego przekroczenia nie podlegała zaliczeniu do kosztów inwestycyjnych, pomniejszając tym samym podstawę obliczenia należnej pomocy publicznej.

7. Uwagi końcowe

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce powstały już po wejściu w życie Układu europejskiego, ratyfikowanego przez Polskę w 1992 r., który to zabraniał wszelkiej pomocy zmniejszającej konkurencję. Przywileje oferowane inwestorom w strefach naruszały te reguły, głównie ze względu na formę i warunki udzielania pomocy.

Konieczność kolejnych nowelizacji polskich aktów prawnych wynikała z tego, że nie zapisano w nich unijnych ograniczeń dotyczących SSE. Istniały jednak określone powody ku temu. Specjalne strefy ekonomiczne, jako instrument rozwoju regionalnego, były tworzone na obszarach najbardziej zacofanych gospodarczo oraz dotkniętych strukturalnym bezrobociem w wyniku upadku całych gałęzi przemysłu.

Tabela 1. Liczba ważnych zezwoleń w poszczególnych latach (narastająco)

Lp.	Strefa	31 grudnia 1999 r.	31 grudnia 2000 r.	31 grudnia 2001 r.	31 grudnia 2002 r.	31 grudnia 2003 r.	31 grudnia 2004 r.	Wydane w 2004 r.
1	Kamiennogórska SSE	6	29	28	22	20	24	6
2	Katowicka SSE	45	111	112	109	106	106	7
3	Kostrzyńsko-słubicka SSE	11	57	54	59	59	50	8
4	Krakowska SSE	4	19	19	19	22	18	2
5	Legnicka SSE	10	35	35	34	37	39	6
6	Łódzka SSE	15	33	34	32	33	47	14
7	Mielecka SSE	34	59	59	61	63	71	10
8	Pomorska SSE	4	72	67	65	57	47	2
9	Słupska SSE	9	18	18	19	19	21	4
10	Starachowicka SSE	10	39	34	36	35	39	9
11	Suwalska SSE	50	98	93	91	83	67	2
12	Tarnobrzeska SSE	18	65	61	60	53	70	19
13	Wałbrzyska SSE	23	39	38	31	34	41	8
14	Warmińsko-mazurska SSE	11	51	51	52	49	39	1
	Razem	250	725	703	690	670	679	98

Źródło: Raport MGiP za 2004 r.

Częsta zmiana przepisów zmierzająca w kierunku coraz większego rygoryzmu w kwestii pomocy publicznej oraz znaczne ograniczenie oferty wsparcia od 2001 r. odbiły się negatywnie na tempie rozwoju stref w latach 2001-2003. Widać to wyraźnie w zestawieniu tabelarycznym (zob. tab. 1). W dużej mierze wynikało to z zapowiadanego ograniczenia od 2001 r. korzyści płynących z tytułu prowadzenia działalności w strefach. Ponieważ strona polska nie wynegocjowała zachowania

praw nabytych, wielu przedsiębiorców nie rozpoczęło inwestycji, co w konsekwencji powodowało cofanie zezwoleń, których warunki nie zostały spełnione.

Zjawisko takie można zaobserwować np. w przypadku strefy kostrzyńsko-słubickiej, pomorskiej czy suwalskiej, gdzie po roku 2001 spadała liczba ważnych zezwoleń, gdyż przedsiębiorcy nie rozpoczynali inwestycji. Widoczny jest także dynamiczny wzrost liczby zezwoleń na działalność gospodarczą wydawanych w 2000 r.

Największy popyt na zezwolenia zarejestrowano w drugiej połowie 2000 r., kiedy to liczba wydanych zezwoleń wzrosła kilkakrotnie. Fakt ich późniejszego niewykorzystania uwidacznia jednoznacznie, iż polityka nadmiernego rygoryzmu w zakresie pomocy publicznej była błędna. W efekcie liczba zezwoleń od roku 2000 do 2003 malała, mimo że wydawano nowe. W 2004 r. wydano 98 zezwoleń, natomiast *per saldo* wzrost w stosunku do 2003 r. wyniósł tylko 9. Przedmiotem osobnego procesu badawczego może być zagadnienie, jak wiele zadeklarowanych w zezwoleniach miejsc pracy nie utworzono na skutek odstąpienia od realizacji projektów inwestycyjnych.

