

# 11

## EKOLOGICZNE KOSZTY ROZWOJU SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH I STREF AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE

### 11.1 WSTĘP

Specjalne strefy ekonomiczne SEE oraz strefy aktywności gospodarczej SAG stanowią jedno z ważniejszych narzędzi realizacji polityki regionalnej w Polsce. Masowy upadek zakładów produkcyjnych obserwowany w Polsce po zmianie systemu z centralnie planowanego na gospodarkę rynkową spowodował konieczność poszukiwania instrumentów pobudzania aktywności gospodarczej. Wobec tych problemów to właśnie specjalne strefy ekonomiczne stały się jednym ze sposobów na zwiększenie aktywności inwestycyjnej na wybranych obszarach, w skutek koncentrowania działalności gospodarczej i tworzenie warunków do wzrostu poszczególnych regionów [4]. Dynamiczny rozwój tych obszarów ostatnich 25 latach przyczynił się m.in. do ożywienia lokalnych systemów gospodarczych w których zostały one umiejscowione. Wraz z ich rozwojem pojawiły się pożądane efekty społeczne i ekonomiczne przejawiające się choćby w kreowaniu nowych miejsc pracy, efektów mnożnikowych inwestycji podejmowanych przez podmioty, które zdecydowały się tam zainwestować. Ich pojawienie przyczyniło się także do poprawy bytu ekonomicznego całych społeczności w obrębie której takie strefy zaczęły funkcjonować. Jednak wraz z rozwojem tych SSE i SAG pojawiły się także oczywiste efekty w postaci kosztów środowiskowych (ekologicznych) związane z budową i koncentracją wielu zakładów produkcyjnych o różnym profilu działalności na stosunkowo małym obszarze. Na podstawie istniejącej literatury przedmiotu oraz rozbudowanych raportów z działalności stref nie trudno na podstawie ich analizy ustalić efekty społeczne i gospodarcze funkcjonowania tych form organizacyjnych. Natomiast efekty środowiskowe ich działalności wydają się stanowić pewien nie do końca poznany obszar tworzący lukę badawczą. Stąd w niniejszym artykule dokonano syntetycznej analizy tego ważnego aspektu pod kątem możliwości przeprowadzenia tego rodzaju badań, określonych systemową organizacją

funkcjonowania stref oraz wymogami stawianymi przez zarządzających tymi obszarami, w stosunku do podmiotów prowadzących działalność produkcyjną.

## **11.2 GENEZA I FUNKCJE STREF AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH**

Termin strefy aktywności gospodarczej bierze swój początek od specjalnych stref ekonomicznych (SSE), które po raz pierwszy w Polsce zaistniały w połowie lat 90. XX w. Zadaniem ich miało być stworzenie warunków odpowiednich do działalności nowo powstałych przedsiębiorstw na konkretnym obszarze, dzięki między innymi pomocy w finansowaniu głównie regionów, które owego dofinansowania potrzebują najbardziej [7]. Wstępne strefy aktywności gospodarcze inaczej przemysłowe, pojawiły się w połowie lat dziewięćdziesiątych i zaliczało się do nich głównie niewykorzystane obszary komunalne, różniące się zagospodarowaniem, zasięgiem oraz infrastrukturą [11].

W literaturze przedmiotu podaje się, że istotą stref powinno być skupienie uwagi oraz przyciągnięcie inwestorów, dlatego też możliwe jest tworzenie nowych miejsc pracy, dzięki warunkom przygotowanym oraz monitorowanym przez lokalne władze. Ponadto analizując szerzej pojęcie SAG, warto dodać że składa się ona z wielu przeróżnych czynników jakie mają zachęcić inwestorów. Do kluczowych spośród nich zaliczyć można między innymi: zachęcające warunki finansowe, właściwy zakres socjokulturowy czy też samo zagospodarowanie. Działalność w strefach daje przedsiębiorcom szansę aby inwestować efektywnie, często przy praktycznie zerowych podatkach [5]. Najważniejszymi instrumentami, które mają za zadanie przyciągnąć uwagę inwestorów do konkretnych stref aktywności gospodarczej oraz zapewnić im, iż dany obszar posiada swój potencjał są przede wszystkim [6]:

- Odpowiednie przygotowania infrastrukturalne terenu, czyli uzbrojenie obszaru zarezerwowanego pod SAG we wszystkie zasadnicze media, umożliwienie dostępu do dróg publicznych.
- Profity finansowe, tj. różnego rodzaju możliwości zniżek podatkowych, cen dzierżawy czy gruntu.
- Dojrzała propozycja obszaru przeznaczonego pod aktywność, która ma zachęcić potencjalnych inwestorów.
- Wsparcie inwestorów w sprawach administracyjnych, zatrudnienia oraz inwestycyjnych.
- Wdrożenie prawne gruntu, czyli jego zlokalizowanie mające ułatwić przebieg inwestycji.
- Konkretna atmosfera społeczno-kulturowa między społecznościami lokalną.

### 11.3 SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE (SSE) I STREFY AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ (SAG) W POLSCE

Jak już wyżej wspomniano strefy aktywności gospodarczej na terenie Polski mają swój początek w powstałych w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku Specjalnych Strefach Ekonomicznych. Miały one, dzięki lepszym warunkom dla przedsiębiorców, kierować inwestycje tam, gdzie są one najbardziej potrzebne – na terenach zacofanych gospodarczo czy też dotkniętych bezrobociem strukturalnym. Samorządy lokalne, zauważając wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu, wynikającą z działalności takich stref, tworzyły i tworzą ich coraz więcej. Miejsca te nie tylko dają możliwość rozwoju przedsiębiorcom ale są także, źródłem powstawania nowych miejsc pracy dla wielu mieszkańców obszaru w którym są zlokalizowane [11].

SSE w percepcji polityki unijnej mają jako „zagrożające uczciwej konkurencji”, zgodnie z ustaleniami ustaleń Rady Ministrów, zakończyć swoją działalność do 2026 roku [12]. Jak zauważa B. Wojtyra „w przyszłości istniejące SSE mają zostać przekształcone w SAG, co ma spowodować przeniesienie odpowiedzialności za tworzenie i organizowanie tych obszarów w całości na samorządy lokalne. Tym samym SAG będą miały jeszcze więcej wspólnego z inicjatywą oddolną” [12].

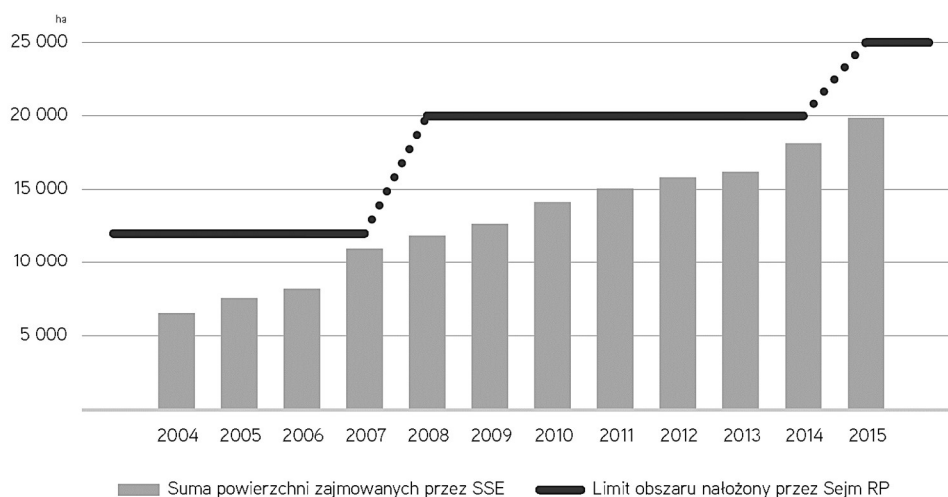
W praktyce skala organizacji stref aktywności gospodarczej jest podzielona na cztery szczeble. Pierwszym z nich są specjalne strefy ekonomiczne, które dały początek myśli nad strategią tworzenia terenów inwestycyjnych o uprzywilejowanym charakterze. W ramach działań SSE powstały ich podstrefy, niejednokrotnie utożsamiane z dużymi SAG. W ramach podstref mogą działać tzw. klastry przemysłowe, „klaster jest geograficznym skupiskiem powiązanych ze sobą firm z tego samego lub pokrewnych sektorów, wyspecjalizowanych dostawców i usługodawców oraz związanych z nimi instytucji (wyższych uczelni, ośrodków badawczo-rozwojowych, organizacji wspierających przedsiębiorców, stowarzyszeń branżowych) konkurujących i współpracujących ze sobą” [3]. Czwartym poziomem klasyfikacji są lokalne strefy aktywności gospodarczej, oparte na planach miejscowego zagospodarowania terenów, są niezależne (nie mają bezpośredniego powiązania z specjalnymi strefami ekonomicznymi, czy też z ich podstrefami [12]. Dotychczas w Polsce brak jest kompleksowych badań na temat globalnych efektów działalności wszystkich istniejących SAG w Polsce i jak zauważają Biernacki i inni „(...)wyniki osiągnięte przez istniejące strefy aktywności gospodarczej w Polsce. Ponieważ – o ile wiadomo – jak dotąd nie istnieje takie zestawienie, do czasu jego skonstruowania (co powinno być np. uczynione przez Ministerstwo Gospodarki czy Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), zadawalającą podstawą do przeprowadzenia szacunków przez wnioskodawców powinny być publikowanie corocznie sprawozdania z działalności specjalnych stref ekonomicznych” [1].

