

JUSTYNA CHODAKOWSKA*

Specjalne strefy ekonomiczne jako konkurencyjny instrument interwencjonizmu gospodarczego

Specjalne strefy ekonomiczne, powołane na mocy ustawy z 23 listopada 1994 r.¹, stanowią wyodrębnione, niezamieszkałe części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na terenie których może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą. Zostały powołane przede wszystkim w celu przyspieszania rozwoju gospodarczego regionów Polski, tworzenia nowych miejsc pracy, zagospodarowania majątku przemysłowego i istniejącej infrastruktury, a także zwiększenia konkurencyjności produktów i usług produkowanych na terenie polskich stref ekonomicznych².

Obecnie coraz częściej popularyzowana jest idea partnerstwa publiczno-prywatnego. Zostało ono wprowadzone, podobnie jak specjalne strefy ekonomiczne, dla utrzymania odpowiedniego poziomu inwestycji. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia wypełnienie luki związanej z niedoborem infrastruktury dostarczanej przez podmioty publiczne. Zapewnia także wzrost zatrudnienia w sektorze usług. Powierzenie przez sektor publiczny swoich zadań podmiotom prywatnym może sprzyjać ożywieniu gospodarki, polepszeniu jakości realizacji zadań sektora publicznego oraz lepszemu dostosowaniu do potrzeb rynku. Gwarancją jakości i ciągłości w realizacji usług jest to, że odpowiedzialność za wykonane zadania ponosi podmiot publiczny, który niejako zleca swoje zadania przedsiębiorstwom prywatnym.

Można uznać, że przesłanki związane zarówno z popularyzacją idei partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i z utworzeniem stref ekonomicznych na terenie terytorium Polski, są realizacją głównych założeń interwencjonizmu, nurtu zapoczątkowanego w latach czterdziestych XX w. przez Johna Maynarda Keynesa (1883–1946).

* Mgr, doktorantka, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ DzU z 1994 r., nr 123, poz. 600 z późn. zm.

² http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/sse z 13.09.2010 r.

Niniejsza praca zawiera próbę odpowiedzi na pytanie, czy w obecnych czasach specjalne strefy ekonomiczne są nadal konkurencyjne w stosunku do partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie realizacji funkcji stabilizacyjnej państwa (jako przesłanki interwencjonizmu).

1. Interwencjonizm. Czym był?

Interwencjonizm był odpowiedzią na pojawienie się Wielkiego Kryzysu, mającego miejsce w latach 1929–1933. Skutkiem wystąpienia nieznanego do tej pory zjawiska kryzysu na tak szeroką skalę było w USA wprowadzenie przez prezydenta Roosevelta programu reform nazywanego *New Deal* (Nowy Ład Gospodarczy)³. W tym czasie niezwykłą popularność zyskało wydane w 1936 r. dzieło Johna Maynarda Keynesa pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Na ten moment datowane jest rozpoczęcie tak zwanej „rewolucji keynesowskiej”.

Keynes w swojej pracy zanegował teorię równowagi gospodarczej, która była jednym z głównych założeń ekonomii neoklasycznej. Uzyskanie równowagi gospodarczej możliwe jest wyłącznie przy pełnym wykorzystaniu czynników produkcji. Niedostateczny popyt jest przyczyną niemożności osiągnięcia trwałego stanu równowagi przy pełnym wykorzystaniu siły roboczej i zasobów kapitałowych, a więc w rezultacie maksymalizacji dochodu narodowego. System gospodarczy nie jest jednak w stanie zrealizować pełnego zatrudnienia, w związku z tym państwo powinno przyjąć rolę stymulatora popytu. Funkcję tę może realizować przy wykorzystaniu następujących instrumentów:

1) wprowadzenia działań na rzecz obniżenia stóp procentowych i opodatkowania najwyższych dochodów przy równoczesnym wprowadzeniu świadczeń społecznych dla ubogich;

2) zainicjowania inwestycji finansowych finansowanych z długu publicznego, a nie z podatków;

3) ustabilizowania płac nominalnych (nawet kosztem obniżenia dochodów realnych);

4) wprowadzenia polityki redystrybucji dochodów, w ramach której znajdzie się opodatkowanie progresywne i ulgi dla inwestorów⁴.

