

Wiesława LIZIŃSKA, Renata MARKS-BIELSKA¹

EFEKTY FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE W KONTEKŚCIE REALIZACJI CELÓW ICH TWORZENIA ORAZ WYKORZYSTYWANEJ POMOCY PUBLICZNEJ

Streszczenie

Głównym celem artykułu była ocena efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (poniesione nakłady inwestycyjne oraz nowo powstałe i utrzymane miejsca pracy) i udzielonej pomocy publicznej. Analizy przeprowadzono według stanu na koniec 2011 r., na podstawie danych publikowanych w raportach Ministerstwa Gospodarki – *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Zasadniczym zadaniem, podjętych w I połowie 2011 r., badań empirycznych było: określenie stopnia realizacji celów SSE, stopnia rekompensaty kosztów pomocy publicznej oraz poznanie opinii na temat perspektywy funkcjonowania stref. Badania zrealizowano z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety wśród zarządzających 10 z 14 stref. Do końca 2011 r. wartość nakładów inwestycyjnych, jakie ponieśli przedsiębiorcy we wszystkich (14) strefach, przekroczyła 79,6 mld zł. Pomiędzy niektórymi strefami występowało duże zróżnicowanie w wartości poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz w liczbie miejsc pracy. W obu przypadkach dominowała strefa katowicka. Wartość udzielonej do końca 2010 r. pomocy publicznej w strefach wyniosła 8,9 mld zł (11,1% wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców). Od 2002 r. udział ten kształtował się na zbliżonym poziomie 10,1-12,1%. Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że poszczególne cele nie były w pełni realizowane. Według zarządzających, swoje zadania najlepiej wypełniały strefy wobec dynamizowania wzrostu tworzonego miejsc pracy.*

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, efekty, pomoc publiczna

EFFECTS OF THE FUNCTIONING OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND: REALISATION OF THEIR OBJECTIVES AND UTILISATION OF PUBLIC AID

Summary

The main objective of this paper is to evaluate the effects of the functioning of special economic zones (investment expenditures and newly created and maintained jobs) and public aid. Analyses were carried out at the end of 2011, based on data published in the reports of the Ministry of Economy: Information on the implementation of the law on special economic zones. The chief aim of the empirical research conducted in the first half of 2011 was to assess the extent of the implementation of the objectives of SEZ, the degree of compensation for the cost of public aid for SEZ, and to review opinions on the prospects of the zones. The study was conducted by means of a questionnaire among the representatives of 10 out of the 14 of the spe-

¹ Dr Wiesława Lizińska – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: wieslawa.lizinska@uwm.edu.pl. Dr hab. Renata Marks-Bielska, prof. UWM – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: renatam@uwm.edu.pl.

cial economic zones. Until the end of 2011, the value of investments that businesses had incurred in all the (14) zones exceeded PLN 79.6 billion. The zones vary widely in terms of investment expenditure value and the number of provided jobs. Katowice Zone is the leader in both of these categories. The value of public aid granted up to the end of 2010 amounted to PLN 8.9 billion (11.1% of the capital expenditure incurred by businesses). Since 2002, this share has remained at a comparable level of 10.1-12.1%. The results of the authors' own studies show that individual goals are not fully achieved. In the opinion of managers, the zones best meet the goal of increasing the number of created jobs.

Key words: special economic zones, effects, public aid

1. Wstęp

Specyfiką krajów rozwijających się, a także krajów rozwiniętych, borykających się z określonymi problemami gospodarczymi, jest to, że rozwój gospodarczy wymaga określonego stymulowania przez stosowanie różnych instrumentów. W sytuacji, gdy wykorzystywane instrumenty zawodzą, państwo może zdecydować się na ograniczenie swoich uprawnień wobec określonych podmiotów lub przyznanie im szczególnych preferencji na obszarach, które stają się wówczas uprzywilejowanymi gospodarczo. Preferencje takie są powiązane najczęściej z koniecznością spełnienia dodatkowych warunków czy przestrzegania sformułowanych ograniczeń [Klepacz 2008 s. 351]. Funkcjonowanie specjalnych obszarów gospodarczych (w tym specjalnych stref ekonomicznych) cechuje się zatem wyraźnym interwencjonizmem państwa, w którym z prawnego punktu widzenia nie mają zastosowania ogólne przepisy regulujące krajową działalność gospodarczą [Ambroziak 2009 s. 66-67].

Specjalna strefa gospodarcza jest tworzona ze względu na sprecyzowane interesy gospodarcze państwa, których ochrona wymaga eliminacji pewnych obciążeń publicznoprawnych i wprowadzenia preferencji dla przedsiębiorców prowadzących określoną działalność gospodarczą na obszarze strefy. Działania takie są podejmowane w celu osiągnięcia, wcześniej zdefiniowanych, korzyści o charakterze ekonomiczno-społecznym [Bładocha 2008, s. 121]. Z jednej strony, jest to uwarunkowane chęcią pozyskiwania do danej lokalizacji ustalonych inwestorów, z drugiej zaś funkcjonowanie uprzywilejowanych stref gospodarczych zapewnia państwu większą skuteczność nadzoru nad podmiotami korzystającymi z udzielonych przywilejów.

