

# SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE A ROZWÓJ REGIONALNY (NA PRZYKŁADZIE SUWALSKIEJ SPECJALNEJ STREFY EKONOMICZNEJ)

Elżbieta I. MISIEWICZ\*

## 1. Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne są jednym z elementów polityki regionalnej. Podstawowym celem ich utworzenia jest przyciągnięcie kapitału dla aktywizacji gospodarczej danych obszarów. Jest to możliwe przede wszystkim ze względu na rozwiązania instytucjonalne jakie zastosowano, a szczególnie ulgi i zwolnienia podatkowe. Celem nadrzędnym tworzenia takich stref jest przyspieszenie rozwoju regionalnego danego obszaru [3, s. 13].

## 2. Polityka regionalna i jej cele

Istnieje wiele różnych pojęć polityki regionalnej. Na ogół uważa się, że polityka regionalna stanowi jedną z wielu dziedzin polityki społeczno-gospodarczej państwa. Jest to świadoma i celowa działalność państwa oraz jego organów zarówno centralnych, jak i regionalnych, zmierzająca do wyznaczenia określonych celów w układzie regionalnym oraz do osiągania tych celów przez poszczególne podmioty za pomocą różnorodnych metod, narzędzi i środków składających do optymalnego wykorzystania czynników rozwoju zgodnie z zasadą racjonalnego działania [6, s. 10].

Zakres polityki regionalnej, intensywność, formy organizacyjne oraz instrumenty kształtują się pod wpływem wielu czynników. Najważniejsze z nich to:

- system funkcjonowania gospodarki i uwarunkowania ekonomiczne,
- poziom i dynamika różnicowań międzyregionalnych,
- ustrój i organizacja terytorialna państwa,
- impulsy z otoczenia międzynarodowego [4, s. 3].

Cele polityki regionalnej można podzielić na trzy grupy:

- cele ekonomiczne – czyli optymalne wykorzystanie warunków oraz zasobów umiejscowionych w regionach,
- cele społeczne – poprawa warunków życia ludności, zaspokajanie ich potrzeb,

---

\* mgr Elżbieta I. Misiewicz, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

- cele ekologiczne – zapobieganie procesom degradacji środowiska przyrodniczego [6, s. 197].

Aby osiągnąć cele polityki regionalnej niezbędne jest wykorzystanie różnego rodzaju instrumentów. Instrumenty te można podzielić na trzy zasadnicze kategorie:

- bezpośrednie instrumenty finansowe, skierowane do podmiotów gospodarczych,
- rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej, podejmowana przez władze rządowe z własnych środków lub we współpracy z podmiotami gospodarczymi i jednostkami samorządu terytorialnego,
- instrumenty niematerialne (szkolenie, doradztwo, badania i rozwój technologii) [7].

Jednym z bezpośrednich instrumentów finansowych skierowanych do podmiotów gospodarczych są specjalne strefy ekonomiczne, utworzone głównie w celu rozwoju określonych dziedzin działalności gospodarczej, tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym rozwoju regionów, w których znajdują się te strefy.

### 3. Specjalne strefy ekonomiczne

Specjalne strefy ekonomiczne nie są definiowane jednoznacznie. W ujęciu prawnym to enklawy na terytorium państwa, gdzie nie mają zastosowania przepisy regulujące krajową działalność gospodarczą. Są to więc specjalne konstrukcje prawno-polityczne tworzone na podstawie regulacji prawnych o atrakcyjniejszych niż poza strefami warunkach dla działalności i rozwoju firm. W ujęciu ekonomicznym strefy są instrumentem nieaktywnej polityki państwa. Państwo, w sposób regulowany ustawą, określa szczególne udogodnienia do prowadzenia działalności handlowej, produkcyjnej dla firm w wybranych obszarach. Jest to więc forma pośredniej pomocy państwa dla przedsiębiorstw, a zarazem dla regionów [3, s. 17].

