

*dr hab. Iwona Kowalska*

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

## **Projekty przeciwdziałania zadłużeniu publicznemu wynikającemu z depopulacji**

### WSTĘP

Depopulacja jest zjawiskiem, które coraz częściej jest przez demografów odnotowywane w Europie. W wielu obszarach naszego kontynentu zmienia się podejście władz lokalnych do rozwoju obszarów zagrożonych depopulacją. Zmiana polityki dotyczy kluczowych aspektów życia społecznego, działalności gospodarczej i kształtowania usług publicznych. Jest to niezbędne, gdyż wyludnianie się poszczególnych obszarów prowadzi do całej sekwencji negatywnych zmian i związanych z tym konfliktów [por. Lanzieri, 2007; Wiland, 2012]. To właśnie zmiany demograficzne, a nie krótkookresowe spadki aktywności gospodarczej, są powodem rosnącego długu publicznego poszczególnych państw. W raporcie *Global Economic Outlook* podkreślono np., że, aby wyhamować wzrost długu publicznego, konieczne jest rozpoczęcie reform strukturalnych, które zapobiegną problemowi kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Firma doradcza Deloitte w najnowszej edycji cytowanego raportu przytacza dane agencji *Standard & Poor's*, która oceniła, że w 49 rozwiniętych i rozwijających się krajach koszty związane z postępującym starzeniem się społeczeństwa będą bardzo duże, a dług publiczny wzrośnie z obecnych 40% PKB do 245% w 2050 r. Największy wzrost będzie dotyczył krajów rozwiniętych i wyniesie nawet 300% PKB, a w przypadku Niemiec i Stanów Zjednoczonych dług publiczny może w 2050 r. osiągnąć wartość aż 400% PKB.

Postępującemu starzeniu się społeczeństwa towarzyszy mały przyrost naturalny lub całkowity jego brak. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie na Opolszczyźnie. Województwo opolskie jest regionem, w którym depopulacja ma i będzie miała najostrzejszy przebieg w całej Polsce. W 2035 roku Opolszczyzna, według symulacji, będzie liczyć około 830 tysięcy osób. W opinii marszałka województwa opolskiego – Józefa Sebesty może to stanowić zagrożenie dla samodzielności województwa. Obecnie region zamieszkuje 984 tysięcy osób, a zatem odnotowano kolejny spadek liczby mieszkańców o 56 tys. w stosunku do ostatniego stanu spisowego. Złą sytuację demograficzną na Opolszczyźnie pogłębia fakt, że dzietność w województwie, czyli liczba dzieci przypa-

dających na matkę, wynosi poniżej 1,2 dziecka. Jest to jeden z najniższych wskaźników na świecie. Ponadto depopulacja jest związana z wyjazdem 150-200 tys. osób za granicę. Jest to efektem braku pracy w regionie. Demografowie wskazują także, że od kilku lat na Opolszczyźnie dramatycznie zwiększa się liczba osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem (żyją tylko dzięki zasiłkom, emeryturom, rentom). Do 2030 roku liczba ta wzrośnie tak dramatycznie, że będzie dotyczyć prawie co trzeciego mieszkańca regionu.

Państwo polskie musi brać pod uwagę długoterminowe wyzwania stwarzane przez zmiany demograficzne. To oznacza, że problem niskiej dzietności oraz odpływów migracyjnych ludności wymaga podjęcia szeregu inicjatyw wspierających rodzinę – preferujących wielodzietność, ułatwiających godzenie ról zawodowych i rodzinnych oraz zwiększających atrakcyjność i stabilność miejsc pracy. Właśnie w odpowiedzi na to zapotrzebowanie został przygotowany projekt uczynienia z Opolszczyzny specjalnej strefy demograficznej (SSD). Celem artykułu jest przedstawienie idei tego przedsięwzięcia, a także próba konfrontacji jej wdrożenia z uwzględnieniem ram finansowo-prawnych specjalnej strefy ekonomicznej (SSE). W artykule starano się zweryfikować hipotezę, że ustanowienie SSE w sensie prawno-finansowym jest łatwiejszym rozwiązaniem przeciwdziałania depopulacji niż tworzenie SSD.