Instrument ten najczęściej jest wykorzystywany w krajach rozwijających się, stąd też w literaturze zagranicznej analizowano głównie zróżnicowane aspekty funkcjonowania i oddziaływania stref uprzywilejowanych gospodarczo w tej grupie krajów. W publikacjach podejmowano często kwestie specjalnych stref ekonomicznych i innych obszarów w Chinach [Curtis i in. 2006; Ge 1999; Litwack, Quian 1998], Korei Południowej [Park 2005], Indii [Chaudhuri, Yabuuchi 2010], Meksyku [Curtis i in. 2006], Malezji [Johanson, Nilson 1997], Rosji [Curtis i in. 2006; Litwack, Quian 1998], Dominikany [Curtis i in. 2006]. Jednym z bardziej kompleksowych opracowań dotyczących funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych na świecie, a także perspektyw ich rozwoju jest publikacja Banku Światowego z 2008 r. [*Special economic ...* 2008].

Badania prowadzone przez zespoły badawcze w krajach rozwijających koncentrowały się na takich zagadnieniach, jak: znaczenie specjalnych stref ekonomicznych ja-

ko katalizatora procesów transformacji, czynnika oddziałującego na rozwój gospodarczy, wykorzystanie specjalnych stref ekonomicznych jako instrumentu polityki neoliberalnej do tworzenia centrów rozwoju opartych na kapitale zagranicznym i wykwalifikowanej sile roboczej. Zwracano w nich również uwagę na kwestie dyskusyjnego sposobu wykorzystywania niektórych obszarów do promocji uprzemysłowienia w krajach rozwijających się.

Doświadczenia gospodarki światowej wskazały, iż cel oraz zakres działalności w specjalnych strefach gospodarczych w istotnym stopniu zależały od państwa, w którym obszary te zostały zlokalizowane. Szczególnie w początkowym okresie ich powstawania chodziło o przyciągnięcie inwestorów przez zapewnienie bezcłowego handlu z zagranicą (np. w Singapurze). Natomiast w przypadku państw transformującej gospodarki (np.: Korei Południowej, Malezji, Tajlandii) strefy te służyły do ukierunkowania polityki gospodarczej rządów poszczególnych państw na bardziej otwartą, a nie protekcjonistyczną. W ten sposób uprzywilejowane strefy gospodarcze ustanowiły pierwszy krok w stronę bardziej efektywnego zintegrowania państwa z gospodarką światową [Ambroziak 2009 s. 69].

Specjalna strefa ekonomiczna (SSE) jest pojęciem niejednoznacznym. W ujęciu prawnym jest to wyodrębniona administracyjnie część terytorium państwa, przeznaczona do prowadzenia działalności gospodarczej na korzystniejszych warunkach niż uwarunkowania wynikające z przepisów regulujących krajową działalność gospodarczą. W ujęciu ekonomicznym jest ona enklawą gospodarczą, stanowiącą instrument polityki gospodarczej, zwłaszcza strukturalnej i lokalizacyjnej, służący rozwojowi całego kraju oraz wspierający rozwój określonych jego regionów [Bazydło, Smętkowski 2000 s. 32; Lizińska, Kisiel 2008].

W Polsce pomysł utworzenia administracyjnie wyodrębnionych wolnych stref ekonomicznych, zwanych specjalnymi strefami ekonomicznymi (SSE), powstał w połowie lat 90. i wiązał się z próbą złagodzenia bezrobocia strukturalnego w regionach wyjątkowo dotkniętych tym zjawiskiem. Przed powstającymi strefami stawiano następujące cele: aktywizację gospodarczą regionów, restrukturyzację starych okręgów przemysłowych, zagospodarowanie majątku i infrastruktury po likwidowanych przedsiębiorstwach, tworzenie nowych miejsc pracy, głównie w obszarach dotkniętych i zagrożonych wysokim bezrobociem, rozwój i zastosowanie w gospodarce nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, poprawę konkurencyjności produktów i usług.

Przedsiębiorcom realizującym swoje przedsięwzięcia inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych jest oferowany pakiet subsydiowanych usług w postaci pomocy publicznej państwa [Liberska 1999 s. 18]. W strefach, oprócz zwolnienia podatkowego, przedsiębiorca może otrzymać takie przywileje, jak: działka w pełni przygotowana pod inwestycje po konkurencyjnej cenie, nieodpłatna pomoc przy załatwianiu formalności związanych z inwestycją, zwolnienie z podatku od nieruchomości (w gestii władz lokalnych), [Sztefko 2007]. Dodatkowym ułatwieniem dla przedsiębiorców inwestujących w SSE jest możliwość sprawniejszego otrzymania niektórych decyzji administracyjnych z zakresu prawa budowlanego (m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę).

Działalność w SSE została uznana, w świetle przepisów Unii Europejskiej, za formę pomocy regionalnej, której stosowanie musi być ograniczone w czasie i poparte przesłankami natury społeczno-ekonomicznej [Sosnowski 2004 s. 132]. Ocena efektywności funkcjonowania SSE, jako formy pomocy państwa przedsiębiorcom, jest zadaniem wymagającym pogłębionych i dokładnych badań każdej z takich SSE z osobna i dotyczy to zarówno takich obszarów w Polsce, jak i w innych państwach [Kubin 2010 s. 17].