Według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy w 1997 roku na świecie działało 850 różnego rodzaju specjalnych stref ekonomicznych, a firmy zlokalizowane w tych strefach dawały zatrudnienie blisko 27 mln pracowników. W porównaniu do danych Banku Światowego z 1990 r. (według tych danych istniało wtedy 86 stref, na terenie których zatrudniano około 350 tys. osób), oznacza to bardzo dynamiczny rozwój stref i wzrost liczby zatrudnianych w nich pracowników. Dane te świadczą o dużym wzroście popularności tego instrumentu polityki gospodarczej w ostatnich latach. Najwięcej specjalnych stref ekonomicznych funkcjonuje w krajach Ameryki Północnej, następnie w Azji, Europie, Afryce, Ameryce Północnej oraz w Australii i Oceanii [3, s. 21].

W Polsce przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. zmieniły nie tylko polityczne, ale również gospodarcze oblicze kraju. Wiele regionów bez większych przeszkód przystosowało się do nowych warunków ekonomicznych, jed-

nak w wielu pozostałych nastąpiła koncentracja negatywnych skutków reform. Skala problemów była tak duża, że niezbędna była pomoc państwa, której wyrazem było m.in. powołanie do życia specjalnych stref ekonomicznych [3, s. 34].

W Polsce utworzono 14 specjalnych stref ekonomicznych. Są to:

1. SSE EURO-PARK Mielec,
2. Suwalska SSE,
3. Katowicka SSE,
4. Legnicka SSE,
5. Łódzka SSE,
6. Wałbrzyska SSE,
7. Kamiennogórska SSE,
8. Kostrzyńsko-Słubicka SSE,
9. Słupska SSE,
10. SSE „Starachowice”,
11. Tarnobrzaska SSE,
12. Pomorska SSE
13. Warmińsko-Mazurska SSE,
14. SSE „Krakowski Park Technologiczny” [8].

#### 4. Tworzenie specjalnych stref ekonomicznych

Zasady tworzenia oraz tryb funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce reguluje ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Według zapisów tej ustawy specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniona, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której podmioty gospodarcze, po uzyskaniu zezwolenia, mogą prowadzić działalność gospodarczą, a po spełnieniu określonych wymogów uzyskują prawo do częściowego lub całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego. Powołanie specjalnej strefy ekonomicznej służyć ma przyspieszeniu rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez realizację jednego z następujących celów:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej,
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej,
- rozwój eksportu,
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zagospodarowanie nie wykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem równowagi ekologicznej [3, s. 35].

Takie sformułowanie celów stawianych przed specjalnymi strefami ekonomicznymi sugeruje, że powinny być one instrumentem realizacji polityki przemysłowej w zakresie m.in. rozwoju nowych branż, transferu technologii, z drugiej strony, powinny być istotnym instrumentem polityki regionalnej.

Organem administracji rządowej uprawnionym do tworzenia specjalnych stref ekonomicznych jest Rada Ministrów. Na wniosek Ministra Gospodarki, Rada Ministrów wydaje rozporządzenie, w którym określa się:

- nazwę, teren i granice strefy,
- zakres przedmiotowy działalności gospodarczej, która może być prowadzona na terenie strefy albo dziedziny działalności gospodarczej, których prowadzenie na terenie strefy jest wyłączone,
- zarządzającego strefą,
- okres na jaki ustanawia się strefę,
- zwolnienie i preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy [3, s. 36].

Podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w SSE może być osoba fizyczna lub prawna, która uzyskała zezwolenie wystawione przez Ministra Gospodarki lub zarządzającego strefą. W zezwoleniu tym określone są warunki działalności gospodarczej, która ma być prowadzona na terenie strefy oraz termin, w ciągu którego podmiot gospodarczy jest zobowiązany do rozpoczęcia działalności [5].

Podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie specjalnych stref ekonomicznych, chcąc skorzystać z przywilejów podatkowych, powinny ograniczyć swoją działalność tylko do terenu strefy.

