EUROREG
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
EUROPEJSKI INSTYTUT ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

POLSKIE SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE

praca zbiorowa
pod red. Elżbiety Kryńskiej

Scholar
WYDAWNICTWO NAUKOWE

Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty

Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty

praca zbiorowa pod red.

Elżbiety Kryńskiej



Wydawnictwo Naukowe
Scholar

Redaktor: *Jerzy Godula*

Korekta: *Iwonna Olszewska-Głowińska*

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*

Recenzja naukowa: prof. dr hab. *Tadeusz Mrzygłód*

Badania i publikacja finansowane przez Komitet Badań Naukowych w ramach projektu nr 1 H02C 032 15 „Regionalne i lokalne aspekty polityk sektorowych".

Publikacja dofinansowana przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

© Copyright by Authors, Warszawa 2000

ISBN 83-87367-95-8

Wydawnictwo Naukowe „Scholar",
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa,
tel./fax 828 93 91, 635 74 04 w. 218;
dział handlowy: 635 74 04 w. 219;
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN „Scholar" (*Stanisław Beczek*).
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

SPIS TREŚCI

Grzegorz Gorzelak
PRZEDMOWA 9

Elżbieta Kryńska
WPROWADZENIE 13

ROZDZIAŁ I

Agnieszka Bazydło, Maciej Smętkowski

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE – ŚWIATOWE ZRÓŻNICOWANIE INSTRUMENTU 17
1. Specjalne strefy ekonomiczne – wieloznaczność pojęcia 17
2. Specjalne strefy ekonomiczne na świecie 21
3. Specjalne strefy ekonomiczne a poziom rozwoju gospodarczego 23
   3.1. Kraje rozwijające się 24
      3.1.1. Cele 24
      3.1.2. Model 24
      3.1.3. Rodzaje działalności 25
      3.1.4. Warunki właściwego funkcjonowania 25
      3.1.5. Ocena funkcjonowania 26
      3.1.6. Przykłady funkcjonowania stref w krajach rozwijających się 26
      3.1.7. Główne słabości 28
   3.2. Kraje wysoko rozwinięte 28
      3.2.1. Cele 28
      3.2.2. Model 29
      3.2.3. Rodzaje działalności 29
      3.2.4. Przykłady funkcjonowania stref w krajach wysoko rozwiniętych 30
   3.3. Zarzuty przeciwko strefom 33
4. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce 34
   4.1. Uwarunkowania prawne 35
      4.1.1. Krajowe uwarunkowania prawne 35
      4.1.2. Międzynarodowe uwarunkowania prawne 39

4.2. Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce 43
4.2.1. Informacje ogólne 43
4.2.2. Klasyfikacja 44
4.2.3. Przewidywane efekty funkcjonowania stref 45
4.2.4. Zróżnicowanie efektów działalności stref – ocena atrakcyjności 47
4.2.5. Ocena kosztów funkcjonowania stref 48
Bibliografia 54

ROZDZIAŁ II

AGNIESZKA BAZYDŁO

SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA EURO-PARK MIELEC .. 56
1. Koncepcja i założenia funkcjonowania strefy 56
2. Czynniki powołania strefy – sytuacja na lokalnym rynku pracy 57
3. Uwarunkowania prawne funkcjonowania strefy 61
4. Strategia funkcjonowania strefy 64
5. Efekty funkcjonowania strefy 66
5.1. Charakterystyka firm prowadzących działalność gospodarczą na obszarze strefy 68
5.2. Bezpośrednie efekty funkcjonowania strefy 71
6. Wyniki badań ankietowych 77
7. Wnioski 82
Bibliografia 83
Wykaz aktów prawnych 84

ROZDZIAŁ III

MACIEJ SMĘTKOWSKI

SUWALSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA 86
1. Przyczyny utworzenia strefy 86
1.1. Niekorzystne położenie 86
1.2. Niski poziom rozwoju gospodarczego 87
1.3. Niekorzystna struktura zatrudnienia 89
1.4. Słabo rozwinięty przemysł 89
1.5. Wysoka stopa bezrobocia 91
1.6. Potencjalny wpływ specjalnej strefy ekonomicznej na rozwój regionu 93
2. Warunki działania strefy 93
2.1. Informacja ogólna 93
2.2. Wydawanie zezwoleń i preferowane rodzaje działalności 96
2.3. Oferowane zachęty inwestycyjne 98
2.4. Plan rozwoju strefy 98
3. Podstawowe wskaźniki rozwoju strefy 99
3.1. Infrastruktura i zagospodarowanie powierzchni strefy 99

3.2. Zezwolenia ... 101
3.3. Deklarowane zatrudnienie i inwestycje ... 103
4. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna w świetle wyników badań ... 104
4.1. Podstawowe informacje o badanych podmiotach gospodarczych ... 104
4.2. Niekorzystne aspekty funkcjonowania strefy ... 106
4.3. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt ekonomiczny ... 107
4.4. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt społeczny ... 114
4.5. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt środowiskowy ... 119
4.6. Strefa w ocenie przedsiębiorców ... 120
4.7. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna a system finansów publicznych ... 121
Bibliografia ... 123

ROZDZIAŁ IV

Hanna Kosarczyn

KATOWICKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA ... 124
1. Powstanie strefy ... 124
2. Umocowanie prawne i plan rozwoju ... 126
3. Działanie strefy ... 127
4. Charakterystyka czterech podstref i efekty działalności ... 130
4.1. Podstrefa gliwicka ... 130
4.2. Podstrefa jastrzębsko-żorska ... 133
4.3. Podstrefa tyska ... 137
4.4. Podstrefa sosnowiecko-dąbrowska ... 138
5. Wyniki badań ankietowych – próba oceny funkcjonowania KSSE ... 141
Bibliografia ... 146

ROZDZIAŁ V

Wojciech Piątkowski

ŁÓDZKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA ... 148
1. Charakterystyka Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej ... 148
2. Lokalizacja przedsiębiorstwa w strefie ... 150
3. Przyczyny i cele powstania ŁSSE ... 152
3.1. Sytuacja na lokalnym rynku pracy ... 152
3.2. Cel powstania ... 154
4. Struktura przestrzenna strefy ... 157
5. Efekty działalności ... 160
6. Przedsiębiorstwa działające w strefie – wyniki badań ankietowych ... 164
Bibliografia ... 168
Wykaz aktów prawnych ... 169

ROZDZIAŁ VI

Elżbieta Kryńska

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W POLSCE – TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ 170
1. Syntetyczne wyniki badań w specjalnych strefach ekonomicznych . . . 170
2. Podstawowe wnioski 174
3. Skuteczność funkcjonowania 177
4. Polskie specjalne strefy ekonomiczne a integracja z Unią Europejską . 182
Bibliografia 186

PRZEDMOWA

Książka, którą oddajemy krytycznemu Czytelnikowi, jest pierwszą empiryczną, pogłębioną analizą specjalnych stref ekonomicznych funkcjonujących w Polsce. Jak wiadomo – co jest szeroko przedstawione w pracy – ten instrument polityki regionalnej, w Polsce uruchomiony niedawno, już od wielu lat w zasadzie został zaniechany w krajach wyżej rozwiniętych, jako stosunkowo nieskuteczny i zakłócający wolną konkurencję. To nasze opóźnienie względem praktyki innych krajów prowadzi do kontrowersji między Polską a Unią Europejską, która naszym specjalnym strefom przygląda się niezwykle uważnie i jednocześnie dość krytycznie.

Niezależnie jednak od zagadnień formalnych, na specjalne strefy ekonomiczne należy spojrzeć także od strony ich rzeczywistego znaczenia dla gospodarki w ogóle, w tym dla gospodarki regionalnej w szczególności. Na ile nakłady ponoszone na ich uruchomienie i funkcjonowanie faktycznie przyczyniają się do trwałej dynamizacji rozwoju regionów, w których są one ulokowane, i na ile prowadzą do zmian strukturalnych w tych regionach? Czy znaczenie stref wykracza poza doraźne poprawianie sytuacji na regionalnych rynkach pracy (jeżeli rzeczywiście ma miejsce), czy zwiększają one konkurencyjność polskiej gospodarki na rynkach światowych?

Zwróćmy uwagę, że specjalne strefy ekonomiczne zostały „wynalezione" w odmiennych od obecnych warunkach gospodarowania. Były one instrumentem stosowanym w gospodarce zasobochłonnej, w której inwestycje przemysłowe stanowiły podstawowy czynnik rozwoju gospodarczego, a ilościowe czynniki lokalizacji (dostępność surowców, energii, siły roboczej, masowego transportu itp.) odgrywały znacznie większą rolę niż czynniki jakościowe (a więc jakość zasobów pracy, niezawodność infrastruktury, zaplecze naukowo-badawcze, atrakcyjne warunki życia dla pracowników o najwyższych kwalifikacjach). Pamiętajmy również, że gospodarka wiedzochłonna, która dominuje obecnie w globalnym układzie konkurencyjnym, opiera się na zupełnie innych kierunkach produkcji, niż miało to

miejsce poprzednio; zaciera się różnica między produktem „materialnym" a usługą, maleje rola wyrobów prostych, a konkurencję trwale wygrywa się innowacją, nie zaś niskim kosztem produkcji.

Literatura dotycząca rozwoju regionalnego i lokalnego jednoznacznie wskazuje na fundamentalną zmianę, jaka zaszła w związku ze zmianą modelu gospodarki światowej w sposobach stymulowania gospodarki regionalnej i lokalnej przez władze publiczne. Miasto, region, a nawet państwo przestają być jednostkami subsydiującymi, a stają się podmiotami przedsiębiorczymi. Dzieje się tak dlatego, że uzyskanie dotacji, grantu inwestycyjnego lub otrzymywanie subsydiów nie zwiększa na trwałe konkurencyjności danego przedsiębiorstwa, a czasem prowadzi do pogłębiania się jego trudności w konkurencyjnym otoczeniu (wręcz klasycznym przykładem na potwierdzenie tej tezy są zakłady Rovera w Longbridge, pod groźbą zwiększenia bezrobocia uzyskujące stałe subsydia od rządu brytyjskiego, a wskutek tego nie restrukturyzujące się wystarczająco intensywnie, a więc chronicznie nieefektywne). „Przedsiębiorczość" władz publicznych przejawia się w dążeniach do stworzenia atrakcyjnych warunków dla mobilnego kapitału oraz dla przedsiębiorstw już istniejących na danym terenie oraz takich, które przyciągną nowy kapitał, a firmom już zlokalizowanym ułatwią szybki rozwój. Subsydia przestają być atrakcyjne, szczególnie dla firm o wysokim poziomie innowacyjności, dla nich bowiem najważniejszym czynnikiem rozwoju jest „klimat dla przedsiębiorczości" oraz bogata tkanka gospodarcza i instytucjonalna, nie zaś dotacja uzyskiwana w miejscu ogólnie nieatrakcyjnym.

Jeżeli spojrzymy na specjalne strefy ekonomiczne z tego punktu widzenia, to musimy uznać, że są one reliktem przeszłości. Jeżeli jeszcze zauważymy, że polskie strefy ekonomiczne są strefami „ślepymi", nie stawiającymi żadnych jakościowych wymagań przedsiębiorstwom dążącym do wejścia do strefy, nie starającymi się uzyskać ich wysokiego zaawansowania technologicznego, nie stymulującymi powstawania kompleksów gospodarczych wewnętrznie powiązanych więzami kooperacyjnymi i uruchamiających efekty synergiczne, to do celowości ich tworzenia i przydatności dla polskiej gospodarki musimy odnieść się bardzo krytycznie.

Jedynie kilka z utworzonych w Polsce stref funkcjonuje na większą skalę. Samo w sobie nie jest to niepokojące, wskazuje jedynie na fakt, iż tylko zwolnienia podatkowe nie wystarczają do przyciągnięcia kapitału do miejsc dla niego nieatrakcyjnych (długotrwałe doświad-
10 czenie światowe pokazuje, że nawet największe nakłady publiczne

nie zaszczepiają rozwoju tam, gdzie on sam nie ma ochoty się pojawić). Znacznie bardziej niepokojący jest fakt, iż w ramach regulacji dotyczących specjalnych stref ekonomicznych nie udało się utworzyć w Polsce żadnego parku technologicznego, nawet w tak zdawałoby się korzystnych lokalizacjach, jak w pobliżu Krakowa i Warszawy. Zamiast tego władze gospodarcze wyrażają wielkie uznanie dla budowy wokół strefy katowickiej kompleksu motoryzacyjnego, zapominając niestety, iż przemysł motoryzacyjny nie wytwarza, a tylko konsumuje innowacje powstałe gdzie indziej, przy tym Polsce przypadają do produkcji modele dość przestarzałe, w dodatku kompleks ten konkuruje w regionie katowickim o dobra coraz tam rzadsze – wykwalifikowaną siłę roboczą i czyste, lecz uzbrojone tereny, oraz że przyszłość tego kompleksu po ustaniu zachęt podatkowych stworzonych dzięki strefie nie jest oczywista.

Wnioski płynące z pogłębionej analizy materiału empirycznego, sformułowane przez Autorów z niezwykłą ostrożnością, nie prowadzą do tezy, iż specjalne strefy ekonomiczne należy w Polsce rozwijać. Przeciwnie, wnioski te skłaniają do znacznej powściągliwości w przyznawaniu kolejnych zwolnień podatkowych i skłaniają raczej do postulatu zahamowania uruchamiania stref istniejących dotychczas głównie na papierze. Tym samym wnioski te potwierdzają wątpliwości zgłaszane pod adresem polskich specjalnych stref ekonomicznych przez Komisję Europejską.

Warszawa, 9 maja 2000 r. *Grzegorz Gorzelak*

WPROWADZENIE

Specjalne strefy ekonomiczne są jednym z elementów polityki regionalnej prowadzonej w Polsce. Podstawowym celem ich tworzenia było przyciągnięcie kapitału dla aktywizacji gospodarczej wybranych obszarów. Jest to możliwe przede wszystkim ze względu na rozwiązania instytucjonalne obejmujące ulgi i zwolnienia podatkowe, stymulujące zagospodarowanie wybranych regionów kraju, a zwłaszcza tworzenie nowych miejsc pracy na lokalnych rynkach pracy, na których występują nadwyżki siły roboczej.

Celem nadrzędnym powołania specjalnej strefy ekonomicznej jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego danego obszaru. Cele podporządkowane wiążą się praktycznie zawsze ze zwiększaniem zatrudnienia, czyli poprawą sytuacji na rynku pracy.

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce funkcjonują już od kilku lat, co pozwala na podjęcie prób dokonania analizy realizacji założonych celów z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, społecznych i przestrzennych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników badań, których głównym celem była analiza porównawcza zamierzeń i rzeczywistych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Chodziło o odpowiedź na pytanie, czy strefy te są efektywnym instrumentem polityki regionalnej, istotnie wpływającym na poprawę zarówno systemu gospodarczego danego obszaru kraju, jak i sytuacji na lokalnym rynku pracy. W analizie obok aspektów o charakterze mezoekonomicznym uwzględniony został również kontekst makroekonomiczny, obejmujący wpływ specjalnych stref ekonomicznych na system finansów publicznych oraz ich implikacje dla krajowego rynku pracy.

Celowi głównemu badania podporządkowane zostały następujące analizy szczegółowe:

- wpływu specjalnych stref ekonomicznych na lokalny i regionalny popyt na pracę i sytuację na rynku pracy, z uwzględnieniem efektu tzw. biegu jałowego, efektu wypierania i efektu substytucji;

- powiązań z gospodarkami lokalnymi pod kątem rozpoznania zakresu i możliwości stymulacji lokalnych podmiotów gospodarczych przez firmy działające w specjalnych strefach ekonomicznych;
- zysków i strat ponoszonych przez system finansów publicznych z tytułu istnienia specjalnych stref ekonomicznych.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania stała się kwestia analiz różnych skutków funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych dla rozmiarów lokalnej aktywności gospodarczej i zatrudnienia. Przez analogię do wpływu programów rynku pracy na rozmiary zatrudnienia można mówić w tym przypadku o trzech różnych, możliwych w praktyce skutkach. Skutki te mogą mieć charakter neutralny, tzw. **biegu jałowego**, mającego miejsce wtedy, gdy pożądane zmiany (wzrost) nastąpiłyby niezależnie od istnienia strefy. Wówczas jej powołanie ocenić należałoby jako zbędne. Powołanie strefy może również wywołać niezamierzone skutki negatywne. Dzieje się tak w przypadku wystąpienia **efektów substytucji i wypierania. Efekt substytucji** występuje wtedy, gdy w rezultacie podjęcia działalności przez dany podmiot w strefie następuje likwidacja (lub znaczne ograniczenie) jego działalności na innym obszarze, a więc działalność w strefie zastępuje dotychczasową aktywność w innym regionie, wpływając tam na obniżenie aktywności gospodarczej i popytu na pracę. Efekt substytucji pojawia się, gdy koszty działalności w strefach są dla podmiotów gospodarczych niższe od kosztów ponoszonych w innych miejscach kraju. **Efekt wypierania** występuje zaś wtedy, gdy pomoc udzielona podmiotom w strefach, pozwalająca zmniejszyć koszty działalności gospodarczej, daje im taką przewagę konkurencyjną, że następuje wyparcie z rynku przedsiębiorstw zajmujących się działalnością o podobnym charakterze, a tym samym pozbawienie miejsc pracy zaangażowanych tam pracowników. Jak wykazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, z tych właśnie powodów **nigdy dokładnie nie da się ani przewidzieć, ani precyzyjnie oszacować rzeczywistych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych.**

Analiza porównawcza zamierzeń i rzeczywistych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce wymagała korzystania z różnych źródeł wiedzy. Dla autorów niniejszego opracowania w pierwszym rzędzie był to dorobek naukowy w tej dziedzinie, zwłaszcza zawarty w piśmiennictwie naukowym krajów dojrzałej gospodarki rynkowej, oraz wyniki dotychczasowych badań o zbliżonej tematyce. Potrzebne było również przestudiowanie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, ze szczególnym

uwzględnieniem obiektów objętych odrębnym badaniem. W tym celu wykorzystane zostały informacje udostępnione w strefach oraz uzyskane w urzędach centralnych. Dla scharakteryzowania zjawisk warunkujących utworzenie i funkcjonowanie stref wykorzystano dodatkowo materiały statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Krajowego Urzędu Pracy, urzędów pracy i innych instytucji.

Podstawowym źródłem wiedzy o zamierzeniach i rzeczywistych efektach funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych były wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w przedsiębiorstwach działających w strefach.

Z 17 specjalnych stref ekonomicznych ustanowionych w Polsce do 1999 r. badaniem objęte zostały: **Euro-Park Mielec, Suwalska SSE, Katowicka SSE oraz Łódzka SSE.**

W toku badań weryfikacji poddano trzy podstawowe hipotezy badawcze:

1. Korzystny wpływ specjalnych stref ekonomicznych na poprawę sytuacji na lokalnych i regionalnych rynkach pracy jest ograniczony ze względu na efekty tzw. biegu jałowego, wypierania i substytucji, powodujące, że efekt zatrudnieniowy netto jest mniejszy niż przyjmowany w zamierzeniach; nakładać się na to może również negatywny efekt na innych lokalnych i regionalnych rynkach pracy.
2. Powiązania między podmiotami działającymi w specjalnych strefach ekonomicznych a zlokalizowanymi w ich najbliższym otoczeniu są w istocie niewielkie i nie sprzyjają rozwojowi więzi kooperacyjnych, co w konsekwencji nie stymuluje rozwoju gospodarczego regionów.
3. Saldo rachunku zysków i strat systemu finansów publicznych jest ujemne.

Kwestionariusz ankietowy, wykorzystany w badaniach, dotyczył m.in. następujących zagadnień:

- przyczyn podjęcia działalności w strefie,
- miejsca i zakresu oraz zaprzestania (lub nie) działalności dotychczasowej,
- charakterystyk działania w strefie (wielkość zatrudnienia, wielkość inwestycji, wartość produkcji i ich zmiany),
- zakresu kooperacji z firmami lokalnymi i regionalnymi,
- źródeł rekrutacji kadr i sposobów powiązań z lokalnym rynkiem pracy,
- oceny jakości kadry,
- współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi,
- wykorzystywania środków automatyzacji procesów produkcyjnych i mediów elektronicznych,

- planów na najbliższe lata dotyczących m.in. produkcji, zatrudnienia, inwestycji i eksportu,
- ewentualnych trudności działania w strefie.

Skłonność do udzielania odpowiedzi na pytania w kwestionariuszu ankietowym w firmach, do których zgłaszali się ankieterzy, była różna – część przedsiębiorstw odmówiła udziału w badaniach. Różna również była liczebność zbiorowości potencjalnych respondentów, zależna przede wszystkim od stopnia zagospodarowania strefy. Stąd odmienny jest (ilościowo) materiał badawczy uzyskany w poszczególnych strefach. Pomimo tych niedostatków wydaje się, iż wyniki badań są wiarygodne, umożliwiające sformułowanie wniosków o charakterze uogólniającym.

Opracowanie składa się z sześciu rozdziałów.

W rozdziale pierwszym omówiono pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej oraz przedstawiono dotychczasowy rozwój stref na świecie, a także charakterystykę ich funkcjonowania w krajach rozwijających się, w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce. Dokonano również wstępnej oceny kosztów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce na podstawie bilansu strat i zysków w związku z ich istnieniem dla systemu finansów publicznych w latach 1996–1998.

Kolejne rozdziały poświęcone zostały badanym specjalnym strefom ekonomicznym. Podejmują one m.in. kwestie czynników ich powołania, koncepcji funkcjonowania, przesłanek lokalizacyjnych oraz dających się zidentyfikować efektów funkcjonowania. We wszystkich tych rozdziałach omówiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w przedsiębiorstwach działających w specjalnych strefach ekonomicznych oraz sformułowano wnioski z nich płynące, skonfrontowane z dotychczasową wiedzą istniejącą w zakresie podejmowanych zagadnień.

Wnioski o charakterze syntetycznym znajdują się w rozdziale szóstym.

Realizatorami badań byli młodzi adepci nauki, doktoranci Uniwersytetu Warszawskiego (Agnieszka Bazydło) i Uniwersytetu Łódzkiego (Wojciech Piątkowski) oraz magistranci Uniwersytetu Warszawskiego (Hanna Kosarczyn i Maciej Smętkowski).

Elżbieta Kryńska

ROZDZIAŁ I

AGNIESZKA BAZYDŁO
MACIEJ SMĘTKOWSKI

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE – ŚWIATOWE ZRÓŻNICOWANIE INSTRUMENTU

1. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE – WIELOZNACZNOŚĆ POJĘCIA

Pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej nie jest jednoznaczne. W ujęciu prawnym specjalna strefa ekonomiczna jest enklawą na terytorium państwa, gdzie nie mają zastosowania przepisy regulujące krajową działalność gospodarczą. Jest to specyficzna konstrukcja prawno-polityczna, która tworzona jest punktowo na podstawie przyjętych regulacji prawnych, stwarzająca dla rozwoju firm atrakcyjniejsze warunki niż panujące na zewnątrz strefy. W ujęciu ekonomicznym strefy stanowią instrument nieaktywnej polityki przemysłowej państwa. W sposób regulowany ustawą państwo ustanawia szczególne udogodnienia dla prowadzenia działalności handlowej lub/i produkcyjnej dla firm krajowych i zagranicznych w wybranej lokalizacji. Jest to więc forma pośredniej pomocy państwa dla przedsiębiorstw, a zarazem regionów. Jej istnienie, poprzez oddziaływanie na rozwój i racjonalne gospodarowanie na danym obszarze, wpływa na kondycję danego układu lokalnego i regionalnego. W szerszym ujęciu, strefa stanowi element gospodarki światowej, którego celem jest budowanie mechanizmów powiązań na rynku międzynarodowym poprzez system specjalnych bodźców ekonomicznych i finansowych (Korenik 1998).

