

Danuta Kołodziejczyk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie

WPLYW SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH (SSE) NA SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNĄ REGIONU

THE IMPACT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES ON THE TERRITORIAL COHESION OF REGION

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, spójność terytorialna, rozwój demograficzny, rozwój społeczno-gospodarczy

Key words: special economic zones, territorial cohesion, social-economic development, demographic development

JEL codes: R12

Abstrakt. Głównym celem badań było ustalenie, czy specjalne strefy ekonomiczne są skutecznym instrumentem polityki gospodarczej wpływającym na spójność terytorialną regionu. Spójność terytorialną w regionach rozważano w aspekcie demograficznym i społeczno-gospodarczym. Opierając się na wybranych wskaźnikach rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego w latach 2005, 2010 i 2015, przedstawiono relacje między obszarami włączonymi do SSE i obszarami poza SSE w regionie. Analiza poziomu rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego między tymi obszarami w regionie wykazała duże różnice, szczególnie w aspekcie społeczno-gospodarczym. Stwierdzono, że obszary włączone SSE w dużym stopniu wyprzedzają obszary bez SSE pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a także sąsiedztwo dynamicznie rozwijających się obszarów zaczyna stymulować szybszy rozwój obszarów poza SSE. Oznacza to, że w dłuższym okresie SSE mogą wpływać na kształtowanie spójności terytorialnej regionu.

Wstęp

Położenie obszaru w regionie (renta położenia) jest jednym z istotnych czynników, który w decydującym stopniu wpływa na jego rozwój. Mając to na uwadze, do pogłębionej analizy rozwoju regionu wybrano obszary położone w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE), zakładając, że są to bieguny rozwoju regionu. Podstawowym celem opracowania jest próba uzyskania odpowiedzi na pytania, czy działające w Polsce SSE stanowią skuteczny instrument polityki ekonomicznej państwa w kontekście spójności regionu, czy zachodzące procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego w regionie są zgodne z koncepcjami niektórych teorii rozwoju regionalnego Perroux [Grzeszczak 1999], Milтона Friedmana [1966], Gunnara Myrdala [1958] i teorii lokalnej Edwarda Blakelgo [2009].

Postawiono tezę, że pozytywne przeobrażenia społeczno-gospodarcze, które zachodzą na obszarach położonych w SSE w dłuższym okresie sprzyjają również korzystnym zmianom na obszarach spoza SSE – poprzez aspekt dyfuzji (wynikający z założeń polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju). Wskazanie relacji pomiędzy rozwojem obszarów położonych w SSE a poza nimi w regionie może stanowić wskazówki dla osób decydujących o umiejscowieniu i funkcjonowaniu takich terenów w regionie. Tym bardziej, że ostatnio toczy się dyskusja nad zasadami dalszego funkcjonowania SSE.

Materiał i metodyka badań

Podmiotem badań było 16 regionów, w których funkcjonuje 14 SSE powołanych *Ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych* [Dz.U.1994, nr 123, poz. 600], zno-

welizowaną w następnych latach¹. Zostały one powołane w celu stymulowania polskiej gospodarki, m.in. przez podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionów słabiej rozwiniętych, zagospodarowania zasobów naturalnych z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju i uwzględnienia celów ekologicznych [MR 2016]. Większość działań podejmowanych przez SSE jest ukierunkowana terytorialnie i mogą one przyczynić się do harmonijnego rozwoju przestrzeni. Wobec tego zasadne wydaje się przeprowadzenie dynamicznej analizy rozwoju przestrzeni, w której zlokalizowane są SSE.

Ocenę przestrzennych zmian rozwoju regionu przeprowadzono w aspekcie społeczno-gospodarczym i demograficznym w latach 2005-2015. Mierzenie i monitorowanie zjawisk związanych z rozwojem regionu i przedstawienie syntetycznego wskaźnika powodowało konieczność zastosowania wybranych i dostępnych cech w przyjętych obszarach badań. Spośród bogatego zestawu wskaźników charakteryzujących rozwój regionu w ujęciu gmin wybrano:

- w aspekcie społeczno-gospodarczym: liczbę podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczbę zatrudnionych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, dochody własne gmin na 1 mieszkańca, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem;
- aspekcie demograficznym: zmianę liczby mieszkańców, gęstość zaludnienia, średni przyrost naturalny za 3 ostatnie lata, średnie saldo migracji za 3 ostatnie lata, współczynnik obciążenia demograficznego, współczynnik obciążenia społecznego.