## 5. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna

**Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSSE)** została ustanowiona Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1996 r. na okres 20 lat, tj. do 1 września 2016 roku na gruntach o łącznej powierzchni 331,19 ha, który to teren został podzielony na trzy podstrefy: pierwsza na terenie miasta Suwałki i gminy Suwałki (Podstrefa Suwałki), druga na terenie miasta Ełk (Podstrefa Ełk) oraz trzecia na terenie miasta i gminy Gołdap (Podstrefa Gołdap) [8].

**Podstrefa Suwałki** mieści się pomiędzy drogą krajową nr 8 (VIA BALTICA – trasa szybkiego ruchu, która łączy Finlandię, Estonię, Łotwę i Litwę z europejskim systemem drogowym) a drogą 655, w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowej i lotniska. Powierzchnia tej podstrefy wynosi 160,29 ha.

**Podstrefa Ełk** zlokalizowana jest w przemysłowej części miasta, między obwodnicą a torami kolejowymi, przy ciepłowni miejskiej. Tereny objęte działalnością Strefy dzielą się na dwa obszary: pierwszy – o powierzchni 52 ha – ma pełne uzbrojenie techniczne i asfaltowe drogi. Jest on w 100% wypełniony. Drugi 55 ha – jest jeszcze otwarty dla inwestorów. Cała podstrefa zajmuje łącznie 107 ha.

**Podstrefa Gołdap** o powierzchni 64 ha znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie przejścia granicznego (Gołdap-Gusiew) łączącego Polskę z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.

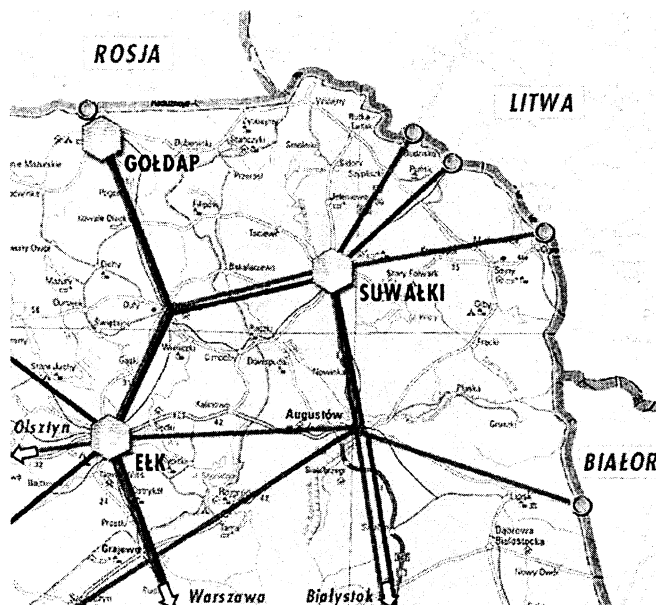
Takie rozproszenie strefy miało służyć równomiernej aktywizacji gospodarczej tego regionu. Terenem strefy zarządza spółka o nazwie Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A. z siedzibą w Suwałkach.

Akcjonariuszami Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej są:

- Skarb Państwa,
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- Gmina Miasta Suwałki,
- Gmina Miasta Ełk,
- Miasto i Gmina Gołdap [8].

RYSUNEK 1.