W zależności od rodzaju zachęt inwestycyjnych stosowanych w strefach uprzywilejowanych, ustawodawstwa państw, wykorzystujących ten instrument polityki gospodarczej, różnie określają ich nazwę, funkcję oraz zasięg terytorialny, co prowadzi do dużego zamieszania terminologicznego. Publikacja *The challenge of free economic zones in Central and Eastern Europe* (UNCTC 1991)

podaje listę 23 terminów określających różnego typu strefy uprzywilejowane. Do grupy tej należą m.in.: bezcłowe strefy handlowe (*customs free zone*), eksportowe strefy przetwórcze (*export processing zone*), specjalne strefy ekonomiczne (*special economic zone*), wolne strefy produkcyjne (*free production zone*), strefy handlu zagranicznego (*foreign trade zone*).

Tworzenie uprzywilejowanych stref ma długą historię. Jako pierwsze specjalny status, polegający na zwolnieniu z opłat (głównie ceł i podatków) oraz przepisów obowiązujących poza ich terenem, oficjalnie uzyskały niektóre porty morskie (np. włoski port Reggio w 1547 r. oraz porty hanzeatyckie, m.in. Hamburg). W portach tych wyznaczone były obszary, gdzie towary mogły być przechowywane bez płacenia cła. Mogły być tam przepakowywane i następnie eksportowane. Działalność produkcyjna była zazwyczaj zabroniona. Główny nacisk kładziono na handel, przechowywanie towarów i dystrybucję (Durski 1991).

Pierwszą bezcłową strefą o charakterze produkcyjnym była strefa na Puerto Rico utworzona w 1951 r., ale bardziej znanym przykładem jest przemysłowa strefa wolnocłowa, powszechniej znana jako eksportowa strefa przetwórcza (*export-processing zone*), w Shannon w Irlandii, która powstała w 1959 r. Strefy tego typu zyskały dużą popularność w latach 70., szczególnie w krajach rozwijających się, rozprzestrzeniając się od Tajwanu (Kaoshiung,1965 r.), poprzez Koreę (Masan, 1971 r.), Malezję (Penang, 1971 r.), Filipiny (Bataan, 1971 r.) do innych krajów w Azji, Afryce Środkowej, Ameryce Południowej i Europie. Strefy te charakteryzowały się następującymi cechami:

- obejmowały ściśle określony, zazwyczaj niewielki teren,
- wytwarzane w nich produkty były przeznaczone wyłącznie na eksport,
- materiały potrzebne do produkcji były zwalniane z opłat celnych,
- działalność gospodarcza mogła być prowadzona wyłącznie przez inwestorów zagranicznych,
- działalność gospodarcza miała wyłącznie charakter produkcyjny,
- inwestorzy mogli korzystać z różnego typu udogodnień fiskalno-finansowych, tj. niskich czynszów dzierżawnych, całkowitego lub częściowego zwolnienia z podatku dochodowego i innych.

Dalsza ewolucja tego typu stref doprowadziła do przeobrażenia tych cech i ukształtowania całego spektrum nowych instrumentów polityki gospodarczej, odbiegających od przedstawionego modelu (UNCTC 1991). Przeobrażenia tradycyjnego modelu strefy można zaszeregować do odpowiednich grup przedstawionych niżej.

• TERYTORIUM – SYSTEM

W niektórych krajach (np. Węgry) zrezygnowano ze ścisłego wyznaczania obszaru, na którym przysługiwałyby określone przywileje, decydując się na przyznanie tych samych przywilejów inwestorom spełniającym określone wymogi – niezależnie od miejsca lokalizacji działalności. Takie podejście charakterystyczne jest także dla meksykańskich obszarów uprzywilejowanych (*maquiladora*)[1].

• EKSPORT – IMPORT

Zniesiono również wymóg eksportu wytworzonych w strefie towarów i umożliwiono ich sprzedaż na rynku wewnętrznym danego kraju. Zadecydowały o tym trzy czynniki: techniczne trudności w zapobieganiu przemytowi towarów ze strefy, presja wywierana zarówno przez miejscowych konsumentów, jak i inwestorów prowadzących działalność w strefach chcących sprzedawać towary na rynku wewnętrznym oraz polityka rządów zachęcająca do wytworzenia więzów między rodzimymi producentami a strefą. Doświadczenia chińskie wykazały ponadto, że dla inwestorów bardzo dużą zachętą jest możliwość sprzedaży wyrobów na chłonnym rynku krajowym.

• INWESTORZY ZAGRANICZNI – KRAJOWI

Kolejną zmianą było umożliwienie prowadzenia działalności na terenie stref przez podmioty krajowe. W niektórych krajach, np. w Indiach, wymagany jest udział kapitału krajowego w przedsięwzięciach prowadzonych na terenie strefy, co zmuszało przedsiębiorców do tworzenia spółek *joint-venture*. Obecnie 2/3 wszystkich inwestorów działających na terenie stref to podmioty krajowe. Jest to również wynik presji wywieranej przez firmy krajowe, zarzucające rządom nadmierne uprzywilejowanie inwestorów zagranicznych.

• ENKLAWA – REGION

Innowację stanowiła również możliwość stosowania zachęt inwestycyjnych nie na ściśle określonych obszarach, ale na terenie całych regionów lub prowincji. Postąpiły tak m.in. Chiny, a także inne mniejsze kraje, np. Sri Lanka i Mauritius, stosując preferencyjną politykę gospodarczą na terenie całego kraju.

• PRODUKCJA – USŁUGI

Umożliwiono również prowadzenie na terenie stref nie tylko działalności produkcyjnej, ale także usługowej. Po pierwsze, odzwier-

[1] Niejmiej jednak firmy najchętniej lokują działalność na terenie parków przemysłowych. W Meksyku istnieje około 90 takich prywatnych przedsięwzięć, które przyciągnęły około 60% zainwestowanego kapitału, a ich udział w zatrudnieniu przekroczył 80%.

ciedlało to rosnącą rolę sektora usług w gospodarce światowej, a po drugie – było powrotem do początków stref uprzywilejowanych, czyli stref wolnocłowych pełniących przede wszystkim funkcje handlowe. W strefach lokowane są usługi związane z bankowością, ubezpieczeniami, a także telekomunikacją i informatyką. Przewiduje się, że w przyszłości do usług świadczonych na terenie stref mogą dołączyć: turystyka, edukacja, a nawet rolnictwo – w postaci pewnych form agrobiznesu.

Różnorodność stosowanych na świecie instrumentów polityki gospodarczej związanych ze specjalnymi strefami ekonomicznymi, a także ciągła ewolucja tych stref sprawia duże trudności przy próbach przeprowadzenia ich klasyfikacji. Stosunkowo pełną typologię światowych stref uprzywilejowanych zaproponował A. Durski (1991). Po przeprowadzeniu ogólnego podziału na strefy usługowe, produkcyjne i o charakterze mieszanym wyróżnia on następujące typy stref:

- bezcłowe/bezpodatkowe porty, składy i tereny przyportowe, tzw. wolne porty lub wolne obszary celne (na terenie których zwalnia się z ceł, opłat, podatków importowych i pośrednich wszystkie towary wwożone i wywożone)[2],
- bezcłowe/bezpodatkowe strefy handlowe, tzw. sklepy wolnocłowe (na terenie których z cła i podatków pośrednich zwalniane są towary wywożone za granicę)[3],
- wolne strefy bankowe (na terenie których podmioty gospodarcze zwolnione są z kontroli dewizowej, konieczności utrzymywania określonej wysokości rezerw, a także mają swobodę w ustalaniu stopy procentowej i kursów walut),
- wolne strefy ubezpieczeniowe (na terenie których nie obowiązują krajowe przepisy ubezpieczeniowe),
- bezcłowe, proeksportowe strefy produkcyjne, tzw. wolne strefy eksportowe lub eksportowe strefy przetwórcze (w których stosowany jest szereg zwolnień dla firm produkujących na eksport, jak np. zwolnienie z ceł, podatków bezpośrednich i pośrednich oraz uproszczenie procedur formalnoprawnych dla inwestorów zagranicznych),
- specjalne strefy ekonomiczne (na terenie których stosuje się zwolnienia z ceł, ulgi podatkowe, niskie czynsze dzierżawne oraz udogodnienia dla zagranicznych inwestorów).

---

[2] Przykładem tego rodzaju instrumentów są polskie wolne obszary celne (WOC) powołane ustawą z 28 grudnia 1989 r. (Prawo celne). Obecnie w Polsce istnieje 8 takich obszarów.

[3] W Unii Europejskiej, w celu zapewnienia równej konkurencji między podmiotami gospodarczymi, od 1 lipca 1999 r. tego typu strefy uległy likwidacji.

Do powyższej klasyfikacji należy dodać osobny rodzaj stref uprzywilejowanych, jaki stanowią parki technologiczne, nazywane też parkami nauki lub technoparkami. Ich powstawanie jest ściśle związane ze wzrostem roli informacji i wiedzy we współczesnej gospodarce światowej. Na terenie parków technologicznych inwestują firmy, które wykorzystują zaawansowane technologie oraz współpracują z laboratoriami badawczymi i instytutami naukowymi. Zachętą dla przedsiębiorców do działania w technoparkach są zwolnienia podatkowe, możliwość korzystania z nowoczesnej infrastruktury przemysłowej i naukowo-badawczej oraz ułatwiony dostęp do grantów i dotacji rządowych. Ostatnie lata pokazują, że jest to szczególnie obiecujący kierunek rozwoju stref uprzywilejowanych gospodarczo.

2. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE NA ŚWIECIE

Według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), w 1997 r. na świecie działało 850 specjalnych stref ekonomicznych[4], a firmy zlokalizowane na terenie tych stref dawały zatrudnienie blisko 27 mln pracowników. W porównaniu z danymi Banku Światowego z 1990 r. (według tych danych na świecie istniało 86 stref, na terenie których pracowało około 530 tys. osób) oznacza to niezwykle dynamiczny wzrost zarówno liczby stref, jak i liczby zatrudnionych w nich pracowników[5]. Świadczy to o dużym wzroście popularności tego instrumentu polityki gospodarczej w ostatnich latach, co można wiązać ze wzrostem tendencji globalizacyjnych w gospodarce światowej.

Najwięcej specjalnych stref ekonomicznych funkcjonuje w krajach Ameryki Północnej (412) (tab. 1). Zdecydowanym liderem są Stany

[4] Według definicji ILO, specjalna strefa ekonomiczna (*export processing zone*) to strefa przemysłowa, na terenie której stosuje się specjalne zachęty dla zagranicznych inwestorów, a produkcja polega na przetwarzaniu importowanych materiałów i ich późniejszym eksporcie. W definicji tej podjęto próbę określenia warunków koniecznych do uznania strefy uprzywilejowanej za specjalną strefę ekonomiczną. Niestety, w statystyce ILO zdarzają się niekonsekwencje, np. ILO uznaje działające na terenie Chin specjalne strefy ekonomiczne, w których produkcja często nastawiona jest na rynek wewnętrzny, za spełniające powyższą definicję. Ponadto w klasyfikacjach ILO nie odnotowuje się parków technologicznych oraz specjalnych stref o charakterze usługowym.

[5] Można ten fakt w pewnej mierze wytłumaczyć od strony statystycznej. Bank Światowy w swoich obliczeniach nie uwzględnia stref działających w krajach wysoko rozwiniętych, np. w USA. Oznacza to, że nie sklasyfikowano co najmniej 230 stref działających w samych tylko Stanach Zjednoczonych. Jednak nawet przy uwzględnieniu tej poprawki przedstawiona teza o dużym wzroście popularności tego instrumentu polityki gospodarczej pozostaje w mocy.

Zjednoczone, gdzie istnieje 230 wolnych stref ekonomicznych (*Free Trade Zone*). W strefach tych zlokalizowane są głównie przedsiębiorstwa z branży samochodowej oraz producenci komponentów dla przemysłu samochodowego. Główną zachętą do lokalizacji działalności na ich terenie jest zwolnienie importowanych surowców i półfabrykatów z opłat celnych. Kolejnym krajem, w którym znajduje się bardzo dużo (107) specjalnych stref ekonomicznych, jest Meksyk. Meksykańskie strefy noszą nazwę *maquiladora* i w większości są ulokowane w pobliżu granicy z USA – wokół miast Tijuana, Ciudad Juarez i Matamores. Strefy te stanowią ważny instrument polityki przeciwdziałania bezrobociu oraz polityki proeksportowej. Zlokalizowane w nich przedsiębiorstwa zatrudniają ponad 550 tys. pracowników i eksportują towary o wartości 5 mld USD, co stanowi 30% eksportu tego kraju.

Liczba stref szybko rośnie także w pozostałych krajach Ameryki Środkowej (41) i Wysp Karaibskich (51). Towary wytworzone w strefach zlokalizowanych na obszarach tych państw przeznaczone są głównie na rynek amerykański. Przykładowo, na Dominikanie działa 35 stref, w Hondurasie 15, a w Kostaryce 9. W tym ostatnim kraju przedsiębiorstwa działające w strefach zatrudniają ponad 50 tys. osób (30% krajowego zatrudnienia w przemyśle), co przyczyniło się do zmniejszenia stopy bezrobocia o 5%. Poza tym strefy doprowadziły do dywersyfikacji struktury gospodarczej krajów tego regionu. Na skutek inwestycji w przemyśle odzieżowym i elektronicznym przekształceniu uległa również struktura eksportu (zmniejszenie udziału produktów rolnych, głównie kawy i bananów, na rzecz tekstyliów i elektroniki).

Kolejnym kontynentem, na którym upowszechniły się specjalne strefy ekonomiczne, jest Azja, gdzie w samych Chinach działa ich ponad 100. Szybko rośnie liczba stref m.in. na Filipinach oraz w Bangladeszu i Pakistanie. Rozwój „azjatyckich tygrysów" – Tajwanu, Korei Południowej, Malezji i Singapuru – również wspomagany był tym instrumentem polityki gospodarczej. Produkty wytwarzane w strefach azjatyckich przeznaczane są głównie na eksport. W ostatnich latach zauważalne są pozytywne tendencje polegające na wzroście liczby przedsiębiorstw wykorzystujących zaawansowane technologie oraz powstawaniu coraz liczniejszych powiązań między firmami zlokalizowanymi w strefie i poza nią, co przyczynia się do ożywienia gospodarki krajów stosujących ten instrument polityki gospodarczej.

W pozostałych regionach świata strefy nie zdobyły jeszcze tak dużej popularności jak w Ameryce Północnej i Azji, ale również zauważalny jest stały wzrost ich liczby (ILO 1997).

Tabela 1. Rozmieszczenie specjalnych stref ekonomicznych na świecie w 1997 r.

Region	Liczba stref	Główne kraje
Ameryka Północna	412	Stany Zjednoczone – 230[a], Meksyk – 107, Dominikana – 35, Honduras – 15, Kostaryka – 9
Azja	264	Chiny – 124, Filipiny – 35, Indonezja – 26, Turcja – 11, Jordania – 7
Europa	81[b]	Bułgaria – 8, Słowenia – 8
Afryka	47	Kenia – 14, Egipt – 6
Ameryka Południowa	41	Kolumbia – 11, Brazylia – 8
Australia i Oceania	2	Australia – 1, Fidżi – 1
OGÓŁEM	**847**[c]	

[a] Uwzględniono wyłącznie wolne strefy ekonomiczne (bez wolnych stref przedsiębiorczości).
[b] W klasyfikacji ILO nie zostały uwzględnione m.in. polskie SSE.
[c] Nie uwzględniono m.in. technoparków i stref o charakterze handlowym i usługowym.
Źródło: Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO) i Światowe Stowarzyszenie Eksportowych Stref Przetwórczych (WEPZA).

3. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE A POZIOM ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Poziom rozwoju gospodarczego kraju, ustanawiającego specjalną strefę ekonomiczną, ma zasadnicze znaczenie przy określaniu celów, jakim ma służyć ten instrument polityki gospodarczej, prognozowaniu korzyści płynących z powstania strefy, a także wyborze modelu specjalnej strefy ekonomicznej.

Głównym podziałem, różnicującym ten instrument polityki gospodarczej, jest podział na kraje rozwijające się oraz wysoko rozwinięte. W przypadku krajów rozwijających się najważniejszy jest aspekt ogólnokrajowy (makroekonomiczny) funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. Strefy mają za zadanie służyć rozwojowi gospodarczemu całego kraju. Inne aspekty, w tym związane ze wspieraniem rozwoju regionalnego, mają najczęściej drugorzędne znaczenie. W przypadku krajów wysoko rozwiniętych strefy mają służyć ściśle określonym celom (np. wspieranie rozwoju określonych

regionów kraju lub rozwój zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu).

3.1. Kraje rozwijające się

3.1.1. Cele

W przypadku krajów rozwijających się za główny makroekonomiczny motyw tworzenia specjalnych stref ekonomicznych należy uznać dążenie do przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju poprzez wzrost zatrudnienia i zaangażowanie kapitałów zagranicznych. Kraj ustanawiający strefę dąży do osiągnięcia celów, które można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Do celów bezpośrednich można zaliczyć: wzrost zatrudnienia, zdobycie nowych źródeł dochodu w walutach obcych, przyciągnięcie kapitału i inwestorów zagranicznych. Natomiast jako cele pośrednie można wskazać: transfer nowoczesnej technologii, wzrost umiejętności techniczno-technologicznych wśród pracowników strefy, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, stworzenie powiązań między sektorem eksportowym a gospodarką krajową oraz zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych (Boroń 1998).

3.1.2. Model

W przypadku krajów rozwijających się najczęściej stosowany jest model specjalnej strefy ekonomicznej działającej na zasadzie ogrodzonej enklawy. Zazwyczaj powierzchnia takiej strefy wynosi od 10 do 300 hektarów. Firmy działające na jej terenie rzadko nawiązują więzi kooperacyjne z przedsiębiorstwami działającymi poza strefą. Równie rzadko następuje transfer nowoczesnych technologii. Sytuacja wygląda lepiej w zakresie transferu technik zarządzania oraz szkolenia miejscowych pracowników. W celu uniknięcia zagrożenia konkurencyjnego ze strony przedsiębiorstw działających w strefie dla firm krajowych zazwyczaj przyjmuje się rozwiązania nakazujące eksport wytworzonych w strefie towarów. Jednak nawet tego typu regulacje nie likwidują w pełni zagrożenia konkurencyjnego ze strony strefy dla firm krajowych działających poza nią, gdyż ograniczają ich możliwości eksportowe. Dla firm zagranicznych inwestujących na terenie stref duże znaczenie mają stosowane regulacje ograniczające formalności prawne, usprawniające administrację, ułatwiające transfer zysków, a także dostęp do niezbędnej infrastruktury technicznej i usług. Takie rozwiązania zmniejszają ryzyko inwestycyjne, co

w połączeniu z niższymi kosztami produkcji zachęca do lokowania w strefach nowych zakładów przemysłowych (World Bank 1992).

3.1.3. Rodzaje działalności

Działalność gospodarcza prowadzona w specjalnych strefach ekonomicznych jest bardzo zróżnicowana. W niektórych krajach strefy stają się nowoczesnymi kompleksami przemysłowymi, podczas gdy w innych stanowią enklawy tradycyjnych monokultur przemysłowych. Dominującym rodzajem działalności w większości stref zlokalizowanych w krajach rozwijających się jest produkcja tekstylna (przykładowo na Sri Lance 80% wartości produkcji wytworzonej w strefach przypada na wyroby tekstylne, a w Gwatemali i Salwadorze odpowiednio 90% i 60% przedsiębiorstw działa w tej branży). Znaczenie tej branży przemysłu odzwierciedla również struktura zatrudnienia. Według danych ILO 90% zatrudnionych we wszystkich (figurujących w statystykach tej organizacji) specjalnych strefach ekonomicznych stanowią kobiety. W większości krajów rozwijających się w strefach wytwarzane są towary o małej wartości dodanej, do których produkcji wykorzystuje się krajowe lub importowane surowce i półprodukty. I tak na przykład w krajach afrykańskich dominuje przetwórstwo surowców, głównie płodów rolnych i drewna. Tylko w nielicznych państwach (Tajwan, Malezja, Singapur, Korea, Mauritius) produkuje się towary o większej wartości dodanej i bardziej zaawansowane technologicznie, głównie elektronikę i komponenty do przemysłu komputerowego (ILO 1998).

3.1.4. Warunki właściwego funkcjonowania

Istnieje kilka klasycznych czynników, które decydują o właściwym lub niewłaściwym funkcjonowaniu specjalnej strefy ekonomicznej. Najważniejszym z nich jest wybór lokalizacji. Umieszczenie strefy w słabo rozwiniętym regionie ze złą infrastrukturą transportową, zwłaszcza drogową i lotniczą, jest często przyczyną niepowodzenia przedsięwzięcia. Innym ważnym, często decydującym o sukcesie czynnikiem jest zapewnienie inwestorom dostępu do odpowiedniej infrastruktury technicznej (zwłaszcza telekomunikacyjnej) w samej strefie. Kolejną sprawą jest właściwe ustalenie powiązań i zależności między zarządzającym strefą a administracją rządową, która przez cały czas powinna wspierać i koordynować rozwój danej strefy (UNCTC 1991).

3.1.5. Ocena funkcjonowania

Według raportu Banku Światowego z 1992 r., oceniającego skuteczność specjalnych stref ekonomicznych, 40–50% stref funkcjonuje bardzo dobrze. Kolejne 25% stref częściowo osiągnęło cele, dla których zostały powołane, natomiast około 30% nie funkcjonuje w ogóle lub funkcjonuje źle. Przy czym większość ze źle działających stref została utworzona w latach siedemdziesiątych, kiedy ten instrument polityki gospodarczej nie był jeszcze dobrze znany (World Bank 1992).

3.1.6. Przykłady funkcjonowania stref w krajach rozwijających się

Korea Płd.

Jednym z najbardziej znanych przykładów pozytywnego oddziaływania strefy na otoczenie jest południowokoreańska strefa w Masan. Ze względu na przyjęcie przez rząd południowokoreański proeksportowych zasad polityki gospodarczej wskazane stało się powołanie bezcłowej strefy produkcyjno-eksportowej. Lokalizacja w sąsiedztwie portu morskiego, mającego dogodne połączenia promowe z Japonią, przy jednoczesnym rozbudowanym infrastrukturalnie zapleczu miejskim, znacznie ograniczyło wydatki poniesione na budowę strefy (Durski 1988, UNCTC 1991). Niewielkie koszty prowadzenia działalności, przyciągająca inwestycje zagraniczne polityka gospodarcza i bliskość Japonii (dominacja inwestycji japońskich) przyczyniły się do znaczącego sukcesu strefy.

Chiny

Szczególny model specjalnych stref ekonomicznych stanowią strefy chińskie. W ich przypadku należy raczej mówić o politycznych niż o gospodarczych podstawach powoływania. Strefy stały się wyrazem stopniowego otwierania się Chin na wpływy z zewnątrz. Wyznaczono im rolę swego rodzaju „inkubatorów gospodarki rynkowej", w których chińscy przedsiębiorcy mieliby ułatwiony dostęp do nowoczesnych technologii i form zarządzania (Khan 1991). Zachętą dla zagranicznych inwestorów miałyby być różnego typu uproszczenia fiskalno-finansowe. W efekcie powołano cztery strefy (Shenzen, Zhuhai, Shantou, Xiamen), które jednak ze względu na znaczne ograniczenia kontaktów z otoczeniem nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Pierwotne założenie, traktujące strefy jako próbę wprowadzenia innego systemu gospodarczego, ograniczyło znacznie ich oddziaływanie i przyczyniło się do stworzenia swego rodzaju enklaw. Ponadto

wieloletnia separacja polityczna Chin spowodowała, że pomimo ogromnych nakładów inwestycyjnych strefy nie spełniły wymagań inwestorów, szczególnie ze względu na niski poziom wykształcenia zatrudnianych pracowników (słaba znajomość języków obcych) i zacofanie technologiczne firm chińskich, co w znacznym stopniu ograniczało kontakty regionalne, doprowadzając do wystąpienia zjawiska enklawy.

