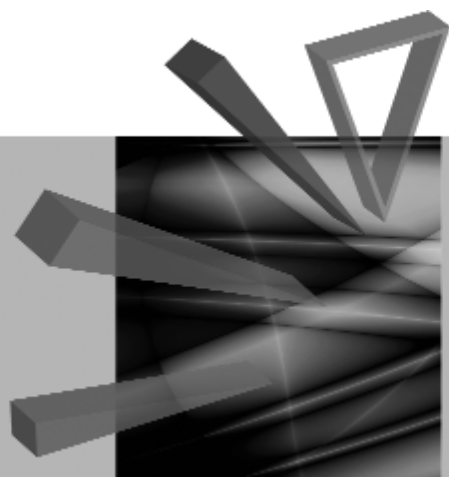


Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Marek Łyszczak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzent

Tadeusz Kudlacz

Redakcja wydawnicza

Barbara Majewska, Rafał Galos

Redakcja techniczna i korekta

Barbara Łopusiewicz

Łamanie

Beata Mazur

Projekt okładki

Beata Dębska

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-150-8

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krystyna Brzozowska , Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce	11
Jacek Chądryński , Łódź, Łódzkie, Polska – czynniki rozwoju sektora MSP w ocenie studentów kierunku gospodarka przestrzenna UŁ	24
Niki Derlukiewicz , Wybrane przedsięwzięcia wspierające innowacyjność realizowane w Unii Europejskiej w kontekście budowania gospodarki opartej na wiedzy	33
Dariusz Głuszczuk , Krajowy Fundusz Kapitałowy jako źródło finansowania regionalnych procesów innowacyjnych w dobie gospodarki globalnej ...	42
Piotr Hajduga , Międzynarodowe uwarunkowania prawne udzielania pomocy publicznej w Polsce – przypadek specjalnych stref ekonomicznych ...	51
Krzysztof Kolany , Bogusław Półtorak , Ewolucja roli bazylejskich norm nadzorczych w architekturze systemu finansowego	64
Dorota Korenik , Rola banku w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego regionu	74
Stanisław Korenik , Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne	88
Andrzej Łuczyszyn , Integracja europejska w warunkach niestabilności finansowej – elementy wybrane	98
Anna Mempel-Śnieżyk , Problematyka rozwoju lokalnego – kwestie interpretacyjne	110
Katarzyna Miszczak , Procesy globalizacji i internacjonalizacji we współczesnej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsiębiorstw	118
Oğuz Özbek , Rethinking of regional development strategies in Turkey for pre-disaster planning	126
Małgorzata Rogowska , Procesy wzajemnego uczenia się jako istotny czynnik rozwoju regionów w globalizującej się gospodarce	133
Dorota Rynio , Kształtowanie się nowej przestrzeni pod wpływem procesów migracyjnych na przykładzie Polski	139
Miloslav Sasek , Rozwój migracji ludności w Czechach po 1989 roku	149
Ümmügülsüm Ter , Relationship between cultural heritage tourism and sustainability: case of Konya, Turkey	160
Kadriye (Deniz) Topçu , Mehmet Topçu , The effects of new consumption spaces to their environs in the process of constituting urban value	171

Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , An evaluation on changing shop values by the effects of pedestrianisation	179
Kinga Wasilewska , Polska przestrzeń bezpieczeństwa wobec narastających zagrożeń	187
Malwina Wrotniak , Obecność banków w projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	198
Alicja Zakrzewska-Półtorak , Przeobrażenia struktury gospodarczo-przestrzennej województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009	205

Summaries

Krystyna Brzozowska , Public-Private Partnership in Poland	23
Jacek Chądzyński , Łódź, Łódź voivodeship, Poland – factors of SME sector development as a result of evaluation by students of Spatial Economy subject at University of Łódź	32
Niki Derlukiewicz , Selected actions supporting innovation taken in the European Union in the context of building knowledge based economy	41
Dariusz Głuszczyk , The National Capital Fund as a source of financing of regional innovation processes in an era of global economy	50
Piotr Hajduga , International law criteria of allocation of state aid in Poland – the case of special economic zones	63
Krzysztof Kolany, Bogusław Półtorak , Evolution of role of the Basel's regulations in the architecture of financial system	73
Dorota Korenik , The role of bank in shaping the socio-economic order of a region	87
Stanisław Korenik , Regional contract in Poland as a source of regional policy financing – retrospective perspective	97
Andrzej Łuczyszyn , European integration in the conditions of financial instability – selected items	109
Anna Mempel-Śnieżyk , Problems of local development – issues of interpretation	117
Katarzyna Miszczak , Processes of globalization and internationalization in modern economy with special attention paid to enterprises sector	125
Oğuz Özbek , Strategie rozwoju regionalnego w Turcji w aspekcie planowania systemu ostrzegania przed katastrofami	132
Małgorzata Rogowska , The processes of interactive learning as a important factor of regions development in globalizing economy	138
Dorota Rynio , Shaping new space under influence of migration processes on the example of Poland	148
Miloslav Sasek , Development of population migration in the Czech Republic after 1989	159