#### SPECJALNA STREFA DEMOGRAFICZNA – PROJEKT ZAPOBIEGANIA DEPOPULACJI

Sejmik Województwa Opolskiego stojąc na stanowisku, iż przeciwdziałanie bardzo negatywnym trendom demograficznym stanowi jedno z kluczowych wyzwań, przed którymi stanęło województwo opolskie, podjął uchwałę w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie poparcia inicjatywy przygotowania programu „Specjalnej Strefy Demograficznej” jako pakietu rozwiązań dla przeciwdziałania depopulacji w województwie opolskim [Uchwała nr XIX/262/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 czerwca 2012 r.]. Uchwała rezolucji była możliwa na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa [DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.] oraz § 20 ust. 1 Statutu Województwa Opolskiego [Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2005 r. nr 57, poz. 1670 ze zm.]. Rezolucję przekazano:

- Prezydentowi RP,
- przedstawicielom Rady Ministrów (Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom: Rozwoju Regionalnego, Finansów, Gospodarki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Administracji i Cyfryzacji),
- Rządowej Radzie Ludnościowej jako organowi doradczemu Prezesa Rady Ministrów,

- marszałkom: Sejmu i Senatu RP,
- posłom i senatorom z województwa opolskiego,
- wojewodzie opolskiemu,
- przedstawicielom władz samorządowych na szczeblu powiatu i gmin województwa opolskiego,
- mieszkańcom województwa opolskiego.

Celem Programu „Specjalnej Strefy Demograficznej” powinno być przeciwdziałanie dalszemu wyludnianiu województwa opolskiego i systematyczna odbudowa jego potencjału ludnościowego poprzez poprawę warunków życia w regionie. Taki cel Programu może być osiągnięty m.in. poprzez:

- zwiększenie liczby i atrakcyjności miejsc pracy w regionie,
- zapewnienie stabilności zatrudnienia dla młodych rodziców (zwłaszcza kobiet),
- stworzenie warunków dla remigracji,
- dostosowanie struktury kształcenia do wymogów rynku pracy,
- poprawę dostępności do mieszkań dla młodych osób,
- poprawę dostępności do usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci do wieku szkolnego,
- poprawę dostępności do usług opiekuńczych i zdrowotnych dla osób starszych.

Dlatego też projekt składa się z czterech elementów:

1. Pakiet żłobkowo-przedszkolny: ma zapewnić powszechny dostęp do żłobków i przedszkoli według zasady – im więcej dzieci, tym niższe opłaty dla rodziny (trzecie dziecko miałyby mieć opiekę darmową). Ale na wysokość opłat miałyby też wpływ dochód w rodzinie, czyli im większy dochód, tym wyższe opłaty.
2. Pakiet edukacja i rynek pracy: jego celem byłoby dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, by szkoły i uczelnie w regionie przestały promować bezrobotnych. Opolszczyzna ma 11 tys. absolwentów uczelni wyższych i 6 tys. szkół średnich i zawodowych. Gospodarka regionu nie jest aktualnie w stanie zapewnić im miejsca pracy.
3. Pakiet zachód słońca: miałyby być skierowany do osób starszych. Najistotniejszym jego elementem miałyby być domy opieki społecznej, także prywatne. Dawałyby one opiekę starszym, a opiekunom pracę (obecnie wiele osób podejmuje pracę w tym samym sektorze, jednak wyjeżdżając za granicę).
4. Pakiet bezpieczna praca: zakłada m.in. gwarancje dla kobiet powrotu do pracy na to samo stanowisko po urlopie macierzyńskim czy wychowawczym. Problemem pozostaje jednak brak odpowiednich zachęt dla pracodawców w tym zakresie.