Indie

Pierwsza indyjska specjalna strefa ekonomiczna powstała w 1965 r. Strefy stworzono z myślą o inwestorach zagranicznych, którzy w zamian za lokalizację zakładu produkcyjnego na ich terenie otrzymywali prawo do zwolnień z ceł, ulgi w podatku dochodowym oraz możliwość korzystania z rozwiniętej infrastruktury technicznej. Tylko 25% wytwarzanych w strefie towarów mogło być sprzedawane na rynku wewnętrznym (wyjątek dotyczył m.in. sprzętu elektronicznego), reszta musiała być eksportowana (World Bank 1992).

Prawdziwy boom nastąpił w latach 90. w jednej ze stref, nazwanej później *Elektronic City*, w mieście Bangalore. W klimatyzowanych, wyposażonych w całą potrzebną infrastrukturę laboratoriach zagościli najważniejsi światowi potentaci branży komputerowej: Siemens, Compaq, Texas Instruments, Toshiba, Microsoft i Lotus. Stało się to podstawą do rozwoju przemysłu software'owego w Indiach. W 1995 r. pracowało w nim 120 tys. osób zapewniających swoim przedsiębiorstwom 1,2 mld USD obrotu, w 2/3 pochodzącego z eksportu ich usług (Martin, Schumann 1996).

Sri Lanka

Po okresie prosperity w latach 50. Sri Lanka, jak wiele innych krajów rozwijających się, zastosowała elementy systemu socjalistycznego z dominacją sektora państwowego i ochronę własnego rynku. Doprowadziło to do spadku eksportu i obniżenia poziomu życia ludności. Podjęte pod koniec lat 70. reformy, wzorowane na innych krajach Azji Południowo-Wschodniej, objęły również utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej Katunayake w 1978 r. Strefa szybko osiągnęła sukces, przyciągając zagraniczne firmy z branży odzieżowej. Niemniej jednak działalność firm ze strefy przyczyniła się, na skutek odpływu wykwalifikowanych pracowników, do pogorszenia sytuacji przedsiębiorstw działających poza strefą. W efekcie rząd objął przywilejami oferowanymi w strefach całe terytorium kraju (World Bank 1992).

Analizując przykłady działania stref w krajach rozwijających się, można dojść do wniosku, że w wielu przypadkach strefy nie spełniły w ogóle – bądź spełniły jedynie w niewielkim stopniu – pokładane w nich nadzieje. Na podstawie licznych opracowań można prześledzić

podstawowe zastrzeżenia co do funkcjonowania stref w krajach rozwijających się. Niemniej jednak w niektórych z tych państw można znaleźć przykłady bardzo dobrze funkcjonujących stref.

3.1.7. Główne słabości

Do głównych zarzutów stawianych specjalnym strefom ekonomicznym, funkcjonującym w krajach rozwijających się, należy generowanie problemów społecznych i ekonomicznych. Problemy społeczne związane są z niewłaściwym traktowaniem pracowników (niskie zarobki, złe warunki i długi czas pracy, brak osłon socjalnych). Problemy ekonomiczne wynikają z braku powiązań między strefą a gospodarką krajową, co prowadzi do powstania efektu enklawy. W szczególności zwraca się uwagę na następujące aspekty (ILO 1998):

- W strefach przeważają przemysły pracochłonne, wykorzystujące stosunkowo proste technologie i nie wymagające wykwalifikowanej siły roboczej, takie jak odzieżowy i obuwniczy, oraz montaż części elektronicznych.
- Atrakcyjne zachęty inwestycyjne i niskie koszty pracy przyciągają firmy ze schyłkowych branż przemysłu. Przedsiębiorstwa te nie mają profesjonalnej kadry menedżerskiej, co odbija się na jakości zarządzania. Poza tym brakuje im odpowiednich środków finansowych umożliwiających prowadzenie szkoleń dla pracowników, stosowanie nowoczesnych technologii i prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej.
- Przemysły pracochłonne w celu zwiększenia swojej konkurencyjności dążą do obniżenia kosztów pracy, które mają główny udział w strukturze kosztowej, a nie do zwiększenia nakładów na środki trwałe.
- Tylko niektóre państwa rozwijające się mają odpowiednie ustawodawstwo zapewniające transfer technologii i *know-how* oraz nawiązywanie współpracy z krajowymi przedsiębiorstwami.

3.2. Kraje wysoko rozwinięte

3.2.1. Cele

W krajach wysoko rozwiniętych cele stawiane specjalnym strefom ekonomicznym dotyczą przede wszystkim rozwiązywania określonych problemów regionalnych lub lokalnych. W niektórych przypadkach realizacja tych celów może mieć również znaczny wpływ na przyspieszenie rozwoju gospodarczego całego państwa. W przeci-

wieństwie do krajów rozwijających się, z uwagi na wysoką podaż kapitałów zagranicznych, nie istnieje konieczność stymulowania dodatkowego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych za pomocą specjalnych stref ekonomicznych, chyba że wiąże się to z rozwojem zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu bądź rozwojem regionów zacofanych lub wymagających restrukturyzacji.

3.2.2. Model

W krajach wysoko rozwiniętych przy wyborze modelu specjalnej strefy ekonomicznej dużą uwagę zwraca się na to, żeby zminimalizować ryzyko wystąpienia efektu enklawy. Dąży się do zintegrowania firm działających w strefie z gospodarką krajową. W otoczeniu strefy bardzo często prowadzi się szereg działań uzupełniających, takich jak programy rozwoju infrastruktury regionalnej oraz poprawy stanu środowiska naturalnego, programy szkoleniowe skierowane do bezrobotnych, tworzy się współpracujące ze strefą inkubatory przedsiębiorczości i parki technologiczne, a także promuje rozwój turystyki. Poza tym na skutek powstania nowych firm w strefie rozwija się sektor usług w zakresie handlu, obsługi nieruchomości, pośrednictwa finansowego itp. Wszystko to może prowadzić do znacznego przyspieszenia rozwoju danego regionu.

3.2.3. Rodzaje działalności

Z uwagi na wysokie koszty pracy w krajach wysoko rozwiniętych w specjalnych strefach ekonomicznych lokują się zazwyczaj przemysły kapitało- i wiedzochłonne. Jednym z najdynamiczniej rozwijających się rodzajów specjalnych stref ekonomicznych są parki technologiczne[6]. Rzecz w tym, że gospodarka w krajach wysoko rozwiniętych staje się w coraz większym zakresie gospodarką informacyjną. Doświadczenia światowe wskazują, że w okresie przejścia od fordowskiego do postfordowskiego modelu produkcji parki technologiczne mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju obszarów

[6] Przez pojęcie parku technologicznego lub naukowego rozumie się najczęściej „zorganizowany zespół szkół wyższych (typu uniwersyteckiego i/lub politechnicznego), placówek badawczych, przedsiębiorstw reprezentujących zaawansowane technologie (*high-tech*) i różnorakich firm usługowych (głównie w zakresie doradztwa finansowego, marketingowego i technicznego), które to jednostki są skoncentrowane przestrzennie w celu stworzenia warunków dla rozwoju szeroko pojętej działalności innowacyjnej" (Kasperkiewicz 1997).

wielkomiejskich, restrukturyzacji starych regionów przemysłowych oraz powstawania nowych przestrzeni przemysłowych. Do najbardziej znanych przedsięwzięć tego typu należą: w USA – Silicon Valley, Droga 128: Boston, we Francji – południowa część Île-de-France, Sophia Antipolis, Grenoble, Tuluza oraz Montpellier, a także technopolie japońskie i brytyjskie parki naukowe[7]. Na ich terenie działają firmy z najnowocześniejszych branż przemysłowych, takich jak przemysł kosmiczny i lotniczy, komputerowy, elektroniczny itp.

3.2.4. Przykłady funkcjonowania stref w krajach wysoko rozwiniętych

Irlandia

Strefa może być ustanowiona w celu realizacji określonych zadań o charakterze regionalnym, które wynikają na ogół z potrzeb restrukturyzacyjnych regionu. Najlepszym takim przykładem jest strefa Shannon w Irlandii, która jednocześnie stała się pierwowzorem dla polskiego programu specjalnych stref ekonomicznych.

Lotnisko w Shannon służyło do końca lat 40. jako główny punkt zaopatrzenia w paliwo samolotów śmigłowych pokonujących Atlantyk. Wraz z wprowadzeniem odrzutowców, mogących obsługiwać transatlantyckie linie bez międzylądowań, nadzwyczaj rozrośnięte lotnisko w Shannon zaczęło przeżywać kryzys. Szczególnie duży problem stanowiła perspektywa utraty pracy przez kilka tysięcy pracowników oraz zaprzepaszczenie wieloletnich wydatków inwestycyjnych na rozwój infrastruktury lotniska. Narodził się wtedy pomysł rozszerzenia sieci sklepów wolnocłowych, a także umożliwienia działalności produkcyjnej firmom prywatnym. W celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów do powołanej w 1959 r. wolnej strefy ekonomicznej uproszczono przepisy, zniesiono podatki i zwolniono z opłat celnych wszystkie wwożone i wywożone towary, półprodukty i materiały potrzebne do produkcji eksportowej. Efekty przyszły szybko i już w 1962 r. liczba nowych miejsc pracy przekroczyła liczbę wcześniej utraconych stanowisk, a w połowie lat 60. ze strefy pochodziło 30% irlandzkiego eksportu[8] (Durski 1991).

[7] Szerzej na ten temat pisze Benko, 1993.

[8] W 1998 r. w strefie funkcjonowało 120 firm, które zatrudniały ponad 7 tys. pracowników. Przedsiębiorstwa reprezentowały nowoczesne branże, takie jak: telekomunikacja, ubezpieczenia, produkcja sprzętu komputerowego i elektronicznego oraz medycznego. Znaczna część produkcji była sprzedawana za granicą, tak że nadwyżka eksportu nad importem w 1998 roku wyniosła około 1 mld USD. Ponadto rząd Irlandii, dysponując dużymi rezerwami dobrze wykwalifikowanych kadr i wykorzystując łatwy dostęp do rynku europejskiego, ale głównie przez rozwój strefy,

W przypadku Irlandii specjalna strefa ekonomiczna w połączeniu z towarzyszącymi jej projektami skutecznie przyczyniła się nie tylko do restrukturyzacji zagrożonego recesją regionu, ale też przyniosła wymierne korzyści całemu krajowi. Ze względu na tak duże powodzenie projektu irlandzką strefę w Shannon uznaje się za swego rodzaju wzorzec nowoczesnego obszaru uprzywilejowanego[9].

Wielka Brytania

Przykładem programu, którego głównym celem była rewitalizacja starych terenów przemysłowych i stworzenie nowych miejsc pracy w regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem, był brytyjski program powołujący strefy przedsiębiorczości. W 1981 r. w Wielkiej Brytanii utworzono 11 stref przedsiębiorczości, a dwa lata później kolejnych 13 stref. Powierzchnia pojedynczej strefy była niewielka i wynosiła od 1 do 9 ha. Strefy zlokalizowano głównie na zdegradowanych, starych terenach przemysłowych, w miejscowościach, w których upadek tradycyjnych gałęzi przemysłu doprowadził do załamania gospodarki lokalnej.

Dla inwestorów przygotowano cały pakiet zachęt inwestycyjnych, poczynając od zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku od spółek zarobkowych (*corporation tax*) i podatku dochodowego w wysokości wydatków na inwestycje w środki trwałe, a kończąc na ułatwieniach administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę, rezygnacji z wymogu przedstawienia programu szkoleń oraz ograniczenia konieczności przekazywania szczegółowych danych do celów statystycznych.

Program stref przedsiębiorczości był od początku monitorowany. W kolejnych latach powstawały raporty opisujące działalność stref. Wnioski z nich płynące wykazały, że utworzenie stref przedsiębiorczości nie przyniosło zakładanych rezultatów. Co więcej, w raportach sformułowano szereg zarzutów ukazujących wady programu. Jeden z najważniejszych zarzutów dotyczył relokacji działalności przez przedsiębiorstwa. W ciągu pierwszych trzech lat działania programu aż 86% firm rozpoczynających działalność w strefach pochodziła

uruchomił kompleksowy program proinwestycyjny. W jego ramach powstały trzy instytucje mające spełniać funkcję filarów: Industrial Development Authority (IDA Ireland), Udaras na Gaeltachta oraz spółka zarządzająca strefą w Shannon – Shannon Free Airport Development Company Limited (SFADCO).

[9] Strefa w Shannon stanowiła m.in. wzór dla pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej, utworzonej w 1996 r. – Euro-Park Mielec SSE. Oparcie planu rozwoju strefy na irlandzkich doświadczeniach wynikało głównie z tego, że założenia jej rozwoju opracowywali irlandzcy specjaliści z Shannon Development (więcej na temat tej współpracy – w rozdziale II).

z tego samego hrabstwa. Późniejsze badania dowiodły, że 50% firm przeniosło swoją działalność na teren strefy, likwidując jednocześnie wcześniejszą działalność poza strefą. Poza tym tylko pewna część nowych miejsc pracy (około 25%) powstała dzięki stworzeniu stref. Badania wykazały, że przedsiębiorcy zamierzali stworzyć nowe miejsca pracy nawet bez wsparcia ze strony rządu. Niekorzystna była również struktura prowadzonej działalności gospodarczej. Nowe miejsca pracy powstały głównie w handlu, zwłaszcza w sprzedaży detalicznej, a nie w przemyśle. Takie miejsca pracy mogły powstać w dowolnym miejscu danego regionu. Ponadto okazało się, że dla firm – przy wyborze miejsca lokalizacji – ważniejsze były czynniki nie związane z programem. Były nimi przede wszystkim dostępność terenu i budynków oraz chłonność lokalnego rynku zbytu. Z zachęt przewidzianych w programie stref przedsiębiorczości jedynie zwolnienie z podatku od nieruchomości było podawane jako przyczyna podjęcia działalności.

W efekcie poruszono sprawę nieefektywności programu, wykazując, że te same środki zainwestowane w inne działania przyniosłyby lepsze rezultaty. Obliczono, że na jedno nowe miejsce pracy, stworzone z publicznych środków, wydano około 65 tys. USD w cenach z 1986 r. (Barry, Craig 1992).

USA

W latach 1981–1984 w USA 18 stanów rozpoczęło programy tworzenia stref ekonomicznych. W 1988 r. kolejnych 19 stanów utworzyło na swoim terenie tego typu uprzywilejowane obszary. Chociaż w USA brak jest federalnego programu stref, a poszczególne programy stanowe różnią się od siebie, przeprowadzone badania dowiodły, iż można dokonać pewnych uogólnień i pokusić się o ocenę funkcjonowania stref amerykańskich. Jak wynikało z początkowych analiz, nastąpił pewien wzrost inwestycji i zatrudnienia, aczkolwiek rola ulg i zachęt w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych była marginalna. Zaobserwowano mniejszy niż w Wielkiej Brytanii efekt relokacji; dotyczył on 30% nowych firm i 15% miejsc pracy.

Źródeł większego w porównaniu ze strefami brytyjskimi sukcesu w USA upatrywać należy głównie w tym, iż strefy amerykańskie powstawały na terenach, które już posiadały pewien potencjał rozwoju sektora prywatnego, z koncentracją działalności handlowej i przemysłowej. Również środowiska lokalne w USA były bardziej otwarte na współpracę z zarządzającymi strefami, podczas gdy w Wielkiej Brytanii brakowało powiązań prywatno-publicznych wokół stref. Kolejnym czynnikiem powodzenia stref amerykańskich jest lepsza jakość

zarządzania strefami (aktywne, profesjonalne spółki zarządzające). Błędów programu brytyjskiego należałoby również szukać w ogólnym podejściu do idei stref – rząd Wielkiej Brytanii nadmierną wagę przywiązywał do czynników ekonomicznych (ulg), nie doceniając jednocześnie innych czynników lokalizacyjnych (dostępności rynku, infrastruktury i usług, możliwości kooperacji, niskich kosztów pracy itp.).

3.3. Zarzuty przeciwko strefom

Koncepcja specjalnych stref ekonomicznych jest przedmiotem licznych sporów. Tworzenie obszarów uprzywilejowanych ma szerokie grono zwolenników i zażartych przeciwników. Pierwsi z nich argumentują słuszność idei tworzenia tego typu obszarów, powołując się na przykłady lokalnych sukcesów gospodarczych, związanych z działaniem stref (Shannon, strefy koreańskie, meksykańskie, amerykańskie itd.). Przeciwnicy zaś zwracają szczególną uwagę na przykłady nieskuteczności rządowych regulacji i interwencji związanych z tym instrumentem polityki regionalnej. Przedstawiają argumenty, świadczące o tym, że:

- Strefy nie są efektywnym instrumentem pobudzania nowego rozwoju. Literatura światowa sugeruje, że zwolnienia podatkowe nie są najistotniejszym czynnikiem wpływającym na decyzje lokalizacyjne firm. Ważniejszymi czynnikami są m.in. rynek zbytu, kwalifikacje pracowników, rozwinięta infrastruktura komunikacyjna, instytucje otoczenia biznesu. Zachęty oferowane przez specjalne strefy ekonomiczne wpływają zatem na decyzje tylko niewielkiej części niezdecydowanych firm. Pozostałe i tak wybrałyby na prowadzenie działalności gospodarczej dany region, nawet przy braku zachęt inwestycyjnych w postaci zwolnień podatkowych.
- Powstanie specjalnych stref ekonomicznych może prowadzić do relokacji działalności przez firmy już działające, a nie do tworzenia nowych podmiotów gospodarczych. Poza tym w przypadku firm, które nie prowadziły wcześniej działalności gospodarczej w danym regionie, może to prowadzić nawet do ograniczania lub likwidacji produkcji w innych regionach, tak że efekt dla gospodarki krajowej będzie zerowy.
- Strefy przyciągają raczej duże firmy prowadzące działalność kapitałochłonną, ponieważ zwolnienia podatkowe są najatrakcyjniejsze właśnie dla nich. Z uwagi na wpływ na rynek pracy korzystniejsze jest zatem adresowanie programu specjalnych stref ekonomicznych do małych i średnich przedsiębiorstw.

- Liczne udogodnienia finansowo-fiskalne nie sprzyjają liberalizmowi gospodarczemu. Zdaniem wielu specjalistów udogodnienia te zakłócają warunki wolnej konkurencji, tym samym ograniczając możliwość konkurowania przedsiębiorstw nie znajdujących się w strefach z firmami korzystającymi z różnego rodzaju ulg i udogodnień. W efekcie nierówna konkurencja w wielu przypadkach przyczynia się do upadku przedsiębiorstw nie korzystających ze zwolnień.

Ze względu na złożoność problematyki i ogromny indywidualizm działających stref trudno jest jednoznacznie oceniać słuszność idei powoływania specjalnych stref ekonomicznych. Nie zawsze trafne dopasowanie strefy do specyfiki regionu i zbyt płytkie przeanalizowanie projektu wielokrotnie doprowadziło do niepowodzenia podjętych działań – jednocześnie jednak istnieją przykłady pozytywnego wpływu działania strefy. Tak więc ocena opłacalności stref pozostaje problemem otwartym, uzależnionym od indywidualnych cech regionu, w jakim funkcjonuje, i trafności przygotowanego projektu.

4. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W POLSCE

Przemiany ustrojowe, zapoczątkowane w Polsce w 1989 r., zmieniły nie tylko polityczne, ale i gospodarcze oblicze kraju. Podjęto wyzwanie dopasowania struktur społeczno-gospodarczych do zasad polityki rynkowej. Efektywność zmian charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem przestrzennym. Wiele regionów bez większych przeszkód przystosowało się do nowych warunków ekonomicznych, jednak w wielu z pozostałych nastąpiła koncentracja negatywnych skutków reform. Spadek produkcji, rosnące bezrobocie oraz wzrost niewykorzystanych zasobów produkcyjnych spowodowały znaczne zachwianie struktury gospodarczej licznych regionów Polski.

Skala problemów wykluczyła samodzielne ich rozwiązanie przez władze lokalne. Koniecznością stała się pomoc państwa, której jednym z wyrazów była ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (SSE)[10]. Wraz z jej uchwaleniem powołano do życia całkowicie nowy i obcy polskim realiom twór. Według ustawy państwo tworzy specjalną strefę ekonomiczną w celu aktywizacji gospodarczej regionu, głównie poprzez zaangażowanie zewnętrznych inwestorów strategicznych. Podstawową metodą przyciągnięcia ich kapitałów i technologii jest preferencyjna polityka podatkowa dla określonych dziedzin działalności gospodarczej,

[10] Dz.U. z 1994 r., nr 123, poz. 600 z późn. zm.

w szczególności tych, które gwarantują optymalne warunki rozwoju lokalnego. Pod tym ogólnikowym sformułowaniem kryje się podstawowy cel tworzenia polskich stref: **walka z pogłębiającym się strukturalnym bezrobociem i chęć zagospodarowania już istniejącej infrastruktury przemysłowej**.

Inne przesłanki leżały u podstaw stworzenia SSE Krakowski Park Technologiczny i Mazowieckiej SSE Technopark-Modlin. Przyczyną ich powołania była chęć wykorzystania zaplecza badawczo-naukowego dwóch największych w Polsce miast akademickich w celu stworzenia nowoczesnych ośrodków przemysłowych.

4.1. Uwarunkowania prawne

4.1.1. Krajowe uwarunkowania prawne

Zasady funkcjonowania oraz tryb tworzenia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce reguluje ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. W świetle zapisów ustawowych specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniona i niezamieszkana część terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, na którym podmioty gospodarcze – po uzyskaniu zezwolenia – mogą prowadzić działalność gospodarczą, a po spełnieniu określonych wymogów uzyskują prawo do częściowego lub pełnego zwolnienia z podatku dochodowego. Powołanie specjalnej strefy ekonomicznej ma służyć przyspieszeniu rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez realizację jednego z następujących celów:

- 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 nie wykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Takie sformułowanie celów stawianych przed specjalnymi strefami ekonomicznymi sugeruje, że powinny one z jednej strony być instrumentem realizacji polityki przemysłowej w zakresie rozwoju określonych branż przemysłowych, transferu nowoczesnych

technologii oraz wspierania produkcji proeksportowej, z drugiej zaś istotnym instrumentem polityki regionalnej.

Organem administracji rządowej uprawnionym do tworzenia specjalnych stref ekonomicznych jest Rada Ministrów. Na wniosek Ministra Gospodarki (sformułowany po konsultacji z władzami samorządowymi) Rada Ministrów wydaje rozporządzenie, w którym określa się:

- nazwę, teren i granice strefy,
- zakres przedmiotowy działalności gospodarczej, która może być prowadzona na terenie strefy, albo dziedziny działalności gospodarczej, których prowadzenie na terenie strefy jest wyłączone,
- zarządzającego strefą,
- okres, na jaki ustanawia się strefę,
- zwolnienia i preferencje dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy.

Do funkcjonowania strefy potrzebne są jeszcze inne akty wykonawcze i regulaminy. Należą do nich:

- regulamin strefy opracowany przez zarządzającego, a zatwierdzany przez Ministra Gospodarki,
- zarządzenie Ministra Gospodarki w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków przetargów lub rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte na terenie strefy,
- zarządzenie Ministra Gospodarki w sprawie powierzenia zarządzającemu udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy[11],
- rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie ustanowienia planu rozwoju strefy.