Tabela 2. Zagospodarowanie obszaru stref w ha według stanu na 31 grudnia 2004 r.

Lp.	Strefa	Obszar strefy	Zagospodarowany	Niezagospodarowany	4:3 (%)
1	Kamiennogórska	241,2	102,7	138,5	42,6
2	Katowicka	1118,8	639,1	479,7	57,1
3	Kostrzyńsko-słubicka	542,0	187,2	354,8	34,6
4	Krakowska	121,9	40,5	81,4	33,2
5	Legnicka	416,7	237	179,7	56,9
6	Łódzka	343,6	209,2	134,4	60,9
7	Mielecka	707,1	558,9	148,2	79,0
8	Pomorska	387,8	275,4	112,4	71
9	Ślupska	167,9	82,9	85,0	49,4
10	Starachowicka	351,4	186,9	164,5	53,2
11	Suwalska	288,1	187,7	100,4	65,2
12	Tarnobrzaska	810,8	343,1	467,7	42
13	Wałbrzyska	616,5	454,0	162,5	73,6
14	Warmińsko-mazurska	412,5	73,1	339,4	17,7
	Razem	6526,2	3577,7	2948,5	54,8

Źródło: Raport MGIP za 2004 r.

Częste zmiany przepisów odbiły się też niekorzystnie na stopniu zagospodarowania stref. W momencie tworzenia stref wydawało się, że atrakcyjne wsparcie finansowe będzie wystarczającą zachętą do lokowania tam inwestycji. Skutkiem takiego założenia było objęcie strefami terenów w dużej mierze pozbawionych infrastruktury technicznej, oddalonych od szlaków komunikacyjnych i bez zaplecza kadrowego.

Wydawało się, że całkowite zwolnienie od podatku dochodowego przez 10 lat oraz zwolnienie z podatku od nieruchomości jest tak atrakcyjną ofertą, że nawet przy braku odpowiedniej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej strefy zostaną zagospodarowane inwestycyjnie w ciągu pierwszych 5 lat funkcjonowania. Zakładano, że środki uzyskane ze sprzedaży atrakcyjnych działek posłużą do przygotowania gruntów pozbawionych infrastruktury, które znajdą nabywców w drugiej kolejności. Zapowiedź ograniczenia pomocy publicznej zdecydowanie zahamowała napływ nowych inwestorów i tym samym uniemożliwiła realizację planowanego zakresu inwestycji infrastrukturalnych.

Średnie zagospodarowanie stref wynosi prawie 55%. Nie jest to wynik zadowalający. Wprawdzie jest on proporcjonalny do okresu, na jaki utworzono strefy, ale należy sobie zdawać sprawę, iż biznesplany projektów inwestycyjnych typu *greenfield* przewidują znacznie dłuższe okresy funkcjonowania inwestycji. Czas ten obecnie dynamicznie się skraca. Jednym z istotnych powodów takiej sytuacji było ponowne wprowadzenie od roku 2001 podatku od nieruchomości zarówno dla inwestorów, jak i dla zarządzających strefami. Skutecznie zniechęciło ich to do dalszego inwestowania w infrastrukturę strefową, a tym samym pogorszyło ofertę inwestycyjną przedkładaną inwestorom.

Analizując dotychczasową działalność spółek zarządzających strefami, należy podkreślić, iż nie otrzymują one żadnego dofinansowania do swojej działalności. Jest to istotny mankament, gdyż wsparcie finansowe na budowę drogowych urządzeń infrastrukturalnych, jak drogi, wodociągi, kanalizacja itp., znakomicie poprawiłoby pozycję przetargową stref w negocjacjach z zagranicznym inwestorem, dzięki temu stan ich zagospodarowania byłby wyższy niż dotychczas.