W Polsce istnieje 14 specjalnych stref ekonomicznych. Są to strefy:

1. kamiennogórska,
2. katowicka,

3. *kostrzyńsko-słubicka,*
4. *krakowska,*
5. *legnicka,*
6. *łódzka,*
7. *mielecka,*
8. *pomorska,*
9. *słupska,*
10. *starachowicka,*
11. *suwalska,*
12. *tarnobrzaska,*
13. *wałbrzyska,*
14. *warmińsko-mazurska [2].*

Jak pokazuje rysunek 11.1 od roku 2004 strefy systematycznie powiększały swoją powierzchnię co wskazuje na ich dynamiczny rozwój w tym czasie. Na mocy ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w formie aktualnej do w 2014 roku, zgodnie z intencją ustawodawcy, docelowo łączny obszar stref nie mógł przekroczyć 20 tys. ha. Warto nadmienić, że na koniec 2014 roku powierzchnia wszystkich stref wynosiła już ponad 18,1 tys. ha zbliżając się znacznie do określonego pułapu. Stąd w ramach nowelizacji ustawy „o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008 – 2015” Sejm RP w dniu 22 stycznia 2015 r. zwiększył limit łącznej powierzchni stref w Polsce do 25 tys. ha oraz wprowadził zasadę, że grunty będące własnością jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, są traktowane jak grunty publiczne [2]

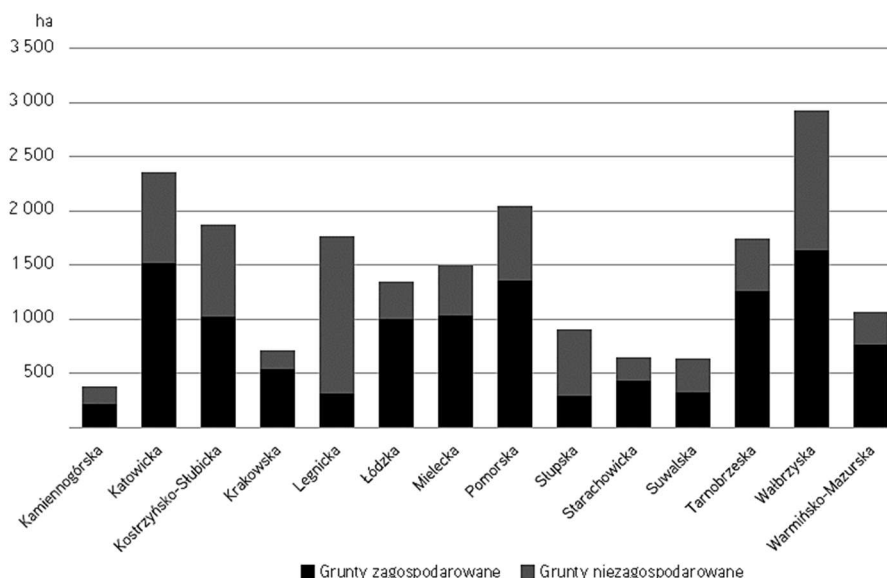


**Rys. 11.1 Powierzchnia zajmowana przez strefy w Polsce w latach 2004-2015**

Źródło: [2]