Dla prawidłowego funkcjonowania strefy szczególnie ważna jest rola zarządzającego. Zarządzającym może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa posiada większość głosów oraz jest uprawniony do powoływania i odwoływania większości członków jej zarządu i rady nadzorczej. Oznacza to, że nawet po przekazaniu zarządzającemu prawa do udzielania zezwoleń istnieje możliwość ich kontroli – przy czym konsultacje z Ministerstwem Gospodarki są obligatoryjne w przypadku inwestycji przekraczających 10 mln ecu (obecnie: euro).

Ustalanie podmiotów gospodarczych, które uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności w specjalnej strefie ekonomicznej, na-

[11] Zarządzenie o powierzeniu zarządzającemu prawa do udzielania zezwoleń nie jest obligatoryjne.

stępuje w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Ponadto inwestor musi spełnić następujące warunki:

- wybrany przez niego przedmiot działalności gospodarczej musi być zgodny z zapisanym w rozporządzeniu ustanawiającym daną strefę,
- zakres działalności musi być zgodny z planem rozwoju strefy i musi przyczyniać się do realizacji zawartych w nim celów; ponadto muszą istnieć odpowiednie warunki do rozpoczęcia przez inwestora działalności[12].

W praktyce zdarzają się odmowy udzielenia zezwolenia. Najczęstszym powodem odrzucenia oferty inwestora jest zagrożenie konkurencyjne, jakie dana inwestycja stanowiłaby dla przedsiębiorstw działających poza strefą.

Główną zachętą do prowadzenia działalności na terenie strefy są zwolnienia podatkowe. Dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy na podstawie zezwolenia są całkowicie zwolnione z podatku dochodowego przez połowę okresu, na jaki została ustanowiona strefa, a w pozostałym okresie – zwolnione w części nie przekraczającej 50% tych dochodów. Warunkiem nabycia tego prawa do preferencji podatkowych jest albo zatrudnienie określonej liczby pracowników, albo poniesienie określonych nakładów inwestycyjnych (obie wartości są zapisane w rozporządzeniu ustanawiającym daną strefę). W przypadku podmiotów gospodarczych nie posiadających prawa do zwolnień z podatku dochodowego preferencje obejmują: możliwość zaliczenia wydatków inwestycyjnych (nie dotyczy środków trwałych) do kosztów uzyskania przychodu oraz możliwość podwyższenia stawki amortyzacji środków trwałych służących prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy.

Strefy w Polsce powołano zazwyczaj na okres 20 lat[13], przy czym okres całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego wynosi 10 lat, a przez kolejne 10 przedsiębiorca płaci jedynie 50% należnej Skarbowi Państwa kwoty. Wyjątek stanowią technoparki, których okres działania został skrócony do 12 lat i – odpowiednio – okres całkowitego zwolnienia podatkowego wynosi 6 lat. Przy czym

[12] Szerzej na temat prawnych aspektów funkcjonowania polskich specjalnych stref ekonomicznych pisze Owczarski 1997.

[13] Już od początku powołanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce wzbudzało wiele emocji. Szczególne niezadowolenie z ich utworzenia wyraża Unia Europejska, która w ich funkcjonowaniu widzi podstawy nierównej konkurencji, tym samym jawnie informując, że zasady działania polskich stref są jedną z podstawowych barier przystąpienia Polski do struktur europejskich.

wszelkie zwolnienia podatkowe uzależnione są od wielkości zainwestowanego kapitału lub liczby nowo utworzonych miejsc pracy. Progi te ustalane są indywidualnie dla każdej ze stref (w rozporządzeniach Rady Ministrów o ich ustanowieniu). Wymagania te preferują w szczególności duże podmioty gospodarcze. Pozostałe, mniejsze firmy, nie spełniające tych wymogów, mogą skorzystać z innego typu preferencji – możliwości zaliczenia wydatków inwestycyjnych do kosztów uzyskania przychodów, zwolnień z podatków lokalnych itp. Ponadto istnieją w strefach znaczne uproszczenia dotyczące otrzymywania zezwoleń budowlanych (decyzje w tym

Tabela 2. Warunki udzielenia zwolnień podatkowych w strefach ekonomicznych

Nazwa strefy	Zwolnienie za inwestycje o wartości (tys. euro)	Zwolnienie za zatrudnienie (osoby)
Mielecka	2000	100
Katowicka	2000	100
Łódzka	2000	100
Tarnobrzeska	2000	100
Krakowska	2000	–
Mazowiecka	2000	–
Częstochowska	1500	100
Starachowicka	1000	100
Tczewska	1000	100
Żarnowiecka	1000	100
Kostrzyńsko-Słubicka	1000	50
Legnicka	850	100
Słupska	700	50
Wałbrzyska	500	50
Kamiennogórska	400	40
Warmińsko-Mazurska	350	50
Suwalska	350	40

Źródło: Ministerstwo Gospodarki.

zakresie podejmuje zarządzający strefą, a nie kierownik urzędu rejonowego) oraz szybsze procedury nabywania nieruchomości przez obcokrajowców.

W większości stref zwolnienia z podatku dochodowego otrzymuje się po zainwestowaniu 2 mln euro (6 stref) lub zatrudnieniu 100 osób (9 stref) (tab. 2).

Znaczne obniżenie tych progów ma miejsce w przypadku stref: suwalskiej (350 tys. euro lub 40 osób), wałbrzyskiej (500 tys. euro lub 50 osób), kostrzyńsko-słubickiej (1 mln euro lub 50 osób), słupskiej (700 tys. euro i 50 osób) i warmińsko-mazurskiej (350 tys. euro i 50 osób). Spowodowane to było ich niekorzystną lokalizacją i chęcią wzbudzenia większego zainteresowania nimi wśród małych i średnich przedsiębiorstw.

4.1.2. Międzynarodowe uwarunkowania prawne

Powoływanie specjalnych stref ekonomicznych przez Polskę jest w pewnym stopniu uwarunkowane umowami międzynarodowymi. Do najważniejszych aktów prawnych, które zobowiązują Polskę do określonych działań w tym zakresie, należą: „Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r." oraz „Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony"[14].

Uwarunkowania wynikające z uzgodnień ze Światową Organizacją Handlu (WTO)

W ramach porozumienia ustanawiającego WTO[15] Polska zobowiązała się do przestrzegania przepisów dotyczących subsydiów i środków wyrównawczych. Specjalne strefy ekonomiczne należy tu

[14] *Europe Agreement Establishing an Association Between the European Communities and Their Member States, Of the One Part, and The Republic of Poland, of The Other Part.* Układ ten, podpisany 16 grudnia 1991 r. w Brukseli, wszedł w życie 1 lutego 1994 r. po ratyfikowaniu przez Parlament Europejski, parlament polski i parlamenty wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty oraz przez Prezydenta Polski (Dz.U. z 1992 r., nr 60, poz. 302; Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38 i 39; Dz.U. z 1995 r., nr 63, poz. 324 i 326; Dz.U. z 1997 r., nr 104, poz. 662; Dz.U. z 1999 r., nr 30, poz. 288).

[15] Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) – Marakesz, 15.04. 1994 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 98, poz. 483 i 484; Dz.U. z 1996 r., nr 9, poz. 54, nr 32, poz. 143; Dz.U. z 1998 r., nr 34, poz. 195).

potraktować przede wszystkim jako subsydia polegające na zwolnieniu z podatku dochodowego. W świetle ustaleń WTO zachodzi więc konieczność notyfikowania ustanawianych specjalnych stref ekonomicznych. Istnieje kilka warunków koniecznych, jakie musi spełnić dana specjalna strefa ekonomiczna, żeby nie zostać uznana za subsydium podlegające sankcjom. Warunki te przedstawiają się następująco (art. 8.2.b.):

1) strefa musi stanowić spójny geograficznie i dokładnie zdefiniowany obszar (oznacza to, że musi zajmować zwarty, a nie rozproszony obszar),
2) w ustawie, przepisie lub innym dokumencie oficjalnym muszą być wymienione obiektywne i naturalne przyczyny jej powołania mające charakter trwały,
3) spełnione musi być ponadto przynajmniej jedno z dwóch kryteriów, tj.:
   - produkt krajowy brutto (PKB) *per capita* na danym obszarze nie może przekraczać 85% średniej krajowej lub
   - stopa bezrobocia musi wynosić co najmniej 110% średniej krajowej.

Wiele polskich specjalnych stref ekonomicznych nie spełnia warunku pierwszego (np. katowicka, suwalska, legnicka, łódzka, wałbrzyska, tarnobrzeska), gdyż składają się z kilku rozproszonych podstref. Problem ten można rozwiązać przez osobną notyfikację każdej podstrefy lub notyfikację tych podstref jako podmiotów podlegających sankcjom subsydiów specyficznych. Takie subsydia nie są tożsame z zakazanymi i mogą być przedmiotem postępowania antysubwencyjnego jedynie w przypadku zaistnienia określonych warunków (Ministerstwo Gospodarki 1997).

Warunki Układu Europejskiego

Układ Europejski w art. 63.1(III) uznaje za niezgodną z nim „wszelką pomoc publiczną, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów, o ile pomoc ta może mieć negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotami". Postępowanie sprzeczne z powyższym artykułem oceniane będzie na podstawie kryteriów Traktatu Rzymskiego (art. 85, 86 i 92) z 25 marca 1957 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Zgodnie z jego postanowieniami możliwe są derogacje, które obejmują:

- pomoc przeznaczoną na rozwój gospodarczy tych regionów, w których poziom życia jest niski lub w których istnieje duże bezrobocie;
- pomoc przeznaczoną na wspieranie określonych rodzajów działalności lub określonych regionów, jeżeli nie zmieni ona warunków wymiany.

Ponadto od 3 grudnia 1997 r. obowiązuje w Unii Europejskiej (na razie dobrowolny) Kodeks Postępowania Podatkowego. Nieprzestrzeganie go nie powoduje jeszcze sankcji, chociaż w najbliższym czasie Komisja Europejska zamierza wprowadzić dyrektywę, która wymuszałaby na krajach członkowskich stosowanie Kodeksu. Pierwsza klauzula Kodeksu – tzw. klauzula zamrożenia – zobowiązuje kraje członkowskie Unii do niewprowadzania nowych reguł podatkowych, które dawałyby specjalne przywileje regionom lub przedsiębiorcom. Druga część Kodeksu – tzw. klauzula powrotu – zobowiązuje kraje członkowskie do odebrania w ciągu 5 lat przywilejów, które zostały już przyznane. Rada Unii Europejskiej w szczególnie wyjątkowych sytuacjach może jednak, na uzasadniony wniosek któregoś z krajów członkowskich, który w ciągu 5 lat nie jest w stanie wycofać się z przyznanych przywilejów podatkowych, przedłużyć okres ich istnienia (Muńko 1999).

W świetle przedstawionych regulacji przyszłość polskich specjalnych stref ekonomicznych stanęła pod znakiem zapytania. Unia Europejska otwarcie sformułowała swoje zastrzeżenia co do reguł funkcjonowania polskich stref. Podstawowe zarzuty to (Ministerstwo Gospodarki 1999B):

- Udzielanie tzw. pomocy operacyjnej, czyli pomocy związanej z bieżącą działalnością przedsiębiorstwa, a nie z nakładami na zakup środków trwałych. Zgodnie z prawem wspólnotowym dotyczącym pomocy regionalnej, dopuszczalna jest jedynie pomoc związana z inwestycjami w środki trwałe, tj. ziemia, budynki, maszyny i urządzenia[16].
- Brak jasno określonych limitów poziomu pomocy udzielanej przedsiębiorcom. W państwach członkowskich Unii krajowa pomoc

[16] W wyjątkowych przypadkach prawo Unii dopuszcza tzw. pomoc operacyjną. Jednak musi ona spełniać ściśle określone warunki:
– może być udzielana na obszarach borykających się z ogromnymi problemami gospodarczymi i znacznym bezrobociem,
– musi być ograniczona czasowo,
– jej głównym zadaniem jest przezwyciężenie poważnych problemów strukturalnych, występujących w danym regionie.
Szczególnie istotny jest również fakt, że pomoc operacyjna jest całkowicie zakazana w sektorze motoryzacyjnym.

regionalna jest realizowana na podstawie tzw. mapy pomocy regionalnej. W zależności od stopnia rozwoju gospodarczego regionu dopuszczalne są ściśle określone pułapy pomocy[17].

- Brak przepisów ograniczających pomoc dla przedsiębiorców z sektorów tzw. wrażliwych. W prawie Unii obowiązują specjalne regulacje określające zasady udzielania pomocy dla sektorów wrażliwych, tj. stalowego, węglowego, stoczniowego, samochodowego i włókien sztucznych[18].
- Brak zasad kumulowania pomocy.
- Możliwość udzielania pomocy eksportowej (§12 ust. 6 pkt 4 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce). W prawie Unii, a także w innych umowach międzynarodowych, których Polska jest sygnatariuszem, np. WTO, EFTA i CEFTA, obowiązuje bezwzględny zakaz udzielania pomocy eksportowej.

Wobec powyższych argumentów Komisji Europejskiej, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów postanowił nie tworzyć nowych specjalnych stref ekonomicznych ani nie rozszerzać obszaru stref istniejących. Rozpoczęto jednocześnie prace nad nowelizacją ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, dotyczą one określenia ścieżki legislacyjnej likwidacji stref oraz wyłączenia z nich obszarów niezagospodarowanych, a także stworzenia możliwości wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach na czas krótszy niż okres funkcjonowania strefy. Poza tym zaproponowano termin graniczny, po którym nie będą wydawane nowe zezwolenia na prowadzenie działalności w strefach:

- 31.12.2001 r. w strefach zlokalizowanych na terenach, na których stopa bezrobocia w 1999 r. wynosić będzie co najmniej 150% średniej krajowej,

---

[17] Zgodnie z polityką regionalną państw Unii dany kraj może być podzielony na trzy typy obszarów:

1. Obszary, na których poziom życia jest niski lub na których występuje niedostateczne zatrudnienie (art. 87.3.a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Są to obszary charakteryzujące się poziomem PKB na 1 mieszkańca co najmniej o 25% niższym od średniego PKB w Unii Europejskiej.

2. Obszary, na których można ułatwiać rozwój pewnych form działalności i ich rozwój gospodarczy (art. 87.3.c Traktatu). Są to obszary charakteryzujące się poziomem PKB na 1 mieszkańca co najmniej o 15% niższym od średniego PKB w Unii Europejskiej lub stopą bezrobocia wyższą co najmniej o 15% od średniej w UE.

3. Obszary, które ze względu na wysoki poziom gospodarczy nie wymagają pomocy regionalnej.

W zależności od zakwalifikowania dany obszar ma prawo do ściśle określonej wielkości pomocy regionalnej.

[18] W przypadku sektorów stalowego i węglowego istnieje nawet całkowity zakaz udzielania pomocy regionalnej.

- 31.12.2000 r. w pozostałych strefach (z wyjątkiem mazowieckiej i częstochowskiej) z możliwością przedłużenia o rok w przypadku zaistnienia okoliczności wskazujących na konieczność przedłużenia terminu.

W przypadku strefy mazowieckiej i częstochowskiej do czasu nowelizacji ustawy nie będą wydawane zezwolenia na prowadzenie działalności, a po wejściu w życie nowelizacji Minister Gospodarki złoży wniosek do Rady Ministrów o likwidację tych stref. W strefach nie będą też wydawane zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w sektorach wrażliwych (budowa statków, przemysł stalowy, produkcja włókien syntetycznych). Ponadto ze stref będą systematycznie wyłączane obszary, które nie rokują nadziei na zagospodarowanie (Ministerstwo Gospodarki 1999A).

4.2. Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

4.2.1. Informacje ogólne

Pierwsza polska specjalna strefa ekonomiczna powstała we wrześniu 1995 r. w Mielcu (Euro-Park Mielec)[19]. W 1996 r. powołano kolejne dwie strefy: katowicką i suwalską. Proces tworzenia specjalnych stref ekonomicznych przybrał na sile w 1997 r. W kwietniu ustanowiono strefy: legnicką, łódzką i wałbrzyską, a jesienią 9 kolejnych stref: kostrzyńsko-słubicką, słupską, tarnobrzeską, starachowicką, tczewską, warmińsko-mazurską, częstochowską, żarnowiecką i kamiennogórską oraz 2 technoparki w Krakowie i w Modlinie pod Warszawą. Utworzone strefy zajęły powierzchnię ogółem ponad 6 tys. ha.

Po wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego specjalne strefy ekonomiczne znalazły się na terenie 11 województw. Największa koncentracja stref wystąpiła w województwach: dolnośląskim i pomorskim (po 3 strefy) oraz podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (po 2 strefy)[20]. Tylko na terenie 5 województw nie powołano żadnych stref. Są to województwa:

[19] Strefa Euro-Park Mielec jest wzorowana na pierwszej specjalnej strefie ekonomicznej w Europie – irlandzkiej Shannon Free Zone, powstałej w 1959 r. Jest to jedna z pierwszych na świecie stref o charakterze przetwórczo-eksportowym.

[20] W wyniku nowego podziału administracyjnego strefy suwalska i tarnobrzeska, złożone z kilku podstref, znalazły się na terenie dwóch różnych województw: suwalska – podlaskiego i warmińsko-mazurskiego, a tarnobrzeska – podkarpackiego i świętokrzyskiego.

zachodniopomorskie, wielkopolskie, pomorsko-kujawskie, opolskie oraz lubelskie.

W związku z powołaniem dużej liczby stref oraz bliskiego sąsiedztwa niektórych z nich (np. kamiennogórska – wałbrzyska – legnicka, mielecka – tarnobrzeska – starachowicka) nastąpił wzrost konkurencji między strefami. Przy niskiej lub średniej podaży kapitału może prowadzić to do rozproszenia i zminimalizowania efektów ich funkcjonowania.

Rys. 1. Rozmieszczenie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

4.2.2. Klasyfikacja

Powstałe strefy można podzielić na pięć grup ze względu na cel, do którego realizacji zostały powołane. Strefy mogą stanowić:

- Narzędzie restrukturyzacji starych okręgów przemysłowych: **Katowicka SSE i Wałbrzyska SSE** (restrukturyzacja przemysłu wydobywczego węgla kamiennego i związanego z nim kompleksu przemysłu ciężkiego), **Legnicka SSE** (dywersyfikacja struktury gospodarczej regionu – monokultura przemysłu związanego z wy-

dobywaniem i przetwórstwem miedzi), **Łódzka SSE** (restrukturyzacja przemysłu lekkiego), **Tarnobrzeska SSE** (dywersyfikacja struktury gospodarczej regionu – monokultura przemysłu siarkowego i jej przetwórstwa), **Mielecka SSE** (restrukturyzacja Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Mielec), **Starachowicka SSE** (restrukturyzacja Staropolskiego Okręgu Przemysłowego). Ponadto utworzenie stref w starych okręgach przemysłowych umożliwiało zagospodarowanie niewykorzystanych terenów poprzemysłowych. Ten ostatni aspekt zadecydował też o utworzeniu **Żarnowieckiej SSE** (tereny nieukończonej elektrowni atomowej w Żarnowcu).

- Instrument aktywizacji (przyspieszenia rozwoju gospodarczego) regionów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego: **Suwalska SSE, Warmińsko-Mazurska SSE, Słupska SSE.**
- Formę zagospodarowania zaplecza naukowo-badawczego: **Krakowski Park Technologiczny, Technopark-Modlin.**
- Narzędzie ograniczenia wysokiej stopy bezrobocia strukturalnego: **Częstochowska SSE, Tczewska SSE, Kamiennogórska SSE.**
- Formę wykorzystania przygranicznego położenia: **Kostrzyńsko-Słubicka SSE** oraz częściowo **Suwalska SSE.**

Próba powyższej klasyfikacji specjalnych stref ekonomicznych obrazuje różnice występujące między nimi. O ile w przypadku stref z pierwszej grupy można założyć, że mogą w przyszłości stanowić rzeczywisty instrument wspierania rozwoju regionów, z drugiej – że mają szansę przyspieszyć rozwój regionów zacofanych gospodarczo i trzeciej – że istnieje potencjalna szansa na stworzenie na bazie tych stref technoparków, o tyle w przypadku grupy czwartej i piątej uzasadnione jest przypuszczenie, że zostały one powołane wyłącznie w celu rozwiązania problemów lokalnych i ich działanie nie będzie miało znaczącego wpływu na procesy rozwoju regionalnego.

4.2.3. Przewidywane efekty funkcjonowania stref

W założeniach programu specjalnych stref ekonomicznych zapisano, że we wszystkich strefach, na powierzchni ponad 6 tys. ha (co stanowi około 2% obszaru Polski użytkowanego przemysłowo), znajdzie zatrudnienie 175 tysięcy osób, czyli około 5% ogółu zatrudnionych w przemyśle. Realizacja tych efektów miała nastąpić w perspektywie długoterminowej 10–15 lat. Tabela 3 przedstawia, jaka jest realizacja tych założeń w 1999 r., a więc po ponad czterech latach od powołania pierwszej ze stref i po dwóch latach w przypadku większości pozostałych.

Tabela 3. Przewidywane efekty działalności przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce w latach 1996–1999

Wskaźnik	1996	1997	1998	1999[a]
Liczba istniejących stref	3	17	17	17
Liczba funkcjonujących stref	3	5	13	15
Liczba inwestorów	18	74	175	216
Kapitał deklarowany (w mln zł)	1295,8	2588,5	5682,0	6403,4
Zatrudnienie deklarowane	3675	10 239	26 156	31 227
Wydatek na stworzenie 1 miejsca pracy (w tys. zł)	353	253	217	205
Zagospodarowanie powierzchni stref w ha – % powierzchni ogółem	93,7 (4,97%)	303,70 (4,76%)	698,45 (10,94%)	792,59 (12,41%)
Nakłady inwestycyjne na 1 ha w mln zł	13,8	8,5	8,1	8,1

[a] Stan na 15.09.1999.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

Do września 1999 r. funkcjonowanie rozpoczęło 15 z 17 utworzonych specjalnych stref ekonomicznych. Wydano w nich 216 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. W 1999 r. nastąpił jednak znaczny spadek dynamiki udzielania nowych zezwoleń w porównaniu z latami ubiegłymi (wzrost o 23,4% w końcu III kwartału 1999 r. w stosunku do końca 1998 r.; wzrost ten w 1998 r. osiągnął poziom 136,5%)[21].

W 1999 r. spadło również tempo napływu kapitału do specjalnych stref ekonomicznych. Deklarowane inwestycje osiągnęły we wrześniu 1999 r. wysokość blisko 6,5 mld zł, co oznacza przyrost zaledwie o 12,7% w stosunku do grudnia 1998 r., a więc niski w porównaniu ze wzrostem rzędu około 100% rocznie w poprzednich latach[22].

Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku deklarowanego zatrudnienia. Inwestorzy zobowiązali się do stworzenia ponad 31 tys. nowych miejsc pracy. Przyrost o 19,4% po trzech kwartałach 1999 r. był niewielki w porównaniu ze wzrostem o 155% w 1998 i o 178%

[21] Wynika to po części ze wstrzymania procedur przetargowych i wydawania nowych zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach w okresie od 21 maja do 15 czerwca 1999 r.

[22] W okresie między czerwcem 1996 r. a czerwcem 1999 r. łączne nakłady inwestycyjne zrealizowane w specjalnych strefach ekonomicznych wyniosły około 3,9 mld zł.

w 1997 r. Można przyjąć, że przy założeniu stworzenia zadeklarowanych przez inwestorów miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych będzie pracować około 1% zatrudnionych w przemyśle. Obecnie udział zatrudnionych w strefach pracowników wynosi 0,32% w stosunku do ogółu pracujących w przemyśle według stanu z roku 1998.

Według deklaracji inwestorów wydatki ponoszone na stworzenie jednego miejsca pracy zmniejszały się systematycznie: z 353 tys. zł w 1996 r. do 205 tys. zł w 1999 r. Może to oznaczać przesunięcie punktu ciężkości z branż kapitałochłonnych w stronę pracochłonnych. Malejące nakłady na tworzenie nowych miejsc pracy mogą również wynikać z oszczędności w wydatkach na zakup nowoczesnego parku maszynowego kosztem zatrudnienia większej liczby pracowników.