Ümmügülsüm Ter , Związek pomiędzy turystyką kulturalną a stabilnością rozwoju: przypadek miasta Konya, Turcja	170
Kadriye (Deniz) Topçu, Mehmet Topçu , Efekty nowych przestrzeni konsumpcji w procesie tworzenia wartości miejskiej	178
Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu , Ocena zmieniających się wartości sklepu w wyniku efektów przepływów pieszych	186
Kinga Wasilewska , Polish security space in the face of increasing danger ...	197
Malwina Wrotniak , Participation of banks in public-private partnership projects	204
Alicja Zakrzewska-Póltorak , Transformation of economic and spatial structure of Lower Silesian voivodeship in years 2007-2009	214

Piotr Hajduga

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

MIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA PRAWNE UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ W POLSCE – PRZYPADEK SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

Streszczenie: Przepisy brukselskiego układu stowarzyszeniowego nałożyły, począwszy od 2 stycznia 1994 r., obowiązek zaniechania wsparcia przedsiębiorstw w sposób odmienny niż ten stosowany we Wspólnocie Europejskiej. Przede wszystkim w art. 63 pkt 1 (iii) Układu Europejskiego Polska uznała zasadę, iż „wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, o ile pomoc ta może mieć negatywny wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotami”, jest niedopuszczalna, a przez to zniesiona i zakazana. To, czy Polska respektowała owo zobowiązanie, należało ocenić na podstawie zgodności pomocy stosowanej w Polsce z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: pomoc publiczna, pomoc regionalna, specjalna strefa ekonomiczna.

1. Wstęp

Pomoc publiczna jest przejawem interwencji państwa w gospodarce. Obecnie trudno jest wskazać obszary gospodarki, w których realizacja zadań polityki społeczno-ekonomicznej nie jest związana z udzielaniem pomocy publicznej. W początkowym okresie przeobrażeń systemowych w Polsce pomoc publiczna miała w głównej mierze stwarzać podstawy do rozwoju oraz ograniczać nasilające się wówczas negatywne skutki transformacji w postaci bezrobocia, bankructwa zakładów przemysłowych oraz zagrożenia wielu obszarów marginalizacją [Winiarski (red.) 2004, s. 345-349]. Wspomniane cele osiągnęte były m.in. przez wsparcie procesów restrukturyzacyjnych, działania o charakterze horyzontalnym, sektorowym i regionalnym. Specjalne strefy ekonomiczne stanowią formę pomocy regionalnej, będąc jednocześnie narzędziem realizacji polityki regionalnej państwa, wykorzystując pomoc publiczną w celu wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego wybranych obszarów. Zakładanie i funkcjonowanie stref ekonomicznie uprzywilejowanych w naszym kraju musiało być zgodne ze wspólnotowym prawem ochrony konkurencji. Chodziło przede wszystkim o kompatybilność polskiego prawa pomocowego z prawem pomocowym

Unii Europejskiej, a dokładnie z dozwolonymi instrumentami publicznego wsparcia horyzontalnego, sektorowego i regionalnego dla przedsiębiorstw prywatnych [Fiedor (red.) 2007, s. 293].

Akcesja Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. spowodowała, że na wszelkie wsparcie pochodzące ze źródeł publicznych, jak również ze źródeł prywatnych (o ile państwo brało czynny udział w ich rozdysponowaniu), należy patrzeć przez pryzmat pomocy publicznej.

2. Pomoc publiczna – pojęcie, rodzaje

Pomoc publiczną zdefiniować można jako przysporzenie korzyści finansowych określone przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Przysporzenie stanowi pomoc publiczną, jeżeli jest realizowane z krajowych środków publicznych lub pomniejsza te środki oraz gdy narusza ono konkurencję przez uprzywilejowanie przedsiębiorców lub produkcji [Raport o pomocy publicznej... 2003, s. 5].

Do najczęściej stosowanych form udzielania pomocy publicznej zalicza się dotacje pieniężne lub rzeczowe, preferencje kredytowe (udzielanie kredytów o niższym od rynkowego oprocentowaniu, przy czym różnicę pokrywa państwo), poręczenia i gwarancje kredytowe rządowe ze skutkami budżetowymi, preferencje podatkowe (ulgi i zwolnienia podatkowe, redukcje stopy podatku, odroczenie termi-

Tabela 1. Główne rodzaje pomocy publicznej stosowanej w krajach Unii Europejskiej