„Specjalna Strefa Demograficzna” ma stanowić obszar objęty specjalnym programem działań na wzór istniejących już specjalnych stref ekonomicznych – stworzonych przez państwo i wspierających rozwój gospodarki. Dlatego też Sejmik Województwa Opolskiego uznał za konieczne podjęcie wieloaspektowych działań, wspieranych przez stronę rządową, mających na celu odbudowę utraconego kapitału ludnościowego i przeciwdziałanie dalszym, niekorzystnym zmianom. Sejmik Województwa Opolskiego stoi też na stanowisku, że realiza-

cja kompleksowego programu „Specjalnej Strefy Demograficznej” – jako Programu Pilotażowego w skali kraju – wymaga osadzenia programu w nowych, adekwatnych uwarunkowaniach prawnych na wzór ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Na szczególną uwagę zasługują regulacje prawne dotyczące m.in.: polityki prorodzinnej, podatkowej i mieszkaniowej. Sejmik Województwa Opolskiego stoi na stanowisku, że realizację polityki prorodzinnej w nowym, bardziej efektywnym wymiarze, na wszystkich szczeblach władzy, musi poprzedzić szereg zmian legislacyjnych i organizacyjnych. Zmianom tym towarzyszyć powinno kształtowanie odpowiedniej świadomości społecznej. Finansowanie zaś działań oraz inicjatyw prorodzinnych należy traktować jako inwestycję warunkującą obecne i przyszłe miejsce Polski w przestrzeni europejskiej i światowej.

Zmiany demograficzne, jakich doświadcza województwo opolskie bezpośrednio wpływają na obecną i przyszłą kondycję społeczno-gospodarczą regionu, a tym samym na jego pozycję w przestrzeni krajowej i europejskiej. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań przeprowadzony w 2011 r. wskazał, że spadek liczby ludności wystąpił w większości regionów, czemu towarzyszył dodatkowo proces starzenia się ludności. Zjawisko depopulacji miało różne natężenie w poszczególnych województwach, ale szczególnie niekorzystne było w województwie opolskim. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w latach 2002–2011 liczba mieszkańców województwa opolskiego zmniejszyła się o około 7%, najwięcej spośród wszystkich województw (w kraju wzrost o 0,7%). Na tak niekorzystny bilans wpłynął zarówno ujemny przyrost naturalny, jak i ujemne saldo migracji.

Do podstawowych czynników wpływających na tak niekorzystną sytuację demograficzną województwa opolskiego, wyrażającą się niską dzietnością i odpływem migracyjnym, zaliczyć należy:

- niewystarczającą liczbę i jakość miejsc pracy w regionie,
- niewystarczającą stabilność miejsc pracy, w tym dla kobiet,
- niedostosowanie struktury kształcenia do wymogów rynku pracy,
- utrudniony dostęp do mieszkań, szczególnie dla młodych osób,
- niewystarczający dostęp do usług opiekuńczo-wychowawczych,
- utrudniony dostęp do usług medyczno-opiekuńczych dla osób starszych.

Zaprezentowana koncepcja stanowi krok w stronę zmiany myślenia o polityce społecznej. Opolszczyzna jest pierwszym regionem w Polsce, który stara się zapobiec demograficznej katastrofie. Należy także docenić fakt, iż planowane działania są wieloaspektowe i sprowadzać się będą do podwyższania standardu życia rodziny, gdyż ludzie decydują się na posiadanie dziecka w momencie, kiedy mają stabilną sytuację zawodową.

Projekt Specjalnej Strefy Demograficznej zakłada też, że małżeństwa bezdzietne i te z dziećmi płaciłyby zupełnie inne stawki podatku od dochodów osobistych, na wzór francuski. Wówczas dochód rodziny dzieliłby się przez liczbę osób w rodzinie i od tak uzyskanej kwoty stosowany dopiero byłby próg podat-

kowy. Realizacja tego założenia wymagałaby oddzielnej ustawy, która zakładałaby, że region opolski jest pod tym względem uprzywilejowany. Trwają prace i analizy czy rozwiązanie to byłoby zgodne z konstytucją RP.

W przypadku stwierdzenia zgodności projektu SSD z konstytucją RP pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia dość istotnej wagi – wskazanie źródeł finansowania Specjalnej Strefy Demograficznej. Ze wstępnych wypowiedzi przedstawicieli władz samorządowych województwa opolskiego wynika, iż na realizację SSD nie przewiduje się środków z budżetu województwa, a środki z nowego unijnego budżetu na lata 2014–2020. Gdyby zatem kontynuacja Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zakładała realizację prospołecznych programów pilotażowych to wówczas można byłoby aplikować o te środki. Tu trzeba jednak wyraźnie podkreślić słabe strony tego rozwiązania:

1. Alokacja dla Polski na lata 2014–2020 nie jest jeszcze podana do publicznej wiadomości, a tym bardziej szczegółowe informacje dotyczące wysokości koperty finansowej dla poszczególnych funduszy strukturalnych. Zatem czy i w jakiej wysokości będą dostępne dla samorządów środki unijne będzie wiadomo stosunkowo późno uwzględniając pilność zareagowania na problemy depopulacji w województwie opolskim.
2. W przypadku rozpisania konkursu, którego cel byłby zbieżny z zakresem implementacji SSD, zawsze występuje ryzyko braku rekomendacji wniosku do dofinansowania w ocenie ekspertów. Zamyka to wówczas drogę do pozyskania środków unijnych.
3. Warto też pamiętać, że polityka UE zmierza do odejścia od bezzwrotnego transferu środków na rzecz zwrotnej formy wsparcia beneficjenta.

Drugim potencjalnym źródłem finansowania wdrożenia SSD mogłyby być środki jednostek samorządu terytorialnego (JST) na szczeblu gminy i powiatu. Ale i to rozwiązanie nie jest wolne od wad:

1. Zróżnicowanie dochodów własnych, w stosunku do których JST posiadają władztwo finansowe, zawsze będzie sprzyjało braku osiągnięcia szybkiego konsensusu co do wysokości potencjalnego wsparcia budżetowego dla SSD.
2. Od roku 2014 wchodzi w życie zapis ustawy o finansach publicznych z 2009 r. wprowadzający indywidualny wskaźnik zadłużenia dla JST. Jego przekroczenie oznacza brak uchwalenia budżetu, a zatem nawet brak możliwości wykonywania zadań obligatoryjnych, do katalogu których SSD nie należy.
3. Istnieje konieczność uzyskania poparcia dla projektu SSE przez tę część społeczności lokalnej, która jest w wieku umożliwiającym prokreację. Natomiast w sprawach ważnych dla samorządu nierzadko głos wiodący mają mieszkańcy, których akurat dany problem nie dotyczy (czyli w tym przypadku są to np. seniorzy).

Reasumując, dla osiągnięcia postawionych celów SSD należałoby jednak poszukiwać środków finansowych dla województwa opolskiego w budżecie państwa, co przy dających się zaobserwować w roku 2012 oznakach spadku wzrostu gospodarczego może być trudne do przeforsowania parlamentarnego.

## SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA – PROJEKT ZAPOBIEGANIA DEPOPULACJI

Innym rozwiązaniem problemu wyludnienia województwa opolskiego może być propozycja objęcia całego województwa specjalną strefą ekonomiczną (SSE), co skutkować powinno utworzeniem nowych miejsc pracy, a zatem wzrostem stabilności ekonomicznej gospodarstw domowych, co z kolei sprzyjać powinno podejmowaniu decyzji o urodzeniu dziecka. Koncepcja wprowadzenia SSE ma tę przewagę nad propozycją utworzenia Specjalnej Strefy Demograficznej, że jest to rozwiązanie już przetestowane w kraju (na obszarze Polski działa 14 stref, w tym najstarsza SSE została utworzona w 1995 r.) i realizowane jest w ramach uchwalonego stanu prawnego<sup>1</sup>.

Specjalna strefa ekonomiczna, jako wydzielona część terytorium kraju, w której działalność gospodarcza może być prowadzona na preferencyjnych warunkach (tj. przedsiębiorstwom, które uzyskały zezwolenie na działalność w strefie przysługuje pomoc publiczna w formie zwolnienia podatkowego) naturalnie sprzyja procesowi dynamizowania rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów Polski. Zostało to także podkreślone przez ustawodawcę w art. 3 ustawy o SSE. „Strefa może być ustanowiona w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez:

- 1) rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej,
- 2) rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej,
- 3) rozwój eksportu,
- 4) zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,
- 5) zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,
- 6) tworzenie nowych miejsc pracy,
- 7) zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej”.