Do września 1999 r. zagospodarowano (sprzedano lub wydzierżawiono) zaledwie 12,5% powierzchni specjalnych stref ekonomicznych[23]. Stopień zagospodarowania jest nieco wyższy, jeśli uwzględni się tylko działające strefy – wynosi 15,9%. Małe wykorzystanie powierzchni stref wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, spółki zarządzające strefami nie posiadały wystarczającego kapitału na uzbrojenie terenów stref, co było warunkiem koniecznym udostępnienia ich inwestorom. Po drugie, proces przekazywania gruntów spółkom zarządzającym przez ich właścicieli (gminy, AWRSP) przebiegał powoli. Po trzecie, stworzenie dużej liczby nowych stref w 1997 r. spowodowało znaczne zwiększenie ich powierzchni, na której zagospodarowanie potrzeba dłuższego czasu. Deklarowane wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 ha zagospodarowanej powierzchni od 1997 r. utrzymują się na stałym poziomie około 8 mln zł.

4.2.4. Zróżnicowanie efektów działalności stref – ocena atrakcyjności

Rzeczywiste efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych mogą dość znacznie się różnić od efektów przewidywanych. Przewidywane efekty wylicza się na podstawie wartości deklarowanych przez inwestorów, zapisanych w zezwoleniu na prowadzenie działalności w strefie. Przy dokonywaniu oceny należy pamiętać, że z jednej strony przedsiębiorcy na ogół zaniżają wartości deklarowane w celu uniknięcia zarzutów o niewypełnianie warunków określonych

[23] Wyliczono jako procent ogólnej powierzchni stref, włączając w nią m.in. lotniska (Mielec i Modlin), a także część terenu stref, która zajęta będzie pod niezbędną infrastrukturę techniczną.

w zezwoleniu. Z drugiej strony część inwestorów, którzy otrzymali zezwolenia, nie wywiązuje się ze zobowiązań, stąd efekty rzeczywiste mogą być mniejsze niż przewidywane na podstawie deklaracji.

Zarówno przewidywane, jak i rzeczywiste efekty działalności poszczególnych stref ekonomicznych różnią się znacznie.

W świetle danych zawartych w tab. 4 wyraźnie zarysowuje się grupa stref, w których zarówno przewidywane, jak i rzeczywiste efekty są znacznie większe niż w pozostałych. Do tej grupy (nazwijmy ją pierwszą) można zaliczyć 6 stref: mielecką, katowicką, suwalską, legnicką, łódzką i wałbrzyską.

Zainteresowani inwestowaniem w tych strefach przedsiębiorcy stanowią 73% ogółu, deklarowany przez nich kapitał wynosi 92% ogółu, a deklarowane zatrudnienie 85% ogółu. Jeszcze większa jest w nich koncentracja rzeczywistych efektów: 80% działających inwestorów, 96% zainwestowanego kapitału i 92% rzeczywistego zatrudnienia. W drugiej grupie znalazło się pozostałych 11 stref, które osiągnęły daleko skromniejsze wyniki (tab. 5).

Powstanie tego bardzo wyraźnego podziału można tłumaczyć następującymi przyczynami:

- Po pierwsze, strefy z grupy pierwszej działają na ogół dłużej niż strefy z grupy drugiej (wszystkie strefy z grupy drugiej zostały utworzone jesienią 1997 r.; dla porównania: strefa mielecka powstała dwa lata wcześniej, a strefy katowicka i suwalska – rok wcześniej). W przypadku pozostałych trzech (legnickiej, łódzkiej i wałbrzyskiej) powyższy argument nie ma zastosowania, gdyż ich ustanowienie nastąpiło tylko o trzy miesiące wcześniej.
- Po drugie, w rozporządzeniach ustanawiających strefy z grupy pierwszej nie znalazło się sformułowanie pozwalające na zmianę zwolnień i preferencji oferowanych przez te strefy – w celu ich dostosowania do zobowiązań Polski jako członka Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku stref z grupy drugiej przedsiębiorcy podejmujący w nich działalność narażają się na ryzyko utraty korzystnych preferencji podatkowych.

4.2.5. Ocena kosztów funkcjonowania stref

Abstrahując od zysków płynących z realizacji podstawowego celu, dla jakiego powołano strefy, czyli wspierania rozwoju określonych regionów kraju, można postarać się obliczyć koszt funkcjonowania stref dla systemu finansów publicznych. Z jednej strony w efekcie działalności stref ekonomicznych system finansów publicznych od-

Tabela 4. Podstawowe informacje o specjalnych strefach ekonomicznych

Nazwa strefy	Obszar (w ha)		Liczba inwestorów		Inwestycje (mln zł)		Zatrudnienie	
	całkowity	zagospodarowany	według zezwoleń[a]	działających[b]	deklarowane[a]	zrealizowane[c]	deklarowane[a]	zrealizowane[c]
1. Mielecka	627	112 (18%)	35	28	1210,0	955,0	4614	3695
2. Katowicka	827	290 (35%)	36	13	2849,7	2112,0	9910	4135
3. Suwalska	432	55 (13%)	49	24	169,0	127,0	3174	1111
4. Legnicka	382	103 (27%)	10	1	1068,2	442,5	3522	535
5. Łódzka	209	30 (14%)	11	2	256,2	54,1	1245	301
6. Wałbrzyska	256	47 (18%)	17	9	327,5	131,1	4085	932
7. Kamiennogórska	226	6 (3%)	4	0	25,2	1,7	496	1
8. Kostrzyńsko-Słubicka	457	11 (2%)	6	0	76,2	4,3	247	8

Tabela 4 c.d.

9. Słupska	135	11 (8%)	8	2	11,4	1,0	481	50
10. Starachowicka	124	13 (11%)	8	6	56,3	7,3	680	248
11. Tarnobrzeska	609	88 (14%)	15	10	94,6	78,0	1139	517
12. Tczewska	102	7 (7%)	3	1	104,7	49,0	370	77
13. Warmińsko--Mazurska	335	7 (2%)	8	0	10,7	3,6	155	0
14. Żarnowiecka	198	12 (6%)	3	0	11,2	0	125	12
15. Krakowska	66	1 (1%)	3	0	132,5	5,5	984	0
16. Mazowiecka	1256	–	–	–	–	–	–	–
17. Częstochowska	144	–	–	–	–	–	–	–
OGÓŁEM	**6385**	**792 (16%)**	**216**	**96**	**6403,4**	**3972,1**	**31 227**	**11 622**

[a] Wg stanu na 15.09.1999. [b] Wg stanu na 30.05.1998. [c] Wg stanu na 30.06.1999.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki

Tabela 5. Porównanie efektywności specjalnych stref ekonomicznych

Wskaźniki		I grupa	II grupa
Inwestorzy	według zezwoleń	73%	27%
	działający	80%	20%
Kapitał	zadeklarowany	92%	8%
	rzeczywisty	96%	4%
Zatrudnienie	zadeklarowane	85%	5%
	rzeczywiste	92%	8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki.

notowuje pewne zyski, z drugiej zaś – funkcjonowanie tych stref przysparza mu dodatkowych wydatków lub uszczupla wpływy.

Podstawowymi kosztami związanymi z funkcjonowaniem stref są:
- koszty budowy i modernizacji infrastruktury potrzebnej inwestorom,
- utrata wpływów z podatku dochodowego od firm działających w strefie,
- utrata wpływów z podatków i opłat lokalnych, z których zwolnione są firmy działające w strefie,
- utrata wpływów z podatku dochodowego od spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi.

Powyższe koszty, będące wydatkami lub uszczupleniem wpływów systemu finansów publicznych, rekompensowane są:
- wpływami z podatku VAT płaconego przez firmy działające w strefie,
- wpływami z podatku dochodowego od osób fizycznych zatrudnionych w strefie,
- zwiększonym wpływem do ZUS-u z tytułu narzutów płacowych,
- oszczędnościami związanymi ze zmniejszeniem wypłat na zasiłki dla bezrobotnych.

Ponadto inwestycje w strefie przyczyniają się do rozwoju firm w otoczeniu strefy, ale zyski z tego tytułu są bardzo trudne do oszacowania.

Zestawienie kosztów oraz wpływów i oszczędności może ułatwić odpowiedź na pytanie, jaki jest dotychczasowy bilans funkcjonowania stref dla systemu finansów publicznych. Przy konstrukcji odpowiedniego zestawienia przyjęto następujące założenia:

1) miejsca pracy utworzone przez firmy działające w strefach nie powstałyby, gdyby nie powołano tych stref;

2) 40% zatrudnionych w specjalnych strefach ekonomicznych stanowili bezrobotni (według danych Ministerstwa Gospodarki, w kwietniu 1999 r. na 8,5 tys. osób pracujących w strefach było 3,5 tys. osób uprzednio bezrobotnych);
3) w 1997 r. w specjalnych strefach ekonomicznych pracowało przeciętnie 2550 osób, a w 1998 r. – 6750 osób[24];
4) średnia płaca w działalności produkcyjnej wynosiła 1015 zł w 1997 r. i 1207 zł w 1998 r. (dane GUS);
5) zasiłek dla bezrobotnych wynosił średnio 320,3 zł w 1997 r. i 363,0 zł w 1998 r. (dane Krajowego Urzędu Pracy);
6) składka na ZUS w latach 1997–1998 wynosiła 45% wysokości wynagrodzenia.

Do 1998 r. największym wydatkiem poniesionym w celu realizacji programu specjalnych stref ekonomicznych były wydatki przeznaczane na rozwój i modernizację infrastruktury technicznej na terenie stref. Mimo zaliczenia tych wydatków do kosztów należy pamiętać, że gminy w celu zachęcania inwestorów do lokalizacji na swoim terenie i tak muszą ponieść wydatki na uzbrojenie terenu. W przypadku specjalnych stref ekonomicznych wydatki na ten cel były finansowane ze środków spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi (głównymi zaś dochodami spółek były wpływy ze sprzedaży przekazanych im gruntów)[25].

W latach 1997–1998 zwolnienia z tytułu ulg w podatku dochodowym nie osiągnęły wysokiego poziomu. Należy jednak pamiętać, że ich wysokość będzie dynamicznie rosła w kolejnych latach (1997 r. – 17,6 mln zł, 1998 r. – 29,9 mln zł) z uwagi na rozpoczynanie działalności przez nowych inwestorów i osiąganie przez pozostałych pełnych zdolności produkcyjnych[26]. Jednocześnie w wyniku obniżania

[24] Z powodu braku danych dotyczących rzeczywistych efektów funkcjonowania stref w latach 1997 i 1998 przyjęto, że stosunek między zatrudnieniem zrealizowanym a deklarowanym, wynoszący 0,37 w czerwcu 1999 r., kiedy w strefach pracowało 11 tys. osób – wobec deklarowanego zatrudnienia 31 tys. osób – był zbliżony w latach 1997–1998. Przyjęto więc, że jeżeli na koniec 1996 r. w strefach pracowało 1300 osób, na koniec 1997 r. – 3800 osób, na koniec 1998 r. – 9700 osób, to przeciętnie w 1997 r. pracowało (1300+3800)/2=2550 osób, a w 1998 r. – 6750 osób.

[25] Koszty systemu finansów publicznych z tytułu budowy infrastruktury były w rzeczywistości mniejsze, gdyż utworzenie stref spowodowało wzrost wartości objętych nimi gruntów, co w części pozwoliło sfinansować rozwój infrastruktury.

[26] Największy inwestor, który ulokował działalność na terenie polskich specjalnych stref ekonomicznych – firma General Motors, która deklarowała zainwestowanie 1,17 mld zł (18% kapitału zadeklarowanego w polskich specjalnych strefach ekonomicznych) i zatrudnienie 2 tys. osób (6,5% zadeklarowanego zatrudnienie w strefach), rozpoczęła produkcję w 1999 r. A zatem kwota ulg w podatku dochodowym

Tabela 6. Bilans strat i zysków funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych dla systemu finansów publicznych w latach 1996–1998

KOSZTY (w mln zł)	
Budowa i modernizacja infrastruktury[a]	–75,52
Ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych udzielone przedsiębiorcom	–47,50
Zwolnienia z opłat i podatków lokalnych[a]	–6,38
Ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych udzielone spółkom zarządzającym SSE	–25,93
Ogółem	**–155,330**
ZYSKI (w mln zł)	
Wpływy z podatku VAT od firm działających w strefach	51,50
Wpływy z podatku od osób fizycznych zatrudnionych w strefach	24,48[b]
Zwiększone wpływy do ZUS-u z tytułu narzutów płacowych	57,97[b]
Oszczędności z tytułu niewypłaconych zasiłków dla bezrobotnych	15,58[b]
Ogółem	**149,53**

[a] Do X 1998 r. [b] Szacunki własne.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki oraz GUS.

stawek podatku dochodowego od osób prawnych kwoty podlegające zwolnieniom będą maleć.

Zwolnienia z opłat i podatków lokalnych stanowiły tylko niewielki procent ogółu kosztów funkcjonowania stref i mają znaczenie wyłącznie dla budżetów samorządów lokalnych. Jednak z uwagi na wpływy z innych tytułów nie stanowią one istotnego ich uszczuplenia (dla porównania szacunkowe wpływy do budżetów gmin z tytułu podatku od osób fizycznych zatrudnionych na terenie stref wyniosły w latach 1997–1998 około 6,6 mln zł).

Szacunkowe wpływy z tytułu podatku VAT, płaconego przez firmy działające na terenie stref, osiągnęły wysokość ponad 50 mln zł, a więc dorównały wysokości zwolnień w podatku dochodowym

za 1999 r. jedynie z tego powodu powinna bardzo znacznie wzrosnąć, co tylko w pewnym stopniu zostanie zrekompensowane zwiększonymi wpływami z innych tytułów (np. produkcja eksportowa obłożona jest zerową stawką VAT).

udzielonych tymże przedsiębiorstwom. Na wysokość wpłat z tego tytułu duży wpływ ma udział eksportu w sprzedaży przedsiębiorstw działających na terenie specjalnych stref ekonomicznych, gdyż towary eksportowane obłożone są 0% stawką VAT-u.

Wymierne korzyści odniósł system finansów publicznych z tytułu stworzenia w specjalnych strefach ekonomicznych nowych miejsc pracy. Z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a także z tytułu narzutów płacowych do systemu finansów publicznych wpłynęło około 83 mln zł. Na skutek zatrudnienia w strefach znacznej liczby osób pozostających wcześniej bez pracy zmalały kwoty przeznaczane na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków socjalnych.

Na podstawie powyższego zestawienia trudno jednoznacznie określić, czy relacja między kosztami a zyskami będzie kształtować się podobnie w kolejnych latach funkcjonowania systemu. Zatem niezwykle trudno jest przewidzieć ostateczny bilans działania specjalnych stref ekonomicznych dla systemu finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Barry M., M. Craig, 1992. „A transatlantic comparison of enterprice zone impacts: The British and American experience", *Economic Development Quarterly*, nr 4.

Benko B., 1993. *Geografia technopolii*, PWN, Warszawa.

Błaszczak A., L. Oktaba, 1998. „Kto krzyczy, ten wygrywa", *Rzeczpospolita* z 13 sierpnia.

Boroń M., 1998, *Małopolski Rynek Inwestycyjny*, nr 6.

Czerny M., 1994. *Restrukturyzacja przemysłu i rozwój regionalny Meksyku*, CESLA, Warszawa.

Domański R., 1997. *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa.

Durski A., 1988. „Strefy uprzywilejowane w gospodarce światowej", *Sprawy Międzynarodowe*, nr 10.

Dziemianowicz W., 1997. *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, EUROREG, Warszawa.

ILO, 1998. *Labour and social issues relating to export processing zones*, Genea.

Jaruka M., W. Wąsowicz, 1998. „Ożywianie gospodarcze regionów", *Prawo Gospodarcze* z 12 marca.

Kasperkiewicz W., 1997. *Parki Technologiczne nowoczesną formą promowania innowacji*, Absolwent, Łódź.

Khan Z., 1991. *Patterns of direct foreign investment in China*, World Bank, Washington.

Korenik S., 1998. „Uwarunkowania ekonomiczne tworzenia specjalnych stref ekonomicznych" (w): M. Obrębalski, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.

Kraskowski L., 1999. „Strefy specjalnej niegospodarności", *Rzeczpospolita* z 13 września.

Litwack J., Y. Qian, 1998. „Balanced or unbalanced development: Special economic zones as catalysts for transition", *Journal of Comparative Economics*, marzec 1998.

Martin H.-P., H. Schumann, 1999. *Pułapka globalizacji*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.

Ministerstwo Gospodarki, 1997. *Koncepcja tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki, 1998. *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki, 1999A. *Ograniczanie stosowania fiskalnych instrumentów wspierania inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych na rzecz instrumentów rozwoju regionalnego zgodnych z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki 1999B. *Pomoc publiczna w specjalnych strefach ekonomicznych – materiał do dyskusji*, Warszawa.

Mokrzyc M., 1998. „Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce", *Gospodarka Narodowa* nr 8–9.

Muńko A., *Polskie specjalne strefy ekonomiczne (1995–1997) w świetle reguł pomocy państwa UE,* maszynopis, Warszawa.

Oktaba L., 1998. „Magnes dla inwestorów", *Rzeczpospolita* z 2 czerwca.

Owczarski M., 1997. *Specjalne strefy ekonomiczne*, Investia, Katowice.

UN, 1998. *World Investment Report, Trends and Determinants*, Genewa.

UNCTC, 1991. *The challenge of free economic zones in Central and Eastern Europe*, International Perspectives, New York.

WORLD BANK, 1992. *Export Processing Zones, Policy and Research Series*, Washington, D.C.

ROZDZIAŁ II

AGNIESZKA BAZYDŁO

SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA EURO-PARK MIELEC

1. KONCEPCJA I ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA STREFY

SSE Euro-Park Mielec to pierwsza powołana w Polsce specjalna strefa ekonomiczna. Ze względu na brak krajowych doświadczeń w tworzeniu tego typu obszarów uprzywilejowanych koncepcja strefy i strategia jej funkcjonowania przygotowana została już w 1993 r. przez Shannon Free Airport Development Company Limited (SFADCO) – organ zarządzający strefą w Shannon. Ze względu na ogromny sukces irlandzkiej strefy uznano, że może ona stanowić wzorzec dla polskich przedsięwzięć. SFADCO przygotowało szczegółowe zalecenia i propozycje dotyczące polskiej strefy, poświęcając dużo uwagi koncepcjom restrukturyzacji WSK PZL-Mielec[1].

Podstawowym celem powołania mieleckiej strefy była konieczność rozwiązania problemu restrukturyzacji dużego obszaru przemysłowego, głównie poprzez stworzenie alternatywnych form zagospodarowania niewykorzystanego majątku i zasobów ludzkich. Za najlepszą drogę do osiągnięcia tego celu uznano konieczność zaoferowania inwestorom możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach podatkowych.

Na podstawie analiz przygotowanych przez Shannon Development powstał Plan Rozwoju Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu,

[1] W momencie powstawania raportu ekspertów z Shannon polski system prawny nie przewidywał funkcjonowania w naszych warunkach gospodarczych tego typu stref uprzywilejowanych, w związku z czym opracowanie przygotowane przez Shannon Development zawiera również szczegółowy opis propozycji regulacji prawnych dotyczących możliwości udzielania przedsiębiorcom różnego typu zwolnień podatkowych.

którego autorzy jasno sformułowali cele powołania strefy, zaliczając do nich:

- utworzenie docelowo około 7 tys. nowych miejsc pracy w strefie, zagospodarowanie majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej pozostałych po restrukturyzacji WSK PZL-Mielec, zainteresowanie inwestorów podjęciem działalności gospodarczej w strefie,
- rozwój skupisk przemysłowych na bazie gospodarczych atutów Mielca i regionu,
- odbudowa pozycji rynkowej spółek holdingu WSK PZL-Mielec, pozyskanie wytwórców wyrobów o zaawansowanej technologii,
- dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarze strefy, stymulowanie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości w regionie.

W efekcie funkcjonowanie strefy przyczyniłoby się do aktywizacji gospodarczej i społecznej regionu mieleckiego poprzez optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów zarówno samego obszaru strefy, jak i całego regionu.

2. CZYNNIKI POWOŁANIA STREFY – SYTUACJA NA LOKALNYM RYNKU PRACY

Rozwój Mielca i całego regionu był ściśle powiązany ze zlokalizowaną w mieście Wytwórnią Sprzętu Lotniczego (WSK PZL-Mielec), będącą kontynuatorką powstałych w 1938 r. (w ramach budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego[2]) Polskich Zakładów Przemysłu Lotniczego. W latach 1938–1996 w WSK PZL-Mielec wyprodukowano ponad 16 tys. samolotów, głównie na rynek krajowy, ale również na rynki państw b. ZSRR i innych państw Układu Warszawskiego. Wraz z załamaniem się rynku wschodniego, przy jednoczesnych ogromnych trudnościach z uzyskaniem certyfikatów jakościo-

[2] Idea budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP) narodziła się w 1937 r. Za pomysłodawcę stworzenia nowego obszaru przemysłowego w tzw. trójkącie bezpieczeństwa (z dala od granic państwa) uznaje się E. Kwiatkowskiego. Budowa COP-u miała na celu przekształcenie Polski z kraju rolniczo-przemysłowego w przemysłowo-rolniczy. Centralny Okręg Przemysłowy obejmował wschodnią część woj. kieleckiego, południową woj. lubelskiego, wschodnią część woj. krakowskiego i zachodnią lwowskiego. Do większych miast okręgu należały: Lublin, Radom, Kielce, Przemyśl, Sandomierz, Tarnów, Nowy Sącz, Rzeszów, Ostrowiec Świętokrzyski, Chełm i Zamość. COP stwarzał możliwość zapewnienia miejsc pracy występującym na tym obszarze znacznym nadwyżkom ludności, ponadto centralne położenie okręgu znacznie ułatwiało połączenia komunikacyjne z innymi regionami kraju (Kostrowicka, Landau, Tomaszewski 1975).

wych, umożliwiających produkcję na potrzeby rynków Europy Zachodniej i USA, przedsiębiorstwo zaczęło przeżywać kryzys. Produkcja nowych alternatywnych wyrobów, m.in. wózków golfowych „Melex", silników wysokoprężnych, pomp paliwowych, nie uchroniła przedsiębiorstwa od konieczności znacznych redukcji zatrudnienia. Spadek zatrudnienia w WSK PZL-Mielec w latach 1983–1994 pokazuje tab. 1.

Tabela 1. Zatrudnienie w WSK PZL-Mielec w latach 1983–1994

Rok	Liczba zatrudnionych
1983	19 449
1984	20 153
1985	20 373
1986	20 699
1987	20 610
1988	20 467
1989	20 112
1990	18 420
1991	15 748
1992	12 596
Stan na 30.06.1993	10 159
Średnie zatrudnienie w okresie styczeń–wrzesień 1994 r.	7163
Średnie zatrudnienie we wrześniu 1994 r.	6753

Źródło: materiały wewnętrzne WSK PZL-Mielec.

Sytuację na rynku pracy znacznie komplikował fakt ogromnej specjalizacji pracowników WSK PZL-Mielec w ramach wąsko zdefiniowanych specjalności. Przedsiębiorstwo posiadało od 1945 r. własną szkołę przyzakładową, kształcącą przede wszystkim w zawodach związanych z przemysłem lotniczym, głównie na potrzeby przedsiębiorstwa. W związku z tym znaczna część pracowników (około 59%) uzyskała zasadnicze wykształcenie zawodowe, średnie techniczne lub ekonomiczne (25%) w dziedzinach bezpośrednio związanych ze specjalizacją produkcji przedsiębiorstwa. Jedynie

11% pracowników w 1992 r. miało wykształcenie wyższe, w tym w większości politechniczne (8%). Poziom wykształcenia pracowników WSK PZL-Mielec pokazuje tab. 2.