Potencjalne efekty realizacji pomocy publicznej są złożone i wielokierunkowe. Wynika to z różnorodnych powiązań i relacji między przedsiębiorstwami strefowymi a państwem i otoczeniem gospodarczym. Podczas określania i mierzenia tych efektów szczególnie istotne jest zidentyfikowanie kierunków przepływów finansowych między podmiotami objętymi pomocą publiczną a budżetem państwa i sektorem publicznym. Ponadto są ważne inne relacje pozostające między przedsiębiorstwami związanymi z pomocą a ich otoczeniem społeczno-gospodarczym [*Efektywność...* 2012]. Jakkolwiek dla budżetu centralnego, z powodu przyznanych ulg podatkowych, wpływy podatkowe z tytułu działalności w SSE są mniejsze, to w końcowym rezultacie budżet może zyskać np. dzięki: większym wpływom z podatków PIT od zatrudnionych, wpływom z podatków pośrednich w wyniku większej konsumpcji, czy też niższych wydatków związanych z wyższym poziomem bezrobocia [Domagała 2008 s. 170].

Prowadzone są liczne dyskusje nad przyszłością specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Wprawdzie strefy nie stały się sposobem na wyrównanie warunków i szans słabych gospodarczo regionów, to jednak w perspektywie krótko- i długookresowej przyczyniają się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej, a także, za sprawą funkcjonujących przedsiębiorstw wzmacniają ekonomiczne podstawy, na których opiera się rozwój poszczególnych regionów.

2. Cel i metodyka badań

Głównym celem artykułu była ocena dotychczasowych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, która uwzględniała poniesione nakłady inwestycyjne w strefach (ogółem i w przeliczeniu na jeden hektar zagospodarowanego terenu w poszczególnych strefach) oraz nowo powstałe i utrzymane miejsca pracy. Analizy te przeprowadzono według stanu na koniec 2011 r. Oceny dokonano także w kontekście wartości udzielonej pomocy publicznej. W analizie wartości udzielonej pomocy publicznej w latach 1998-2010 wzięto pod uwagę osoby fizyczne i prawne, jak również udział udzielonej pomocy publicznej, jako utraconych wpływów do budżetu państwa, w nakładach inwestycyjnych (ogółem i w poszczególnych strefach).

W przeprowadzonych analizach wykorzystano dane publikowane w cyklicznych raportach Ministerstwa Gospodarki – *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, w których są zawarte również informacje z Ministerstwa Finansów o wartości udzielonej pomocy publicznej w danym roku i narastająco.

Uwzględniając fakt, że przed poszczególnymi strefami stawiano określone cele, a przez pryzmat poziomu realizacji tych celów podejmowano próby oceny funkcjono-

wania tych obszarów, także w kontekście perspektywy ich funkcjonowania w Polsce, głównym zadaniem, podjętych w I połowie 2011 r., badań empirycznych przeprowadzonych wśród przedstawicieli specjalnych stref ekonomicznych było ustalenie stopnia realizacji celów specjalnych stref ekonomicznych, wymiaru rekompensaty kosztów pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym w SSE oraz poznanie opinii zarządzających strefami na temat rokowań funkcjonowania stref.

Badania zrealizowano z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety rozesłanego do wszystkich (14) zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi w Polsce. W badaniach udział wzięli przedstawiciele 10 stref (71,4%). Stopień realizacji, każdego z celów tworzenia stref, zarządzający precyzowali w skali 0-4 (gdzie 0 - cel, który nie jest realizowany, 4 - cel w pełni realizowany). W takiej skali zarządzający ocenili możliwości pozyskiwania terenów inwestycyjnych pod względem uregulowań prawnych (gdzie 0 - ocena bardzo niska, 5 - ocena bardzo wysoka). W odniesieniu do: oceny atrakcyjności inwestycyjnej poszczególnych stref, propozycji dodatkowych zachęt dla inwestorów, sposobów zwiększania efektywności funkcjonowania stref, korzyści pozafinansowych oraz argumentów uzasadniających przedłużenie funkcjonowania stref po 2020 r. respondenci mieli możliwość wyboru kilku odpowiedzi.

3. Dotychczasowe efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Efekty funkcjonowania stref są oceniane głównie na podstawie wartości poniesionych nakładów inwestycyjnych: ogółem na terenie strefy, a także w przeliczeniu na jeden hektar zagospodarowanego terenu, czy też jedno miejsce pracy. Od początku funkcjonowania do końca 2011 r. wartość nakładów inwestycyjnych, jakie ponieśli przedsiębiorcy we wszystkich (14) strefach, przekroczyła 79,6 mld zł. Największy udział w wartości poniesionych nakładów miały strefy: katowicka - 22,8%, walbrzyska - 16,4% i łódzka - 11,3%, najniższym udziałem charakteryzowała się strefa ślupska - 1,4% (Tabela 1.), [*Informacja o realizacji ustawy...* 2011]. Udział poszczególnych stref w wartości poniesionych na ich terenie nakładów inwestycyjnych jest uwarunkowany specyfiką odnoszącą się w głównej mierze do poziomu atrakcyjności terenów inwestycyjnych, co wiąże się m.in. z: lokalizacją strefy i jej podstref, ich potencjałem, poziomem udzielanej pomocy publicznej, możliwością nawiązania kooperacji z innymi przedsiębiorstwami, poziomem rozwoju infrastruktury, jak również możliwością pozyskania niezbędnych zasobów.