Na podstawie wymienionych wskaźników obliczono syntetyczny wskaźnik oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego gmin w regionie, wykorzystując w tym celu miarę rozwoju Hellwiga [Hellwig 1968]. Otrzymane wartości oceniające poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego gmin w regionie przedstawiono w relacji do średniej krajowej, przyjmowanej za 100.

Określenia znaczenia i wpływu omawianych SSE na rozwój regionu dokonano przez porównanie poziomu rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego na obszarach funkcjonowania SSE z obszarami spoza SSE. Uzyskanie pełnych informacji o efektywności zagospodarowania SSE mierzonego średnią wartością nakładów inwestycyjnych w gminie, średnią liczbą utworzonych miejsc pracy czy wzrostem dochodów gmin w skali lokalnej było niemożliwe i dlatego porównano tylko relacje poziomu rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego na obszarach SSE i poza obszarami SEE w regionie.

Dane źródłowe do obliczenia syntetycznego wskaźnika zaczerpnięto ze statystyki publicznej – Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2005-2015 oraz z materiałów publikowanych w formie raportów Agencji Rozwoju Przemysłu i Ministerstwa Rozwoju. Zmiany w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego gmin w regionie przedstawiono na obszarach włączonych do SSE oraz na obszarach pozostających poza zasięgiem ich działalności w regionie.

Wyniki badań

Charakterystyka specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w przestrzeni regionów

Według stanu na 31.12.2015 r. do SSE włączono 19 836,88 ha (tj.6,4% powierzchni kraju) z 449 gmin, w tym 172 miejskich, 171 miejsko-wiejskich i 106 wiejskich [Pastusiak i in. 2016]. Najwięcej gmin położonych w SSE było w województwach dolnośląskim (38,5% ogólnej liczby gmin w województwie) i warmińsko-mazurskim (30,2%), a najmniej w lubelskim (9,6%) i podlaskim (12,7%). SSE powstawały w różnych latach – najstarsza Mielecka SSE w 1995 roku, a najmłodsza Pomorska SSE w 2001 roku.

Największy obszar zajmują Wałbrzyska SSE (2931,7 ha) i Katowicka SSE (2347,3 ha), a najmniejszy Kamieniogórska SSE (373,8 ha) i Suwalska SSE (635,0 ha). Niektóre z tych stref umiejscowione są regionalnie, jak Legnicka SSE, inne mają lokalizację w różnych częściach

¹ SSE zostały powołane na 20 lat i zgodnie z ostatnimi założeniami, strefy te mają działać do 2028 roku. W przyszłości istniejące SSE mają być przekształcone w strefy aktywności gospodarczej, a organizowanie ich przejmą samorządy.

kraju, obejmują nawet kilka województw np. Tarnobrzaska SSE (województwa: podkarpackie, mazowieckie, świętokrzyskie, lubelskie, dolnośląskie i małopolskie). Są też województwa, takie jak: kujawsko-pomorskie, lubelskie, mazowieckie, opolskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie, w których nie było zlokalizowanej siedziby strefy, ale grunty należały do różnych SSE. Przeciętna strefa ma kilka lokalizacji, niekiedy dość odległych, jak Kostrzyńsko-Słubicka SSE, której podstrefy zlokalizowane są na obszarach aż trzech województw – lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Natomiast SSE o wysokim stopniu koncentracji w obrębie województwa znajdowały się w województwie dolnośląskim (wyjątek stanowi podstrefa Wałbrzyska SSE w Krotoszynie i Nysie).