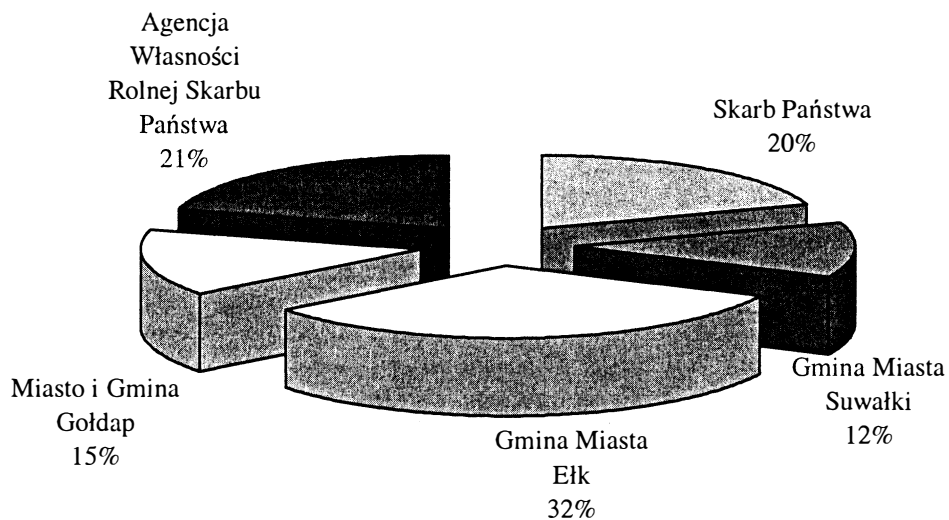
### Lokalizacja Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej



Źródło: [www.ssse.com.pl](http://www.ssse.com.pl)

WYKRES 1.

## Struktura akcjonariuszy SSSE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji generalnych na temat SSSE

Wynika więc z tego, że jest to przedsięwzięcie o charakterze rządowo-samorządowym, w które zaangażował się Skarb Państwa oraz samorzady lokalne.

Warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności gospodarczej w SSSE jest uzyskanie zezwolenia wydawanego przez spółkę zarządzającą strefą. Takie zezwolenie uprawnia do korzystania z pomocy publicznej. Formą korzystania z pomocy publicznej jest zwolnienie dochodu od podatku dochodowego. Zwolnienie przysługuje z tytułu realizacji nowej inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją przy spełnieniu odpowiednich warunków. I tak, wydatki inwestycyjne wyższe niż 350 tys. euro upoważniają do całkowitego zwolnienia od podatku dochodowego przez okres 10 lat, a w pozostałym okresie funkcjonowania strefy do 50% ulgi w tym podatku. Zatrudnienie co najmniej 40 osób pozwala na zwolnienie od podatku dochodowego w danym roku, przy zatrudnieniu mniejszej liczby osób ulga w podatku wynosi 25% na każde 10 zatrudnionych osób. Poza tym wszystkie podmioty gospodarcze w SSSE zwolnione są płaćenia podatku od nieruchomości do 1 września 2016 r. [8].

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna oferuje najbardziej liberalne warunki ze wszystkich polskich specjalnych stref ekonomicznych, umożliwiające skorzystanie ze zwolnień w podatku dochodowym [1, s. 104].

Poza tym inne ważne atuty SSSE to:

- możliwość uzyskania pomocy publicznej do 65 % wartości inwestycji,

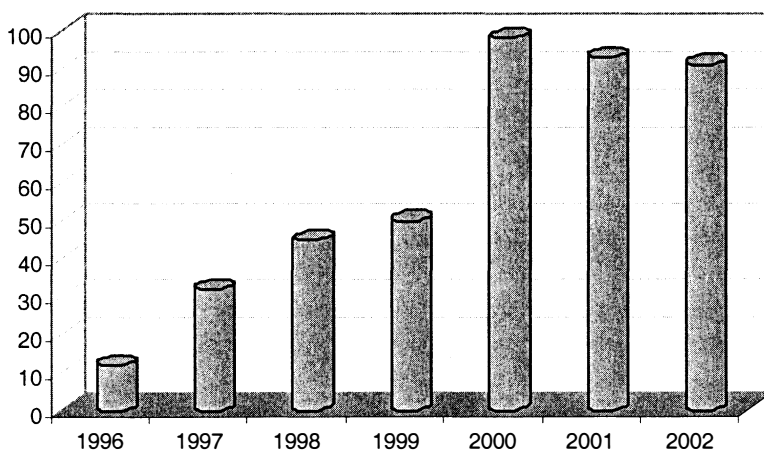
- oferowane do sprzedaży tereny posiadają pełną infrastrukturę techniczną,
- najniższe w kraju ceny uzbrojonych nieruchomości,
- duże możliwości kooperowania z firmami już działającymi,
- doskonałe położenie przy granicy z Rosją, Litwą i Białorusią,
- dobrze wykwalifikowana młoda kadra, poszukująca możliwości wykorzystania tkwiącego w niej potencjału,
- przyjazny klimat społeczny, profesjonalna i życzliwa obsługa inwestora,
- położenie w krainie jezior, rzek i lasów, gdzie można efektywnie pracować i wypoczywać [1].