Poszczególne strefy charakteryzowały się również zróżnicowanym poziomem wartości poniesionych nakładów inwestycyjnych w przeliczeniu na jeden hektar zagospodarowanego terenu. Pod tym względem dominują dwie strefy: legnicka i katowicka, w których wartość nakładów była ok. dwukrotnie wyższa niż wśród kolejnej grupy stref, gdzie wartość ta kształtowała się na poziomie ok. 11 mln (strefy: kamiennogórska, łódzka, mielecka, suwalska, walbrzyska i tarnobrzaska).

TABELA 1.

Wartość nakładów inwestycyjnych (ogółem i na 1 ha zagospodarowanego terenu) i liczba miejsc pracy w poszczególnych strefach (stan na koniec 2011 r.)

Strefa	Wartość nakładów inwestycyjnych ogółem (mln zł)	Wartość nakładów inwestycyjnych na 1 ha zagospodarowanego terenu (mln zł)	Liczba miejsc pracy ogółem
kamiennogórska	1 667	10,12	4 618
katowicka	18 154	20,21	48 541
kostrzyńsko-słubicka	4 215	7,62	19 089
krakowska	1 773	6,65	9 790
legnicka	4 889	23,71	9 300
łódzka	9 033	11,77	24 824
mielecka	5 097	11,86	18 387
pomorska	7 298	8,76	18 812
ślupska	1 106	7,04	3 390
starachowicka	1 621	6,91	7 270
suwalska	1 596	11,73	5 452
tarnobrzeska	6 792	9,95	28 710
walbrzyska	13 095	11,74	31 276
warmińsko-mazurska	3 328	6,65	12 135

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Informacja... 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012].

Podjęte na obszarze stref inwestycje oddziałują bezpośrednio i pośrednio na liczbę miejsc pracy. W sposób bezpośredni funkcjonowanie przedsiębiorstw na takim obszarze jest związane z nowo powstałymi i utrzymanymi miejscami pracy, natomiast pośredni – ze stymulowaniem zmian poziomu zatrudnienia wśród kooperantów. Jak wynika z danych zawartych w cyklicznie publikowanych raportach Ministerstwa Gospodarki (*Informacja o realizacji ustawy dla poszczególnych lat*), liczba tworzonych miejsc pracy z każdym rokiem wzrastała. Przedsiębiorcy funkcjonujący na obszarze stref na koniec 2011 r. zatrudniali łącznie blisko 241,6 tys. osób, z czego 75% to miejsca pracy nowo utworzone. Dominującą pod względem liczby zatrudnionych była strefa katowicka, której udział w zatrudnieniu ogółem na terenie stref stanowił w 2011 r. ponad 20% (Tabela 1.).

W związku z funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych przedsiębiorcy korzystają z formy pomocy publicznej w postaci zwolnienia z podatku dochodowego z tytułu działalności na takim terenie. Spółki zarządzające strefami korzystają natomiast ze zwolnienia podatkowego od osób prawnych. Zwolnione są dochody zarządzającego strefą w części wydatkowanej w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele rozwoju strefy, które służą prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy oraz na modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na jej terenie.

Z informacji Ministerstwa Finansów, publikowanych przez Ministerstwo Gospodarki, wynika, że łączna wartość zwolnień podatkowych przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami do końca 2010 r. wyniosła 8,9 mld zł (Tabela 2.).

TABELA 2.

Zwolnienia podatkowe przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami w Polsce, w latach 1998-2011

Lata	Wartość zwolnienia podatkowego (tys. zł)		Łączna wartość zwolnienia podatkowego (tys. zł)	Udział utraconych wpływów w nakładach inwestycyjnych (%)
	od osób fizycznych	od osób prawnych		
1998	3 433	27 127	30 560	2,2
1999	12 309	111 160	123 469	3,7
2000	26 403	215 123	241 526	6,3
2001	21 552	386 360	407 912	8,8
2002	27 384	469 570	496 954	10,1
2003	37 181	574 243	611 424	12,6
2004	53 452	546 733	600 185	12,7
2005	50 957	536 859	587 816	12,1
2006	51 043	817 121	868 164	11,2
2007	81 711	1 002 622	1 084 333	11,0
2008	89 381	1 000 058	1 089 439	10,9
2009	49 657	1 171 902	1 221 559	11,1
2010	70 195	1 447 776	1 517 971	12,1
Razem	574 659	8 306 654	8 881 312	11,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Informacja... 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012].

Wartość zwolnienia dla spółek zarządzających w tym okresie wyniosła 163,68 mln zł, zaś wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom funkcjonującym w strefach 8,7 mld zł. Kwota ta stanowiła 11,1% wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców do końca 2010 r. Od 2002 r. udział ten kształtował się na zbliżonym poziomie 10,1-12,1%.