Stopień zagospodarowania SSE w Polsce jest znacznie zróżnicowany, zarówno w układzie poszczególnych stref, jak i podstref. Najbardziej zagospodarowaną strefą jest Krakowska SSE, gdzie na koniec 2015 roku było zagospodarowane ponad 70% powierzchni, przy średniej krajowej wynoszącej około 70%. Najmniejszy odsetek zagospodarowanej powierzchni miała Legnicka SSE – około 20% i Słupecka SSE – około 33%. Analizowane strefy charakteryzują się stosunkowo zdywersyfikowaną strukturą branżową nakładów inwestycyjnych. Może to świadczyć o stymulującym oddziaływaniu stref na regionalne gospodarki, a także na obszary leżące poza SSE.

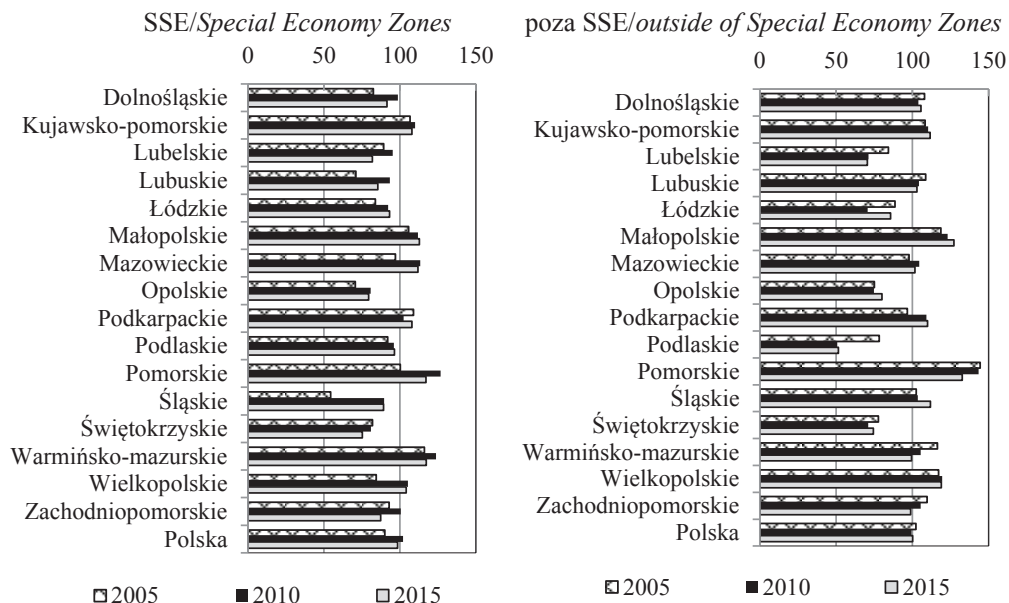
Przekształcenia strukturalne w regionie pod wpływem SSE

Dokonywane inwestycje w SSE przyczyniają się do pozytywnych przekształceń w zakresie zjawisk demograficznych i społeczno-gospodarczych w regionie. W 2015 roku gęstość zaludnienia na obszarach włączonych do SSE była ponad 4-krotnie wyższa niż na obszarach poza SSE. Największe różnice w tym zakresie występowały w województwach mazowieckim – ponad 10-krotne i dolnośląskim – 9-krotne, a najmniejsze w województwach opolskim – ok. 2-krotne i warmińsko-mazurskim – 3-krotne. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2010-2015 gęstość zaludnienia szybciej wzrastała na obszarach spoza SSE niż na obszarach włączonych do SSE, co było spowodowane głównie korzystnym saldem migracji. Można uznać, że obszary poza SSE stają się również atrakcyjne do zamieszkania.