Także proceduralnie utworzenie SSE jest procesem o dość przewidywalnym przebiegu, bowiem Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, ustanawia strefę w drodze rozporządzenia. Wcześniej minister właściwy do spraw gospodarki przedstawia wniosek o utworzenie SSE po uzyskaniu opinii zarządu województwa oraz zgody rady gminy właściwej ze względu na położenie strefy. Do wniosku dołącza się analizę przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych ustanowienia strefy. Następnie biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia zgodności udzielonej pomocy z prawem Unii Europejskiej Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia:

---

<sup>1</sup> SSE działają na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych – tj. DzU z 2007 r., nr 42, poz. 274.

- 1) przedmioty działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawane zezwolenie,
- 2) maksymalną wielkość pomocy publicznej, którą można udzielić przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia,
- 3) warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia,
- 4) warunki uznawania wydatków za wydatki poniesione na inwestycję na terenie strefy, a także ich minimalną wysokość,
- 5) koszty inwestycji uwzględniane przy obliczaniu wielkości pomocy publicznej dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie,
- 6) sposób dyskontowania kosztów inwestycji i wielkości pomocy publicznej na dzień uzyskania zezwolenia.

Argumentem przemawiającym za objęciem województwa opolskiego SSE są także czytelne zapisy dotyczące udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Zezwolenie takie określa przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki dotyczące w szczególności:

- 1) zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy przez określony czas określonej liczby pracowników,
- 2) dokonania przez przedsiębiorcę na terenie strefy inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę,
- 3) terminu zakończenia inwestycji,
- 4) maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych inwestycji i dwuletnich kosztów kwalifikowanych pracy.

Zezwolenie może być udzielone, jeżeli podjęcie działalności na terenie strefy przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju strefy. W tym celu minister właściwy do spraw gospodarki zasięga opinii zarządzającego strefą przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. Sposób wyłonienia przedsiębiorców, którzy uzyskują zezwolenie, jest także regulowany zapisami ustawy o SSE, tzn. wybór ten następuje w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. A minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, sposób przeprowadzenia, zasady i warunki przetargu lub rokowań, a także kryteria oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie strefy (odrębnie w odniesieniu do każdej strefy, uwzględniając w szczególności stopień, w jakim wielkość, przedmiot i charakter ekonomiczny planowanych przez przedsiębiorcę przedsięwzięć gospodarczych na terenie strefy i warunków ich realizacji przyczynią się do osiągnięcia celów ustanowienia strefy określonych w planie rozwoju strefy). W celu zapewnienia ochrony realizacji

celów, dla których strefa została utworzona powstały zapisy określające przyczyny cofnięcia zezwolenia lub ograniczenia zakresu lub przedmiotu działalności przedsiębiorcy. Niemniej jednak zmiana zezwolenia nie może przykładowo dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia, określonego w zezwoleniu w dniu jego udzielenia, o więcej niż 20%. Zatem można stwierdzić, że ustawodawca przewidział mechanizmy prawne przy konstruowaniu SSE chroniące miejsca pracy. Ocena rynku pracy w ramach SSE jest zresztą jednym z obszarów sprawozdawczych rady ministrów przedstawianych sejmowi w zakresie realizacji ustawy o SSE.

Wzrostowi liczby miejsc pracy w województwie opolskim w projektowanej SSE służyłyby także zasady udzielania pomocy w strefie, które zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE<sup>2</sup>. Pomoc publiczna udzielana jest przedsiębiorcy w formie zwolnień podatkowych na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych [DzU z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.] albo na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 63a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [DzU z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.]. Pomoc regionalna jest udzielana z tytułu:

- 1) kosztów nowej inwestycji, której wielkość jest liczona jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą lub
- 2) tworzenia nowych miejsc pracy, której wielkość jest liczona jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników, obejmujących koszty pracy brutto tych pracowników, powiększone o składki obowiązkowe, takie jak składki na ubezpieczenie społeczne, ponoszone przez przedsiębiorcę od dnia zatrudnienia tych pracowników. Warunkiem udzielenia pomocy z tytułu nowej inwestycji<sup>3</sup> jest udział środków własnych przedsiębiorcy rozumianych jako środki, które nie zostały uzyskane w ramach udzielonej mu pomocy, wynoszących co najmniej 25% całkowitych kosztów kwalifikowanych inwestycji. Utworzenie z kolei 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. Nowo zatrudnionym pracownikiem jest

---

<sup>2</sup> DzU nr 232, poz. 1548 ze zm. Przepisy te są tożsame z przepisami Komisji Europejskiej zawartymi w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.

