

mgr Dariusz Lesicki
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet Zielonogórski

Specjalne strefy ekonomiczne i ich rola w łagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego

1. Wstęp

Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) w Polsce tworzone są od 1994 roku, stanowią specyficzną formę aktywizacji regionów, lecz nie mają takich samych odpowiedników na świecie. W literaturze oraz w źródłach podobnych występuje węższe i szersze ujęcie SSE. Mają one odpowiednie warunki dla napływu kapitału zagranicznego, który w Polsce jest niezbędny. Są proinwestycyjnym instrumentem polityki pobudzania rozwoju regionu i wspierania przedsiębiorczości. Wobec tego określone zostały ustawowo warunki uprawniające do przywilejów podatkowych i innych takich jak próg inwestycyjny oraz poziom zatrudnienia. Pomoc publiczna jako forma pomocy regionalnej dla podmiotów gospodarczych w SSE jest zgodna z prawem UE (od roku 2000). Zasady prowadzenia SSE w Polsce nie są stabilne, są jednak zróżnicowane podmiotowo i regionalnie w zależności od wielu czynników.

Celem niniejszej pracy jest analiza koncepcji specjalnych stref ekonomicznych i ich roli w rozwoju regionów poprzez synergię instrumentów w łagodzeniu skutków kryzysów gospodarczych. Podstawę źródłową stanowiła literatura badanego problemu oraz akty prawne.

2. Koncepcja specjalnych stref ekonomicznych i ich typy

Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) to pojęcie, które nie doczekało się terminologicznie jednoznacznej definicji. Ustawodawstwa poszczególnych państw w zależności od rodzaju instrumentów wsparcia i zachęt stosowanych w strefach specjalnych różnorako określają ich zasięg terytorialny, funkcję i nazwę, co prowadzi do wieloznaczności terminologicznej. W studium UNCTC (United Nations Centre on Transnational Corporation (UNCTC): The Role of Free Economic Zones in the USSR and Eastern Europe, UNCTC Current Studies, Series , New York 1990) wyróżnić można 22 terminy określające różnego rodzaju strefy uprzywilejowane - 9, natomiast w 13

definicjach znaleźć można odwołania do handlu, exportu i ceł. Takie formy SSE mogą być zaklasyfikowane jako „Free Trade Zone” (Grubel 1982, s. 40).

Polskie wolne tłumaczenie jako „strefy wolnego handlu” może prowadzić do nieporozumień, ponieważ „strefy wolnego handlu” w rozumieniu teorii handlu zagranicznego to takie obszary, na których uczestniczące w niej państwa stwarzają obustronne zwolnienia celne dla przepływu usług i produktów. Strefy wolnocłowe lub wolne strefy aktywności eksportowej są przy tej przestrzeni wyodrębnionymi enklawami jednego państwa, w których wprowadzone są zwolnienia celne dla towarów importowanych. Cła i inne opłaty wwozowe stają się wymagalne dopiero po przekroczeniu granicy pomiędzy strefą wolnocłową a obszarem wewnętrznym danego państwa. Obszary wolnocłowe umożliwiają zazwyczaj obrót, magazynowanie i prezentacje towarów oraz zapobiegają zwiększeniu kosztów pośrednich (cła) dla towarów czasowo wprowadzanych na obszar danego państwa. Naturalnie formy prawne i przestrzenne wolnych obszarów celnych są bardzo różne, zaczynając sklepem wolnocłowym „Duty-Free-Shop”, a kończąc terytorium wolnego portu w Hongkongu.

Wolne strefy aktywności eksportowej powinny przyczyniać się do uzyskiwania większych przychodów dewizowych oraz do wsparcia integracji jednego państwa w międzynarodowym podziale pracy. Mają one również za zadanie ułatwienie transferu technologii w sposób zwiększający rozwój gospodarczy państwa. Im większy efekt sprzężenia zwrotnego z rynkiem danego państwa, tym mocniej odczuwa to gospodarka danego państwa czy regionu. Jeśli w strefach aktywności eksportowej funkcjonują na poziomie operacyjnym przedsiębiorstwa transnarodowe, które wprowadzają importowane towary, przetwarzają je, uszlachetniają i dalej reeksportują, wówczas efekt tego sprzężenia zwrotnego dla państwa goszczącego tego rodzaju przedsiębiorcę jest znacznie ograniczony.

Podczas gdy strefy wolnocłowe i wolne strefy aktywności eksportowej zorientowane są na aktywność gospodarczą podmiotów zagranicznych, to strefy aktywności gospodarczej - specjalne strefy ekonomiczne, stworzone zostały dla szerokiej rzeszy przedsiębiorców krajowych i zagranicznych. Wewnątrz tych stref wszelkie formy aktywności gospodarczej, poczynając od działalności badawczo-rozwojowej poprzez produkcje a na wdrożeniach kończąc, podlegają wsparciu. Instrumentarium wsparcia jest tutaj wielowymiarowe m. in. odbiurokratyzowanie regulacji prawnych, zwolnienia podatkowe a nawet całkowita wolność podatkowa.