Polityka redystrybucji dochodów prowadzona na korzyść przedsiębiorców wprowadzających duże inwestycje sprzyja zwiększaniu zatrudnienia i w efekcie ma wpływ na wzrost popytu ogólnego. Prawdłowo prowadzona polityka redystrybucji dochodów może oddziaływać na osiągnięcie długoterminowego

³ http://pl.wikipedia.org/wiki/Wielki_kryzys z 13.09.2010 r.

⁴ Por. R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 402–404.

stanu równowagi rynkowej. Powyższe przesłanki są uzasadnieniem postulatu wprowadzenia aktywnej polityki państwa w zakresie rozwiązywania problemów związanych z niedoskonałością rynku i mechanizmów rynkowych.

Stosowanie interwencjonizmu wpływa także na wzrost produkcji krajowej, a tym samym na ograniczenie importu i zwiększenie pozycji konkurencyjnej nie tylko poszczególnych regionów, ale w efekcie całego kraju.

Przy wykorzystaniu dorobku naukowego Johna Maynarda Keynesa wypracowano model „keynesizmu państwowego” mający w swoich głównych założeniach stabilizacyjną funkcję państwa i walkę z bezrobociem⁵.

2. Uwarunkowania legislacyjne powołania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Celem wprowadzenia w Polsce pomocy regionalnej jest wspieranie słabiej rozwiniętych regionów. Taka polityka jest zgodna z polityką Unii Europejskiej. Pomoc regionalną można stosować wyłącznie odnośnie do obszarów, na których poziom PKB *per capita* jest poniżej 75% średniego PKB *per capita* w Unii Europejskiej. W wyniku zastosowania się do powyższego założenia, cały obszar Polski kwalifikuje się do objęcia pomocą regionalną. Pomoc ta przeznaczona może być na nowe inwestycje oraz utworzenie nowych miejsc pracy z nimi związanych. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów⁶ nową inwestycją jest inwestycja w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, polegająca na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa przez wprowadzenie dodatkowych produktów, bądź na zasadniczej zmianie dotyczącej całościowego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa będącego w likwidacji lub które zostałyby zlikwidowane gdyby nie zostało nabyte, przy czym przedsiębiorstwo jest nabywane przez niezależnego inwestora.

Podmioty gospodarcze działające na terenie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce są zobowiązane do działania na podstawie następujących aktów prawnych (wg stanu na 6 lipca 2010 r.):

- 1) Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych – tekst jednolity (DzU z 2007 r., nr 42, poz. 273);
- 2) Ustawa z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (DzU z 2003 r., nr 188, poz. 1840);

⁵ *Ibidem*, s. 404.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej.

3) Ustawa z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z 2008 r., nr 118, poz. 746);

4) Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (DzU z 2008 r., nr 224, poz. 1477 oraz DzU z 2010 r., nr 15, poz. 79 – zmiana);

5) Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych (DzU z 2008 r., nr 232, poz. 1548 oraz DzU z 2010 r., nr 15, poz. 78 – zmiana)⁷;

6) pozostałe rozporządzenia w sprawach poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych⁸.

Oprócz wymienionych, przedsiębiorcy są również zobowiązani do działania zgodnie z właściwą ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych lub prawnych.

Dla potrzeb niniejszych rozważań zostanie szerzej opisana ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁹. Określa ona zasady i tryb ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych, a także zasady zarządzania strefami. Wyznacza również szczególne zasady i warunki prowadzenia działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych¹⁰.

Ustawa wskazuje na następujące przesłanki ustanawiania stref:

- 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 niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej¹¹.

Strefa ustanawiana jest w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów, na wniosek ministra gospodarki i ministra rozwoju regionalnego. Przedstawiony wniosek ministra musi wcześniej uzyskać opinię wojewody oraz zgodę rad

⁷ <http://www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Specialne+strefy+ekonomiczne/Prawo> z 13.09.2010 r.

⁸ Lista pozostałych rozporządzeń w sprawach poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych dostępna jest pod powyższym adresem internetowym.

⁹ Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z 13 listopada 1994 r.) tekst jednolity z 2007 r. DzU 42.274 bez późniejszych zmian.

¹⁰ *Ibidem*, art. 1.