Rodzaj pomocy publicznej	Opis
1	2
Horyzontalna	Struktura horyzontalnej pomocy publicznej jest różna w poszczególnych państwach członkowskich. Pomoc horyzontalna skierowana jest do wszystkich podmiotów gospodarczych, bez względu na sektor gospodarki i region. Odnosi się do takich działań, jak wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw, prac badawczo-rozwojowych, ochrony środowiska, promocji eksportowych na zewnątrz UE (głównie subsydia), a także ogólnej pomocy inwestycyjnej. Najważniejszymi rodzajami wydatków w ramach pomocy horyzontalnej są: subsydia handlowe, wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw oraz prace innowacyjne i badawczo-rozwojowe.
Sektorowa	Pomoc udzielana jest sektorom gospodarki napotykaającym trudności, w celu wsparcia ich restrukturyzacji bądź stymulowania rozwoju. Pomoc przeznaczona na restrukturyzację jest badana ze szczególną starannością i jest dozwolona tam, gdzie istnieje możliwość zmniejszenia się zdolności produkcyjnych. Unijne przepisy sektorowe najczęściej stosuje się do tzw. sektorów wrażliwych, które w większości są upadającymi gałęziami przemysłu z chronicznym nadmiarem zdolności produkcyjnych (np. górnictwo, przemysł stalowy, stoczniowy, samochodowy i włókien syntetycznych), łącząc troskę o utrzymanie konkurencji na rynku wewnętrznym z potrzebą restrukturyzacji przemysłowej.

1	2
Regionalna	Kierowana jest do regionów słabych, zagrożonych marginalizacją. Celem tej pomocy jest wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego między regionami. Pomoc regionalna związana jest z dwiema przesłankami odstępstw (derogacji) określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE (dawny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – TWE). Chodzi tutaj przede wszystkim o grupy wyłączeń automatycznych ^a , wynikających z art. 107 ust. 2 TFUE (dawny art. 87 ust. 2 TWE), a także fakultatywnych ^b , wynikających z art. 107 ust. 3 TFUE (dawny art. 87 ust. 3 TWE).

^a Cechą charakterystyczną wyłączeń o charakterze automatycznym jest fakt, że zwolnienie z zakazu stosowania pomocy publicznej następuje z mocy samego prawa; nie zwalnia to jednak z obowiązku badania takiej pomocy przez Komisję Europejską w trybie tzw. notyfikacji, co więcej, Komisja musi określić, czy środki pomocowe mieszczą się w obszarze przewidzianym derogacją automatyczną.

^b Cechą charakterystyczną wyłączeń o charakterze fakultatywnym (warunkowym) jest fakt, że zwolnienie z zakazu stosowania pomocy publicznej następuje jedynie w trybie dyskrecjonalnej decyzji Komisji Europejskiej. Oznacza to, że planowane środki pomocowe mogą mieścić się w obszarze zwolnienia przewidzianym traktatem, a jednak Komisja nie wyrazi zgody na ich stosowanie (dokładniej: uzna, że nie są one zgodne z rynkiem wewnętrznym).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Fiedor (red.) 2007, s. 35; *Raport o pomocy publicznej...* 2003, s. 7].

Tabela 2. Podstawowe rodzaje przeznaczenia pomocy regionalnej

Rodzaj pomocy regionalnej	Opis
Pomoc na tzw. nowe inwestycje	Przez nową inwestycję należy rozumieć inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, polegającą na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa przez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów, bądź na zasadniczej zmianie dotyczącej całościowego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa, które jest w likwidacji albo zostałoby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte, przy czym przedsiębiorstwo jest nabywane przez samodzielnego przedsiębiorcę. Nie jest dopuszczalna pomoc na inwestycje odtworzeniowe.
Pomoc dotycząca utworzenia nowych miejsc pracy (związanych z nowymi inwestycjami)	Utworzenie nowych miejsc pracy oznacza przyrost netto miejsc pracy w danym przedsiębiorstwie w związku z realizacją nowej inwestycji w stosunku do średniego zatrudnienia w okresie 12 miesięcy przed dniem uzyskania zezwolenia.
Pomoc na tzw. duże projekty inwestycyjne	Przez duży projekt inwestycyjny należy rozumieć nową inwestycję podjętą w okresie 3 lat przez jednego lub kilku przedsiębiorców, w przypadku której środki trwałe są połączone w sposób ekonomicznie niepodzielny oraz której koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą przekraczają równowartość 50 mln euro i zostały obliczone według kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski (NBP) na podstawie cen i kursów wymiany z dnia udzielenia zezwolenia.
Pomoc operacyjna	Pomoc mająca na celu zmniejszenie bieżących wydatków przedsiębiorstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie Rady Ministrów... 2008].

nu płatności lub umorzenia), instrumenty kapitałowe (zakup akcji lub udziałów w kapitale firmy z funduszy państwowych), obniżanie płatności z tytułu należności na cele socjalne, ochrony środowiska lub zamówień podstawowych, darmowe doradztwo itp. (szerzej w: [Michoński 1999]).

Wymienione formy wsparcia można podzielić na wymagające bezpośredniego wpływu środków z budżetu oraz takie, które uszczuplają przyszłe wpływy.

Celem pomocy regionalnej jest zachęcenie do inwestycji produkcyjnych (inwestycji początkowych) lub tworzenie nowych miejsc pracy powiązanych z inwestycjami. Tym samym nie faworyzuje ona ani czynnika kapitałowego, ani czynnika pracy [Fiedor (red.) 2007, s. 46]. Podstawowe rodzaje przeznaczenia pomocy regionalnej przedstawiono w tabeli 2.