<sup>3</sup> W rozporządzeniu przez nową inwestycję rozumie się 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.



pracownik zatrudniony po dniu uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorcę, w związku z realizacją nowej inwestycji, jednak nie później niż w okresie 3 lat od zakończenia inwestycji, a każde miejsce pracy jest utrzymane przez okres co najmniej pięciu lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców – przez okres co najmniej trzech lat, licząc od dnia ich utworzenia. Liczba pracowników oznacza pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w okresie jednego roku wraz z pracownikami zatrudnionymi w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz pracownikami sezonowymi, w przeliczeniu na etaty w pełnym wymiarze czasu pracy.

Warto podkreślić, że dla uaktywnienia rynku pracy nie bez znaczenia jest fakt, iż województwo opolskie jest jednym z tych województw, którym przyznano najwyższy poziom maksymalnej intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej liczonej jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą i wynosi 50%. Małe i średnie przedsiębiorstwa mogą jeszcze liczyć na dodatkowe wsparcie w ramach SSE – maksymalna bowiem intensywność regionalnej pomocy inwestycyjnej udzielanej małym lub średnim przedsiębiorcom podwyższa się o 20 punktów procentowych brutto w przypadku małych przedsiębiorców oraz o 10 punktów procentowych brutto w przypadku średnich przedsiębiorców, w stosunku do maksymalnej intensywności określonej dla poszczególnych obszarów. Każdy potencjalny przedsiębiorca rozważający ubieganie się o wydanie zezwolenia na działalność gospodarczą w ramach SSE może zatem przeprowadzić kalkulację kosztów tego przedsięwzięcia w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy prawne. I tak w przypadku pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcy na realizację dużego projektu inwestycyjnego<sup>4</sup> maksymalną wielkość pomocy ustala się według wzoru:  $I = R \times (50 \text{ mln euro} + 0,5 \times B + 0,34 \times C)$ ,

gdzie:

- I – maksymalna wartość pomocy dla dużego projektu inwestycyjnego,
- R – intensywność pomocy dla obszaru lokalizacji inwestycji,
- B – wielkość kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą powyżej równowartości 50 mln euro i nieprzekraczającą równowartości 100 mln euro,
- C – wielkość kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą przekraczającą równowartość 100 mln euro.

Z góry także jest określony katalog wydatków kwalifikujących się do objęcia pomocą. Są to koszty inwestycji, pomniejszone o naliczony podatek od towarów i usług oraz o podatek akcyzowy, poniesione na terenie strefy w trakcie obowiązywania zezwolenia, będące:

---

<sup>4</sup> Przez duży projekt inwestycyjny rozumie się nową inwestycję podjętą w okresie 3 lat przez jednego lub kilku przedsiębiorców, w przypadku której środki trwale są połączone ze sobą 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 na podstawie cen i kursu wymiany z dnia udzielenia zezwolenia.

- 1) ceną nabycia gruntów lub prawa ich użytkowania wieczystego,
- 2) ceną nabycia albo kosztem wytworzenia we własnym zakresie środków trwałych, pod warunkiem zaliczenia ich do składników majątku podatnika;
- 3) kosztem rozbudowy lub modernizacji istniejących środków trwałych,
- 4) ceną nabycia wartości niematerialnych i prawnych związanych z transferem technologii przez nabycie praw patentowych, licencji, *know-how* lub nieopatentowanej wiedzy technicznej,
- 5) kosztem związanym z najmem lub dzierżawą gruntów, budynków i budowli – pod warunkiem, że okres najmu lub dzierżawy trwa co najmniej pięć lat, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców – co najmniej trzy lata, licząc od przewidywanego terminu zakończenia nowej inwestycji,
- 6) ceną nabycia aktywów innych niż grunty, budynki i budowle objęte najmem lub dzierżawą, w przypadku gdy najem lub dzierżawa ma postać leasingu finansowego oraz obejmuje zobowiązanie do nabycia aktywów z dniem upływu okresu najmu lub dzierżawy.