W skali lokalnej struktura ludności według wieku była znacznie korzystniejsza na obszarach poza SSE. Na przykład w 2015 roku na obszarach włączonych do SSE udział ludności w wieku przedprodukcyjnym wynosił 16,9%, produkcyjnym 62,0% i poprodukcyjnym 21,1%, analogiczne wartości dla obszarów poza SSE wyniosły: 19,1, 62,9 i 18,0%. Natomiast kierunek zmian w strukturze według wieku był podobny na tych dwóch obszarach – wzrost ludności w wieku poprodukcyjnym i spadek ludności w wieku przedprodukcyjnym oraz zarysowujący się spadek ludności w wieku produkcyjnym – z tym, że znacznie większy spadek ludności w wieku przedprodukcyjnym odnotowano na obszarach poza SSE niż na tych włączonych do SSE, a dotyczyło to głównie obszarów w województwach podlaskim i podkarpackim. Znacznie wyższy wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym był również na tych obszarach (szczególnie w latach 2010-2015), dotyczyło to głównie województw łódzkiego i mazowieckiego (spadek o ok. 7%, przy średniej dla tych obszarów ok. 5,7%).

Średni poziom rozwoju demograficznego na obszarach SSE w 2015 roku był niższy o 1,7 p.p. niż na terenach poza SSE (rys. 1). Ta niekorzystna relacja dotyczyła 11 regionów, w najwyższym stopniu w województwie śląskim (na poziomie 22,6 p.p.). Z kolei znacznie wyższy poziom rozwoju demograficznego na obszarach włączonych do SSE niż poza SSE był w województwach lubelskim (o 11,4 p.p.) i warmińsko-mazurskim (o 17,9 p.p.).

W latach 2005-2015 w 12 regionach nastąpił wzrost poziomu rozwoju demograficznego na obszarach z SSE, a na obszarach poza SSE tylko w 7 regionach. W przypadku obszarów z SSE obserwuje się dużą rozbieżność wzrostu poziomu demograficznego w poszczególnych regionach – od 35 p.p. w regionie śląskim do 1,4 p.p. w warmińsko-mazurskim, przy średniej dla tych obszarów 8,7 p.p. Na obszarach spoza SSE znaczny spadek poziomu demograficznego nastąpił w województwach lubelskim (o 13,8 p.p.) i podlaskim (o 26,8 p.p.), przy średnim dla tych obszarów spadku o 1,9 p.p. W niektórych regionach nastąpił także znaczny wzrost