W krajach Unii Europejskiej głównym instrumentem rozwoju regionalnego stają się obecnie regionalne systemy pomocy państwa [Muńko, Kopytko 1998, s. 37 i n.]. Ich istota polega na subwencjonowaniu przez Wspólnotę konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach uznanych za regiony kryzysowe. Sytuacja obszarów gospodarczo zacofanych oceniana jest głównie na podstawie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Regiony kwalifikujące się do pomocy są identyczne z obszarami wydzielonymi z wykorzystaniem podziału terytorialnego państw członkowskich UE w tzw. systemie NUTS.

3. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce

Funkcjonujące w Polsce specjalne strefy ekonomiczne określa się jako wyodrębnione administracyjnie części terytorium kraju, przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej na korzystniejszych warunkach, niż ma to miejsce gdzie indziej. Ten rodzaj stref ekonomicznie uprzywilejowanych jest miejscem podlegającym specjalnemu, ulgowemu traktowaniu podatkowemu, gdzie przedsiębiorca może rozpocząć działalność gospodarczą na odpowiednio przygotowanym terenie i prowadzić ją, nie płacąc podatku dochodowego [http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora...].

Utworzenie w Polsce obszaru uprzywilejowanego, czyli specjalnej strefy ekonomicznej, jest ściśle związane z transformacją ustrojową, jaka miała miejsce na początku lat 90. XX wieku. Przemiany społeczno-gospodarcze zapoczątkowały zmiany, które w zasadniczy sposób wpłynęły nie tylko na uwarunkowania polityczne, ale również stworzyły możliwość kreowania nowej jakości w wymiarze gospodarczym kraju. Obalenie ustroju socjalistycznego i wprowadzenie nowych zasad gospodarki rynkowej przyczyniło się do stworzenia przestrzeni gospodarczej umożliwiającej rozwój przedsiębiorczości. Przejście z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej wymagało zastosowania szeroko rozbudowanych programów pozwalających na odbudowę sektora prywatnego. Okazało się jednak, że przeobrażenia społeczno-ekonomiczne ujawniły ogromne zróżnicowanie polskich regionów oraz problemy strukturalne polskiego przemysłu. Zamknięcie przedsiębiorstw będących dla wielu ludzi głównym miejscem pracy w danym regionie

spowodowało nagły spadek produkcji i zatrudnienia, wzrost niewykorzystanych mocy produkcyjnych, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu bezrobocia i obniżenia dochodów mieszkańców. Władze lokalne nie były w stanie samodzielnie zaradzić negatywnym zjawiskom. Zaistniała sytuacja wymagała podjęcia przez państwo zdecydowanych działań zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej. Zaczęto więc poszukiwać nowych instrumentów polityki regionalnej, aby tym samym wyeliminować, tudzież złagodzić negatywne skutki transformacji, a także przyciągnąć kapitał inwestycyjny oraz nowe rozwiązania organizacyjno-technologiczne. Wielkie nadzieje wiązano z tzw. bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. Jednak próby pozyskania kapitału obcego, przy braku odpowiedniej infrastruktury oraz specyficznych preferencji administracyjno-prawnych skierowanych do potencjalnych inwestorów, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów [Hajduga 2007, s. 55].

W 1993 r. w gospodarce Polski zaobserwowano pierwsze symptomy ożywienia gospodarczego. Jednakże w regionach, w których najmocniej wystąpiło zjawisko recesji, dalej dominowały tendencje kryzysowe. W celu powstrzymania niekorzystnych zjawisk, podjęto różnorodne działania związane z aktywizacją życia gospodarczego regionów zacofanych i borykających się z problemami restrukturyzacji. Ważną rolę w tym procesie odegrały specjalne strefy ekonomiczne.

Instytucję specjalnej strefy ekonomicznej wprowadziła w polskie realia gospodarcze ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Cytowany akt prawny definiuje specjalną strefę ekonomiczną jako „wyodrębnioną zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkałą część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą” [Ustawa z dnia 20 października 1994, art. 2]. Oznacza to, że podmioty zlokalizowane w obrębie stref, spełniające warunki w zakresie wielkości nakładów inwestycyjnych i/lub utworzonych nowych miejsc pracy, mogą korzystać z pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku dochodowego (CIT – od osób prawnych lub PIT – od osób fizycznych, w zależności od formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej) oraz podatku od nieruchomości (decydują o tym władze gminy).

Główną ideą tworzenia tego rodzaju stref ekonomicznie uprzywilejowanych w Polsce było dążenie do złagodzenia skutków bezrobocia strukturalnego w wybranych regionach kraju poprzez skierowanie tam nowych inwestycji za pomocą pakietu zachęt finansowych.