4. Stopień realizacji celów stref oraz uwarunkowania korzystania z pomocy publicznej w opinii zarządzających

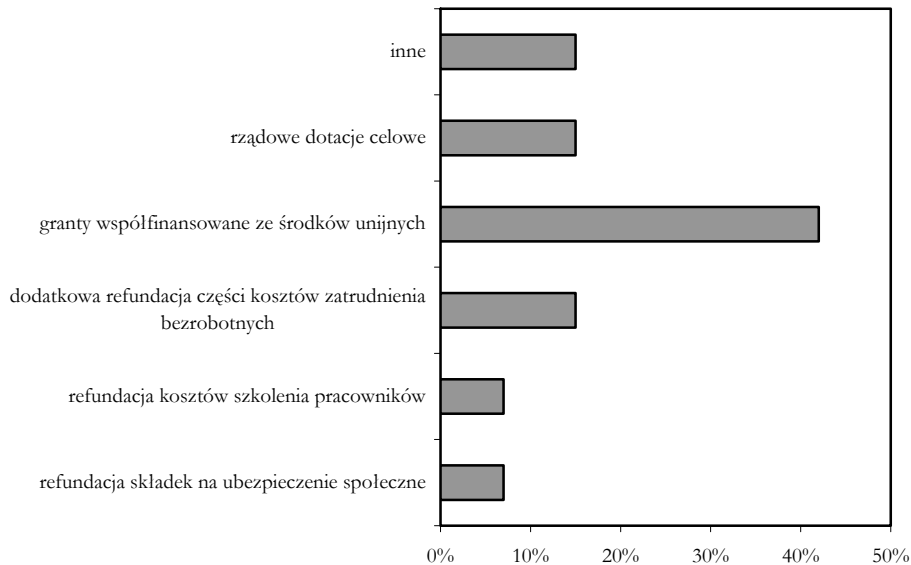
Tworzone w Polsce obszary uprzywilejowane gospodarczo w postaci specjalnych stref ekonomicznych miały doprowadzić do ograniczenia poziomu bezrobocia w regionach problemowych, a także decydować o czynniku determinującym ich rozwój gospodarczy. Poprzez pryzmat stopnia realizacji celów podejmowano próby oceny efektywności funkcjonowania tych obszarów. Należy jednak podkreślić, że precyzyjna ocena stopnia realizacji celów może sprawiać pewne trudności m.in. ze

względem na: duże rozproszenie podstref w poszczególnych strefach, zróżnicowany zasięg terytorialny, czy też ich dynamiczny rozwój obszarowy związany z pozyskiwaniem nowych terenów inwestycyjnych.

W opinii zarządzających, którzy wzięli udział w badaniu, strefy nie w pełni realizują określone dla nich cele. Według ankietowanych, swoje zadania najlepiej wypełniają strefy wobec dynamizowania wzrostu liczby tworzonych miejsc pracy na obszarach problemowych (pięciu z dziesięciu zarządzających uznało, iż jest to cel realizowany w pełni, a dziewięciu – lepiej niż dostatecznie). Kolejne cele, formułowane w odniesieniu do tego typu obszarów uprzywilejowanych i skierowanej tam pomocy publicznej, koncentrowały się na potrzebach zagospodarowania majątku przemysłowego, infrastruktury społecznej, czy też stymulowania rozwoju eksportu. Tylko dwóch przedstawicieli badanych stref potwierdziło, że cel ten jest realizowany w 100%. Wysoki stopień realizacji celu został zidentyfikowany przez siedmiu zarządzających wobec intensyfikacji współpracy z zagranicą, wzrostu wykorzystania nowych technologii i wykwalifikowanych pracowników. Tylko jeden zarządzający uznał, że na terenie jego strefy bardzo dobrze realizowany jest cel w postaci zagospodarowania niewykorzystanych zasobów naturalnych. Połowa respondentów uznała, iż cel ten jest realizowany w niewielkim stopniu lub wcale.

Czynnikiem zwiększającym atrakcyjność inwestycyjną poszczególnych lokalizacji są określone preferencyjne warunki w stosunku do innych terenów. Ważnym elementem kształtowanego klimatu inwestycyjnego na terenach specjalnych stref ekonomicznych jest również cały proces pozyskiwania i obsługi inwestorów, szczególnie inwestorów zewnętrznych, w tym inwestorów zagranicznych. Według ankietowanych, poszczególne lokalizacje inwestycyjne stają się bardziej atrakcyjne zasadniczo z dwóch powodów, które są podstawowym składnikiem funkcjonowania tego typu obszarów: zwolnienie z podatku (CIT lub PIT – 60% wskazań) oraz atrakcyjne tereny inwestycyjne – pod względem cenowym, ale także dobrze przygotowane pod potencjalną inwestycję z uwagi na poziom uzbrojenia (40%). Żaden z przedstawicieli zarządów stref nie wskazał na takie udogodnienia, jak: zwolnienie z podatku od nieruchomości, jak również ułatwienie kontaktów z władzami lokalnymi i administracją.