Rysunek 1. Zróżnicowanie rozwoju demograficznego

Figure 1. Diversity of demographic development

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

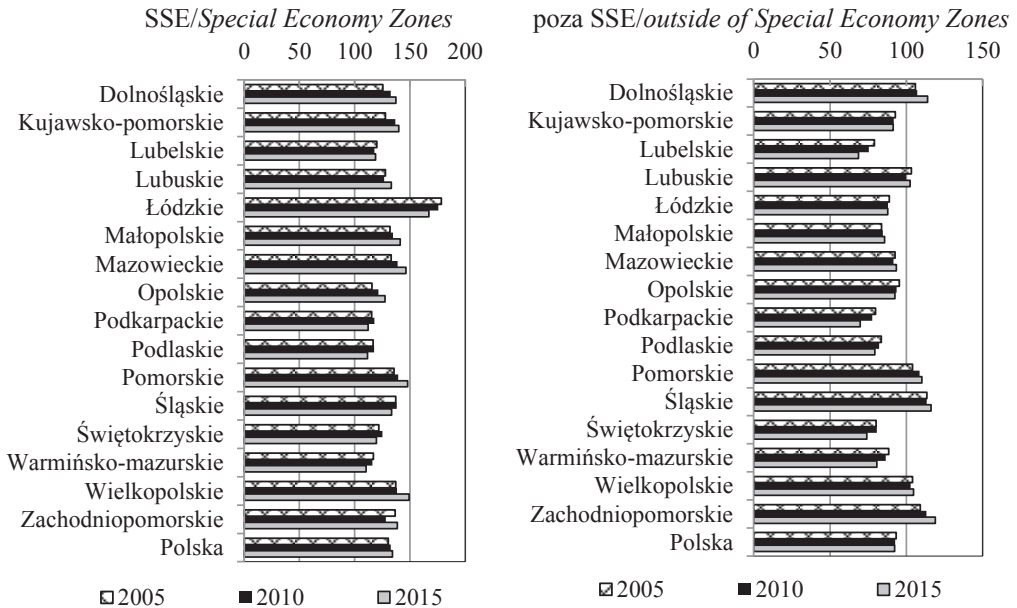
Source: own study based on BDL CSO data

poziomu rozwoju demograficznego na obszarach poza SSE, m.in. w małopolskim (o 8,6 p.p.) i podkarpackim (o 13,4 p.p.). Lokalizacja SSE nie wpłynęła zatem na powiększenie dysproporcji pod względem rozwoju demograficznego między badanymi obszarami, być może dlatego, że zmiany demograficzne mają charakter długofalowy, zachodzą znacznie wolniej niż gospodarcze. Dlatego też wskaźniki określające rozwój społeczno-gospodarczy oraz jego poziom były znacznie wyższe na obszarach włączonych do SSE niż poza obszarami SSE. Największe różnice między tymi obszarami dotyczyły wskaźników zatrudnienia i podmiotów gospodarczych.

W 2015 roku aż w 9 województwach wskaźnik zatrudnienia był wyższy ponad 2-krotnie. W niektórych województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, pomorskim i mazowieckim) różnice te ulegały zmniejszeniu w badanych latach. Natomiast w przypadku wskaźników podmiotów gospodarczych różnice te były mniejsze (sięgały około 50%) i utrzymywały się na tym samym poziomie. Analizując wskaźniki dotyczące sytuacji finansowej badanych obszarów, zauważono, że korzystniejsze zmiany nastąpiły na obszarach SSE, szczególnie w zakresie dochodów własnych. Pomimo że te obszary traciły znaczne środki finansowe z tytułu ulg podatkowych, pozyskiwały większe środki z PIT, CIT, a w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost podatku od nieruchomości niż na obszarach poza SSE. Szczególnie dotyczyło to województw mazowieckiego i podkarpackiego. Nie zauważono większych różnic między tymi obszarami w zakresie wydatków inwestycyjnych. Gminy położone poza SSE okazały się również aktywne pod względem inwestycji wraz z napływem środków unijnych.

W 2015 roku poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach położonych w SSE był wyższy średnio o 41,9 p.p. niż na obszarach poza SSE, w niektórych regionach różnice te były znacznie wyższe, np. w województwach łódzkim o 79,3 p.p., lubelskim o 50,3 p.p. i małopolskim o 55 p.p. (rys. 2).

W latach 2005-2015 w większości województw (oprócz: dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, śląskiego i zachodniopomorskiego) różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na



Rysunek 2. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego

Figure 2. Diversity of social-economy development

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

obszarach z SSE i poza SSE powiększyły się, szczególnie w regionach: lubelskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i wielkopolskim. Można wnioskować, że SSE sprzyjają dynamicznemu rozwojowi obszarów włączonych do SSE. Szczególnie odnotowano tam duży wzrost zatrudnienia i zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych w porównaniu do obszarów poza SSE. Średnio na obszarach z SSE wzrost wskaźników określających poziom zatrudnienia i gęstości podmiotów gospodarczych był około 50% wyższy niż na obszarach poza SSE.

W okresie 2005-2015 średni poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach z SSE wzrósł o 3,9 p.p., a na obszarach spoza SSE obniżył się o 0,9 p.p. Jednak zmiany te były bardzo zróżnicowane w regionach i między regionami – zarówno na obszarach z SSE, jak i poza SSE. Zauważono, że zmniejszenie różnic między obszarami włączonymi do SSE a obszarami poza SSE nastąpiło w regionach, które charakteryzowały się znacznie wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach SSE. Oznacza to, że zróżnicowanie wewnątrz tych regionów zmniejsza się zgodnie z zasadą „efektu wyrównywania poziomu rozwoju” (model dyfuzji). Te regiony konwergencji miały też znacznie lepszą sytuację demograficzną.