W zaakceptowanych przez Radę Ministrów *Założeniach ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w latach 1996-1997* (a następnie w latach 1997-2000) przyjęto następujące kryteria wyboru lokalizacji specjalnych stref ekonomicznych [Ofiarska 2000, s. 67]:

- potrzeby restrukturyzacyjne regionu, gdzie podejmowanie i rozwój nowych rodzajów działalności gospodarczej otwiera możliwości przepływu zatrudnienia z sektorów wymagających restrukturyzacji,

- złagodzenie regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz perspektywy ukształtowania bazy dla ekspansji gospodarczej w kierunku wschodnim,
- perspektywy funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych jako ośrodka dyfuzji wysokiej techniki.

Przyjęcie tych kryteriów wynikało z potrzeby rozwiązania problemów występujących w skali ogólnospołecznej, a nie tylko łagodzenia skutków lokalnego bezrobocia.

Główną przesłanką tworzenia polskich specjalnych stref ekonomicznych było dążenie do zagospodarowania niektórych przedsiębiorstw i regionów wyposażonych w infrastrukturę techniczną, w wykwalifikowaną kadre, a także w określone zaplecze produkcyjne, jak hale produkcyjne, magazyny, bocznice kolejowe, bazy transportowe itp.

Ustanawiając specjalne strefy ekonomiczne w Polsce, zakładano, że będą one służyć zarówno realizacji celu w postaci przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez [Ustawa z dnia 20 października 1994, art. 3]:

- 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 ekologicznej.

Cele ogólne tworzenia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, określone w ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, konkretyzuje Rada Ministrów w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia danej strefy oraz minister właściwy do spraw gospodarki w rozporządzeniu ustalającym jej plan działania. Mimo że ustawodawca sformułował kilka celów tworzenia specjalnych stref ekonomicznych, w praktyce jednak, przy pogłębianiu nierównomiernego rozwoju gospodarczego kraju, na plan pierwszy wysuwa się cel polegający na przeciwdziałaniu bezrobociu – szczególnie w regionach, gdzie bezrobocie ma charakter strukturalny, ale istnieją warunki pozwalające na pozyskanie odpowiednich inwestycji. Z pierwszych doświadczeń polskich wynika, że ustanowienie poszczególnych stref było uzasadnione przede wszystkim koniecznością ograniczenia bezrobocia strukturalnego i zapobieżenia dalszej eksploatacji tego procesu, rozwiązania problemu restrukturyzacji branż przemysłów lokalnych (zwłaszcza ochroną przed negatywnymi, często nieuniknionymi skutkami restrukturyzacji), sfinalizowania ważnych kontraktów wieloletnich o strategicznym dla państwa znaczeniu ekonomicznym i technicznym oraz racjonalnego wykorzystania dostępnych zasobów na terenie strefy i w regionie [Lizińska, Kisiel 2008, s. 13-14].

Doświadczenia światowe potwierdzają celowość powstawania i istnienia specjalnych stref ekonomicznych w określonym czasie i dla określonych zadań. W większości wykazują one efektywność w zakresie rozwoju eksportu, wdrażania nowych technologii oraz ożywienia zagrożonych bezrobociem i recesją gospodarczą regionów.

W praktyce polskiej mamy do czynienia ze specjalnymi strefami ekonomicznymi, które ze względu na rodzaj prowadzonej w nich działalności gospodarczej zalicza się do stref produkcyjnych, przy czym na kształt polskich regulacji mają wpływ uwarunkowania zarówno krajowe, jak i zagraniczne.

4. Międzynarodowe kryteria udzielania pomocy regionalnej

Powołanie specjalnych stref ekonomicznych przez Polskę jest w pewnym stopniu uwarunkowane porozumieniami międzynarodowymi, ustanawiającymi ramy regionalnego wsparcia dla inwestorów. Do najważniejszych aktów prawnych, które zobowiązują Polskę do określonych działań w tym zakresie, należą Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (World Trade Organization – WTO) sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. [Porozumienie ustanawiające Światową... 1994] oraz, co ważniejsze, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej... 2008]¹.

W ramach Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu Polska zobowiązała się do przestrzegania przepisów dotyczących subsydiów oraz traktowania specjalnych stref ekonomicznych w kontekście wsparcia dochodowego. Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom w ramach tego rodzaju stref ekonomicznie uprzywilejowanych może być uznana za dopuszczalną, jeżeli spełnione są następujące warunki. Po pierwsze, obszar, na którym państwo ustanawia strefę jest regionem „upośledzonym”, jasno oznaczonym, zwartym geograficznie, o dającej się wyodrębnić tożsamości gospodarczej i administracyjnej. Regionalne programy subsydiowania powinny zawierać maksymalne pułapy wielkości wsparcia, które może być przyznane na rzecz każdego subsydiowanego projektu. Pułapy te muszą być zróżnicowane stosownie do poziomu rozwoju regionów, którym udziela się wsparcia, oraz wyrażone w kategoriach kosztów inwestycji lub kosztów tworzenia nowych miejsc pracy. Po drugie, status „upośledzenia” uzyskiwany jest na podstawie neutralnych i obiektywnych kryteriów, które wskazują na to, że źródłem trudności nie są okoliczności doraźne. Wymienione kryteria muszą być jasno wyartykułowane w odpowiedniej ustawie, przepisie lub innym oficjalnym dokumencie, który jest dostępny. Po trzecie, wspomniane kryteria powinny obejmować miary rozwoju gospodarczego oparte przynajmniej na jednym z następujących czynników:

¹ W latach 1958-1992 dokument ten nosił nazwę Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Następnie Traktat z Maastricht usunął przymiotnik gospodarczy, zarówno z nazwy traktatu, jak i z nazwy wspólnoty w wyniku czego dokument otrzymał nazwę Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Obecna nazwę nadał dokumentowi Traktat lizboński.

- strefa winna obejmować obszar słabo rozwinięty, w którym dochód na głowę albo dochód gospodarstwa domowego na głowę lub PKB na głowę nie może przekraczać 85% średniej krajowej,
- stopa bezrobocia musi wynosić przynajmniej 110% średniej stopy dla danego kraju, mierzonej w okresie trzyletnim; miara taka może być jednak miarą składaną, zawierającą również inne czynniki [*Informacja o wynikach kontroli...* 1999, s. 11].

Analizując stosowalność przepisów Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu w pierwszych latach funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, należy stwierdzić, iż wiele stref nie spełniło warunków związanych ze zwartością obszarową oraz dochodowością. Jako przykład podać można strefy katowicką, legnicką, wałbrzyską, tarnobrzeską, które mają charakter rozproszony. Problemy te rozwiązano przez osobną notyfikację każdej podstrefy oraz notyfikację tych podstref jako podmiotów podlegających sankcjom subsydiów specyficznych. Jeżeli podstrefa zostanie notyfikowana, wówczas nie podlega sankcjom i wszystko, co jest w niej produkowane, jest wytwarzane w zgodzie z Porozumieniem [Lizińska, Kisiel 2008, s. 28].

Do czasu pełnej integracji Polski z Unią Europejską procedura reglamentacji pomocy publicznej określona była przy współdziałaniu Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony [Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie... 1994]². Zgodnie z art. 63. pkt 1 (iii) Układu Europejskiego niedopuszczalna jest „wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, o ile pomoc ta może mieć negatywny wpływ na handel pomiędzy Polską a Wspólnotami”. Czy dane wsparcie przedsiębiorstw stanowi pomoc publiczną, oceniano na podstawie kryteriów wynikających z zastosowania przepisów art. 85, 86 i 92 Traktatu rzymskiego z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)³.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma zastosowanie wprost, jest on bowiem jednym ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

² Układ ten, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., wszedł w życie 1 lutego 1994 r. po ratyfikowaniu przez Parlament Europejski, Parlament Polski i wszystkie parlamenty krajów członkowskich oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

³ Konferencja międzyrządowa w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, zwołana 29 maja 1956 r. w Wenecji przez ministrów spraw zagranicznych Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów, która kontynuowała swoje obrady w Brukseli i, po ich zakończeniu, zebrała się w Rzymie 25 marca 1957 r., przyjęła dwa traktaty rzymskie powołujące do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) – traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 r.

Tabela 3. Pułapy pomocy regionalnej dla regionów objętych wyłączeniem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE

Wielkość PKB (mierzona według standardu siły nabywczej – SSN) ^a	Maksymalna intensywność pomocy		
	duże przedsiębiorstwa	MŚP	regiony najbardziej oddalone ^b
<75% średniego PKB dla UE 25, regionów najbardziej oddalonych z wyższym PKB oraz regionów efektu statystycznego ^c do dnia 30 grudnia 2010 r.	30% EDB ^d	+20 p.p. EDB dla przedsiębiorstw małych ^e +10 p.p. EDB dla przedsiębiorstw średnich ^f	+20 p.p. EDB, jeśli PKB znajduje się poniżej 75% średniego PKB dla UE 25 +10 p.p. EDB, jeśli PKB znajduje się powyżej 75% średniego PKB dla UE 25
<60% średniego PKB UE 25	40% EDB		
<45% średniego PKB UE 25	50% EDB		