Tabela 2. Poziom wykształcenia w WSK PZL-Mielec w 1992 r.

Poziom wykształcenia	Udział (%)
Liceum ogólnokształcące lub mniej	23
Szkoła zawodowa	34
Technikum	21
Technikum ekonomiczne	4
Inne rodzaje szkół średnich	7
Politechnika	8
Wyższa szkoła ekonomiczna	2
Inne rodzaje szkół wyższych	1

Źródło: materiały wewnętrzne WSK PZL-Mielec.

Wąska specjalizacja zawodowa pracowników, ściśle związana z profilem produkcji, znacznie zmniejszyła mobilność zawodową bezrobotnych z WSK PZL-Mielec. Brak specjalistów z zakresu marketingu, zarządzania finansami, rachunkowości, szeroko rozumianego biznesu oraz zła sytuacja ekonomiczna całego regionu bardzo ograniczała możliwość odnalezienia się zwolnionych z przedsiębiorstwa w nowych warunkach ekonomicznych.

Trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa przejawiająca się głównie w drastycznych redukcjach zatrudnienia (spadek zatrudnienia w latach 1990–1994 z około 20 tys. do 6 tys. pracowników) spowodowała, że poziom bezrobocia w Mielcu należał do najwyższych w Polsce.

Niepokojąca była również struktura bezrobocia w regionie. W 1995 r. ponad 63% zarejestrowanych bezrobotnych stanowili ludzie młodzi w wieku poniżej 24 lat. Pogłębiająca się zapaść rynku pracy widoczna była również w znacznym udziale osób trwale pozostających bez pracy (ponad 20% bezrobotnych w 1995 r. poszukiwało pracy już od ponad dwóch lat).

Ze względu na poziom i strukturę bezrobocia niezaprzeczalna okazała się konieczność powołania Mieleckiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w celu stworzenia nowych alternatywnych miejsc pracy, szczególnie dla ludzi młodych.

Tabela 3. Stopa bezrobocia w latach 1990–1998

Rok	Polska (%)	Mielec (%)
1990	3,4	6,7
1991	8,9	13,2
1992	12,3	16,3
1993	15,0	21,9
1994	16,5	20,9
1995	15,2	19,8
1996	14,3	17,1
1997	10,0	12,1
1998	11,8	11,6

Źródło: Krajowy Urząd Pracy, Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu.

Tabela 4. Struktura wieku bezrobotnych w 1995 roku

Wiek	Polska (%)	Mielec (%)
24 lata i mniej	34,6	63,1
25–34	26,9	27,1
35–44	25,1	22,4
45–54	11,3	12,3
55 lat i więcej	2,1	2,2

Źródło: GUS, Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu.

Tabela 5. Struktura bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy w 1995 roku

Czas pozostawania bez pracy	Polska (%)	Mielec (%)
3 miesiące i mniej	21,0	17,2
3–6	17,2	13,6
6–12	24,4	24,1
12–24	19,6	24,0
Powyżej 24 miesięcy	17,8	21,1

Źródło: GUS, Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu.

W związku ze zmniejszeniem zakresu produkcji WSK PZL-Mielec zaistniała konieczność zagospodarowania infrastrukturalnej spuścizny po podupadłym przedsiębiorstwie. Powierzchnia, którą zajmowało WSK, to około 520 ha, łącznie z lotniskiem o powierzchni 355 ha (długość głównego pasa startowego wynosi 2,5 tys. m przy szerokości 60 m, a pas pomocniczy ma długość 650 m i szerokość 25 m)[3]. Majątek przejęty przez strefę stanowią również budynki o różnorodnym charakterze: produkcyjne, biurowe, usługowe, magazyny, budynki służące utrzymaniu ruchu (np. stacje transformatorowe, przepompownie) i inne (np. szklarnie, portiernie). Całkowita powierzchnia użytkowa w budynkach wynosi prawie 100 tys. m^2.

Ponadto około 60 ha gruntów we wschodniej części strefy zostało przeznaczone pod nową zabudowę.

Eksperci z Shannon Development uznali, że jednym z podstawowych atutów tego obszaru jest dostępność do infrastruktury, umożliwiającej prowadzenie działalności gospodarczej potencjalnym inwestorom. Lokalizacja działalności gospodarczej na tym terenie zapewnia bowiem możliwość korzystania z wszelkich mediów (dostawa energii elektrycznej, cieplnej, gazu, wody, sprężonego powietrza, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów komunalnych i przemysłowych, sieć dróg wewnętrznych, bocznica kolejowa, lotnisko oraz sieć telekomunikacyjna).

Istotny okazał się również fakt funkcjonowania w obrębie WSK PZL-Mielec Ośrodka Badawczo-Rozwojowego, pracującego pierwotnie na potrzeby polskiego przemysłu lotniczego, który jednak w przyszłości mógłby stanowić gwarancję zainteresowania inwestorów opierających swoją produkcję na nowoczesnych rozwiązaniach technologicznych.

3. UWARUNKOWANIA PRAWNE FUNKCJONOWANIA STREFY

Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec została ustanowiona 5 września 1995 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów (Dz.U. Nr 107, poz. 526). Pierwotną podstawę jej powołania stanowiła Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z 20 października 1994 roku (Dz.U. Nr 123, poz. 600 i z 1966 r., Nr 106, poz. 496).

[3] Pomimo istnienia możliwości lądowania na lotnisku takich samolotów, jak: A 300, Boeing 737, IŁ–76, DC–9, MD–81 – przystosowanie lotniska do regularnych przewozów lotniczych wymaga jednak wielu inwestycji, głównie w zakresie oświetlenia osi pasa, podstawowego systemu podejścia do lądowania, a także dróg kołowania i płyt postojowych.

Ustawa powołująca strefę reguluje zakres i typ zwolnień podatkowych dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w jej obrębie. W okresie, na jaki powołano strefę (20 lat), podmiot prowadzący działalność gospodarczą korzysta ze zwolnień z podatku dochodowego. Przewidziano również preferencje w zakresie amortyzacji środków trwałych oraz wydatków inwestycyjnych dla podmiotów nie korzystających z tego typu zwolnienia. Podmioty działające w strefie korzystają również z całkowitego zwolnienia z podatku od nieruchomości. Jednak wszelkiego typu ulgi i zwolnienia przysługują podmiotom działającym na podstawie zezwolenia, a wielkość preferencji fiskalnych i finansowych jest uzależniona od skali przedsięwzięcia mierzonego bądź wielkością wydatków inwestycyjnych, bądź wielkością zatrudnienia. W przypadku, gdy zaangażowane środki finansowe przekroczą równowartość 2 mln euro lub wielkość zatrudnienia będzie większa niż 100 osób, przedsiębiorca korzysta z całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego przez okres 10 lat, płacąc jedynie 50% jego wysokości przez kolejne 10 lat. Istnieje również możliwość częściowego zwolnienia z podatku. Wysokość ulgi wynosi 10% za 10 nowo zatrudnionych pracowników. Rozporządzenie Rady Ministrów umożliwiało także korzystanie z pomocy eksportowej. W ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania strefy przedsiębiorca miał prawo korzystania z ulgi w kwocie równej 50% wartości przychodów z eksportu, a przez pozostały okres w kwocie równej 25% tej wartości[4].

Na terenie strefy możliwe jest również prowadzenie działalności nie wymagającej zezwolenia (np. świadczenie różnego typu usług na potrzeby firm działających w strefie). Jednak podmioty te nie korzystają ze zwolnień i preferencji.

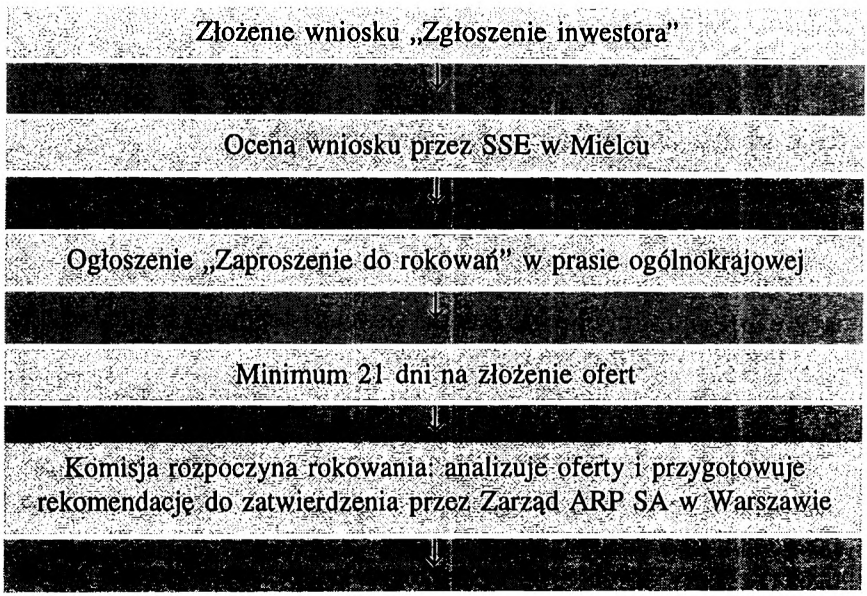
Funkcjonowanie w strefie obejmuje również znaczne udogodnienia dotyczące procesów samego inwestowania, co umożliwia sprawniejsze i szybsze podejmowanie decyzji, skracając tym samym cykl inwestycyjny. Rozporządzenie powołujące strefę dało możliwość powierzenia zarządzającemu strefą wykonywania funkcji administracyjnych, dotyczących spraw z zakresu prawa budowlanego i lokalizacji inwestycji.

[4] Był to jeden z głównych punktów spornych w dyskusjach na temat przyszłości polskich specjalnych stref ekonomicznych między polskim rządem a Unią Europejską (w UE obowiązuje bezwzględny zakaz udzielania pomocy proeksportowej). Po burzliwych rozmowach zapis o ulgach proeksportowych dla przedsiębiorców działających w mieleckiej strefie został wykreślony w wyniku nowelizacji rozporządzenia we wrześniu 1997 r. Jednak przedsiębiorcy z SSE Euro-Park Mielec, którzy korzystali z tego typu ulgi przed wejściem w życie nowelizacji, nadal z niej korzystają. Żadne z rozporządzeń powołujących pozostałe 16 stref nie zawiera takiego przepisu.

Organem zarządzającym SSE Euro-Park Mielec została ustanowiona Agencja Rozwoju Przemysłu SA (ARP SA) z siedzibą w Warszawie[5]. Do zadań Agencji należy:

- zbywanie na rzecz inwestorów prawa własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy,
- gospodarowanie infrastrukturą w sposób ułatwiający podmiotom gospodarczym prowadzenie działalności gospodarczej,
- udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy[6].

Procedura udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE Euro-Park Mielec

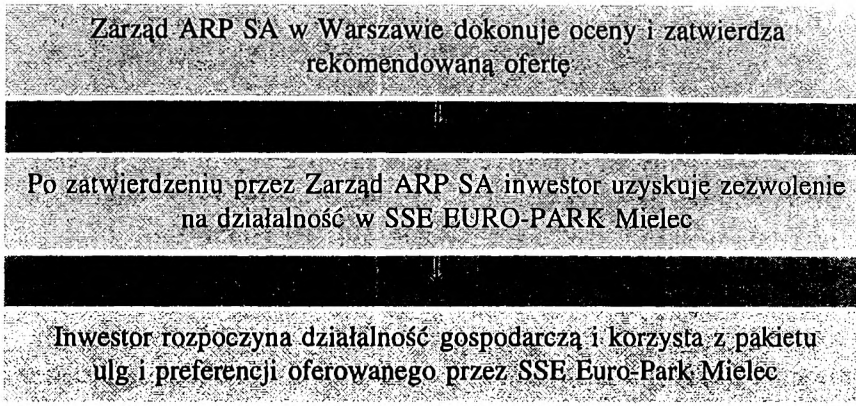


[5] Powołany został również Pełnomocnik Zarządu ARP SA ds. Specjalnych Stref Ekonomicznych (wraz z Biurem), który nadzoruje funkcjonowanie strefy i zgodność kierunku jej rozwoju z powołującymi ją ustawami i planem rozwoju.

[6] Zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie zawierają:

1. Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 15 grudnia 1995 r. w sprawie powierzenia ARP SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności podmiotów gospodarczych na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec oraz ustalenia zakresu tej kontroli (M.P. Nr 67, poz. 758).

2. Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 15 grudnia 1995 r. w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez podmioty gospodarcze na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec (M.P. Nr 67, poz. 759).



Źródło: ARP SA.

W celu bieżącego zarządzania strefą utworzony został oddział ARP SA w Mielcu, który reprezentuje zarządzającego zarówno na terenie strefy, jak i w kontaktach zewnętrznych.

4. STRATEGIA FUNKCJONOWANIA STREFY

Zgodnie z Planem Rozwoju SSE Euro-Park Mielec przyjęto, że strategia rozwoju strefy będzie opierać się na następujących założeniach:

- dominująca rola inwestycji bezpośrednich,
- rozwój związków kapitałowych, szczególnie *joint ventures,*
- oparcie strategii gospodarczej na koncentracji przedsiębiorstw, wykorzystujących umiejętności ludzi, doświadczenie, infrastrukturę, zaplecze badawczo-rozwojowe, dostępną technologię i zasoby regionu,
- pozyskanie kilku inwestorów strategicznych,
- utworzenie w obrębie strefy zaplecza kooperacyjnego dla inwestorów działających w strefie i spoza strefy,
- preferowanie inwestycji trwale związanych z obszarem strefy i generujących dużą liczbę miejsc pracy,
- wpływanie na aktywizację gospodarczą i rozwój otoczenia strefy.

Generalizując powyższe założenia, najbardziej poszukiwani są inwestorzy wykorzystujący tradycje przemysłowe Mielca, istniejącą infrastrukturę oraz zasoby i kwalifikacje ludzi, przy jednoczesnym generowaniu dużej liczby miejsc pracy – ze względu na tragiczną sytuację na lokalnym rynku pracy.

Zarządzający strefą stworzyli klasyfikację preferowanych skupisk przemysłowych ze względu na związek prowadzonej w nich działalności gospodarczej z tradycjami przemysłowymi Mielca i gwarancjami pozyskania dużej liczby nowych miejsc pracy:

1. **Skupiska przemysłowe w dotychczasowych dziedzinach produkcji:**

a) przemysł lotniczy (produkcja samolotów, produkcja zespołów kooperacyjnych, serwis lotniczy, usługi agrolotnicze, projektowanie i badanie sprzętu lotniczego),
b) przemysł motoryzacyjny,
c) przemysł metalowy i elektromaszynowy.

2. **Skupiska przemysłowe w nowych dziedzinach produkcji:**

a) produkcja materiałów i wyposażenia dla budownictwa,
b) wyroby o zaawansowanej technologii,
c) przemysł lekki,
d) agrobiznes.

ARP SA stworzyła długofalowy plan rozwoju strefy, dzieląc go na pięć podstawowych etapów.

Długofalowy plan rozwoju SSE Euro-Park Mielec

Etap	Okres	Główne działania, cele etapu
I	1995–1996	○ tworzenie warunków formalnoprawnych i organizacyjnych umożliwiających podejmowanie działalności gospodarczej ○ przyjęcie pierwszych inwestorów ○ przygotowanie programów do realizacji etapu II
II	1997–2000	• realizacja podstawowych inwestycji infrastrukturalnych (modernizacja, rozbudowa) • napełnienie strefy inwestorami
III	2001–2005	○ rozwój działalności gospodarczej w strefie i w regionie
IV	2006–2010	• osiągnięcie docelowego poziomu aktywności gospodarczej i zatrudnienia
V	2011–2015	○ formowanie warunków do funkcjonowania powstałego obszaru przemysłowego po wygaśnięciu regulacji prawnych obowiązujących w ciągu 20 lat trwania strefy

Źródło: Plan Rozwoju SSE Euro-Park Mielec, 1998, Mielec.

5. EFEKTY FUNKCJONOWANIA STREFY

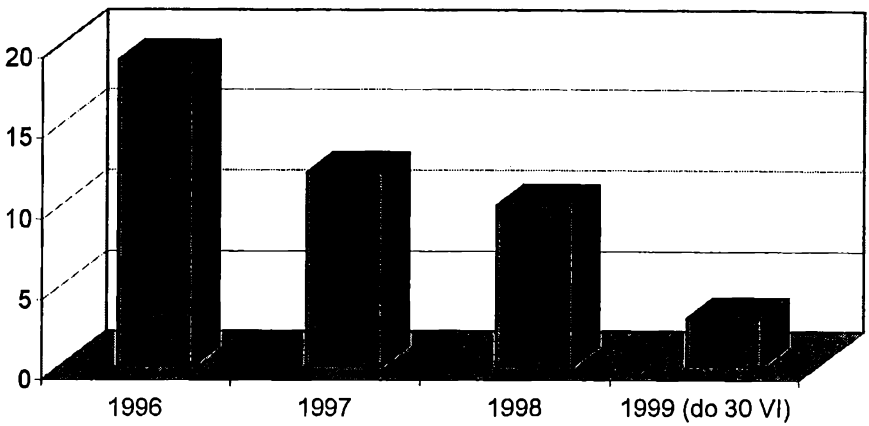
Powołując Mielecką SSE, pokładano w niej wielkie nadzieje. Miała ona stanowić szansę dla podupadającego regionu jako narzędzie łagodniejszej restrukturyzacji monokultury przemysłowej. Podstawowym jej zadaniem było stworzenie nowych, alternatywnych miejsc pracy, głównie dla zwalnianych pracowników WSK PZL-Mielec oraz zagospodarowanie infrastrukturalnego zaplecza zakładu. Zgodnie z założeniami planu rozwoju strefy zakładano pierwotnie stworzenie 7 tys. nowych miejsc pracy przy wartości inwestycji 500 mln zł.

Po czterech latach funkcjonowania mieleckiej strefy wydano 44 zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie, przy czym w wypadku 8 podmiotów gospodarczych zostały one cofnięte ze względu na niedotrzymanie warunków zezwolenia. Podsumowując, do czerwca 1999 r. zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE Euro-Park Mielec posiada 36 firm, z których 29 prowadzi już na jej obszarze działalność gospodarczą, natomiast 7 dopiero planuje jej rozpoczęcie. Popularność strefy wśród inwestorów była zróżnicowana w okresie jej funkcjonowania. Największy sukces, mierzony liczbą wydanych zezwoleń, osiągnięto w pierwszym roku działania strefy. W 1996 r. wydano zezwolenia dla 19 firm, a w kolejnych latach: 1997 r. – 12, 1998 r. – 10, 1999 r. (do 30 czerwca) – 3. Malejące zainteresowanie inwestorów wynika z konieczności konkurowania mieleckiej strefy z pozostałymi polskimi strefami[7]. Jednak fakt powołania SSE Euro-Park Mielec jako pierwszego polskiego, fiskalnie uprzywilejowanego obszaru dało możliwość przyciągnięcia znacznej liczby inwestorów w okresie, gdy idea powoływania tego typu obszarów była nowością w polskiej rzeczywistości gospodarczej.

Obecnie 29 firm, które otrzymały zezwolenia, prowadzi już działalność gospodarczą (7 kolejnych przygotowuje się do jej rozpoczęcia). Podejmowanie działalności gospodarczej miało również etapowy charakter. Szczególnie godny podkreślenia jest fakt, że 10 przedsiębiorstw korzystających obecnie z ulg i przywilejów działało

[7] Funkcjonowanie 17 stref, często w niewielkiej od siebie odległości, sprawia, że stanowią one dla siebie swoistą konkurencję. Z danych Ministerstwa Gospodarki wynika, że liczba polskich stref ekonomicznych nie powinna przekroczyć ośmiu, ponieważ dawałoby to gwarancję poprawy sytuacji w regionach najsłabiej radzących sobie ze zmianami gospodarczymi poprzez kumulację na ich obszarze inwestorów chcących korzystać z ulg i przywilejów fiskalnych.

Rys. 1. Liczba wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE Euro-Park Mielec



Źródło: ARP SA Oddział w Mielcu.

na obszarze strefy jeszcze przed jej utworzeniem[8]. Były to głównie spółki wydzielone z upadającego WSK PZL-Mielec (7 podmiotów), które ze względu na spełniane warunki mogły skorzystać z ulg. Jednak w przypadku większości z tych spółek możliwość korzystania z ulg podatkowych jedynie spowalnia proces ich upadku (w okresie działania strefy nie powstały tam żadne nowe miejsca pracy). Rola strefy w tym przypadku ogranicza się jedynie do funkcji narzędzia „łagodniejszej" likwidacji nierentownych przedsiębiorstw.

Średni okres od wydania zezwolenia do rozpoczęcia działalności na terenie strefy wynosił około 10 miesięcy. Okres ten był zależny od faktu, czy dana firma zainteresowana była przejęciem już istniejących budynków: hal, magazynów itp., czy też inwestycja miała charakter *greenfield* (inwestycji „od podstaw"). Grunty szczególnie

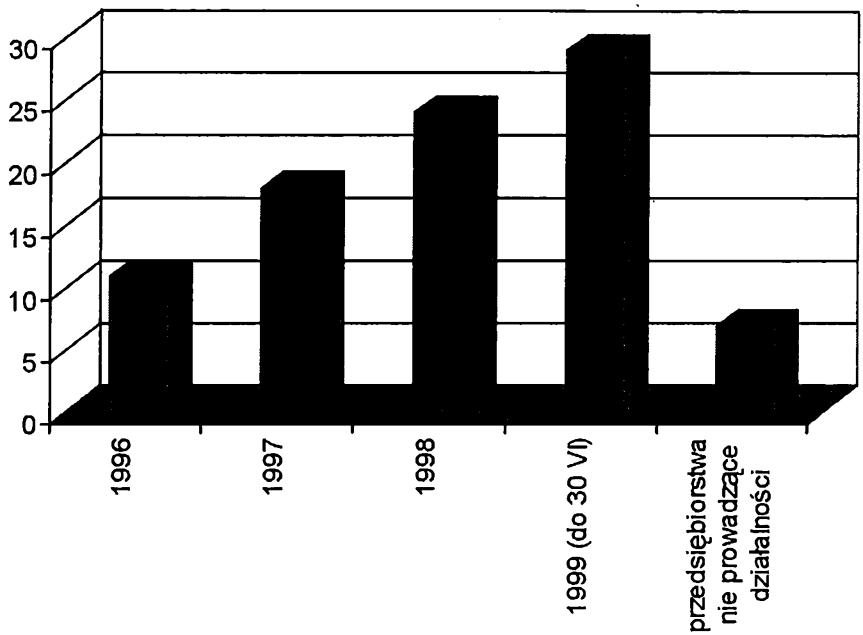
[8] Prawo do udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach posiadał b. Minister Przemysłu i Handlu, a obecnie Minister Gospodarki. Przekazał on te kompetencje 16 spółkom zarządzającym strefami (z wyjątkiem strefy częstochowskiej). W przypadku SSE Euro-Park Mielec Minister Przemysłu i Handlu przekazał te kompetencje Agencji Rozwoju Przemysłu SA na mocy Zarządzenia z 15 grudnia 1995 r. (M.P. Nr 67, poz. 758). Minister pozostawił sobie jednak prawo do wydawania zezwoleń w specjalnym trybie, tj. w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem państwa lub charakterem działalności gospodarczej na terenie strefy. W praktyce Minister wydawał zezwolenia w dwóch przypadkach:

1. Podmiot działał na obszarze strefy przed jej utworzeniem.
2. Podmiot występował o wydanie zezwolenia przed wejściem w życie rozporządzenia przekazującego te kompetencje Zarządowi Strefy.