¹¹ *Ibidem*, art. 3.

gmin, na terenie których ma zostać zlokalizowana strefa. Do takiego wniosku dołączana jest również analiza przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych ustanowienia strefy. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia strefy zawiera m.in. jej nazwę, teren i granice, przedmioty działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawane zezwolenie, zarządzającego strefą i okres, na który strefa zostanie ustanowiona. Ponadto rozporządzenie zawiera wskazaną wielkość pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia. Kolejnym elementem rozporządzenia jest wskazanie szczegółowych warunków uznawania wydatków za wydatki kwalifikowane oraz ich minimalną wysokość, a także koszty inwestycji, które będą uwzględniane przy obliczaniu wielkości pomocy publicznej i sposób dyskontowania zarówno wielkości kosztów inwestycji, jak i otrzymanej pomocy publicznej na dzień uzyskania zezwolenia.

Przy obliczaniu dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej brane są pod uwagę kryteria takie, jak:

- poziom bezrobocia w regionie oddziaływania strefy,
- poziom produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca regionu,
- skala problemów regionu, związanych z restrukturyzacją dawnych okręgów przemysłowych, strukturalną recesją i degradacją społeczną¹².

Rada Ministrów może znieść strefę, zmienić jej obszar lub połączyć strefy przed upływem okresu, na który została ustanowiona. Zmiana ta może zostać wprowadzona wyłącznie na wniosek ministra gospodarki w uzgodnieniu z ministrem rozwoju regionalnego. Zniesienie strefy może nastąpić dopiero w czasie, gdy wszystkie wydane zezwolenia stracą swoją moc prawną. Zmniejszenie obszaru również nie może dotyczyć nieruchomości, na których prowadzona jest działalność na podstawie zezwolenia¹³.

Podstawą skorzystania z pomocy publicznej jest posiadanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy. Zezwolenie to określa zarówno przedmiot działalności gospodarczej, jak i warunki, których spełnienie uprawnia do skorzystania z pomocy publicznej. Są wśród nich m. in.:

- zatrudnienie przez przedsiębiorcę określonej liczby pracowników w określonym czasie,
- dokonanie przez przedsiębiorcę inwestycji na terenie strefy o wartości przewyższającej określoną kwotę¹⁴.

Zezwolenie wydawane jest przez ministra gospodarki, on również ma prawo cofnąć lub zmienić wcześniej wydane zezwolenie. Aby uzyskać zezwolenie na działalność w strefie, przedsiębiorca musi przystąpić do przetargu lub rokoowań¹⁵. Zezwolenie wygasa z upływem okresu, na który zostało wydane. Jeśli

¹² *Ibidem*, art. 4, ust. 1–5.

¹³ *Ibidem*, art. 5a.

¹⁴ *Ibidem*, art. 16, ust. 1–2.

¹⁵ *Ibidem*, art. 17.

natomiast przedsiębiorca dopuści się rażących uchybień warunków określonych w zezwoleniu, zezwolenie na działalność w specjalnej strefie ekonomicznej może zostać cofnięte¹⁶.

Zarządcą strefy może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do której Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników¹⁷.

3. Charakterystyka polskich specjalnych stref ekonomicznych

Obecnie w Polsce istnieje czternaście specjalnych stref ekonomicznych:

- | | | |
|---------------------|-----------------|------------------|
| – Kamienna Góra, | – Łódź, | – Suwałki, |
| – Katowice, | – Mielec, | – Tarnobrzeg, |
| – Kostrzyn–Słubice, | – Pomorze, | – Wałbrzych, |
| – Kraków, | – Słupsk, | – Warmia–Mazury. |
| – Legnica, | – Starachowice, | |

Rysunek 1 przedstawia umiejscowienie siedzib specjalnych stref ekonomicznych.



Rys. 1. Usytuowanie siedzib poszczególnych specjalnych stref ekonomicznych

Źródło: www.paiz.gov.pl

¹⁶ *Ibidem*, art. 19.

¹⁷ *Ibidem*, art. 6, ust. 1.

Na mapie zaznaczono wyłącznie siedziby poszczególnych stref ekonomicznych. Jak widać, na terenach niektórych województw istnieje więcej niż jedna strefa ekonomiczna. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce nie są zwarte terytorialnie. Taka sytuacja wynika wprost z postanowień traktatu akcesyjnego, który dopuszcza istnienie na terenie Rzeczypospolitej czternastu stref. Liczba ta odzwierciedlała ilość istniejących specjalnych stref ekonomicznych w roku 2004. W związku z zakazem ustanawiania nowych stref, nowe obszary są włączane do już istniejących stref w wyniku ich rozszerzenia lub wymiany¹⁸.