^a Zawarte w tabeli odniesienia do PKB mierzonego w kategoriach SSN oznaczają PKB na jednego mieszkańca; ^b Mowa tutaj o regionach wymienionych w art. 349 TFUE (zob. przypis 4); ^c Są to regiony na poziomie NUTS 2 o PKB na jednego mieszkańca wyższym niż 75% średniej dla UE 25, ale niższym niż 75% średniej dla UE 15. W 2010 r. Komisja Europejska dokonała przeglądu sytuacji gospodarczej regionów efektu statystycznego na podstawie średniej z trzech ostatnich lat, obliczonej w oparciu o najnowsze dane dotyczące PKB dostarczone przez Eurostat. Jeśli poziom PKB na jednego mieszkańca któregoś z regionów spadł poniżej 75% średniej dla UE 25, to taki region nadal jest kwalifikowany do odstępstwa na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE. W przeciwnym razie regiony efektu statystycznego zostały zakwalifikowane do pomocy w ramach odstępstwa na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c TFUE od dnia 1 stycznia 2011 r.; ^d EDB – ekwiwalent dotacji brutto (*gross grant equivalent*) to zaktualizowana wartość pomocy wyrażona jako procent zaktualizowanej wartości kosztów kwalifikowanych. W wypadku pomocy zgłaszanej Komisji indywidualnie, EDB obliczany jest w dniu zgłoszenia. W innych przypadkach kwalifikowane koszty inwestycji obniża się do poziomu ich wartości w dniu przyznania pomocy. Pomoc wypłacana w kilku ratach zostaje obniżona do poziomu jej wartości odpowiednio w dniu zgłoszenia lub przyznania. Stopa procentowa stosowana do celów aktualizacji oraz do obliczenia kwoty pomocy w przypadku pożyczki uprzywilejowanej jest stopą referencyjną stosowaną w dniu przyznania dotacji. W przypadkach, w których pomoc przyznaje się w postaci zwolnień podatkowych lub obniżenia podatków należnych w przyszłości, aktualizacja rat pomocy następuje na podstawie stóp referencyjnych obowiązujących w czasie, gdy poszczególne przywileje podatkowe stają się skuteczne; ^e W kategorii MŚP przedsiębiorstwo małe definiuje się jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 pracowników, którego roczny obrót oraz/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 mln euro; ^f W kategorii MŚP przedsiębiorstwo średnie definiuje się jako przedsiębiorstwo niebędące małym przedsiębiorstwem, które zatrudnia mniej niż 250 pracowników i którego roczny obrót nie przekracza 50 mln euro lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 mln euro.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej... 2006; Fiedor (red.) 2007, s. 48].

Postanowienia warunkujące dopuszczalność stosowania określonych rozwiązań w zakresie funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych zawarte są w art. 107 TFUE (dawny art. 87 TWE). Unia Europejska dopuszcza możliwość pomocy publicznej regionom o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak

wymaga to spełnienia kryteriów wynikających z art. 107 ust. 3 lit. a i lit. c TFUE (dawny art. 87 ust. 3 lit. a i lit. c TWE). Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, a także regionów, o których mowa w art. 349 TFUE⁴, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej”. Natomiast art. 107 ust. 3 lit. c TFUE dopuszcza „pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

Tabela 4. Pułapy pomocy regionalnej dla regionów objętych wyłączeniem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE

Wielkość PKB (mierzona według standardu siły nabywczej – SSN) ^a	Maksymalna intensywność pomocy	
	duże przedsiębiorstwa	MŚP
<100% średniego PKB dla UE 25	15% EDB	+20 p.p. EDB dla przedsiębiorstw małych
>100% średniego PKB dla UE 25, a których stopa bezrobocia jest zarazem niższa od średniej dla UE 25 mierzonej na poziomie NUTS 3 (na podstawie średniej z ostatnich trzech lat według danych dostarczonych przez Eurostat) ^b	10% EDB	+10 p.p. EDB dla przedsiębiorstw średnich
Regiony efektu statystycznego (od dnia 1 stycznia 2011 r.)	20% EDB	
Regiony o niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony (odpowiadające poziomowi NUTS 3 lub niższemu) graniczące z regionem posiadającym status przyznany na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE wybrane przez państwa członkowskie do objęcia pomocą na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c), a także regiony poziomu NUTS 3 lub ich części mające wspólną granicę lądową z krajem niebędącym państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)	15% EDB	

^a Zawarte w tabeli odniesienia do PKB mierzonego w kategoriach SSN oznaczają PKB na jednego mieszkańca; ^b W drodze wyjątku można zatwierdzić wyższą intensywność pomocy dla regionu poziomu NUTS 3 lub niższego, graniczącego z regionem kwalifikującym się do pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE, jeśli jest to konieczne, aby rozbieżność między tymi dwoma regionami nie przekraczała 20%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej... 2006; Fiedor (red.) 2007, s. 48].

⁴ Do regionów tych zalicza się Azory, Gujanę Francuską, Gwadelupę, Madere, Martynikę, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Reunion i Wyspy Kanaryjskie.

Najważniejszym warunkiem dopuszczalności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych jest zaliczenie ich do instrumentów polityki regionalnej. W tej sytuacji bowiem, zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE, istnieje możliwość stosowania instrumentów pomocowych.

Rozszerzenie Unii Europejskiej wpłynęło w sposób znaczący na klasyfikację regionów oraz dopuszczalne limity regionalnej pomocy publicznej. Zmiana wielkości PKB dla UE 25 w stosunku do PKB dla UE 15 mogła spowodować, że zmniejszenie średniego PKB wyeliminowałoby niektóre kraje z możliwości stosowania instrumentów pomocowych. W związku z tym zaistniała konieczność ściślejszej klasyfikacji regionów objętych wyłączeniem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a TFUE (por. tab. 3).