Od 2001 r. inwestorów obowiązywały przepisy o pomocy publicznej, mające istotny wpływ na korzystanie z różnych form pomocy. Nowe przepisy wzorowane były na regulacjach unijnych i miały wyłącznie przejściowy charakter. Od chwili akcesji Polski do UE pomoc publiczna udzielana jest zgodnie z zasadami obowiązującymi w państwach WE. Tak zmodyfikowane przepisy o pomocy publicznej stanowią nowość w polskim systemie prawnym, co powoduje istotne problemy w praktyce. Prawodawstwo UE, a szczególnie wieloletnia praktyka KE oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), będą miały w praktyce zasadniczy wpływ na dostępność pomocy publicznej dla polskich firm.

Znowelizowane przepisy o SSE wprowadziły ograniczenia w wysokości udzielanej pomocy, a także odrębne limity w stosunku do sektorów wrażliwych oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Powołano organ monitorujący zasadność i sposób udzielania pomocy publicznej. Jest nim prezes UOKiK, zobowiązany do oceny i przedstawiania KE programów pomocowych.

Ocena funkcjonowania SSE w dziesięcioletnim okresie, jaki upłynął od uchwalenia ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, skłania ku wyrażeniu poglądu, iż polskie ustawodawstwo dotyczące SSE ulegało, w miarę zbliżania się terminu przystąpienia Polski do UE, stopniowej, lecz konsekwentnej ewolucji. Z

samoistnych instrumentów ekonomicznych, mających w założeniu stymulować rozwój określonych regionów kraju, SSE stawały się bowiem jednym z elementów polityki gospodarczej państwa w dziedzinie pomocy publicznej. Tym samym leżący u podstaw idei utworzenia SSE cel proinwestycyjny stracił na znaczeniu wobec uczynienia z tych stref swoistego, lecz jednego z wielu narzędzi służących kwantyfikowaniu udzielanej pomocy publicznej.

Procesy negocjacyjne prowadzone w okresie przedakcesyjnym udokumentowały istotne znaczenie kwestii zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Dla inwestora – beneficjenta pomocy publicznej kluczowego znaczenia nabrało zagwarantowanie prawa do jej kontynuacji po akcesji Polski do UE. Proces akcesyjny bowiem wiązał się z niebezpieczeństwem weryfikacji danej formy pomocy uzyskiwanej przez inwestora pod kątem jej zgodności z regułami UE.

Wszelkie ustalenia dokonane z UE w zakresie pomocy publicznej oraz SSE zapisane zostały w Traktacie akcesyjnym i po przyjęciu Polski do UE stały się gwarancją dla inwestorów, że ich prawa i przywileje nie ulegną ograniczeniu w kolejnych latach funkcjonowania SSE. Nowi przedsiębiorcy rozpoczynający działalność w polskich specjalnych strefach ekonomicznych takie gwarancje już posiadają, jako że zezwolenia, które obecnie otrzymują, są w pełni zgodne z prawem unijnym.

Funkcjonowanie SSE w zjednoczonej Europie staje się tym samym niezagrożone do końca ich istnienia, tj. do roku 2017. Po tym czasie tereny SSE zostaną najprawdopodobniej przekształcone w parki przemysłowe i będą stanowiły jeden z istotnych instrumentów realizacji polityki rozwoju regionalnego, umożliwiając korzystanie z unijnych funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionów. Jednak ze względu na to, że inwestorzy oczekują długofalowych gwarancji, pełnej stabilizacji oraz jasnych perspektyw dla swojego biznesu, byłoby wskazane, aby dyskusję na temat kształtu, roli i zadań SSE po roku 2017 rozpocząć bezwzględnie.