W przypadku SSE Euro-Park Mielec b. Minister Przemysłu i Handlu oraz Minister Gospodarki udzielili łącznie 11 zezwoleń.

nadające się pod zabudowę znajdują się we wschodniej części strefy. Do czerwca 1999 r. oddano do użytku 11 nowych fabryk. ARP SA szacuje, że około 63% podjętych inwestycji jest właśnie typu *greenfield.*

Rys. 2. Liczba przedsiębiorstw (posiadających zezwolenia) prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE Euro-Park Mielec



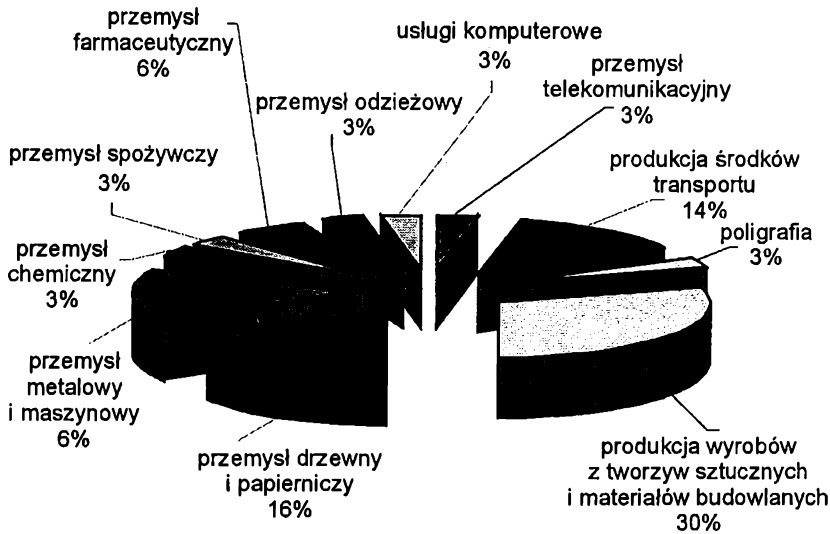
Źródło: ARP SA Oddział w Mielcu.

5.1. Charakterystyka firm prowadzących działalność gospodarczą na obszarze strefy

Struktura branżowa firm posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w SSE Euro-Park Mielec jest zróżnicowana. Obecny jest przemysł oparty na przetwórstwie drzewnym (Melnox Sp. z o.o., Krono-Wood Sp. z o.o.), meblarski (BRW Sp. z o.o., Formaplan Mielec Sp. z o.o.), farmaceutyczny (Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o.), tworzyw sztucznych (Termo Organika SA, Plastic Factory „Cobi" SA, Crane Plastics Poland Sp. z o.o.), materiałów budowlanych (Atlantis Mielec Sp. z o.o., PPHU Lobo-Mielec Sp. z o.o., J.W. Industries Sp. z o.o.), produkcja motoryzacyjna (UT Automotive Poland Sp. z o.o., Geyer & Hosaja Zakłady Gumowe w Mielcu Sp. z o.o.), przemysł związany z obróbką metali (Zakład Produkcyjny KAMAX–Mielec SA, Zakład Mechaniczny MECH-GO

Zbigniew Gryc), poligraficzny (Oficyna Wydawnicza Press Media Roman Oraczewski), telekomunikacyjny (Agmar Telecom Sp. z o.o.), spożywczy (Zielona Budka Zbigniew Grycan Mielec Sp. z o.o.).

Rys. 3. Struktura branżowa przedsiębiorstw posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE Euro-Park Mielec



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ARP SA Oddział w Mielcu.

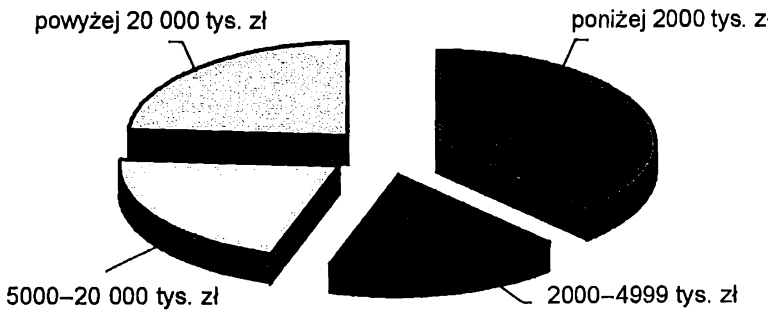
Zróżnicowanie struktury branżowej przedsiębiorstw, które otrzymały zezwolenie na prowadzenie działalności na obszarze SSE Euro-Park Mielec, wynika nie tylko z różnorodności profilów branżowych poszczególnych firm, ale również z ogromnej złożoności typów działalności prowadzonej w samych przedsiębiorstwach. Jedynie w paru przypadkach firm działających w strefie można mówić o ścisłej specjalizacji produkcji. W większości inwestorzy preferują wielobranżowość oferowanych przez nich usług.

Jednak pomimo oczywistych trudności można określić dominujące branże produkcyjne. Najsilniej reprezentowaną branżą jest produkcja wyrobów z tworzyw sztucznych i materiałów budowlanych (około 30% przedsiębiorstw posiadających zezwolenie). Dużą popularnością cieszy się również przemysł drzewny i papierniczy oraz metalowy i maszynowy (po 16% przedsiębiorstw). Na znaczącą pozycję produkcji wyrobów z drewna ma wpływ często podkreślana przez inwestorów możliwość kooperacji międzyzakładowej, która w kilku przypadkach była istotnym argumentem zainteresowania się strefą jako miejscem lokalizacji działalności produkcyjnej. Na kolejnej pozycji znajduje się produkcja środków transportu i części do nich (14%

firm). W grupie tej znajdują się głównie spółki powstałe po restrukturyzacji WSK PZL-Mielec oraz firmy, dla których magnesem była przeszłość Mielca jako silnego ośrodka przemysłu środków transportu. Pozostałe przedsiębiorstwa reprezentują inne branże, tj.: przemysł farmaceutyczny (po 3% – 2 firmy), przemysł telekomunikacyjny, poligraficzny, chemiczny, spożywczy, odzieżowy (pojedyncze przypadki), a także obecne jest przedsiębiorstwo oferujące usługi w zakresie oprogramowania komputerowego.

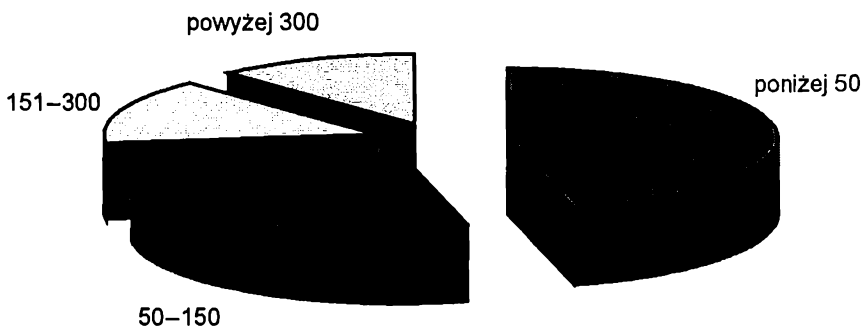
Analiza struktury inwestycji na obszarze strefy – zarówno przy posłużeniu się jako miernikiem poniesionymi nakładami inwestycyjnymi, jak i nowo utworzonymi miejscami pracy – nasuwa wniosek o dotychczasowej niewielkiej skali tych przedsięwzięć. Zaledwie trzy podmioty zatrudniały ponad 300 nowych pracowników (w tym jeden inwestor dał pracę ponad 1000 nowym pracownikom). Nakładając na siebie obie dane, można stwierdzić, że na stworzenie

Rys. 4. Nakłady inwestycyjne poniesione przez poszczególne podmioty działające w SSE Euro-Park Mielec (stan z 30.06.1999)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARP SA Oddział w Mielcu.

Rys. 5. Nowe miejsca pracy stworzone przez poszczególnych inwestorów w SSE Euro-Park Mielec (stan z 30.06.1999 r.)



 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARP SA Oddział w Mielcu.

jednego miejsca pracy inwestorzy ponieśli koszty w wysokości 260 tys. zł. Tak wysokie nakłady na jedno miejsce pracy wynikają z początkowego etapu działalności inwestorów w strefie. Poniesione nakłady miały charakter inwestycji infrastrukturalnych, polegających głównie na budowie (*greenfield investments*) bądź adaptacji i modernizacji już istniejących budynków produkcyjnych i magazynowych.

Trzeba podkreślić, że na terenie strefy działa również 18 podmiotów, które nie korzystają z ulg i przywilejów. Są to spółki wydzielone z WSK PZL-Mielec bądź jednostki usługowe działające na potrzeby firm objętych systemem zwolnień i przywilejów. Należą do nich m.in.: podmioty oferujące dostęp do energii elektrycznej, świadczące usługi transportowe, prace remontowo-wykończeniowe, agencja celna[9], przedsiębiorstwo telekomunikacyjne („Centrala" Sp. z o.o.) oraz filie trzech banków.

5.2. Bezpośrednie efekty funkcjonowania strefy

Do bezpośrednich efektów funkcjonowania strefy (powiązanych ściśle z rozpoczęciem przez inwestora działalności gospodarczej) należą:
- ponoszenie przez przedsiębiorcę nakładów inwestycyjnych,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zagospodarowanie części obszaru strefy.

Oprócz bezpośrednich efektów działania strefy można również wyliczyć tzw. zyski pośrednie, tj.:
- ożywienie gospodarcze w otoczeniu strefy,
- aktywizację gminy i powiatu, na których obszarze położona jest strefa,
- budowę infrastruktury, która w wielu przypadkach służy również miejscowej ludności,
- restrukturyzację i dywersyfikację działalności gospodarczej w regionie, w którym ustanowiono strefę.

Analizując dotychczasowe efekty działania strefy, należy je zestawić z wielkościami planowanymi (tab. 6).

Podstawowym celem powołania strefy było przeciwdziałanie strukturalnemu bezrobociu. Obecnie planowane w założeniach rozwoju

[9] Agencja celna świadczy podmiotom zlokalizowanym na obszarze SSE Euro-Park Mielec usługi:
1) celne – z mocy upoważnienia podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą,
2) z zakresu składu celnego publicznego,
3) z zakresu magazynu celnego,
4) zabezpieczenia celnego w tranzycie na terenie RP,
5) spedycyjne.

Tabela 6. Efekty funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec – plan i realizacja (stan na 31.10.1998)[a]

Liczba podmiotów		Inwestycje (w mln zł)			Zatrudnienie		
według wydanych zezwoleń	działających	plan	realizacja	założenia	plan	realizacja	założenia
36	24	1054,9	730,0	500,0	3782	2719	7000

[a] Zagospodarowano 98,9 ha, tj. 36,3% powierzchni stref (nieuwzględniając lotniska).
Źródło: Ministerstwo Gospodarki.

strefy 7 tys. nowych miejsc pracy jest nawet według przedstawicieli Zarządu SSE wielkością mocno przesadzoną. Jednak osiągnięcie obecnego pułapu – ponad 3,5 tys. nowo zatrudnionych (3695 nowych miejsc pracy w podmiotach działających w strefie – stan na 30.06.1999 r.) jest też swego rodzaju osiągnięciem, szczególnie jeżeli uwzględnimy relacje pomiędzy funkcjonowaniem strefy a mieleckim rynkiem pracy (tab. 7).

Analizując wpływ strefy na otoczenie, poprzez zmiany na mieleckim rynku pracy, można zauważyć, że szczególne zmiany widoczne są jedynie w znacznym spadku stopy bezrobocia (z 19,8% w 1995 r. do 11,6% w 1998 r. – współczynnik niższy od średniej krajowej, wynoszącej 11,8%). W przypadku poszczególnych szczegółowych analiz struktury bezrobocia nie zaobserwowano żadnych radykalnych zmian.

W 1998 r. inwestorzy działający w strefie zgłosili do Powiatowego Urzędu Pracy w Mielcu chęć zatrudnienia 2769 osób. Na podstawie 34 umów zawartych na prowadzenie prac interwencyjnych stworzono 153 miejsca pracy, zaś 11 umów dotyczyło bezpośrednio aktywizacji zawodowej absolwentów, którym zaoferowano 88 miejsc pracy. Do głównych pracodawców korzystających z pośrednictwa Powiatowego Urzędu Pracy należą: Lear Poland Corporation, „Cobi" SA, Melnox Sp. z o.o., Krono-Wood Sp. z o.o., Atlantis Mielec Sp. z o.o., BRW Sp. z o.o. (Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu, 1999).

Oprócz znacznego wpływu strefy na lokalny rynek pracy zmiany związane z powołaniem SSE Euro-Park Mielec dotyczyły również rozbudowy sfery różnego typu usług, m.in:

a) projektowo-budowlanych:
   – Powstanie np. Zakładu Usług Geodezyjno-Kartograficznych, wzrost zleceń dla projektantów, architektów, firm budowlanych. Powołanie strefy znacznie pobudziło koniunkturę na rynku usług budowlanych, co związane było z budową wielu nowych obiektów

Tabela 7. Struktura bezrobocia w Mielcu w latach 1995–1998

	1995	1996	1997	1998
Stopa bezrobocia (%)	10,3	11,1	12,1	11,6
Według wieku (%)				
15–17	0,0	0,03	0,03	0,03
18–24	36,0	32,7	34,9	33,2
25–34	27,1	26,7	28,9	29,8
35–44	22,4	23,2	25,1	25,1
45–54	12,3	14,9	9,9	10,6
55–59	2,0	2,3	1,0	1,0
powyżej 60	0,2	0,2	0,2	0,2
Według poziomu wykształcenia (%)				
wyższe	1,6	1,1	1,5	1,7
policealne	20,2	19,8	19,7	21,3
ogólnokształcące	4,7	4,5	5,0	5,0
zasadnicze zawodowe	46,0	45,3	46,0	44,8
podstawowe	27,3	29,2	27,8	27,2
Według czasu oczekiwania na pracę (%)				
do 1 miesiąca	5,4	7,9	8,2	11,0
1–3 miesięcy	11,8	11,6	13,2	14,4
3–6 miesięcy	13,6	13,2	10,7	14,1
6–12 miesięcy	24,1	22,3	23,7	17,5
12–24 miesięcy	24,0	19,4	21,3	17,4
powyżej 24 miesięcy	21,1	25,6	22,9	25,6
Kobiety (%)				
ogółem	51,5	54,0	59,9	61,9
bez prawa do zasiłku	24,4	28,5	43,5	47,9
dotychczas niepracujące	9,7	8,0	10,0	14,5
z wykształceniem wyższym	0,9	0,6	0,9	1,2
innym	50,2	53,4	58,7	60,7
z przyczyn dot. zakładu pracy	14,9	9,5	6,0	7,4
zamieszkałe na wsi	20,3	21,9	26,6	28,1
Absolwenci (%)				
ogółem	7,1	3,4	4,3	6,9
ze szkół wyższych	0,2	0,2	0,2	0,5
liceów ogólnokształcących	1,2	0,6	0,6	0,6
szkół policealnych	3,3	1,5	1,5	2,0
zasadniczych szkół zawodowych	2,4	1,1	1,1	3,8
pozostałe	0,01	0,03	0,03	0,0

Źródło: Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu.

przemysłowych. ARP SA zorganizowała około 100 przetargów na projekty i wykonawstwo budowlane. Według szacunków Zarządu SSE w 1997 r. przy inwestycjach w strefie zatrudnionych było około 1500, a w 1998 r. – 700 osób.

b) ochrony mienia:
– Likwidacja w grudniu 1997 r. straży przemysłowej na obszarze strefy zmusiła inwestorów do organizowania ochrony mienia we własnym zakresie, co z kolei przyczyniło się do dynamicznego rozwoju dwóch agencji ochrony, zatrudniających około 300 pracowników.

c) bankowych:
– W 1995 r. w Mielcu działało 6 banków, w 1999 r. już 10 (w tym trzy na terenie strefy).

d) szkoleniowych:
– Powstanie Mieleckiej Wyższej Szkoły Gospodarki i Zarządzania jako efektu zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy na kadry wykształconych przedsiębiorców. Ponadto działają w Mielcu filie trzech szkół wyższych.

e) hotelowych i gastronomicznych:
– Efektem działania strefy jest na pewno modernizacja miejskiego hotelu „Jubilat", który odpowiada obecnie trzygwiazdkowym standardom. Z raportów ARP SA wynika, że 70% odwiedzających hotel stanowią klienci firm ze strefy (przy zachowaniu średniego rocznego napełnienia hotelu około 40%). Na bazę noclegową miasta składa się również 5 innych hoteli przekształconych z dawnych hoteli robotniczych. W mieście działa ponadto około 50 lokali gastronomicznych, w tym 16 restauracji.

Wart podkreślenia jest również fakt, że w Mielcu wzrosła liczba podmiotów gospodarczych – z 3292 zarejestrowanych w 1994 r. do 3776 w 1998 r. (prawie o 500 więcej). Znaczną część klientów tych firm stanowią przedsiębiorstwa zlokalizowane w strefie. Współpraca oparta jest głównie na świadczeniu różnego typu usług i drobnego podwykonawstwa.

Znaczna liczba firm współpracujących z podmiotami zlokalizowanymi w strefie wywodzi się lub nadal prowadzi działalność na terenie Inkubatora Przedsiębiorczości „IN-MARR". Inkubator powstał 19 grudnia 1992 r. jako wydział gospodarczy Agencji Rozwoju Regionalnego MARR SA w Mielcu, w ramach kreowania nowo powstających małych i średnich przedsiębiorstw oferuje im powierzchnię produkcyjną z pełną podstawową infrastrukturą wewnętrzną i zewnętrzną (media, drogi komunikacyjne itp.), a także usługi:

- sekretarsko-biurowe,
- łączność, faks, ksero (całodobowo),
- doradztwo w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zabezpieczenia przeciwpożarowego (bhp i ppoż),
- wywóz śmieci i nieczystości płynnych,
- całodobowe dozorowanie obiektu,
- obsługa spotkań – sala konferencyjna z zapleczem,
- wspólna promocja, reklama, targi, dostęp do banków informacji gospodarczych,
- doradztwo z zakresu działalności gospodarczej, szkolenia, doradztwo techniczne i technologiczne,
- dostęp do źródeł finansowania, w tym w zakresie wprowadzania innowacji i nowoczesnych technologii.

Współpracę między Inkubatorem a firmami działającymi w strefie ułatwia lokalizacja Inkubatora na terenie strefy (początkowo na obszarach przemysłowych WSK PZL-Mielec).

Do października 1999 r. z możliwości rozwoju działalności gospodarczej w Inkubatorze skorzystały 63 firmy, z których 17 nadal w nim funkcjonuje. Znaczna liczba podmiotów „wyszła" z Inkubatora i kontynuuje działalność w regionie lub nawet na obszarze strefy, korzystając z ulg i przywilejów (np. SpiroFlex Sp. z o.o.).

Twórcy Inkubatora zgodnie przyznają, że jest on jedynie pewnym etapem w osiągnięciu celu strategicznego, jakim jest stworzenie w Mielcu Parku Technologicznego. Pierwszym krokiem do realizacji tych zamierzeń było powołanie w marcu 1997 r. Centrum Transferu Technologii, wspieranego przez Agencję Rozwoju Regionalnego MARR SA i Fundację na Rzecz Nauki Polskiej. Każdy przedsiębiorca, wykorzystujący w produkcji nowoczesne rozwiązania technologiczne, może liczyć na dofinansowanie realizacji przedsięwzięć innowacyjnych do wysokości 50% ich wartości (do 200 tys. euro) lub na subwencję do wysokości 100 tys. zł na dofinansowanie już ściśle określonych prac technicznych mających na celu wprowadzanie nowoczesnych technologii[10].

[10] Działania podjęte przez ARR MARR SA finansowane są głównie przez system grantów i programów wspierających, w których Agencja uczestniczy. W 1992 r. ARR MARR SA otrzymała grant finansowy od rządu Japonii w wysokości 1,4 mln USD na utworzenie Funduszu Restrukturyzacji Regionu Mieleckiego, co zaowocowało m.in. powstaniem Inkubatora. W 1994 r. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego wybrała mielecką Agencję jako organ zarządzający programem Phare – STRUDER na terenie b. województwa rzeszowskiego (z budżetem około 10 mln ecu). W 1996 r. ARR MARR SA obsługiwała program pomocowy EU Phare – RAPID, natomiast rok później zakwalifikowała się do programu Firma 2000, dofinansowanego ze środków USAID.

Jednak funkcjonowanie strefy pociąga za sobą również koszty obejmujące:

- koszty budowy i modernizacji infrastruktury technicznej na terenach strefy ponoszone przez spółki zarządzające i gminy,
- ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych udzielone podmiotom działającym na obszarze strefy,
- ulgi z opłat i podatków lokalnych udzielone przedsiębiorcom działającym w strefie.

Powyższe koszty są częściowo równoważone przez następujące wpływy i oszczędności:

- wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego przez nowo zatrudnionych w firmach działających na obszarze strefy i podmiotach kooperujących,
- zasilenie funduszów ZUS w ramach obowiązkowych składek,
- oszczędności związane ze zmniejszonymi wypłatami zasiłków dla bezrobotnych, którzy znaleźli zatrudnienie w przedsiębiorstwach działających w strefie bądź w firmach z nimi współpracującymi,
- wpływy z podatku VAT płaconego przez firmy w strefie.

W związku z brakiem odpowiednich danych dotyczących poszczególnych pozycji poniesionych kosztów trudna jest jednolita ocena efektywności działania SSE Euro-Park Mielec. Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Finansów dysponują jedynie jednostkowymi danymi przedstawionymi w tab. 8.

Tabela 8. Zestawienie kosztów działania SSE Euro-Park Mielec (w tys. zł)

Kwota ulg w podatku dochodowym	Kwota ulg w podatkach lokalnych	Nakłady poniesione przez ARP SA			
		ogółem	w tym:		
			infrastruktura	promocja	koszty zarządu
14 200[a]	3777,1[b]	36 393,7[c]	30 645,9 planowane – 43 000,0	934,7	4813,1 planowane – 3000,0

[a] Stan w 1997 r. (13 przedsiębiorców). [b] Stan na 31.10.1998 r. [c] Stan na 31.10.1998 r.

Źródło: Ministerstwo Gospodarki.

Ze względu na niejednolitość czasową powyższych danych trudne jest już jednoznaczne określenie kosztów funkcjonowania strefy, a znacznie bardziej skomplikowane jest przedstawienie bilansu zysków i strat związanych z działaniem SSE Euro-Park Mielec. Wynika

to głównie z braku informacji dotyczących wartości wpływów do budżetu państwa bilansujących koszty zwolnień i ulg podatkowych (tj. podatek dochodowy od osób fizycznych, składki ZUS, podatek VAT od towarów produkowanych w strefie, obniżone wartości wypłacanego zasiłku dla bezrobotnych). W związku z brakiem danych koniecznych do stworzenia pełnego bilansu efektywności funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec można jedynie sporządzić zestawienie jedynie niektórych składowych bilansu funkcjonowania strefy.

Tabela 9. Cząstkowe zestawienie zysków i kosztów funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec

Zyski	Koszty
Nakłady inwestycyjne inwestorów – 957 013,8 tys. zł (stan z 30.06.1999 r.)	Koszty związane z budową i modernizacją infrastruktury – 30 645,9 tys. zł (stan z 31.10.1998 r.), planowane – 43 000 tys. zł
Dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości – 13 742,2 tys. zł (stan z 31.10.1998 r.)	Koszty zarządu – 4813,1 tys. zł (stan z 31.10.1998 r.), planowane 3000 tys. zł, koszty promocji – 934,7 tys. zł
	Ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych udzielone przedsiębiorcom – 14 200 tys. zł (stan na 1997 r.)
	Ulgi w podatkach lokalnych udzielone przedsiębiorcom – 3777,1 tys. zł (stan z 31.10.1998 r.)

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, ARP SA.