Rozwój stref ekonomicznych w Polsce do roku 2004 był bardzo dynamiczny. Jako pierwsza w Polsce powstała już w roku 1995 specjalna strefa ekonomiczna w Mielcu. Zajmowała wówczas obszar o powierzchni 575 ha znajdujący się na terenie Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL Mielec. Strefa w Mielcu została ustanowiona jako remedium na trudną sytuację społeczno-gospodarczą w regionie. W tamtym czasie panowało bowiem wysokie bezrobocie, natomiast infrastruktura produkcyjna, która nie była wykorzystywana, ulegała stopniowej degradacji¹⁹. W wyniku aktywnych działań władz lokalnych na rzecz utworzenia i rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej przyciągnięto wielu inwestorów (dominujące branże inwestycyjne to motoryzacja i lotnictwo). W efekcie powstały nowoczesne fabryki dające kilkanaście tysięcy nowych miejsc pracy, a region zaczął się ponownie rozwijać.

Apogeum ustanawiania nowych stref ekonomicznych przypadło na rok 1998, kiedy to istniało ich już siedemnaście. Jednakże w wyniku likwidacji w 2001 r. strefy mazowieckiej i częstochowskiej oraz połączenia stref „Żarnowiec” i „Tczew” w Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną, liczba stref ustabilizowała się na poziomie czternastu²⁰.

Obecnie łączna powierzchnia terenów objętych specjalnymi strefami ekonomicznymi w Polsce wynosi 13 336,2977 ha (wg stanu na 11.05.2010)²¹.

Główną zachętą dla inwestorów do umiejscawiania nowych inwestycji na terenie specjalnych stref ekonomicznych jest zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych (w zależności od stosowania odpowiednich przepisów podatkowych). Wysokość zwolnienia z podatku dochodowego ustalana jest na podstawie nakładów inwestycyjnych będących kosztami kwalifikowanymi inwestycji zlokalizowanej na terenie strefy. Dopuszczalną wielkość pomocy publicznej dla danego regionu określa Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej. Wielkość ta jest określana mianem maksymalnej regionalnej pomocy

¹⁸ I. Smith, M. Perkowski, *SSE – „10 lat w Polsce” Stan prawny na kwiecień 2008*, PricewaterhouseCoopers Sp. z o.o., s.12, http://www.pwc.com/pl_PL/pl/zespol-pomocy-publicznej/SSE_10lat.pdf z 13.09.2010 r.

¹⁹ <http://www.europark.com.pl/pl/aktualnosci/art52.html> z 13.09.2010 r.

²⁰ I. Smith, M. Perkowski, *op. cit.*, s. 12.

²¹ *Przełomowa zadyszka...? Polskie SSE – okiem przedsiębiorcy*, Raport z badania przeprowadzonego przez Zespół Deloitte ds. Specjalnych Stref Ekonomicznych.

inwestycyjnej i jest liczona jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą.

Wielkości maksymalnej dostępnej pomocy publicznej²² przedstawia tabela 1.

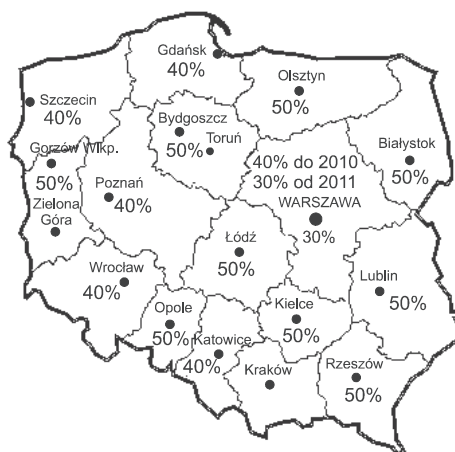
Tabela 1

Podział pomocy regionalnej w Polsce w latach 2007–2013

Maksymalna intensywność regionalnej pomocy inwestycyjnej (w %)	Województwo
50	lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie, małopolskie, lubuskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie
40	pomorskie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, wielkopolskie, śląskie oraz w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. obszar należący do województwa mazowieckiego, z wyłączeniem Warszawy
30	obszar Warszawy oraz w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. — województwo mazowieckie

Źródło: www.paiz.gov.pl

Dla małych i średnich przedsiębiorstw dopuszczalne jest podwyższenie powyższych maksymalnych poziomów intensywności pomocy o dodatkowe 15 punktów procentowych.