Literatura

- [1] *Analiza doświadczeń krajów Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej dla Polski*, red. U. Płowiec IKiCHZ, Warszawa 1999.
- [2] *European Union Common Position*, Conference on accession to the European Union – Poland, CONF-PL 90/02, Bruksela, 14 listopada 2002.
- [3] *Export Processing Zones: Role of Foreign Investment and Developmental Impact*, Report by the UNCTAD secretariat, UNCTAD 1993.
- [4] *Guidelines on National Regional Aid*, „Official Journal of the European Communities”, 98/C 74/06.
- [5] Hoekman B., Kostecki M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, AE, Wrocław 2002.
- [6] *Informacja Rządu RP dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o Przebiegu Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: styczeń 2000 r. oraz wrzesień 2000 r.

- [7] *Investment-related Trade Measures*, UNCTAD Series on issues in international investment agreements, UNCTAD/ITE/IIT/10, UNCTAD 1999.
- [8] Jankowski B., *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej – Implikacje dla Polski*, UKIE, Warszawa 2001.
- [9] Kowaluk A., *Walbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna jako jedna z form inwestycji lat 90-tych*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 801, AE, Wrocław 1998.
- [10] Mayhew A., *Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, UKIE, Warszawa 2002.
- [11] Nowak E., Pielichaty E., *Rachunek opłacalności inwestycji*, PWE, Warszawa 1999.
- [12] *Ograniczenia stosowania fiskalnych instrumentów wspierania inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych na rzecz instrumentów rozwoju regionalnego zgodnych z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa czerwiec 1999.
- [13] *Poland. Special Economic Zones a Unique Investment Opportunity*, PAIZ, Warszawa 2002.
- [14] *Polityka Gospodarcza*, red. B. Winiarska, PWN, Warszawa 2000.
- [15] *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne*, red. E. Kryńska Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.
- [16] *Pomoc publiczna udzielona przedsiębiorcom działającym na terenie specjalnych stref ekonomicznych w formie zwolnienia z podatku dochodowego w 2001 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, luty 2003.
- [17] *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów, Warszawa grudzień 2002.
- [18] *Specjalne strefy ekonomiczne, stan na dzień 31 marca 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004.
- [19] *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Materiały ze szkolenia, 26-27 września 1997 r., Piechowice, Agencja Rozwoju Regionalnego „MARR” SA 1997.
- [20] *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, czerwiec 2000.
- [21] Warbiński M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w ramach UE*, UKIE, Warszawa 2002.
- [22] *World Investment Report 2002: Transitional Corporations and Export Competitiveness*, UNCTAD 2003.
- [23] *Wzajemne relacje między polityką konkurencji z zasadami udzielania pomocy w Polsce oraz Unii Europejskiej*, Komunikaty prasowe, UOKIK, 23 stycznia 2003 r.

Zmiany ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych

- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskie strefy usług publicznych (DzU 1995 nr 141, poz. 692).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz U 1996 nr 106, poz. 496).
- Ustawa dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (DzU 1997 nr 121, poz. 770).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (DzU 1998 nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2000 nr 117, poz. 1228).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU 2002 nr 113, poz. 984).

- Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2002 nr 240, poz. 2055).
- Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw (DzU 2003 nr 188, poz. 1840).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (DzU 2004 nr 123, poz. 1291).

Zmiany rozporządzenia w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej

- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (DzU 1998 nr 160, poz. 1063).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2000 nr 66, poz. 788).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2001 nr 30, poz. 331).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2001 nr 107, poz. 1172).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2002 nr 64, poz. 583).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2003 nr 213, poz. 2082).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2004 nr 95, poz. 938).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU 2004 nr 75, poz. 692).

THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION LAW REGULATIONS ON POLISH SPECIAL ECONOMIC AREAS

Summary

The author presents in the article the complicated matter connected with the existence of special economic areas in Poland and the regulations of common law concerning this domain. The article contains the definition of such areas, presentation of European public aid policy and the description of the Polish regulations evolution.