Zasadniczo rozróżnić można dwa rodzaje specjalnych stref ekonomicznych. Po pierwsze SSE, które wspierają przedsiębiorców poprzez różnego rodzaju zachęty finansowe. Zaliczyć można do nich, na przykład zwolnienia podatkowe, zwolnienia celne, kredyty preferencyjne, a także sfinansowaną przez państwo dobrą infrastrukturę techniczną. W odróżnieniu od stref finansowo, pośrednio czy bezpośrednio, wspierających przedsiębiorców osiedlających się w nich, istnieją strefy w których instrumentem wsparcia jest system deregulacji ram prawnych prowadzonej działalności gospodarczej. W tych strefach przedsiębiorcy działają w mniej reglamentowanych ramach prawnych. Te zachęty to m.in. mniej restrykcyjne prawo umów, konkurencji, przepisy planistyczne, ale również przepisy prawa pracy i zabezpieczenia socjalnego.

W odróżnieniu od wolnych obszarów celnych, wolnych stref aktywności eksportowej, stref aktywności gospodarczej oraz SSE, które są przestrzennie wydzielone z gospodarki krajowej, istnieją specjalne strefy ekonomiczne, które zasadniczo odróżniają się od pozostałych w zakresie rzeczowym. Do takich zaliczyć możemy wolne strefy bankowe czy ubezpieczeniowe. W 1981 roku w Nowym Jorku utworzona została Free Banking Zone w celu sprowadzenia ponownie do USA części utraconych inwestycji kapitałowych przejętych przez rynki europejskie. Rynek Europy był dlatego tak atrakcyjny, iż podmioty na nim operujące nie podlegały regulacjom dotyczącym minimalnych rezerw obowiązkowych i dlatego podmioty te mogły zaoferować lepsze warunki dla kredytobiorców jak i dla osób lokujących swe oszczędności. Banki amerykańskie w Nowym Jorku zostały w tej strefie zwolnione z posiadania obowiązkowych rezerw minimalnych dla określonej wielkości lokat pochodzących od nieamerykańskich inwestorów (Grubel 1982, s. 43).

Również w wolnych strefach ubezpieczeniowych istnieją zachęty w postaci regulacji prawnych na podstawie, których podmioty gospodarcze nie podlegają krajowym przepisom nadzoru ubezpieczeniowego (Grubel 1982, s. 224).

Specjalne Strefy Ekonomiczne mogą zostać zdefiniowane jako elementy gospodarki narodowej ograniczone przestrzennie bądź rzeczowo, w których obowiązują przy wytwarzaniu dóbr lub świadczeniu usług inne regulacje, niż panujące na zewnątrz strefy. Jednocześnie SSE mają na celu wspierać określone zakresy aktywności gospodarczej przez różnego rodzaju zachęty i udogodnienia dla podmiotów gospodarczych. Jeśli zachęty te mają swe zastosowanie tylko na ściśle określonym obszarze SSE mogą zostać uznane za instrument polityki rozwoju regionalnego.

Wielorakość pojęć stosowanych przy określeniu obszarów uprzywilejowanych, a także ich ciągła ewolucja powoduje problemy w ich klasyfikacji. Zestawienie typologiczne światowych stref specjalnych przedstawił A. Durski (1991). Dokonując rozdziału stref na usługowe produkcyjne i mieszane wyróżnił następujące typy:

- bezcłowe/bezpodatkowe porty, składy i tereny przyportowe, tzw. wolne obszary celne (na ich terenie zwalnia się z opłat celnych i podatków pośrednich wszystkie towary wwożone i wywożone)¹¹,
- bezcłowe/bezpodatkowe strefy handlowe, tzw. sklepy wolnocłowe (zwolnieniu z cła i podatków podlegają towary wywożone za granicę)¹²,
- wolne strefy bankowe (podmioty zwolnione są z kontroli dewizowej, konieczności utrzymywania określonej wysokości rezerw, a także posiadają swobodę w określaniu stóp procentowych oraz kursów walut),
- wolne strefy ubezpieczeniowe (podmioty nie obowiązują wewnętrzkrajowe przepisy nadzoru ubezpieczeniowego),
- wolne strefy eksportowe lub eksportowe strefy produkcyjne (podmioty produkujące na eksport zwolnione są z ceł i podatków pośrednich, podmioty zagraniczne posiadają uproszczone procedury formalnoprawne),
- specjalne strefy ekonomiczne (podmioty uzyskują: zwolnienia podatkowe, dogodne warunki dzierżawy lub zakupu nieruchomości, dostęp do nieruchomości z pełną infrastrukturą techniczną).