Rys. 2. Mapa pomocy regionalnej w Polsce w latach 2007–2013

Źródło: www.paiz.gov.pl

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej.

Jak widać z przedstawionych wyżej danych, od 1 stycznia 2011 r. podmioty działające na terenie województwa mazowieckiego nie będą mogły już korzystać z dotychczasowej wysokości pomocy publicznej. Rozporządzenie wprowadza również rodzaje działalności gospodarczej, na które nie jest dozwolone udzielanie pomocy regionalnej, m. in. w sektorach:

- hutnictwa, żelaza i stali oraz włókien syntetycznych,
- górnictwa węgla,
- rybołówstwa,
- rolnictwa, w działalności związanej z produkcją pierwotną produktów,
- związanych z wytwarzaniem i obrotem produktami mającymi imitować

lub zastępować mleko i przetwory mleczne.

Za koszty kwalifikowane nowej inwestycji są uznawane wydatki dotyczące:

- nabycia gruntów lub prawa ich wieczystego użytkowania,
- nabycia środków trwałych związanych z nową inwestycją,
- rozbudowy lub modernizacji istniejących środków trwałych,
- nabycia wartości niematerialnych i prawnych związanych z transferem

technologii²³.

Warunkiem korzystania z pomocy jest minimum 25% udział własny przedsiębiorcy w nakładach związanych z kosztami nowo powstałej inwestycji. Inwestycja i nowe miejsca pracy z nią związane muszą być utrzymane przez okres co najmniej pięciu lat²⁴.

Oprócz wcześniej wspomnianego zwolnienia z podatku dochodowego, przedsiębiorca planujący nową inwestycję na terenie strefy może otrzymać także działkę inwestycyjną w konkurencyjnej cenie oraz bezpłatną pomoc ze strony zarządcy specjalnej strefy ekonomicznej, w zakresie załatwiania wszelkich formalności.

Na terenie stref istnieją więc warunki sprzyjające lokalizowaniu nowych inwestycji. Należy podkreślić również, że po roku 2004 obszary stref mogą być zwiększane wyłącznie pod duże inwestycje (których koszty kwalifikowane utworzenia wynosić będą powyżej 50 mln euro).

Zwolnienie z podatku dochodowego jest specyficzną formą pomocy publicznej, ponieważ występuje wyłącznie w sytuacji gdy przedsiębiorstwo osiąga zysk. Coraz częściej więc powstają pytania, co należałoby zrobić, gdyby kryzys gospodarczy trwał na tyle długo, że przedsiębiorcy nie byłiby w stanie skonsumentować przyznanej pomocy? W wyniku pojawienia się szerokiej dyskusji na ten temat planowane jest wprowadzenie zmian do istniejącej ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, umożliwiających m. in. obniżenie poziomu zatrudnienia. W chwili obecnej nie jest jeszcze znany kształt przyszłej ustawy.

²³ <http://www.sse.lodz.pl/index.php?page/menu/53/> z 14.09.2010 r.

²⁴ http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=1491#446,11, Slajd 11

4. Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Najnowsze dane opublikowane na stronie Ministerstwa Gospodarki w informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, wg stanu na 31 grudnia 2009 r.²⁵, pozwalają ocenić efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Dane dotyczące powierzchni specjalnych stref ekonomicznych wskazują na jej wzrost o ok. 6,65% w stosunku do roku 2008. Na koniec roku 2009 ministerstwo wykazało łączną powierzchnię stref 12 632,87 ha. Należy podkreślić, że w wyniku poszerzenia granic w ciągu tego roku obszar Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zwiększył się o ponad 254 ha, co plasuje ją na pierwszym miejscu w rankingu zwiększania obszarów stref. Kolejne pozycje zajmują strefa krakowska (ok. 112 ha) i wałbrzyska (107 ha).

Łączny obszar stref w 2009 r. był zagospodarowany w 67,48%. Można więc zaobserwować spadek o jeden punkt procentowy udziału zagospodarowanych terenów w ogólnym obszarze należącym do stref ekonomicznych. Może to być związane z włączonymi w roku 2009 nowymi terenami, na których jeszcze nie rozpoczęto realizacji inwestycji.

W 2009 r. cofnięto 30 zezwoleń wydanych na działalność w specjalnych strefach ekonomicznych (najwięcej w strefie pomorskiej – 43%). Jeśli chodzi o zezwolenia wygaszone na wniosek przedsiębiorców, w 2009 r. było takich 250. Największy odsetek wygaszonych zezwoleń przypadł na strefę suwalską (17%).