Biorąc pod uwagę nierealizowane w pełni cele funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, a także liczne dyskusje nie tylko w kraju, lecz również na arenie międzynarodowej, dotyczące zasadności udzielania pomocy publicznej w postaci przywilejów strefowych, podjęto w badaniach kwestię identyfikacji przywilejów, które pozwoliłyby na zwiększenie zagospodarowania obszarów strefowych i nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa na ich terenach. Zdaniem ośmiu ankietowanych przedstawicieli zarządów stref, przywileje proponowane przedsiębiorcom w warunkach strefowych nie są wystarczające. Ci zarządzający, którzy uważali, iż obowiązujące preferencje strefowe są niewystarczające, stwierdzili, że najbardziej pożądaną (42% wskazań) i efektywną formą pomocy publicznej byłyby granty współfinansowane ze środków unijnych (Rysunek 1.). Mniej skuteczna, według respondentów, byłaby refundacja kosztów szkolenia pracowników, czy też refundacja składek na ubezpieczenie. Wśród innych propozycji znalazły się również te, które dotyczyły dotacji na prace badawczo-rozwojowe oraz ulgi za użytkowanie wieczyste.

RYSUNEK 1.**Propozycje dodatkowych zachęt dla inwestorów na terenie stref, w opinii zarządzających**

Źródło: badania własne.

Z określonych preferencji strefowych przedsiębiorcy mogą korzystać tylko przez we wskazanym w zezwoleniu czasie i w ustalonych warunkach. Zatem mogłaby zaistnieć obawa, iż po wygaśnięciu zwolnień i innych przywilejów strefowych, część z funkcjonujących przedsiębiorstw zakończy swoją działalność z aktualnej lokalizacji do innej. Aż siedmiu z dziesięciu badanych uznało, iż wszystkie przedsiębiorstwa działające na terenie stref, m.in. ze względu na złożone aspekty procesu inwestycyjnego, czy też atrakcyjność aktualnej lokalizacji, będą funkcjonowały dalej na ich terenach, nawet po wygaśnięciu zwolnień i zakończeniu udzielania pomocy publicznej. Natomiast, jak wynika z przeprowadzonych, odrębnych badań zrealizowanych wśród 141² przedsiębiorców strefowych w Polsce, ich podmioty charakteryzował niski, gdyż 34,3% średni poziom wykorzystania przyznanej pomocy publicznej. Przedsiębiorcy, którzy wzięli udział w badaniach, podkreślali również, że przewidywany – do 2020 r. – poziom wykorzystania pomocy publicznej wyniesie 75,6%. Aż 94,3% przedsiębiorców zamierza kontynuować działalność na terenie SSE po wygaśnięciu obowiązujących zwolnień i przywilejów [*Efektywność...* 2012].

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce powoływano do życia z myślą, iż potencjalne korzyści, wynikające z ich funkcjonowania, zrekompensują koszty pomocy pub-

² 13,2% zweryfikowanej zbiorowości przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie stref w Polsce.

licznej. W przeprowadzonych badaniach własnych sześciu z dziesięciu zarządzających strefami zauważyło, że korzyści finansowe wynikające z funkcjonowania SSE w pełni rekompensują koszty pomocy publicznej, trzech uznało, że koszty te rekompensują w stopniu zadowalającym, a tylko jeden stwierdził, iż w stopniu dostatecznym. Zróżnicowanie udzielanych odpowiedzi mogło wynikać z odmienności funkcjonujących stref i przedsiębiorstw, lecz bardzo często zarządzający strefami nie dysponowali precyzyjnymi informacjami dotyczącymi korzyści finansowych funkcjonowania stref (z punktu widzenia budżetu państwa). Co prawda, publikowane są informacje obejmujące wartości, pomocy publicznej udzielonej w poszczególnych latach, natomiast bardzo często określenie korzyści opiera się na różnego rodzaju szacunkach.

Jak wynika z informacji udzielonych przez zarządzających, dopiero w 2012 r. Ministerstwo Finansów zaleciło, aby w poszczególnych strefach opracowano metodę szacowania skutków funkcjonowania stref. Ocena takich skutków może być utrudniona ze względu na fakt, że niezbędne informacje są w wielu przypadkach niedostępne nie tylko dla zarządzających, ale nawet Ministerstwo Gospodarki może uzyskać tylko niektóre informacje.

Ze względu na problematyczność zasadności udzielania pomocy publicznej, również w postaci pomocy w ramach SSE, w badaniach podjęto problem możliwości zwiększenia efektywności udzielanej pomocy. Wśród propozycji zwiększenia korzyści i minimalizowania kosztów funkcjonowania SSE zarządzający wskazali na potrzebę zintensyfikowania współpracy pomiędzy podmiotami strefowymi z samorządami oraz zmianę przepisów. Tylko jeden zarządzający strefą uznał, iż należy podchodzić indywidualnie do każdego przedsiębiorstwa funkcjonującego na terenie strefy. Można jednocześnie poddać dyskusji kwestię identyfikowania tych propozycji w odniesieniu do wcześniejszej uwagi, że dopiero od niedawna zarządzający zostali zobligowani do oceny skutków funkcjonowania stref. Jednak, jak wynika z informacji udzielonych przez zarządzających, analizy takie były przez nich prowadzone, chociaż ze względu na różnorodność metodyki uniemożliwiają one przeprowadzenie analiz porównawczych, czy też syntetycznej oceny na poziomie wszystkich stref³.

Oprócz korzyści finansowych funkcjonowania obszarów uprzywilejowanych w postaci SSE, zarządzający zidentyfikowali korzyści pozafinansowe, do których zaliczyli głównie: napływ technologii (37% wskazań), polepszenie warunków pracy (26%), wzrost poziomu życia mieszkańców i urbanizacji (16%).