Powyższa klasyfikacja nie zawiera obszarów uprzywilejowanych jakimi są parki technologiczne nastawione na działanie badawczo rozwojowe oraz wdrażanie nowoczesnych technologii. Podmioty inwestujące w parki technologiczne uzyskują możliwość skorzystania ze zwolnień podatkowych, dotacji bezpośrednich oraz dostępu do najnowocześniejszej infrastruktury technicznej i naukowo-badawczej.

Specjalne strefy ekonomiczne (SSE) są narzędziem polityki gospodarczej, które łączy interwencjonizm państwa z zasadami działania wolnego rynku. Wiele krajów wykorzystywało i nadal wykorzystuje ten instrument, aby wspomóc realizowaną politykę makroekonomiczną i regionalną oraz do przeciwdziałania sytuacjom

¹¹ Wolne Obszary Celne funkcjonują na terenie RP na podstawie ustawy z 28.XII.1989 (Prawo Celne), jest ich obecnie 7 na podstawie <http://www.finanse.mf.gov.pl/clo/informacje-dla-przedsiębiorców/przeznaczenia-celne/wolne-obszary-celne-i-sklady-wolnoclowe>

¹² Na terenie UE od 1.VII 1999 strefy te uległy likwidacji w związku z zapewnieniem równej konkurencji między podmiotami gospodarczymi – obecnie w Europie sklepy wolnocłowe znajdują się m.in. na statkach, które wypływając na wody międzynarodowe otwierają Duty-Free-Shops.

kryzysowym w gospodarce, skutkującym między innymi nadmiernym bezrobociem. Największe zainteresowanie tworzeniem i wykorzystaniem specjalnych stref ekonomicznych na świecie wystąpiło w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku.

Różnorodność stosowanych w poszczególnych krajach rozwiązań w zakresie tworzenia i funkcjonowania SSE oraz wieloletnia ewolucja tego rozwiązania gospodarczego powoduje, że nie można jednoznacznie zdefiniować tej kategorii. Autorzy w literaturze przytaczają definicje specjalnej strefy ekonomicznej przyjęte przez organizacje międzynarodowe, które zajmują się, także klasyfikacją stref takich jak: Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization), Bank Światowy (World Bank) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych (ICFTU - International Confederation of Free Trade Unions).

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) zaczęła zbierać dane na temat SSE działających w świecie w 1980 roku. Przedmiotem zainteresowania MOP są aspekty społeczne oraz kwestie związane z przestrzeganiem praw pracowniczych osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie stref. Do określania i klasyfikacji takich obszarów uprzywilejowanych gospodarczo, MOP posługuje się dwiema definicjami. Według pierwszej z nich, eksportową strefę przetwórczą (export processing zone) stanowi: „określony obszar geograficzny lub przedsiębiorstwa, których produkcja lub usługi są zorientowane na eksport, które są zlokalizowane w jakiegokolwiek części kraju oraz korzystają ze specjalnych przywilejów inwestycyjnych takich jak zwolnienie z obowiązku podatkowego lub możliwości korzystania z preferencyjnych regulacji podatkowych i finansowych” (Labour and social issues relating to export processing Jones, s. 3).

Druga definicja została zawarta w raporcie o eksportowych strefach przetwórczych opublikowanym przez tę organizację w 1998 roku. Specjalne strefy ekonomiczne zostały tam zdefiniowane jako: „strefy przemysłowe, na terenie których stosuje się specjalne zachęty dla zagranicznych inwestorów, a produkcja polega na przetwarzaniu importowanych materiałów i ich późniejszym eksporcie” (Export processing zones, World of Work nr 27, 1998, s.1). Według definicji przyjętej przez Bank Światowy za specjalną strefę ekonomiczną uważa się „teren przemysłowy, zajmujący zwykle obszar od 10 do 300 ha, na którym przedsiębiorstwa specjalizują się

w produkcji na eksport" (M. Dorsati 1998)¹³, zaś wedle Międzynarodowego Stowarzyszenia Związków Zawodowych specjalna strefa ekonomiczna jest to: „wyraźnie wydzielona strefa przemysłowa, w której wolny handel odbywa się poza normalnie obowiązującym ustawodawstwem krajowym, oraz w której przedsiębiorstwa zagraniczne produkują głównie na eksport i korzystają z przywilejów podatkowych i finansowych (M. Dorsati 1998)”.

Wspólnym elementem czterech przedstawionych wyżej definicji SSE jest eksportowanie wytworzonych w strefie towarów. Nastawienie eksportowe produkcji strefowej stanowi, także część wspólną dwóch zaprezentowanych definicji MOP. Warunek ten sprawia, że w statystykach tej organizacji nie zostały ujęte między innymi polskie specjalne strefy ekonomiczne, w których przedsiębiorców nie obowiązuje eksportowanie większości produkcji. Jednak w tym podejściu eksperci MOP są niekonsekwentni, gdyż w prezentowanych statystykach znajdują się na przykład strefy funkcjonujące na terenie Chin, w których całość lub większość produkcji kierowana jest na rynek wewnętrzny. Druga definicja SSE wykorzystywana przez MOP eksponuje inwestorów zagranicznych, jako głównych podmiotów, do których kierowana jest oferta inwestycyjna stref. Ponadto MOP nie uznaje, za spełniające powyższe definicje stref, przybierających charakter parków technologicznych oraz stref o charakterze handlowym i usługowym, wobec tego nie zawiera ich w statystykach dotyczących liczby stref.