Warto podkreślić, że teren wybranej strefy nie jest obszarem jednolitym, zaś pomocniczym podziałem terytorialnym SSE są podstrefy, które mogą być tworzone na terenie całego kraju. W przypisywaniu podstref do SSE rząd kieruje się zasadą bliskości terytorialnej, niemniej są od niej liczne wyjątki. Doskonałym tego przykładem jest Mielecka SSE, która głównie skupia tereny inwestycyjne w południowo-wschodniej Polsce, ale posiada również swoje działki setki kilometrów

dalej – w Szczecinie. Natomiast, do niedawna, strefą funkcjonującą w obszarze tylko jednego województwa była Legnicka SSE (woj. dolnośląskie, teraz również woj. lubuskie) [2]. Jak pokazuje rys. 11.2 największymi strefami w Polsce są strefy: wałbrzyska, katowicka i pomorska.



Rys. 11.2 Obszar zajmowany przez poszczególne strefy w Polsce w 2015

Źródło: [2]

Warto podkreślić, w większości stref zagospodarowanie gruntów w stosunku do całości obszarów przekraczało w 2015 roku wskaźnik 50%. Wyjątkiem były tylko strefy: legnicka i słupska.

#### 11.4 EKOLOGICZNE SKUTKI ROZWOJU STREF AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ

Przygotowanie strefy wymaga uzyskania wielu pozwoleń i uzgodnień wynikających z przepisów prawa. M.in. decyzji środowiskowej. Jednak w praktyce na etapie przygotowania projektu realizacji strefy trudno jednoznacznie i dokładnie przewidzieć jaki kształt przyjmie jej przyszła relacja ze środowiskiem. Wynika to z faktu, że w rzeczywistości mimo posiadania planów i pewnego wyobrażenia trudno przewidzieć jacy inwestorzy z i jakiej branży zdecydują się ostatecznie w niej zainwestować a co za tym idzie trudno też przewidzieć czy przyszłym środowiskowy profil struktury działalności w strefie będzie nosił charakter przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisku w rozumieniu przepisów ochrony środowiska [10].

W literaturze przedmiotu podaje się, iż generalnie skutki oddziaływania człowieka na środowisko klasyfikowane są ze względu na ich zasięg przestrzenny, czas ich trwania, częstotliwość, skalę i charakter [8]. Mogą być one potencjalnym zagrożeniem dla człowieka, dlatego tak ważne jest aby jednostka, która zarządza utworzeniem SSE i ich podstref w postaci SAG skutecznie przeanalizowała wszystkie aspekty związane z ich powstaniem. Istotne jest, aby członkowie tej jednostki

posiadali szeroką wiedzę w zakresie między innymi: ekonomii, gospodarowania gruntami, inżynierii technicznej, czy ekologii.

Powstawanie SSE i SAG niesie ze sobą ryzyko ekologiczne w postaci [9]:

- wprowadzania gazów i pyłów do powietrza,
- wytwarzania odpadów,
- wprowadzania ścieków do wód bądź do ziemi,
- wykorzystywania zasobów środowiska,
- zanieczyszczania gleb bądź ziemi,
- niekorzystnego przekształcenia naturalnego ukształtowania terenu,
- emitowania hałasu,
- emitowania pól elektromagnetycznych,
- wystąpienia poważnej awarii.

Aby zwiększyć ekologiczność przedsięwzięcia jednostki tworzące powinny wprowadzać rozwiązania proekologiczne w obszarach SAG poprzez tworzenie obiektów ochrony środowiska takich jak: zakłady unieszkodliwiania odpadów, oczyszczalnie ścieków, czy niskoemisyjną energetykę [6].