Pozyskiwanie kolejnych inwestorów na terenie stref wymaga od zarządzających posiadania i również pozyskiwania atrakcyjnych inwestycyjnie terenów. Często przeszkodą w zwiększaniu oferty takich terenów są uregulowania prawne. Wśród zarządzających SSE, którzy wzięli udział w badaniach, istniała zgodność, iż uregulowania te mogłyby być bardziej przyjazne, umożliwiające sprawne pozyskiwanie nowych te-

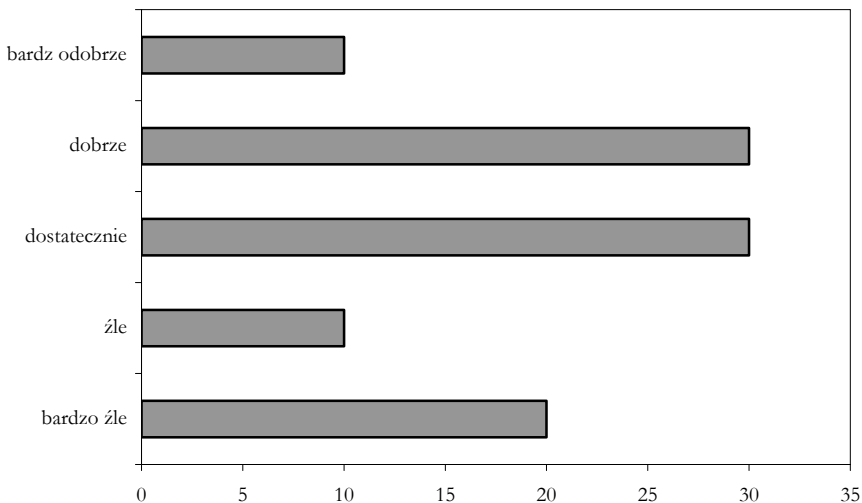
³ Oceny efektywności pomocy publicznej, udzielanej przedsiębiorstwom i spółkom zarządzającym w związku z funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, w stosunku do budżetu państwa, dokonano w zakresie kolejnych badań zrealizowanych w ramach projektów badawczych finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (projekt N N114 335340).

renów inwestycyjnych, szczególnie takich, którymi jest zainteresowany inwestor, czy też dostosowanie oferty inwestycyjnej do potrzeb inwestora (Rysunek 2.).

Z przeprowadzonych badań wynika, iż tylko jeden z zarządzających zauważył, że pozyskiwanie nowych terenów inwestycyjnych nie jest ograniczane przez uregulowania prawne. Tylko trzech z nich takie możliwości oceniło na poziomie dobrym, natomiast pozostali uznali te uwarunkowania za ograniczające.

RYSUNEK 2.

Ocena możliwości pozyskiwania terenów inwestycyjnych pod kątem uregulowań prawnych (w %)



Źródło: badania własne.

Początkowo specjalne strefy ekonomiczne⁴ utworzono na okres 20 lat. Zgodnie z nowelizacją zawartą w *Ustawie z dnia 30 maja 2008 r.*⁵, wydłużono termin funkcjonowania stref do końca 2020 r. Nowelizacja nie objęła jednak wszystkich inwestorów – tylko tych, którzy uzyskali zezwolenie na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy. W miarę zbliżania się terminu zakończenia funkcjonowania stref w Polsce będzie miał on coraz większe znaczenie w procesie pozyskiwania inwestorów. Możliwość korzystania ze zwolnienia podatkowego kończy się bowiem z upływem terminu funkcjonowania stref.

Wśród argumentów, jakie respondenci formułowali jako uzasadnienie przedłużenia funkcjonowania stref po 2020 r., znalazły się: stworzenie przedsiębiorcom możliwości

⁴ Na mocy *Ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych* [Dz. U. z 2007 r., Nr 42, poz. 274].

⁵ *Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* [Dz. U. z 2008 r., Nr 118, poz. 746].

spożytkowania w pełni przyznanych zwolnień (30%), skuteczność SSE jako instrumentu pozyskiwania inwestorów zagranicznych (30%), wykorzystanie doświadczeń zarządzających SSE (20%) oraz brak skutecznej alternatywy wobec tego instrumentu (20%).

5. Podsumowanie

Zasadniczy cel, tworzonych w Polsce, stref dotyczył głównie pozyskania kapitału inwestycyjnego niezbędnego do zorganizowania nowych miejsc pracy oraz restrukturyzacji gospodarki, a w konsekwencji przewycięzania barier o charakterze strukturalnym w regionach o wysokiej stopie bezrobocia lub zagrożonych bezrobociem i związanym z nim zacofaniem społeczno-gospodarczym. Jak wynika z przedstawionej analizy danych Ministerstwa Gospodarki, cel ten został osiągnięty częściowo. Najwięcej miejsc pracy powstało w wyniku inwestycji w regionach, które charakteryzują się wysoką atrakcyjnością inwestycyjną. Stosunkowo niewielką liczbą utworzonych miejsc pracy cechowały się strefy o wysokiej stopie bezrobocia (suwalska, warmińsko-mazurska).