Nieco odmienna definicja przyjęta do określania SSE przez Bank Światowy powoduje, że dane odnośnie do liczby stref działających w świecie, znacznie różnią się od tych prezentowanych przez MOP. W przedstawionej definicji Bank Światowy eksponuje zwarty obszar zajmowany przez strefy. Dlatego w raportach nie uwzględnia stref, które nie stanowią ściśle wyodrębnionych obszarów. Ponadto w swoich statystykach organizacja ta nie uwzględnia stref działających w krajach wysoko rozwiniętych, czyli na przykład 225 SSE działających w USA, czy tych utworzonych w Europie Zachodniej. Definicja Międzynarodowego Stowarzyszenia Związków Zawodowych łączy elementy wykorzystywane przez MOP i Bank Światowy. W zaprezentowanej definicji wspomina się o wydzielonym obszarze zajmowanym przez strefę ekonomiczną oraz eksportowaniu większości produkcji.

Przedstawione definicje można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. „W ujęciu prawnym specjalna strefa ekonomiczna jest enklawą na terytorium państwa, gdzie nie mają zastosowania przepisy regulujące krajową działalność gospodarczą (Kryńska 2000, s. 17)”. Tak więc przepisy odnoszące się do stref stwarzają inwestorom, którzy spełnią określone kryteria, znacznie korzystniejsze warunki gospodarowania od ogólnie obowiązującego prawa. W ujęciu ekonomicznym zaś, strefy stanowią instrument polityki interwencyjnej państwa. W tym przypadku są formą pośredniej, a w niektórych krajach formą bezpośredniej pomocy państwa wykorzystywanej w celu poprawy sytuacji gospodarczej w skali kraju oraz w skali lokalnej.

3. Cele i funkcje SSE

Analiza przytoczonych powyżej definicji wskazuje na istnienie zasad, które są charakterystyczne dla funkcjonowania SSE w świecie. Zwolnienia z opłat celnych, import surowców i półproduktów oraz produktów gotowych używanych do produkcji przeznaczonej na eksport, mniej rygorystyczne przepisy prawa dla firm działających w strefach niż dla przedsiębiorców na rynku krajowym, długoterminowe zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców strefowych oraz stosowanie zachęt finansowych przede wszystkim dla inwestorów zagranicznych. Wieloletnie doświadczenia krajów w zakresie tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w dużej mierze zależne były od celów, dla których rządy państw decydowały się na tworzenie takich obszarów. W raporcie MOP o eksportowych strefach przetwórczych wymienia się sześć najbardziej powszechnych przyczyn, dla których były one tworzone. Są to: przeciwdziałanie nadmiernemu bezrobociu i kreowanie zatrudnienia, tworzenie klimatu dla przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, polepszanie bilansu handlu zagranicznego, promowanie eksportu, podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników oraz tworzenie więzi między lokalnymi i zagranicznymi przedsiębiorcami przez tworzenie np. spółek joint-venture. Wśród celów pobocznych tworzenia specjalnych stref ekonomicznych eksperci MOP wymieniają takie cele jak: kreowanie wzrostu dochodu narodowego, rozwój regionów zacofanych gospodarczo, transfer nowoczesnych technologii czy transfer wiedzy.

Określanie celów oraz prognozowanie korzyści, jakie ma przynieść utworzenie strefy ekonomicznej na danym obszarze jest ściśle związane z poziomem rozwoju gospodarczego kraju, który ten instrument wykorzystuje. W przypadku krajów rozwijających się zasadnicze znaczenie mają cele makroekonomiczne. Na pierwszym

planie stawiany jest rozwój najbardziej opóźnionych regionów, aby poprawić poziom ekonomiczny całego kraju. Inne aspekty funkcjonowania stref mają znaczenie drugorzędne (Kryńska 2000, s. 23). Rządy tych krajów tworząc SSE mają przede wszystkim na uwadze przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju przez wzrost aktywności zarobkowej ludności oraz przyciągnięcie kapitału obcego. Wśród celów pośrednich wymienia się: transfer nowoczesnej technologii, wzrost umiejętności techniczno - technologicznych pracowników strefy, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, stworzenie powiązań między sektorem eksportowym a gospodarką krajową oraz zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych.