Działalność stref niezaprzeczalnie wiąże się z zanieczyszczaniem środowiska, natomiast ważnym elementem jest kontrolowanie tego w jakim stopniu niosą one zagrożenie dla przyrody i podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie ich negatywnych skutków. Na terenie obszarów SAG w Polsce nie odnotowano dotąd żadnych zdarzeń o charakterze nadzwyczajnego zagrożenia dla środowiska. Wiele z firm działających na tych terenach deklaruje prowadzenie działalności proekologicznej, co często jest skutkiem propagowania proekologicznych zachowań przez jednostki zarządzające strefami. Większość z deklarowanych ekologicznych zachowań ogranicza się przede wszystkim do segregacji odpadów, natomiast przedsiębiorstwa mają zamiar rozszerzać swoją działalność ekologiczną [6]. Jednocześnie z analizy zapisów umieszczonych na stornach internetowych poszczególnych SSE wynika, iż ich „globalne oddziaływanie na środowisko” jako całości nie stanowi przedmiotu przygotowywanych przez nie raportów i jest trudne do ustalenia. Wymagałoby podjęcia starań w celu pozyskania materiału empirycznego od firm funkcjonujących w poszczególnych strefach i ich podstrefach. Wskazuje to na istnienie pewnej istotnej luki badawczej w tym zakresie która z uwagi na intensywność rozwoju tych obszarów oraz strukturę firm które je tworzą stanowić może istotną przesłankę do podjęcia poszerzonych badań w tym zakresie.

### 11.5 PODSUMOWANIE

Strefy ekonomiczne, poza tym, że spełniają potrzeby inwestorów przynoszą także znaczące korzyści finansowe dla lokalnego systemu gospodarczego. Odzwierciedleniem tej sytuacji jest obserwowany rozkwit przedsiębiorczości i stan infrastruktury lokalnej na obszarach w których one funkcjonują. Właściwe przygotowania terenu, ulgi podatkowe, wsparcie inwestorów, lokalizacja miejsc z dostępem do odpowiedniego zaplecza, mająca ułatwić przebieg inwestycji, a także sprzyjająca atmosfera społeczno-kulturowa to niewątpliwe korzyści płynące z ich

tworzenia. Natężone inwestycje mają także pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy całego kraju, przyczyniają się do spadku bezrobocia oraz pomagając poprawić konkurencyjność polskich towarów i usług. Pomimo pozytywnego wpływu stref ekonomicznych na lokalną jak i krajową gospodarkę, ich powstawanie wiąże się również z negatywnym wpływem na środowisko. Ryzyko ekologiczne, spowodowane wprowadzaniem gazów i pyłów do powietrza, wytwarzaniem odpadów i ścieków, znaczącym korzystaniem z zasobów środowiska, emitowaniem hałasu czy zagrożeniem w postaci awarii jest tym większe, im więcej tworzy się stref i im większy areał one zajmują. Szczególne znaczenie w kształtowaniu się relacji tych obszarów z otaczającym środowiskiem może mieć fakt koncentracji wielu zakładów produkcyjnych na stosunkowo niewielkim obszarze. Do tej pory brak jednak kompleksowych badań na ten temat. Warto podkreślić, że szczegółowe, kwantyfikowalne i kwalifikowalne poznanie „skutków ekologicznych” funkcjonowania tych obszarów wymagałoby pogłębionych analiz poszczególnych podmiotów gospodarczych je tworzących. Albowiem obecna systemowa organizacja funkcjonowania stref nie nakłada obowiązku składania przez działające w nich firmy raportów ekologicznych z funkcjonowania dla zarządzającym tymi obszarami. Stąd wprowadzenie przepisów regulujących to kwestię i tworzących taki wymóg mogło by znacząco ułatwić wypełnienie tej niewątpliwej „luki badawczej”. Oprócz tych ewentualnych zmian systemowych ważne jest aby to jednostki tworzące strefę, nieustannie dążyły do minimalizacji negatywnego oddziaływania na środowisko, a „dobro ekologiczne” uznawały za najwyższą wartość, tak by skutecznie unikać zdarzeń o charakterze nadzwyczajnego zagrożenia dla środowiska. Dążyć do tego powinni zarówno inwestorzy, zarządzający strefą jak i przedstawiciele lokalnej władzy, pamiętając o tym, że troska o środowisko naturalne nie powinna zostać „przesłonięta” wyłącznie przez pryzmat korzyści ekonomicznych. Zaś podstawowym wyznacznikiem ich rozwoju powinna być chęć implementacji założeń rozwoju zrównoważonego do codziennej praktyki funkcjonowania tych obszarów.