## 6. Efekty funkcjonowania SSSE

Od początku powstania strefy do końca 2002 roku w Suwalskiej Specjalnej Strefie ekonomicznej wydano 91 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, z czego: 40 w Podstrefie Ełk, 32 w Podstrefie Suwałki i 19 w Podstrefie Gołdap [8].

RYSUNEK 2.

### Liczba wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji generalnych na temat SSSE

W roku powstania SSSE liczba wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej wynosiła 12, rok później – 32, w kolejnych latach zaś: w 1998 r. – 45, w 1999 r. – 50, w 2000 r. – 98, w 2001 r. – 93, a w 2002 r. – 91. Z danych tych wynika, że rok 2000 był rokiem, w którym zainteresowanie prowadzeniem działalności gospodarczej w SSSE było największe. Po roku 2000

liczba wydanych zwolnień na prowadzenie działalności gospodarczej mała, oznacza to cofnięcie pozwoleń niektórym firmom [1].

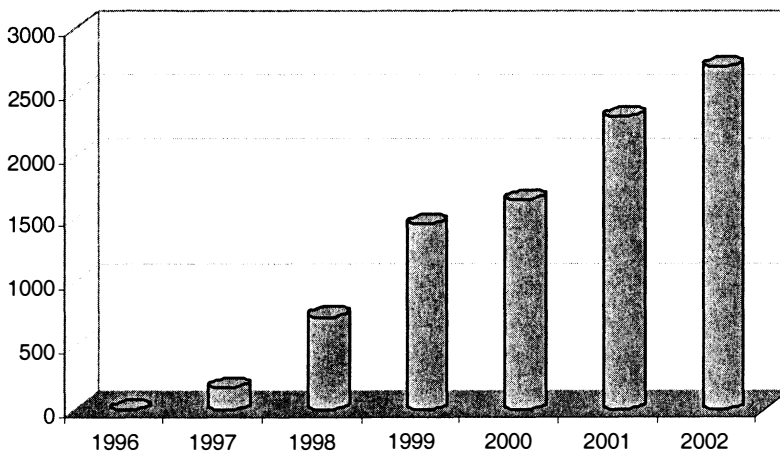
Wszystkie spółki, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności, od strony formalnej były nowymi podmiotami gospodarczymi. W większości przypadków ich akcjonariusze prowadzili już wcześniej działalność gospodarczą, tak więc rodzaj prowadzonej na terenie strefy działalności pokrywał się często z wcześniejszą specjalizacją. Większość podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą w SSSE to podmioty, które wcześniej działały w innych regionach (głównie Warszawa i jej okolice). Tylko nieliczne firmy zlokalizowane były już wcześniej w tym regionie.

Widać więc efekt występowania substytucji, czyli przenoszenie swojej działalności gospodarczej do specjalnej strefy ekonomicznej, przy jednoczesnym zaprzestaniu bądź ograniczeniu produkcji w pierwotnym miejscu jej prowadzenia.

W ciągu niecałych 7 lat działalności strefy (dane pochodzą z roku 2002) utworzono 2 695 miejsc pracy, najwięcej w Podstrefie Suwałki – 1 474, w Podstrefie Ełk – 1 117, w Podstrefie Gołdap – 104 [8].

RYSUNEK 3.