W krajach wysoko rozwiniętych cele utworzenia specjalnych stref ekonomicznych formułowane są bardziej szczegółowo i w odniesieniu do konkretnych problemów regionalnych czy lokalnych. Przykładem może być tutaj wspieranie rozwoju danych regionów poprzez preferowanie określonych rodzajów działalności gospodarczej podejmowanych w strefie czy preferowanie podejmowania działalności gospodarczej w dziedzinie zaawansowanych technologii.

W zależności od celów utworzenia strefy, rodzaju stosowanych zachęt inwestycyjnych czy zasięgu terytorialnego, SSE przybierają w różnych krajach różne formy, a tym samym otrzymują odmienne nazwy. Przegląd nazewnictwa stosowanego na świecie odnośnie do specjalnych stref ekonomicznych prezentuje tabela 1.

Najpowszechniej stosowanym w świecie terminem na określenie obszaru uprzywilejowanego gospodarczo jest eksportowa strefa przetwórcza. Wynika to z pierwotnie przyjętej koncepcji strefy ekonomicznej, jako obszaru wyodrębnionego na terytorium kraju w celu promocji eksportu i to przede wszystkim eksportu towarów pochodzących z działalności produkcyjnej. Od dawna znaną nazwą specjalnej SSE jest wolny obszar celny. Dlatego ta forma również znalazła liczne zastosowania. Najbardziej oryginalną nazwą strefy, pochodzącą z języka narodowego jest meksykańska maauiladora. Jest to hiszpański termin na określenie obszaru będącego pod obcym władaniem. W tej pracy, przytoczone w tabeli 1. nazwy specjalnych stref ekonomicznych będą stosowane zamiennie.

Obok różnic terminologicznych w nazywaniu SSE, także rozwiązania ekonomiczne proponowane przedsiębiorcom funkcjonującym w strefach, różnią się w poszczególnych krajach. Do kryteriów różnicujących stosowane w świecie rozwiązania należą: wielkość terytorium, promocja eksportu - importu, status

inwestorów zagranicznych, ukierunkowanie na działalność produkcyjną lub usługową, a także własność strefy.

Tabela 1. Nazwy specjalnych stref ekonomicznych wykorzystywane w świecie

Nazwa angielska	Polski odpowiednik nazwy	Przykłady krajów w których nazwa jest używana
Bonded zone	Strefa wolnocłowa	Indonezja
Customs free zone	Strefa wolnocłowa	Chorwacja
Duty - free zone	Wolny obszar celny	Polska
Eksport free zone	Wolna strefa eksportowa	Jamajka
Eksport processing zones	Eksportowa strefa przetwórcza	Nazwa przyjęta przez: WEPZA, UNIDO*, MOP, World Bank, The Economists, Harward University
Foreign acces zone	Strefa dostępu zagranicznego	Japonia
Foreign trade zone	Strefa handlu zagranicznego	USA, Indie
Free bank' s zone	Wolna strefa bankowa	Wielka Brytania
Free development zone	Strefa swobodnego rozwoju	Australia
Free economic zone	Wolna strefa ekonomiczna	Rosja
Free trade and industrial zones	Wolna strefa handlowa i przemysłowa	Iran
Free trade zone	Strefa wolnego handlu	Bułgaria, Chile
Free zone	Wolna strefa	Irlandia, Turcja, Kostaryka, Uruwaj, Wenezuela, Zjednoczone Emiraty Arabskie
Free zone and special processing zone	Wolna strefa i specjalna strefa przetwórcza	Kraje OECD
Industrial estates	Obszar przemysłowy	Tajlandia
Industrial free zone	Wolna strefa przemysłowa	Kolumbia, Madagaskar, Kamerun, Syria
Industrial free zone for good and services	Wolna strefa przemysłowa dla towarów i usług	Kolumbia
Investment promotion zone	Strefa promocji inwestycji	Ghana, Mozambik, Sri Lanka
Maquiladoras/maquiladora (in bond) enterprises		Meksyk, Gwatemala, Panama, Honduras, Salvador
Special economic zone	Specjalna strefa	Polska, Chiny
Tax free factories	Przedsiębiorstwa wolnocłowe	Fidzi

*WEPZA - Światowe Stowarzyszenie Specjalnych stref ekonomicznych (World Export Processing Zones Association) UNIDO - Organizacja Rozwoju Przemysłowego ONZ (United Nations Industrial Development Organization)

Źródło: (Labour... 1998, s. 2; Kryńska 2000, s. 20; Economic ... 1988).

Specjalna strefa ekonomiczna kojarzy się z reguły ze ściśle wydzielonym terytorium przeznaczonym dla inwestorów. Jednak w niektórych krajach zrezygnowano z wyznaczania takiego obszaru, przyznając przywileje inwestorom spełniającym określone warunki, niezależnie od miejsca lokalizacji działalności gospodarczej. Tak więc status specjalnej strefy ekonomicznej może mieć cały kraj lub region. Takie podejście do organizacji stref przyjęto między innymi w Meksyku, na Mauritiusie i w Chinach.

W latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych XX wieku kraje, które tworzyły obszary uprzywilejowane gospodarczo stawiały inwestorom ścisły wymóg eksportu wytworzonych w strefie towarów. W latach późniejszych, w wielu specjalnych strefach ekonomicznych wymóg ten zniesiono, umożliwiając sprzedaż wytworzonych dóbr na rynku wewnętrznym. Zdecydowały o tym między innymi: trudności w zapobieganiu przemytowi towarów ze strefy na lokalne rynki, presja inwestorów strefowych jak i konsumentów chcących oferować lub nabywać tańsze produkty oraz fakt, że możliwość sprzedaży dóbr na bardzo chłonnym rynku krajowym, stanowiła dodatkową zachętę dla inwestorów do podejmowania działalności w strefach. Możliwość sprzedaży towarów na rynku wewnętrznym mają między innymi przedsiębiorcy strefowi w Meksyku, Chinach i Polsce.

W polityce poszczególnych krajów SSE stanowiły i nadal stanowią, jedno z ważniejszych rozwiązań dla przyciągania kapitału zagranicznego. Początkowo część krajów uniemożliwiała nawet prowadzenie działalności na terenie stref podmiotom krajowym. Ewolucja stref doprowadziła do tego, że obecnie dwie trzecie wszystkich inwestorów funkcjonujących w strefach to podmioty krajowe. Takie rozwiązanie jest wynikiem presji wywieranej przez krajowych inwestorów zarzucających rządów krajów uprzywilejowane traktowanie podmiotów zagranicznych.

Wieloletnie doświadczenia z funkcjonowaniem stref doprowadziły rządy państw do zmiany postrzegania stref. Umożliwiono prowadzenie na terenie stref nie tylko działalności produkcyjnej, ale także usługowej. Wobec tego we współczesnych strefach lokowane są między innymi usługi związane z: bankowością, telekomunikacją, ubezpieczeniami, informatyką, turystyką i edukacją.

Specjalne strefy ekonomiczne nie są to wyłącznie terytoria, którymi zarządzają spółki państwowe bądź z większościowym udziałem państwa. Strefy mogą być zarządzane lub nawet mogą być własnością osób prywatnych. Przez ostatnie 10-15 lat liczba prywatnych stref lub zarządzanych przez takie osoby znacznie wzrosła, ponieważ

osiągają one bardzo dobre rezultaty ekonomiczne. Przykładem może być Meksyk, gdzie strefy obejmują bardzo często konkretne przedsiębiorstwa, które w całości są własnością prywatną, reprezentującą wyłącznie kapitał obcy. Podsumowując można stwierdzić, że wzrasta liczba SSE na świecie i w Europie oraz rozwijają się ich funkcje.

Według danych z końca 2003 roku SSE były obecne w Europie w liczbie 161 stref. Zostały też utworzone w krajach Europy Środkowo - Wschodniej. Między innymi funkcjonowały w Polsce (14), Bułgarii (6), Słowenii (8) i na Litwie (3). Działały też w krajach Europy Zachodniej, także w tych należących do Unii Europejskiej. W Irlandii znajdowały się dwie specjalne strefy ekonomiczne, we Francji - 1, w Grecji - 3, w Holandii -12 a w Hiszpanii – 4 strefy (Singa Boyenge 2004, s. 14).

Podsumowując można stwierdzić, iż SSE pełnią następujące funkcje w rozwoju regionów :

- aktywizacji zasobów pracy i działalności gospodarczej poprzez zapraszanie BIZ,
- realizacji projektów zwiększających atrakcyjność terenów poprzez lepsze wykorzystanie istniejącej i rozwój nowej infrastruktury technicznej,
- rozwoju i dyfuzji rozwiązań technologicznych,
- rewitalizacji terenów poprzemysłowych,
- zwiększania konkurencyjności podmiotów gospodarczych, przy równoczesnej dbałości o rozwój zrównoważony,
- wdrażania nowych metod zarządzania.

4. Wpływ efektów synergii instrumentów nowej koncepcji SSE na zmniejszenie zagrożeń

W związku z globalizacją gospodarki, rewolucją informatyczną i rozwojem wysokich technologii we współczesnym świecie, powstała nowa koncepcja stref ekonomicznych jaką są tzw. parki technologiczne zwane, także technoparkami. Strefy te rozwijają się od początku lat 80-tych. Pod nazwą parku technologicznego rozumie się „zorganizowany zespół szkół wyższych (typu uniwersyteckiego i/lub politechnicznego), placówek badawczych, przedsiębiorstw reprezentujących zaawansowane technologie (high-tech) i różnorodnych firm usługowych (głównie w zakresie doradztwa finansowego, marketingowego i technicznego), które to jednostki są skoncentrowane przestrzennie w celu stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju szeroko pojętej działalności innowacyjnej. Ten rodzaj SSE rozwija się bardzo dynamicznie w krajach wysoko rozwiniętych. Są one tam często traktowane jako narzędzie rozwoju, gdyż tworzą

podwaliny pod rozwój przemysłowy, szczególnie na terenach, gdzie upadły tradycyjne gałęzie produkcji. Na obszarach parków technologicznych z przywilejów podatkowych, finansowych i prawnych korzystają firmy, które wykorzystują do produkcji zaawansowane technologie, prowadzą prace badawczo rozwojowe oraz współpracują z instytutami naukowymi między innymi w takich dziedzinach jak: technologia informatyczna, biologia oraz pozyskiwanie nowych źródeł energii. Do najbardziej znanych przedsięwzięć tego typu należą:

- w USA: Dolina Krzemowa, zespół placówek badawczych i przemysłowo - usługowych zwany „Drogą 128” w okolicach Bostonu, Trójkąt Badań Północnej Karolinie, Dolina Bioniki koło Salt Lake City,
- w Wielkiej Brytanii: tzw. „Western Corridor” ciągnący się od Londynu do Bristolu, Cambridge, Aston i Warwick,
- we Francji: Sophia Antipolis zlokalizowana między Niceą i Cannes,
- w Niemczech: Berlin oraz Heidelberg.

Opisane przykłady specjalnych stref ekonomicznych istniejących w różnych krajach oraz efekty ich funkcjonowania dowodzą, że ich tworzenie było celowe i w wielu przypadkach przynosiło wymierne korzyści. Beneficjentami były: gospodarka kraju, regionu, przedsiębiorcy, pracownicy, a także społeczności lokalne.

Jak wynika z badań MOP, nie można kwestionować liczby miejsc pracy, które w wielu krajach powstały w przedsiębiorstwach działających w specjalnych strefach ekonomicznych. Ponadto efekt zatrudnieniowy osiągniany dzięki przywilejom strefowym w ostatecznym rozrachunku jest nieco większy. Na podstawie szeregu analiz dotyczących poszczególnych krajów, eksperci MOP ustalili, że na pięć miejsc pracy utworzonych w specjalnych strefach ekonomicznych, powstaje jedno miejsce pracy w handlu lub usługach, zlokalizowanych poza strefą, a działających na jej rzecz. W wielu krajach strefy były pierwotnie tworzone w celu promocji eksportu i w ogromnej większości cel ten spełniły. Przykładem realizacji celów eksportowych może być Meksyk, w którym w 2003 roku 83% wartości eksportu tego kraju pochodziło z przedsiębiorstw działających w strefach ekonomicznych, czy Mauritius, gdzie wartość eksportu, w 1971 roku, wynosiła 3% a w 2003 roku już 77% wartości całego krajowego eksportu. Ważne jest również to, iż utworzenie stref i ich rozwój stanowił dla rządów wielu państw bodziec do przeprowadzenia reform ekonomicznych na pozostałym terytorium kraju. Taki wpływ wywarły specjalne strefy ekonomiczne między innymi w Indiach, Tunezji i Ugandzie.

Jednak, pomimo spektakularnych liczb dowodzących korzyści z istnienia stref ekonomicznych, to rozwiązanie gospodarcze ma licznych oponentów. Już sama koncepcja tworzenia obszarów uprzywilejowanych ma tak samo liczne grono zwolenników jak i przeciwników. Ci ostatni przytaczają szereg argumentów świadczących przeciwko wykorzystywaniu tego instrumentu gospodarczego.

Po pierwsze dowodzą, że oferowane w specjalnych strefach ekonomicznych zachęty fiskalno - finansowe nie są dla inwestorów najistotniejszym czynnikiem wpływającym na decyzje związane z lokalizacją ich firm. Ważniejszymi czynnikami, wymienianymi przez inwestorów zagranicznych są między innymi: niski koszt siły roboczej, wielkość rynku, podaż siły roboczej, strategiczna lokalizacja kraju, duża podaż i łatwy dostęp do surowców w regionie. Dlatego zachęty, które są oferowane w specjalnych strefach ekonomicznych są w efekcie adresowane do niewielkiej grupy niezdecydowanych przedsiębiorców. Inni, nawet w przypadku braku strefy ekonomicznej na danym terenie i tak zdecydowaliby ulokować swoją inwestycję właśnie tam.

Drugim zarzutem stawianym specjalnym strefom ekonomicznym jest możliwość relokacji działalności przez przedsiębiorstwa. Może nawet dochodzić do kuriozalnych przypadków tzw. „przenoszenia działalności za płot”. W efekcie nowe podmioty nie powstają, a korzyści dla gospodarki krajowej w związku z istnieniem obszarów uprzywilejowanych są zerowe. Mogą wręcz przyczyniać się do upadku gospodarki krajowej przez zbytnie uzależnienie jej od kapitału obcego.