Nieco ostrzejsze kryteria stosuje Komisja Europejska w przypadku pułapów pomocy regionalnej dla regionów objętych wyłączeniem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE (por. tab. 4).

Ocena zgodności z art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, oprócz kryteriów wartościowych, dokonywana jest także w aspekcie jakościowym, dla którego nie ma zapisu określającego zasady doboru kryteriów. Oceny ilościowa i jakościowa są niezależne, a o dopuszczalności pomocy może przesądzić rozstrzygnięcie jednej z ocen [Cieślak 2003, s. 69-71].

5. Podsumowanie

Niedostosowanie zapisów ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych do wymogów międzynarodowych, a w konsekwencji jej późniejsze nowelizacje negatywnie odbiły się na wynikach funkcjonowania stref ekonomicznych. W początkowym okresie bardzo korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach uprzywilejowania inwestycyjnego ulegały pogorszeniu. Przedsiębiorcy, licząc na zachowanie praw nabytych, masowo występowali w 2000 r. o pozwolenia na działalność. Jednak znaczna ich część nie rozpoczęła działalności na nowych zasadach. Można przypuszczać, że zakres zachęt finansowych w postaci pomocy publicznej, wynikający z ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, związany był z trudną sytuacją społeczno-gospodarczą kraju w połowie lat 90. XX wieku. Liczono, że strefy staną się skutecznym narzędziem restrukturyzacji gospodarki i czynnikiem wzrostu w następnych latach. Jednakże popełnione błędy na etapie ich tworzenia i funkcjonowania sprawiły, że efekty działania stref ekonomicznie uprzywilejowanych są bardzo zróżnicowane. Zastosowana forma pomocy publicznej w postaci ulg i zwolnień podatkowych nie wymagała bezpośrednich wydatków z budżetu, ale ograniczała jego przyszłe wpływy w wielkości trudnej do oszacowania. Mogło się zdarzyć, że korzyści przedsiębiorców z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego przewyższają wielkość dokonanych inwestycji.

Wynikający z przepisów międzynarodowych warunków potraktowania stref jako obszarów, gdzie dopuszczalna jest pomoc regionalna, opierający się na dokładnie zdefiniowanym i spójnym obszarze o niskim poziomie rozwoju gospodarczego, nie został spełniony. Po zakazie tworzenia nowych stref powstały liczne podstrefy w ramach stref istniejących, często w znacznym oddaleniu od nich, również w dużych miastach w celu wykorzystania terenów atrakcyjnych dla inwestorów. Na podstawie analizy międzynarodowych uwarunkowań prawnych dotyczących warunków udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych nasuwa się wnioski, że trudno jest dokonać jednoznacznej oceny efektów osiągniętych dzięki udzielonej pomocy publicznej w strefach oraz ich wpływu na mechanizm konkurencji.

Literatura

- Cieślik A., *Kryteria przestrzennej alokacji pomocy publicznej dla przedsiębiorców: przypadek specjalnych stref ekonomicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 10.
- Fiedor B. (red.), *Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK. Bilans pierwszej dekady, wpływ na region i perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Hajduga P., *Rola Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w kształtowaniu atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska*, [w:] Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna X*, Wydawnictwo Turystyczne „PLAN”, Jelenia Góra 2007.
- Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) na terenie Polski*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej, Warszawa 1999.
- Lizińska W., Kisiel R., *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2008.
- Michoński A., *Zasady działania przyszłej jednostki monitorującej pomoc publiczną w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie” 1999, nr 9.
- Muńko A., Kopytko K., *Zasady pomocy państwa w Unii Europejskiej – reguły regionalne i inne regulacje w tym zakresie dla przedsiębiorstw*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10.
- Ofiarska M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Rozprawy i Studia, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
- Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. (DzU 1995, nr 98, poz. 483 z późn. zm.).
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2003.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (DzU 2008, nr 232, poz. 1548).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU UE C 115, 9.05.2008).
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony (DzU 1994, nr 11, poz. 38 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU 1994, nr 123, poz. 600, tekst jednolity: DzU 2007, nr 42, poz. 274 z późn. zm.).

Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013 (DzUrz UE C 54, 4.03.2006).

Źródło internetowe

http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/zachety_inwestycyjne_w_sse (29.01.2010).

INTERNATIONAL LAW CRITERIA OF ALLOCATION OF STATE AID IN POLAND – THE CASE OF SPECIAL ECONOMIC ZONES

Summary: State aid is a kind of government intervention in the economy. Nowadays the realization of socio-economic policy is mainly based on the state aid. In the nineties the state aid in Poland was focused on limiting the negative effects of system and economy transformation. Special economic zones are the instrument of selected regions. The aims which are mentioned above are reached by creating new employment and attracting new investors. However, the special economic zones statute did not observe the World Trade Organization and the European Union regulations concerning regional aid.