Podsumowanie

1. Obszary z SSE w dużym stopniu wyprzedzają obszary bez SSE pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Okazało się, że instrument ten korzystnie wpływa na obszary położone w ramach SSE, a tym samym obszary poza SSE były w gorszej sytuacji.
2. SSE utworzone znacznie później nie oddziaływały tak silnie na przestrzeń, jak instrumenty utworzone wcześniej, które powstawały na obszarach o większym potencjale ekonomicznym. To m.in. miało wpływ na pogłębienie i utrzymanie różnic między regionami w rozwoju społeczno-gospodarczym. Dlatego dalszy rozwój SSE staje się przedmiotem dyskusji nad celowością utrzymania obecnej struktury SSE.

3. W ostatnim okresie sąsiedztwo dynamicznie rozwijających się obszarów włączonych do SSE zaczęło stymulować rozwój społeczno-gospodarczy obszarów poza SSE. Dlatego na SSE można też patrzeć z punktu widzenia niektórych teorii rozwoju regionalnego, które definiują rozwój jako proces stopniowych i stałych zmian.
4. Stwierdzono korzystny wpływ na sytuację finansową samorządów lokalnych, zarówno tych włączonych do SSE, jak i spoza SSE. Rozszerzenie możliwości korzystania z ulg przez inwestorów wiąże się ze zmniejszeniem wpływów podatkowych w krótkim okresie, natomiast w dłuższej perspektywie wzrastają wpływy z podatku PIT, CIT i podatku od nieruchomości. Wydaje się zasadne tworzenie odpowiedniej polityki rozwoju regionów, która wykorzystaby rolę stymulującą obecnych SSE w regionie. Dzięki działaniu stref szansę na rozwój mają podmioty funkcjonujące poza nią poprzez współpracę biznesową (zauważono wzrost podmiotów poza obszarami SSE). Planowane są zmiany dla SSE i utworzenie jednej strefy inwestycyjnej, czyli rozszerzenie stref ekonomicznych na całe terytorium Polski.

Literatura/Bibliography

- Blakley Edward J. 2009. *Planning local economic development. Theory and practice*. Sydney: Sage Publications, Incorporations.
- Friedman Milton. 1966. The methodology of positive economics. [In] *Essays in positive economics*, ed. M. Friedman, 3-16. Chicago: University Press of Chicago.
- Hellwig Zdzisław. 1968. Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr (Application of the taxonomic method to the typology of country division due to the level of their development and the resources and structure of qualified personnel). *Przegląd Statystyczny* 4: 307-326.
- Grzeszczak Jerzy. 1999. *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej* (The poles of growth and forms of polarized space). Wrocław: Wydawnictwo Continuo.
- MR (Ministerstwa Rozwoju). 2016. *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Raport, stan na 31 grudnia 2015 r.* (Information on the implementation of the Act on Special Economic Zones. Report, as of December 31, 2015). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- Myrdal Gunnar. 1958. *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte* (Theory of economics and economically undeveloped countries). Warszawa: PWN.
- Pastusiak Radosław, Magdalena Jasiniak, Jakub Keller, Bartłomiej Krzeczewski. 2016. *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na gospodarkę i społeczeństwo* (The impact of special economic zones on the economy and society). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych* (Act of October 20, 1994 on special economic zones). Dz.U. 1994 nr 123, poz. 600.

Summary

The main research goal was to obtain an answer whether special economic zones (SEZ) are an effective economic policy instrument in obtaining better territorial cohesion of a region. Territorial cohesion in regions was considered with a demographic and socio-economic aspect. Based on selected demographic and socio-economic development indicators for 2005, 2010 and 2015, relations between areas included in SEZ and areas outside SEZ in a region are presented. An analysis of the demographic and socio-economic development level between such areas in the regions has shown significant differences, especially in the socio-economic aspect. It was found that areas included in the SEZ are to a significant extent ahead of areas without SEZ in terms of the socio-economic development level, while the vicinity of dynamically developing areas begins to stimulate faster development of areas outside of SEZ. This indicates that over a longer perspective SEZ may influence the territorial cohesion of a region.

Adres do korespondencji
dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. IERiGŻ
orcid.org/000-0001-9369-5101
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
tel. (22) 505 45 48
e-mail: kolodziejczyk@ierigz.waw.pl