Kolejnym zarzutem przeciwko tworzeniu obszarów uprzywilejowanych jest zakłócanie warunków wolnej konkurencji. Negatywne opinie na ten temat dotyczą przede wszystkim stosowania nierównych zasad wobec podmiotów. Funkcjonowanie SSE i oferowane w nich przywileje fiskalno - finansowe mogą bowiem zwiększać ryzyko bankructwa dla przedsiębiorców ulokowanych poza strefami. W efekcie kosztem miejsc pracy powstających w strefach może być ich likwidacja w firmach działających poza strefami.

Kolejny argument, przytaczany szczególnie w stosunku do krajów rozwijających się, mówi o tym, że kraje te zamiast współpracować w regionie w celu osiągnięcia rozwoju gospodarczego, konkurują między sobą o pozyskanie tego samego inwestora. W tym celu oferują mu coraz korzystniejsze warunki inwestowania. W efekcie prowadzi to często do sytuacji, w której koszty utworzenia stref wielokrotnie przewyższają korzyści wynikające z ich utworzenia.

5. Zakończenie

Pozytywne rezultaty istnienia stref oraz zarzuty przeciwko ich funkcjonowaniu pokazują, że jest to kontrowersyjne rozwiązanie gospodarcze. Faktem natomiast jest, że popularność SSE na świecie jest bardzo duża. Świadczy o tym przede wszystkim znaczny wzrost ich liczby w ostatniej dekadzie oraz ich obecność na wszystkich kontynentach. Nowe wyzwania globalizacyjne powodują ewolucję instytucjonalno - organizacyjną i funkcjonalną SSE. Ponadto, na przykład Ministerstwo Gospodarki w Polsce wydając zezwolenia na działalność na obszarze SSE, bierze pod uwagę rozwój klastrów i specjalizacji branżowej. Jest to próba wykorzystania wspólnych efektów synergicznych, wynikających z powiązania instrumentów w polityce inteligentnego i zrównoważonego rozwoju regionów (Źródło: Ministerstwo Gospodarki 2009, Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r.).

Literatura

1. Dorsati M. (1998), *Export processing zones*, „Premnotes” nr 11, World Bank.
2. Grubel H. (1982), *Towards a Theory of Free Economic Zones*, Weltwirtschaftliches Archiv.
3. Kryńska E. (2010) (red.), *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
4. Singa Boyenge J.P. (2004), *ILO database on export processing zones*, ILO Geneva, Sectoral Activities Department.
5. *Export processing zones* (1998), World of Work nr 27, ILO, Geneva.
6. *Koncepcja Rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych* (2009), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
7. *Labour and social issues relating to export processing zones*, ILO, Geneva.
8. Rozporządzenie RM z dnia 5 sierpnia 2008. DzU. 2008 nr 146 poz. 927.
9. United Nations Centre on Transnational Corporation (UNCTC) (1990), *The Role of Free Economic Zones in the USSR and Eastern Europe*, UNCTC Current Studies, Series, New York.
10. Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Dz. U. 2007 nr 42 poz. 274, z późn. zm.

Streszczenie

Specjalne strefy ekonomiczne i ich rola w łagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego

Celem pracy była analiza koncepcji specjalnych stref ekonomicznych oraz ich wpływ na zniwelowanie kryzysu gospodarczego. Poszukiwano odpowiedzi na pytania: jakie są najważniejsze cele i funkcje specjalnych stref ekonomicznych oraz jakie korzyści ekonomiczne przyniosły one w ciągu ostatnich 15 lat.

Analizując akty prawne oraz dane literatury polskiej i światowej autor ukazuje wpływ efektów synergii instrumentów nowej koncepcji SSE na zmniejszenie zagrożeń

kryzysowych regionu. Specjalne strefy ekonomiczne tworzone są z jednostek skoncentrowanych przestrzennie w celu utworzenia korzystnych warunków dla rozwoju szeroko pojętej działalności innowacyjnej. Pomimo korzyści z istnienia SSE, rozwiązanie to posiada również wielu antagonistów, dlatego też tworzenie specjalnych stref ekonomicznych jest kontrowersyjnym, lecz skutecznym rozwiązaniem gospodarczym.

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, SSE, obszary uprzywilejowane, rozwój gospodarczy, klastry.

Abstract

Special Economic Zones and their role in mitigating the effects of the economic crisis

The aim of the study was to analyze the concept of special economic zones and their impact on overcoming the economic crisis. Sought to answer the question what are the main objectives and functions of the special economic zones and what economic benefits were brought in the past 15 years.

Analyzing the pieces of legislation and data from Polish and world literature the author shows the influence of the synergies instruments of a new concept of SEZ to reduce the risks of crisis in the region. Special economic zones are created from units spatially concentrated in order to create favorable conditions for developing a wide spread innovation activities. Despite the benefits of the SEZ, that solution has also many antagonists, therefore the creation of special economic zones is a controversial but effective economic solution.

Keywords: special economic zones, SEZ, privileged areas, economic development, clusters.