Dobrym prognostykiem dla wprowadzenia SSE mogą być także wnioski sformułowane w treści informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych za 2011 r. Wynika z nich bowiem, że w 2011 r. w stosunku do 2012 r. nastąpił wzrost miejsc pracy o 16,79 tys., tj. o 7,5%. Ponadto z przeprowadzonej symulacji dotyczącej możliwego wzrostu bezrobocia w 168 analizowanych powiatach, w których funkcjonują przedsiębiorcy strefowi, wynika, że przy braku tego instrumentu w 11 powiatach stopa bezrobocia zwiększyłaby się z 9 do 20 punktów procentowych, w 33 powiatach z 3 do 9 punktów procentowych, natomiast w powiecie mieleckim gdyby nie było strefy mieleckiej stopa bezrobocia na koniec 2011 r. wynosiłaby aż ponad 32 punkty procentowe. Także dodatni bilans korzyści dla budżetu państwa i JST w wysokości 258 mln zł przemawia na korzyść wprowadzenia SSE<sup>5</sup>.

Jedynym mankamentem, o którym trzeba byłoby pamiętać przy wprowadzeniu SSE dla całego województwa opolskiego, to konieczność dokonania zmian granic istniejących już specjalnych stref ekonomicznych, gdyż część woj. opolskiego już jest włączona do katowickiej i wałbrzyskiej SSE oraz SSE Starachowice.

## PODSUMOWANIE

Wdrażanie projektów przeciwdziałania zadłużeniu publicznemu wynikającemu z depopulacji to początek zmiany myślenia polityków na temat polityki społecznej w Polsce. Jeśli program SSD sprawdziłby się, to mogłyby skorzystać

---

<sup>5</sup> W latach 2007–2010 koszty w postaci utraconych wpływów z podatków CIT od przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami wyniosły łącznie 4 913 mln zł, natomiast wpływy tylko z tytułu zatrudniania pracowników 8 171 mln zł.

z niego inne województwa. Jeżeli jednak pomysł jego implementacji by się nie powiódł, to byłby to sygnał konieczności przygotowania społeczeństwa do pogodzenia się ze skutkami depopulacji ze wszystkimi tego konsekwencjami. Przy takim scenariuszu alternatywą mogłoby być jedynie poszerzenie SSE.

## LITERATURA

- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2011* (druk sejmowy nr 446).
- Lanzieri G., 2007, *Long-term population projections at regional level. Statistics in focus*, "Population and social conditions", No. 28/2007, European Commission.
- Raport – Planowanie rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej i Przemysłowej, Referat Strategii Rozwoju, Opole.
- Rocznik Statystyczny 2011*, 2011, GUS, Warszawa.
- Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce 2011 – [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl).
- Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce po 2020 – [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl).
- Wiland M., 2012, *Racjonalna polityka przestrzenna na obszarach wiejskich – rekomendacje dla gmin*, Opole, <http://www.opole.uw.gov.pl/pliki/files/M.Wiland.pdf>.

### Streszczenie

Według autorów raportu *Global Economic Outlook* to nie krótkookresowe spadki aktywności gospodarczej, ale zmiany demograficzne są powodem rosnącego długu publicznego w poszczególnych państwach. Aby wyhamować wzrost długu publicznego konieczne jest rozpoczęcie reform strukturalnych, które zapobiegą problemowi kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa i depopulacji. Państwo polskie musi także brać pod uwagę długoterminowe wyzwania stwarzane przez zmiany demograficzne. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie został przygotowany projekt uczynienia z Opolszczyzny Specjalnej Strefy Demograficznej. Celem artykułu jest przedstawienie idei tego przedsięwzięcia, a także próba konfrontacji jej wdrożenia z uwzględnieniem ram finansowo-prawnych SSE.

## Projects Aimed to Prevent Public Debt Implied by Population Decline

### Summary

According to the authors of "Global Economic Outlook" report, not short-term decrease in economic activity but demographical changes are to blame for the increasing public debt in various countries. In order to stop the increase in public debt, structural reforms are needed to avert problems connected to the graying of societies and population decline. Polish government should also take into account the long-term challenges that demographic changes are posing. As an answer to these needs, a project of making the region of Opole a special demographic zone has been launched. The aim of the paper is to present the idea of this project and to try to confront its implementation taking into account legal and financial frames of the special economic zone.