Zatem wysoki poziom pomocy publicznej w regionach o stosunkowo niższym wzroście i rozwoju społeczno-gospodarczym nie był w stanie zrekompensować ich słabych stron przejawiających się niskim poziomem atrakcyjności inwestycyjnej. Można jednocześnie podkreślić, że z punktu widzenia znaczenia inwestycji, o określonej np. wartości, w regionach o zróżnicowanym potencjale i rozwoju gospodarczym nie wolno jednoznacznie ocenić, że będzie ono takie samo.

Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że poszczególne cele nie były w pełni realizowane. Według zarządzających, swoje zadania najlepiej wypełniły strefy wobec dynamizowania wzrostu tworzonych miejsc pracy na obszarach problemowych. Niski stopień realizacji niektórych celów mógł być powodowany tym, że początkowo nie wszystkie tereny inwestycyjne lub obszary, które miały być przeznaczone pod inwestycje, wyróżniały się odpowiednim stopniem atrakcyjności – takim, który zapewniłby pozyskanie inwestorów. Nie zawsze również pierwotne cele tworzenia stref, które określono w momencie ich ustanawiania, pozostały aktualnymi w trakcie funkcjonowania tych obszarów uprzywilejowanych.

W związku z nierealizowanymi w pełni celami stref oraz zwiększaniem efektywności ich funkcjonowania, m.in. poprzez podnoszenie poziomu zagospodarowania terenów inwestycyjnych wskutek pozyskiwanych inwestycji, zarządzający stwierdzili, że skutecznym sposobem realizacji, wyżej wymienionych, zadań może być dodatkowa zachęta finansowa dla inwestorów w postaci grantów współfinansowanych ze środków unijnych. Propozycja ta może także być uwarunkowana innymi opiniami ankietowanych, według których korzyści finansowe wynikające z funkcjonowania SSE w pełni rekompensują koszty pomocy publicznej (sześciu z dziesięciu ankietowanych), a tego rodzaju pomoc w największym stopniu wpływa na atrakcyjność lokalizacji inwestycji w strefie.

Pomimo już stosunkowo długiego okresu funkcjonowania stref w Polsce (od 1995 r.), większość ocen, przekraczających ramy publikowanych raportów Ministerstwa Gospodarki dotyczących aktualnych osiągnięć stref, opiera się na niepełnych danych pierwotnych i wtórnych. Natomiast rzetelne oceny są niezbędne w odniesieniu do realizowanej, aktualnej polityki rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, a także możliwości stymulowania tego rozwoju w przyszłości.

Literatura

- Ambroziak A. A. 2009 *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych*, Warszawa.
- Bazydło A., Smętkowski M. 2000 *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, E.Kryńska (red.), Warszawa.
- Bładocha B.B. 2008 *Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*, [w:] *Unia Europejska – społeczne i gospodarcze aspekty integracji*, Z. Biegański, J. Jackowicz (red.), Warszawa.
- Chaudhuri S., Yabuuchi S. 2010 *Formation of special economic zone, liberalized FDI policy and agricultural policy*, "International Review of Economics and Finance", doi: 10.1016/j.iref.2010.02.004.
- Curtis T., Hill S., Lin Ch. Ch. 2006 *Special Economic Zones (SEZs): Chinese, Russian, and Latin American Cases and the Use of SEZs as an Economic Development Tool*, Hyderabad.
- Domagała A. 2008 *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa.
- Efektywność pomocy publicznej w Specjalnych Strefach Ekonomicznych w Polsce 2012*, Kisiel R., Lizińska W. (red.), Olsztyn (w druku).
- Ge W. 1999 *Special Economic Zones and the Operating of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization*, "World Development", Vol. 27, No. 7.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2004 2005*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2005 2006*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2006 2007*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2007 2008*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2008 2009*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2009 2010*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2010 2011*, Warszawa.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych – stan na 31 grudnia 2011 2012*, Warszawa.

- Johanson H., Nilsson L. 1997 *Export processing Zones as Catalysts*, "World Development", Vol. 25, No. 12.
- Klepacz A., Klepacz E. 1998 *Strefy ekonomiczne instrumentem rozwoju lokalnego*, Opole.
- Kubin T. 2010 *Specjalne strefy ekonomiczne jako forma pomocy przedsiębiorstwom ze strony państwa*, [w:] *Innowacyjne i społeczne oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych i klastrów w Polsce*, Kolczyński M. (red.), Katowice.
- Liberska B. 1999 *Czynniki przyciągające zagraniczne inwestycje bezpośrednio. Wnioski dla Polski z doświadczeń innych krajów*, Warszawa.
- Litwack J.M., Qian Y. 1998 *Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition*, "Journal of Comparative Economics", No. 26.
- Lizińska W., Kisiel R. 2008 *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Olsztyn.
- Sosnowski M. 2004 *Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw a pomoc publiczna*, Wrocław.
- Special Economic Zones. Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development* 2008, Washington.
- Sztefko J. 2007 *Specjalne strefy ekonomiczne: Pułapki działalności*, „Fundusze Europejskie”, nr 3.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*, Dz. U. z 2007 r., Nr 42, poz. 274.
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, Dz. U. z 2008 r., Nr 118, poz. 746.