W roku 2009 wydano łącznie 131 nowych zezwoleń na działanie w specjalnej strefie ekonomicznej. Liczba ta spadła o 36% w stosunku do roku 2008. Jest to efektem kryzysu gospodarczego na światowym rynku i ogólnego spowolnienia gospodarczego. W ogólnej liczbie wydanych zezwoleń najwięcej przypadało na Mielecką Specjalną Strefę Ekonomiczną (23) oraz Łódzką Specjalną Strefę Ekonomiczną (20). Jeśli chodzi o te dwie strefy, liczby wydanych zezwoleń rok do roku prawie się nie zmieniły. Drastyczny spadek przyrostu wydanych zezwoleń zaobserwować można w Starachowickiej i Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, gdzie liczba wydanych zezwoleń spadła prawie o połowę. Dane te przedstawia tabela 2.

Wśród warunków związanych z zezwoleniem na działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, znajduje się wartość minimalnych nakładów inwestycyjnych. Tutaj nadal obserwujemy wzrost, natomiast nie jest on już tak dynamiczny jak w roku 2008. Ogólna wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych na terenie specjalnych stref ekonomicznych wzrosła o 17,4%

²⁵ <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/rapo.pdf> z 28.09.2010 r.

w stosunku do roku 2008. Warto jednak podkreślić, że w 2008 r. wartość ta wzrosła aż o 23% w stosunku do roku 2007. Można więc uznać, że wartość nakładów inwestycyjnych nadal rośnie, jednak wzrost ten jest znacznie wolniejszy.

Tabela 2

Liczba ważnych zezwoleń

Lp.	Strefa	31.12.2007 r.		31.12.2008 r.		31.12.2009 r.	
		narastająco	wydane w 2007 r.	narastająco	wydane w 2008 r.	narastająco	wydane w 2009 r.
1	kamiennogórska	39	3	44	6	41	2
2	katowicka	170	33	186	24	192	13
3	kostrzycko-słubicka	101	24	110	14	106	8
4	krakowska	38	11	47	9	54	12
5	legnicka	53	5	54	7	53	2
6	łódzka	91	19	109	20	121	20
7	mielecka	88	14	106	22	128	23
8	pomorska	65	16	62	6	68	8
9	ślupska	41	9	51	11	47	5
10	starachowicka	67	10	77	18	73	5
11	suwalska	52	2	52	4	53	3
12	tarnobrzeska	102	19	112	21	115	8
13	wałbrzyska	100	23	131	37	141	14
14	warmińsko-mazurska	52	13	55	6	61	8
Razem		1 059	201	1 196	205	1 253	131

Źródło: www.mg.gov.pl

Łączna wartość nakładów inwestycyjnych na koniec 2009 r. wynosiła 66 589,70 mln zł. Największy udział w nakładach miała Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (24,07%), Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna (10,76%) oraz Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna (16,85%). Według informacji wykazanych w przytaczanym raporcie „[...] w całym przemyśle w 2009 r. przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 49 pracowników zainwestowały w środki trwałe około 58,3 mld zł. Biorąc pod uwagę, że wszyscy przedsiębiorcy w strefach zatrudniający powyżej 49 pracowników zainwestowali w 2009 r. kwotę 8,6 mld zł, to 14,75% inwestycji jest udziałem specjalnych stref ekonomicznych”.

Dane dotyczące nakładów inwestycyjnych przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Nakłady inwestycyjne specjalnych stref ekonomicznych w latach 2007–2009

Lp.	Strefa	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	Udział stref w łącznych nakładach 31.12.2009 (w %)	Dynamika (rok poprzedni = 100%)	
						2008/2007	2009/2008
1	kamiennogórska	1 216,0	1 332,9	1 436,2	2,16	109,6	107,8
2	katowicka	11 760,1	13 843,7	16 025,3	24,07	117,7	115,8
3	kostrzycko- -słubicka	2 450,4	3 125,1	3 332,7	5,00	127,5	106,6
4	krakowska	1 025,7	1 243,1	1 564,1	2,35	121,2	125,8
5	legnicka	3 625,7	4 024,0	4 257,6	6,39	111,0	105,8
6	łódzka	3 896,0	5 801,1	7 163,8	10,76	148,9	123,5
7	mielecka	3 113,6	3 781,9	4 177,1	6,27	121,5	110,4
8	pomorska	2 648,7	3 701,8	5 910,1	8,87	139,8	159,7
9	ślupska	615,8	728,3	769,1	1,16	118,3	105,6
10	starachowicka	740,0	980,2	1 260,2	1,89	132,5	128,6
11	suwalska	1 001,1	1 341,4	1 376,5	2,07	134,0	102,6
12	tarnobrzeska	4 129,4	4 733,0	5 459,4	8,20	114,6	115,3
13	wałbrzyska	7 855,2	9 626,7	11 219,8	16,85	122,6	116,5
14	warmińsko- -mazurska	2 007,6	2 442,5	2 637,8	3,96	121,7	108,0
	Razem	46 085,3	56 705,7	66 589,7	100,00	123,0	117,4