## LITERATURA

1. W. Biernacki, J. Działek, R. Guzik, K. Gwosdz, A. Kołoś. „Ocena wpływu projektów realizowanych w ramach osi priorytetowej 4. MRPO „Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego” Raport Końcowy. Centrum Studiów Regionalnych UniRegio. Kraków 2011. Pobrano z: <http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/>
2. Colliers International „Potencjał inwestycyjny. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 2016.” Pobrano z: [http://www.colliers.com/pl-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers\\_Raport\\_Specjalne\\_Strefy\\_Ekonomiczne\\_PL.pdf](http://www.colliers.com/pl-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Raport_Specjalne_Strefy_Ekonomiczne_PL.pdf)
3. A. Grycuk. „Klasy jako instrument polityki regionalnej.” *„Infos” Biuro Analiz Sejmowych* nr 13(83), Warszawa 2010.
4. J. Kudelko. „Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce jako instrumentu polityki regionalnej”, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* nr 709, Kraków 2006, s.42

5. D. Lebedzińska. „Specjalne strefy ekonomiczne – bilans zysków i strat.” *Prawo Pomocy Publicznej*, nr 8, 2010.
6. Małopolskie Obserwatorium Gospodarki. *Zarządzanie Strefami Aktywności Gospodarczej. Podręcznik dobrych praktyk*, Kraków, 2015.
7. W. Nelec, A. Prusek. „Funkcje państwa i specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w zakresie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.” *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 2006.
8. Prognoza oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Chobot–część A, gmina Halinów, Warszawa, 2014.
9. Prognoza oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu bocheńskiej strefy aktywności gospodarczej w Bochni, Warszawa 2013.
10. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko
11. J. Stanienda. „Determinanty rozwoju stref aktywności gospodarczej.” *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie* nr 1(17), 2011. Pobrano z: <http://zn.mwse.edu.pl/jolanta-stanienda-determinanty-rozwoju-stref-aktywnosci-gospodarczej>
12. B. Wojtyra. „Strefy aktywności gospodarczej w teoriach rozwoju lokalnego.” *Biuletyn Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 28 (2014), Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza Poznań 2014.

Data przesłania artykułu do Redakcji: 02.2017

Data akceptacji artykułu przez Redakcję: 04.2017

**dr inż. Leszek Kaźmierczak-Piwko**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
e-mail: l.kazmierczak@wez.uz.zgoa.pl

**mgr Piotr Dubicki**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
dubickip@wp.pl

**lic. Mateusz Budynek**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
e-mail: mateusz.budynek@wp.pl

**lic. Elżbieta Celińska**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
e-mail: elaa.celinska@gmail.com

**lic. Monika Kozak**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
e-mail: monika.a.kozak@o2.pl

**lic. Joanna Ratajczak**

Uniwersytet Zielonogórski,  
Wydział Ekonomii i Zarządzania,  
ul. Licealna 9, 65-417 Zielona Góra, Polska  
e-mail: joanna.ratajczak1994@gamil.com



## EKOLOGICZNE KOSZTY ROZWOJU SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH I STREF AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE

**Streszczenie:** Artykuł podejmuje problematykę środowiskowych kosztów rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych SSE oraz Stref Aktywności Gospodarczej SAG w Polsce. Autorzy przedstawiając genezę tych obszarów, ich postępujący rozwój oraz stan obecny koncentrują się na określeniu możliwości analizy „ekologicznych efektów zewnętrznych” związanych z ich funkcjonowaniem. Ponadto ukazują oni specyfikę i wybrane uwarunkowania prawne funkcjonowania tych obszarów. Jednocześnie przedstawiają syntetyczne propozycje działań systemowych, zmierzających do ułatwienia procesu analizy tych bardzo ważnych z punktu widzenia skutecznego prowadzenia „polityki zrównoważonego rozwoju” aspektów.

**Słowa kluczowe:** rozwój zrównoważony, strefy aktywności gospodarczej, ekologiczne efekty zewnętrzne.

## ECOLOGICAL COSTS OF THE DEVELOPMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES AND ECONOMIC ACTIVITY ZONES IN POLAND

**Abstract:** The paper discusses the issue of environmental costs of the development of Special Economic Zones (SEZ) and Economic Activity Zones (EAZ) in Poland. The authors present the origins of the zones and their progressive development as well as their current status and focus on the analysis of 'external ecological effects' related to their functioning. Furthermore, they demonstrate the specific nature and legal conditions of the functioning of the zones. At the same time they present synthetic proposals of system actions facilitating the process of the analysis of these significant aspects of efficient implementation of the 'policy of sustainable development'.

**Key words:** Economic Activity Zones, Special Economic Zones, external ecological effects, analysis of the results of the development policy