### Liczba utworzonych stanowisk pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji generalnych na temat SSSE

Pomimo wydania 12 zwolnień na prowadzenie działalności gospodarczej w 1996 roku, na terenie SSSE nie utworzono żadnego miejsca pracy. W 1997 r. powstało 175 nowych miejsc pracy w spółkach działających w SSSE, rok później było ich już 730, a w kolejnych latach: w 1999 r. – 1 456, w 2000 r. – 1 654,



w 2001 r. – 2 306 i w 2002 r. – 2 695. Zatrudnienie w SSSE na koniec 31.03.04 wyniosło 3 270 osób [1].

Profil branżowy przedsiębiorstw działających w strefie był dość zróżnicowany. Najsilniej reprezentowaną branżą był przemysł wyrobów z tworzyw sztucznych i materiałów budowlanych (28% przedsiębiorstw), kolejną przemysł drzewny i papierniczy (16% przedsiębiorstw) oraz przemysł metalowy i spożywczy. Inne, bardziej zaawansowane technologicznie branże, tj. przemysł maszynowy, komputerowy i elektroniczny stanowiły zaledwie 12% przedsiębiorstw działających lub planujących swoją działalność w strefie [3, s. 108].

Firmy działające na terenie SSSE praktycznie (poza 1 przypadkiem) nie prowadziły ze sobą żadnej współpracy, słabo przedstawiały się również powiązania firm ze strefy z przedsiębiorstwami działającymi poza nią.

## 7. Podsumowanie

W założeniach polskie specjalne strefy ekonomiczne powinny być instrumentem rozwoju regionalnego, aktywizującego gospodarczo nie tylko najbliższe sąsiedztwo, ale cały region dzięki powstaniu sieci powiązań między firmami działającymi w strefie, jak i poza nią. Poza tym, strefy miały prowadzić do kształtowania się nowych kompleksów przemysłowych o charakterze lokalnym [3, s. 107].

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, w świetle badań, nie ma dużych szans na przekształcenie się w aktywny biegun wzrostu regionalnego. Powstanie SSSE jak do tej pory nie przyciągnęło do tego regionu kraju wielkich inwestycji ani tych krajowych, ani zagranicznych. Strefa cieszyła się zainteresowaniem głównie wśród małych i średnich przedsiębiorstw z tradycyjnych branż przemysłu. W ocenie przedsiębiorców rejon SSSE nie był interesujący dla rozszerzenia czy też nawiązywania nowej współpracy. W efekcie SSSE zamiast przekształcić region w biegun rozwoju regionalnego staje się w dużej mierze zamkniętą enklawą gospodarczą. Do przedsiębiorstw dostarczane są surowce i komponenty potrzebne do produkcji, natomiast gotowe wyroby sprzedawane są na rynkach pozaregionalnych. Oznacza to, że podstawową zachętą do wyboru lokalizacji swoich przedsiębiorstw w SSSE są jedynie bardzo korzystne zwolnienia podatkowe, które rekompensują zarówno utrudnienia w prowadzeniu działalności wynikających ze słabych stron regionu, jak i zwiększone koszty działalności na skutek peryferyjnego położenia tej strefy. Dla polityki makroekonomicznej państwa oznacza to uszczuplenie wpływów z tytułu podatków dochodowych od osób prawnych przy braku jednego z głównych celów powołania strefy, czyli aktywizacji gospodarczej regionu [3, s. 114].

## Literatura

1. Informacje generalne na temat SSSE, [www.ssse.com.pl](http://www.ssse.com.pl).
2. Kosiedowski W., *Cele polityki gospodarczej państwa w aspekcie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] Klamut M., Cybulski L. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
3. Kryńska E. (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000.
4. Rybicki M., *Kierunki polityki regionalnej państwa, Rozwój regionalny w procesie transformacji*, Fundacja Promocji Rozwoju im. E. Lipińskiego, Warszawa 1996.
5. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, DZ.U. nr 123, poz.600 (z późniejszymi zmianami).
6. Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1996.
7. [www.infoport.pl](http://www.infoport.pl).
8. [www.ssse.com.pl](http://www.ssse.com.pl).