Źródło: www.mg.gov.pl

Kolejnym z warunków, jakie muszą spełnić inwestorzy działający na mocy zezwolenia, jest zrealizowanie wielkości zatrudnienia określonego w zezwoleniu. Dane z trzech ostatnich lat w zakresie zatrudnienia prezentuje tabela 4.

Tabela 4

Miejsca pracy w strefach

Lp.	Strefa	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	Dynamika zatrudnienia ogółem	
					2008/2007	2009/2008
1	2	3	4	5	6	7
1	kamiennogórska	5 033	4 469	4 087	88,8	91,5
2	katowicka	35 285	42 593	40 724	120,7	95,6

Tabela 4 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
3	kostrzycko-słubicka	12 891	16 446	15 601	127,6	94,9
4	krakowska	5 566	7 699	8 594	138,3	111,6
5	legnicka	8 104	8 698	8 079	107,3	92,9
6	łódzka	14 756	18 983	20 844	128,6	109,8
7	mielecka	13 104	15 824	15 558	120,8	98,3
8	pomorska	17 493	17 545	19 500	100,3	111,1
9	ślupska	2 180	2 728	2 383	125,1	87,4
10	starachowicka	6 970	8 030	6 512	115,2	81,1
11	suwalska	5 096	5 132	5 026	100,7	97,9
12	tarnobrzaska	18 799	22 538	23 335	119,9	103,5
13	wałbrzyska	28 673	30 924	28 473	107,9	92,1
14	warmińsko-mazurska	8 415	8 933	9 799	106,2	109,7
Razem:		182 365	210 542	208 515	115,50	99,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych umieszczonych na stronie www.mg.gov.pl

Dane zamieszczone w tabeli 4 informują o spadku dynamiki zatrudnienia w 2009 r. Nadal jednak liczba nowych miejsc pracy utworzonych w omawianym roku jest wyższa niż liczba z 2007 r. Najwyższy udział w liczbie nowo utworzonych miejsc pracy ma Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (21%) oraz Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna (12,5%). Największy spadek dynamiki zatrudnienia można natomiast zaobserwować w Starachowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej (18,9%) oraz Słupskiej (12,6%). Spadek dynamiki tworzenia nowych miejsc pracy jest częściowo konsekwencją kryzysu gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że wzrasta liczba inwestycji innowacyjnych, w których to wykorzystywane technologie coraz częściej zastępują pracę człowieka.

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w przeliczeniu na 1 ha powierzchni prezentuje tabela 5.

Średnio na 1 ha obszaru specjalnych stref ekonomicznych zajętego przez przedsiębiorców działających w oparciu o zezwolenie przypada 31 miejsc pracy oraz ok. 10 mln zł nakładów inwestycyjnych. Wartości te oczywiście nie odzwierciedlają zróżnicowania między poszczególnymi strefami. Z powyższego zestawienia widać, że bardzo dobre miejsca zarówno pod względem koncentracji wielkości nakładów inwestycyjnych, jak i zatrudnienia, zajmuje Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, obejmująca drugi co do wielkości (po Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej) obszar. Najniższe wartości wskazać można odnośnie do Warmińsko-Mazurskiej i Starachowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Tabela 5

Efekty w przeliczeniu na 1 ha zagospodarowanego terenu

Lp.	Strefa	Teren zajęty przez przedsiębiorców działających w oparciu o zezwolenie (w ha)	Nakłady inwestycyjne na 1 ha (w mln zł)	Liczba miejsc pracy na 1 ha
1	kamiennogórska	151,99	9,45	27
2	katowicka	882,19	18,17	46
3	kostrzycko-słubicka	492,13	6,77	32
4	krakowska	247,16	6,33	35
5	legnicka	227,70	18,70	35
6	łódzka	711,87	10,06	29
7	mielecka	375,19	11,13	41
8	pomorska	806,56	7,33	24
9	ślupska	167,87	4,58	14
10	starachowicka	232,31	5,42	28
11	suwalska	117,64	11,70	43
12	tarnobrzeska	687,74	7,94	34
13	wałbrzyska	1054,98	10,64	27
14	warmińsko-mazurska	477,87	5,52	21
Razem		6633,20	10,04	31

Źródło: www.mg.gov.pl

Jak podaje Ministerstwo Gospodarki w opublikowanym raporcie²⁶ „Zwolnienie podatkowe spółek zarządzających strefami od początku funkcjonowania stref do końca 2008 r. wyniosło 138,39 mln zł, co oznacza, że pomoc publiczna udzielona w tym okresie przedsiębiorcom działającym w oparciu o zezwolenie wyniosła 6 003 392 000 zł. Kwota ta stanowi ok. 10,6% nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców do końca 2008 r.”

Podsumowanie

Przedstawione dane dotyczące specjalnych stref ekonomicznych potwierdzają ich wrażliwość na cykl koniunkturalny rynku. W okresie kryzysu zaobserwować można zarówno spadek dynamiki wzrostu nakładów inwestycyjnych, jak i liczby nowo utworzonych miejsc pracy.

²⁶ <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/rapo.pdf>

Z raportu Deloitte²⁷ opublikowanego w 2010 r. wynika, że dla inwestora działającego w specjalnej strefie ekonomicznej na podstawie zezwolenia, najtrudniejszym warunkiem do spełnienia jest warunek dotyczący minimalnego poziomu zatrudnienia. Limit ten nie może być obniżony, co zdecydowanie zmniejsza możliwości przedsiębiorcy do dostosowania się do zmian rynkowych w okresie kryzysu. Należy również podkreślić, że ponad 11% badanych uważało możliwość obniżenia poziomu zatrudnienia za kluczowy zabieg dla ich inwestycji.

Z przedstawionych danych nie można wnioskować o znacznych trudnościach w realizacji nakładów inwestycyjnych, w związku z tym należy poddać dogłębnej rozprawie możliwość obniżenia minimalnego poziomu zatrudnienia. Utrzymanie dynamiki wzrostu inwestycji z pewnością stanowi czynnik ożywiający działalność gospodarczą. Być może coraz częściej wykorzystywane zaawansowane technologie przyczyniać się będą do zmniejszania roli człowieka w procesie produkcji, co jednak nie będzie miało wpływu na osłabienie gospodarki.

Specjalne strefy ekonomiczne dają szeroki wachlarz możliwości skorzystania z pomocy publicznej dla przedsiębiorców zarówno z sektora MSP, jak i dużych przedsiębiorstw. Korzystne ulgi inwestycyjne zachęcają do wyboru terenów specjalnych stref ekonomicznych jako lokalizacji nowych inwestycji. Sprzyja to napływowi obcego kapitału oraz wzrostowi produkcji krajowej i eksportu, co z pewnością stanowi realizację przesłanek interwencjonizmu gospodarczego. Z drugiej jednak strony działalność na terenie takich stref nastawiona jest w przeważającej części na produkcję, co w dobie szybkiego rozwoju technologicznego może wpływać na spadek zapotrzebowania na siłę roboczą. Lukę tę może więc z powodzeniem wypełnić partnerstwo publiczno-prywatne, które tworzy dogodne warunki świadczenia usług przez podmioty prywatne.

JUSTYNA CHODAKOWSKA

SPECIAL ECONOMIC ZONES – COMPETITIVE INSTRUMENT OF KEYNESIAN ECONOMICS

Article describes special economic zones in Poland: rules of establishing them, and conditions of permissions, which must be fulfilled by investors who want to start business in special economic zones.

Article describes polish law connected with public aid, and connections between amount of received aid and reached investment spending.

Author tries to present economical effects of establishing special economic zones, and compares special economic zones with private-public partnership. The aim of article was also to show impact of Keynesian economics on Special Economic Zones.

²⁷ *Przełomowa zadyszka...? Polskie SSE – okiem przedsiębiorcy* http://www.deloitte.com/view/pl_PL/pl/publikacje/raporty/ab442781d1489210VgnVCM100000ba42f00aRCRD.htm