Na podstawie powyższego zestawienia (pomimo znacznego uproszczenia) można ocenić bilans działania SSE Euro-Park Mielec jako korzystny dla budżetu państwa. Niemożliwe jest precyzyjne określenie zysków wynikających z funkcjonowania strefy, ze względu na brak wszystkich elementów potrzebnych do stworzenia pełnego bilansu i znaczną nieścisłość czasową przedstawionych danych. Jednak ze względu na kwotę poniesionych nakładów inwestycyjnych przez podmioty działające w strefie bilans ten ma wynik dodatni.

6. WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

W celu określenia efektywności działania SSE Euro-Park Mielec i jej oddziaływania na środowisko lokalne i regionalne przeprowa-

dzono 20 wywiadów ankietowych wśród inwestorów prowadzących działalność gospodarczą na jej obszarze. W ankietowanej grupie znalazły się jedynie podmioty posiadające zezwolenie na działalność w strefie, z wyłączeniem spółek powstałych z przekształconego WSK PZL-Mielec[11].

Wśród badanych podmiotów większość (10) stanowiły krajowe spółki z o.o., 5 było spółkami z o.o., ale z udziałem kapitału zagranicznego, 3 to spółki akcyjne również z udziałem kapitału zagranicznego, 2 to spółki cywilne (działalność gospodarcza prowadzona na własne nazwisko).

Większość podmiotów uzyskała zezwolenia na działalność w strefie na początku jej funkcjonowania (w 1996 r. – 9 podmiotów, w 1997 r. – 6 podmiotów, a w 1998 r. – 4 podmioty). W 1999 r. zaledwie jeden inwestor otrzymał prawo do prowadzenia działalności objętej systemem ulg i przywilejów. Wyniki te są poparciem tezy o coraz większej konieczności konkurowania mieleckiej strefy z pozostałymi strefami działającymi na terenie kraju i znacznym spadku jej popularności wśród potencjalnych inwestorów.

Szczególnie interesujące pytanie dotyczyło przyczyny podjęcia działalności na obszarze SSE Euro-Park Mielec. Odpowiedź nie była zaskakująca, prawie wszyscy inwestorzy (17) bez zastanowienia wskazywali na możliwość korzystania z ulg w podatku dochodowym. Następnie wyliczali kolejno jako atuty strefy: zasoby dostępnej siły roboczej, możliwość korzystania z infrastruktury oraz prawo do korzystania z innego typu ulg i zwolnień podatkowych, np. zwolnienia z podatku od nieruchomości. Godny uwagi jest również fakt, wyróżniający mielecką strefę, że zezwolenia otrzymały firmy, które prowadziły działalność gospodarczą na jej obszarze jeszcze przed jej powołaniem (wśród ankietowanych znalazły się dwa takie podmioty). W ich przypadku można mówić o efekcie tzw. biegu jałowego, gdyż fakt powołania strefy nie miał wpływu na ich decyzje lokalizacyjne, jedynie dał im możliwość korzystania z ulg i preferencji podatkowych, co ma raczej negatywny wpływ na stan lokalnej gospodarki.

Uogólniając należy podkreślić, że niezaprzeczalny jest fakt, iż inwestorzy podejmując działalność w strefie kierowali się przede wszystkim możliwością korzystania z ulg w podatku dochodowym.

[11] Autorów ankiety interesowały głównie przyczyny, skłaniające inwestorów do zainicjowania działalności gospodarczej na obszarze strefy, oraz współdziałanie „obcych geograficznie" podmiotów z najbliższym otoczeniem strefy – stąd zawężenie zakresu badania do inwestorów, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą na obszarze strefy po jej utworzeniu.

Strefa wzbudziła zainteresowanie głównie wśród podmiotów, które już wcześniej prowadziły działalność gospodarczą. Jedynie 5 z istniejących spółek jest nowicjuszami w prowadzeniu działalności gospodarczej. Z firm, które kontynuują działalność na obszarze strefy, większość zdobywała doświadczenia na obszarze kraju (8), w regionie (5), w takich ośrodkach, jak Rzeszów, Przeworsk itp., a także za granicą (nawet w tak egzotycznych krajach jak Ghana). Dwie z ankietowanych firm prowadziły działalność na jej obszarze jeszcze przed jej powołaniem, jedna zaś wywodzi się z Mieleckiego Inkubatora Przedsiębiorczości.

Charakter prowadzonej wcześniej przez spółki działalności był we wszystkich przypadkach taki sam. Jednak niektóre z podmiotów wraz z rozpoczęciem działalności w strefie poszerzyły asortyment produkcyjny.

Firmy działające w mieleckiej strefie to w większości podmioty z ponad 5-letnim stażem (10 z 15, które prowadziły wcześniej działalność gospodarczą). W kilku przypadkach (4) nie przeszkodziło to tym firmom w podjęciu decyzji o całkowitej zmianie lokalizacji, wynikającej głównie z możliwości korzystania z różnego typu ulg i przywilejów fiskalnych. W większości jednak (7) inwestorzy wybrali lokalizację w strefie w ramach ekspansji prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, nie tylko przestrzennej, ale również branżowej poprzez poszerzenie oferty wytwarzanych przez nich produktów. W 5 przypadkach nastąpiła częściowa likwidacja prowadzonej działalności na innym obszarze, polegająca głównie na przeniesieniu całkowicie lub częściowo działalności produkcyjnej na obszar strefy, przy pozostawieniu całej struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa w miejscu pierwotnej lokalizacji. W powyższych przypadkach możemy mówić o tzw. efekcie substytucji, polegającym na rozwoju przedsiębiorstwa w regionie mieleckim kosztem negatywnych skutków wywołanych likwidacją lub ograniczeniami działalności gospodarczej w innym regionie kraju (np. poprzez znaczne zachwiania lokalnym rynkiem pracy).

Kolejne pytanie, na które miała odpowiedzieć ankieta, dotyczyło wpływu strefy na jej otoczenie lokalne i regionalne przez pryzmat kooperacji podmiotów działających na jej obszarze z innymi firmami lokalnymi i regionalnymi oraz powiązań działań inwestorów z lokalnym rynkiem pracy.

Wszyscy inwestorzy odpowiedzieli zgodnie, że kooperują z innymi podmiotami zlokalizowanymi w strefie. Tak jednogłośne wypowiedzi nie są zaskakujące po uszczegółowieniu tych informacji. Wielu inwestorów przez pojęcie współpracy rozumiało np. obligatoryjne dla

wszystkich podmiotów korzystanie z dostaw energii dostarczanej z Elektrociepłowni PZL-Mielec. Pozostałe typy i zakres powiązań są zróżnicowane. Współpraca polega głównie na wzajemnym świadczeniu różnego typu usług. Jednak, co jest godne podkreślenia, wykonującymi te usługi są głównie podmioty nie posiadające zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie (tzn. nie korzystające z ulg i preferencji, ale działające na obszarze strefy). Są to głównie usługi, polegające na różnego typu drobnych naprawach, pracach wykończeniowych, a ponadto ochrona mienia, sprzątanie itp. Znacznie mniej wyrazista jest współpraca w zakresie dostawy surowców, półproduktów i półfabrykatów. Powiązania tego typu dotyczą głównie podmiotów zajmujących się przetwórstwem drewna i działających w branży meblarskiej. Współpraca przedsiębiorstw prowadzących taką działalność jest znaczna, gdyż w ich przypadku zainteresowanie mielecką strefą wynikało również z bliskości zakładów kooperujących.

Inwestorzy starali się również podkreślać swoją współpracę z firmami zlokalizowanymi w samym Mielcu. Ich opinie są dowodem na wzrost koniunktury w usługach budowlanych w regionie. Wniosek ten można wysnuć na podstawie charakteru kooperacji, polegającej głównie na świadczeniu przez drobne mieleckie przedsiębiorstwa usług budowlano-remontowych. Współpraca regionalna ma również większy geograficznie i strukturalnie zasięg. Kooperujące z podmiotami ze strefy firmy zlokalizowane są w obrębie granic zarówno starego, jak i nowego województwa podkarpackiego. Najczęściej wymienianymi ośrodkami są: Rzeszów, Tarnów i Stalowa Wola[12]. Współpraca polega głównie na wzajemnym dostarczaniu surowców, półproduktów i półfabrykatów.

Inwestorzy nie mają dokładnie sprecyzowanej opinii co do oceny możliwości, jakie stwarza im gospodarka regionalna. Opinie negatywne wynikają głównie z braku jakichkolwiek tradycji regionu w reprezentowanych przez inwestorów typach działalności gospodarczej. Na tej podstawie można uznać, że cel powołania SSE Euro-Park Mielec, polegający na konieczności dywersyfikacji działalności gospodarczej, został osiągnięty.

[12] Lokalizacja w regionie tego ośrodka przemysłu elektromaszynowego – jednego z największych w Polsce – znacznie utrudnia ocenę kooperacji podmiotów działających w strefie i w regionie (nowe województwo). Trudno jest bowiem określić, jak kształtowałaby się współpraca między danym przedsiębiorstwem, gdyby nie było ono zlokalizowane w woj. podkarpackim, a hutą w Stalowej Woli. Prawdopodobnie nie miałoby to istotnego wpływu na natężenie kooperacji, gdyż ośrodek przemysłowy w Stalowej Woli ma zasięg ogólnokrajowy.

Tabela 10. Przestrzenne powiązania przedsiębiorstw działających w SSE Euro-Park Mielec (liczba podmiotów)

Rodzaj powiązań	Strefa	Region (województwo)	Kraj (poza granicami województwa)	Zagranica
Zaopatrzenie	7	12	17	10
Zbyt	5	9	12	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Przestrzenne powiązania przedsiębiorstw działających w strefie, polegające na relacjach zbyt – zaopatrzenie, przedstawia tab. 10.

Trzech inwestorów miało problemy z określeniem kierunków powiązań przestrzennych, ze względu na to, że jako zakłady produkcyjne nie zajmują się bezpośrednio zaopatrzeniem w surowce bądź zbytem już gotowych produktów. Zaopatrzeniem i zbytem zajmuje się „firma – matka", mająca pełne struktury organizacyjne.

Szczególnie istotny jest fakt dość silnego powiązania firm działających w strefie z rynkami zagranicznymi. Przedsiębiorstwa importują surowce i półprodukty głównie z krajów Europy Zachodniej. Eksport zaś odbywa się przeważnie na rynki wschodnioeuropejskie. Wynika to przede wszystkim ze strategii firm (głównie z udziałem kapitału zagranicznego), dla których mieleckie filie mają być „przyczółkami" w Europie Centralnej i Wschodniej.

Kolejne interesujące zagadnienie stanowiły informacje dotyczące źródeł pozyskiwania oraz jakości miejscowej siły roboczej. Większość podmiotów (11) jako główne źródło rekrutacji pracowników podawało miejscowy Urząd Pracy. Współpraca między firmami a Urzędem polega głównie na pozyskiwaniu pracowników w ramach aktywnych programów pracy. Osiem podmiotów zatrudniało pracowników w ramach tzw. prac interwencyjnych, zaś sześć oferowało staże dla bezrobotnych absolwentów.

Jednak wszyscy przedsiębiorcy przyznawali zgodnie, że najpopularniejszą formą pozyskiwania pracowników jest rekrutacja osób, które same zgłoszą gotowość podjęcia pracy, głównie za pośrednictwem członków rodziny bądź znajomych już pracujących w tej firmie.

Niektórzy z inwestorów rekrutowali pracowników likwidowanych spółek wydzielonych z WSK PZL-Mielec. Odbywało się to na zasadzie obustronnych korzyści. W zamian za przejęcie pracowników

likwidowanej spółki przedsiębiorstwo otrzymywało prawo do wynajmu pomieszczeń produkcyjno-biurowych spółki na preferencyjnych warunkach. Było to regulowane wewnętrznymi umowami między przedsiębiorstwami.

Prawie wszyscy inwestorzy są zadowoleni z zatrudnianych przez siebie pracowników. Jedynie trzech przedsiębiorców twierdziło, że mają duże problemy z utrzymaniem dyscypliny pracy, co ich zdaniem wynikało głównie z nawyków wyrobionych w WSK PZL-Mielec.

Opinia przedsiębiorców na temat funkcjonowania strefy była w większości pozytywna. Główne zastrzeżenia dotyczyły nie tyle warunków działania strefy, co np. współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy (biurokracja), wysokich kosztów związanych z koniecznością przeszkolenia kadry, wynikającą z pionierskiego na tym obszarze charakteru działalności produkcyjnej.

7. WNIOSKI

Niezaprzeczalny jest fakt, że na tym etapie funkcjonowania strefy trudno jest określić jej efektywność, szczególnie w odniesieniu do poniesionych wydatków publicznych. Lokalny wydźwięk jej działania jest znacznie łatwiejszy do wychwycenia. Za bezsporny można uznać pozytywny wpływ strefy na lokalny rynek pracy. Spadek stopy bezrobocia w regionie z 19,8% w 1995 r. do 11,6% w 1998 r. jest w głównej mierze efektem funkcjonowania strefy. Można więc mówić o realizacji podstawowego celu jej powołania, jakim była walka z głębokim bezrobociem strukturalnym. Pozytywny wydźwięk funkcjonowania strefy można zaobserwować również w znacznym rozwoju różnorodnych usług, głównie budowlano-geodezyjnych, drobnego podwykonawstwa, ale także bardziej wyspecjalizowanych, tj. szkoleniowych, bankowych, hotelowo-gastronomicznych.

Trudno jest oczywiście na obecnym etapie rozwoju strefy formułować jednoznaczny sąd o silnej aktywizacji gospodarczej regionu. Jednak zainteresowanie strefą inwestorów, reprezentujących różnorodne branże działalności gospodarczej (w wielu przypadkach o pionierskim charakterze na tym obszarze), stwarza regionowi szansę na dywersyfikację i restrukturyzację tak bardzo monokulturowej gospodarki. Wskazywane przez inwestorów powiązania z firmami funkcjonującymi na zapleczu lokalnym strefy (głównie obszar miasta i gminy Mielec), pomimo tego że są obecnie dość płytkie i polegają głównie na dostarczaniu drobnych części lub podzespołów bądź na drobnych usługach – mogą w przyszłości zaowocować znacznymi

zmianami w strukturze gospodarczej całego regionu, a w efekcie jego znaczną aktywizacją ekonomiczną.

Jednak trudno jest dokonać jednoznacznej oceny funkcjonowania mieleckiej strefy. Specjalne strefy ekonomiczne od momentu pojawienia się w polskiej rzeczywistości ekonomicznej budzą wiele emocji, zarówno wśród zwolenników, jak i przeciwników tej formy wspierania gospodarczego. Zażarte dyskusje na ich temat nie toczą się jedynie w kuluarach rządowych, ale również w środowiskach lokalnych.

Wśród mielczan strefa wzbudza również wiele emocji. Niektórzy zgodnie podkreślają jej znaczenie jako jedynego źródła nowych miejsc pracy po upadku PZL WSK-Mielec i jedynej szansy dla podupadającego regionu. Jednak głośne są również zarzuty pod jej adresem. Dotyczą one głównie wątpliwości co do „czystego środowiskowo" charakteru produkcji niektórych inwestorów. Zastrzeżenia budzi również forma traktowania pracowników przez spółki. Dość powszechne na mieleckim rynku pracy stało się sformułowanie „biały murzyn", określające pracowników firm działających w strefie. Mieszkańcy Mielca podkreślają brak gwarancji zatrudnienia w inwestujących firmach, przejawiający się częstymi zwolnieniami, oraz niskie wynagrodzenia pracowników. Inwestorzy odpierają te zarzuty, tłumacząc zastrzeżenia mielczan nawykami i mentalnością mieszkańców miasta funkcjonującego w „cieniu" wielkiej fabryki (WSK PZL-Mielec), posiadającej ogromne zaplecze socjalne i aktywnie angażującej się w życie samego miasta. Środowisko lokalne ma takie same wymagania względem inwestorów[13]. Pozostaje więc pytanie, czy niezbyt przyjazne otoczenie lokalne nie wpłynie na osłabienie entuzjazmu potencjalnych inwestorów zainteresowanych rozpoczęciem działalności w SSE Euro-Park Mielec.

BIBLIOGRAFIA

Agencja Rozwoju Przemysłu SA, 1998. *Plan Rozwoju Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec i przepisy dotyczące funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec*, Mielec.

Agencja Rozwoju Przemysłu SA, 1999A. *Euro-Park Mielec – Katalog firm.*

Agencja Rozwoju Przemysłu SA, 1999B. *Ocena wpływu strefy na otoczenie*, maszynopis.

[13] Przytoczone opinie pochodzą z dyskusji dotyczącej funkcjonowania SSE Euro-Park Mielec, która odbyła się 19 maja 1999 r. w mieleckim hotelu „Jubilat". Jej uczestnikami byli przedstawiciele władz miasta, powiatu, Agencji Rozwoju Przemysłu oraz firm działających w strefie.

Budzowski K., J. Światowiec, 1995. „Koncepcja Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu" (w:) A. Kisiel-Łowczyc, *Polska w gospodarce światowej*, Instytut Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot, 27–28 kwietnia.

Czy budżet Mielca traci na strefie, 1999. Panorama ziemi mieleckiej, jesień 1999.

Czas budowania, 1999. Panorama ziemi mieleckiej, jesień 1999.

GUS, 1996. Rocznik Statystyczny.

Kostrowicka I., Z. Landau, J. Tomaszewski, 1975. *Historia gospodarcza Polski w XIX i XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa.

Kto ma szansę na pracę w strefie?, 1999. Panorama ziemi mieleckiej, jesień 1999.

Ministerstwo Gospodarki, 1997. *Koncepcja tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki, 1998. *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce*, Warszawa.

Owczarski M., 1997. *Specjalne strefy ekonomiczne – zagadnienia praktyczne*, Investia Sp. z. o.o., Katowice.

Rojkowicz M., 1999. *Cztery lata Specjalnej Strefy Ekonomicznej SSE Euro-Park Mielec,* Panorama ziemi mieleckiej, jesień 1999.

Rojkowicz M., 1999. „Strefa bez tajemnic", *Mielczanin* z 25 czerwca.

Shannon Development, 1993. *Mielec – Specjalna Strefa Ekonomiczna – sprawozdanie przejściowe,* Mielec.

Shannon Development, 1993. *Mielec – Specjalna Strefa Ekonomiczna – projekt raportu końcowego*, Mielec.

Sprawozdanie z działalności Rejonowego Urzędu Pracy w Mielcu, 1999, Mielec.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 września 1995 r. w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu (Dz.U. Nr 107, poz. 526; Dz.U. z 1997 r., Nr 120, poz. 757; Nr 135, poz. 914).

Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 10 grudnia 1996 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu (Dz.U. Nr 154, poz. 749).

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 600; Dz.U. z 1995 r., Nr 141, poz. 692; Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 496; Dz.U. z 1997 r., Nr 121, poz. 770; Dz.U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668).

Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie powierzenia Agencji Rozwoju Przemysłu SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności podmiotów gospodarczych na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec oraz ustalenia zakresu tej kontroli (M.P. Nr 67, poz. 758).

Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń, co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez podmioty gospodarcze na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec (M.P. Nr 67, poz. 759).

ROZDZIAŁ III

MACIEJ SMĘTKOWSKI

SUWALSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA

1. PRZYCZYNY UTWORZENIA STREFY

We wrześniu 1996 r., kiedy ustanowiono Suwalską Specjalną Strefę Ekonomiczną, zdecydowano, że będzie ona złożona z trzech podstref: suwalskiej, ełckiej i gołdapskiej położonych na obszarze woj. suwalskiego. W nowym podziale administracyjnym kraju (obowiązującym od 1 stycznia 1999 r.) poszczególne podstrefy zostały przedzielone granicą między województwami podlaskim i warmińsko-mazurskim. Jednak zanim nowy układ administracyjny wpłynie na przekształcenie wytworzonych w starym układzie struktur gospodarczych potrzeba co najmniej kilku lat. W związku z tym niżej przedstawiona zostanie charakterystyka starego woj. suwalskiego z zaznaczeniem najważniejszych przyczyn, które zadecydowały o utworzeniu Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

1.1. Niekorzystne położenie

Stare woj. suwalskie położone było w północno-wschodniej części Polski i graniczyło z województwami: białostockim, łomżyńskim, ostrołęckim i olsztyńskim oraz Białorusią, Litwą i stanowiącym część Rosji Obwodem Kaliningradzkim. Województwo zajmowało powierzchnię około 10,5 tys. km^2, co stanowiło 3,4% obszaru Polski. Dużo mniejszy był potencjał ludnościowy tego regionu. W 48 gminach (5 miejskich, 10 miejsko-wiejskich i 33 wiejskich) mieszkało 489,2 tys. osób (1999 r.), co stanowiło 1,3% ludności kraju. Województwo charakteryzowało się najniższą w kraju gęstością zaludnienia – zaledwie 47 osób na 1 km^2. Stosunkowo niski był również stopień urbanizacji województwa – 57,2%, w porównaniu do 61,9% średnio w kraju.

Mimo przygranicznego położenia lokalizację woj. suwalskiego można uznać za peryferyjną. Wynika to, po pierwsze, z niewielkiej liczby przejść granicznych (z Litwą – jedno kolejowe i dwa drogowe, z Rosją – jedno drogowe, oraz brak przejść granicznych z Białorusią), a po drugie – z niedorozwoju infrastruktury transportowej. Woj. suwalskie miało najrzadszą sieć drogową w Polsce – zaledwie 42,7 km dróg o twardej nawierzchni na 100 km^2. Równie słabo wypadała sieć kolejowa – 4,3 km na 100 km^2. Korzystniejszy był wskaźnik telefonizacji – 19,4 abonenta telefonicznego na 100 osób, trzeba jednak pamiętać, że duży obszar województwa nie był objęty zasięgiem telefonii komórkowej.

Potwierdzeniem małej atrakcyjności woj. suwalskiego dla prowadzenia działalności gospodarczej jest bardzo niewielkie zainteresowanie tym województwem inwestorów zagranicznych. W 1997 r. kapitał podstawowy[1] 35 spółek z udziałem kapitału zagranicznego działających w województwie suwalskim wynosił 23,5 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,08% ogółu kapitału podstawowego spółek zagranicznych w Polsce. Gorszy wskaźnik osiągnęły jedynie województwa: łomżyńskie, włocławskie i zamojskie.

Mała atrakcyjność woj. suwalskiego dla prowadzenia działalności gospodarczej jest częściowo rekompensowana dużym potencjałem turystycznym regionu. Powierzchnie leśne zajmują 31,8% powierzchni województwa, a wody około 7,8%, co jest jedynym z najwyższych wskaźników w kraju. Położenie z dala od głównych źródeł zanieczyszczeń[2] i stosunkowo mały stopień przekształcenia środowiska naturalnego przez człowieka, przy dużej atrakcyjności krajobrazowej tego obszaru, sprzyja rozwojowi różnych form turystyki.

1.2. Niski poziom rozwoju gospodarczego

Woj. suwalskie nigdy nie należało do przodujących pod względem poziomu rozwoju gospodarczego regionów kraju. W 1986 r. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosił 74,4% średniej krajowej.

Procesy transformacyjne ujawniły nieprzystosowanie gospodarki regionu do reguł gospodarki rynkowej. W 1997 r. PKB na 1 mieszkańca osiągnął poziom 74,3% średniej krajowej. Ten słaby wynik był odzwierciedleniem ogólnie niskiego poziomu rozwoju północno-wschodniej

[1] Według statystyk GUS kapitał podstawowy to rzeczywisty wkład właściciela lub współwłaściciela, wniesiony na uruchomienie jednostki gospodarczej z chwilą jej założenia, ewentualnie później podwyższony.

[2] Województwo suwalskie w całości leży na terenie tzw. „zielonych płuc Polski".

Tabela 1. PKB na 1 mieszkańca w województwach północno-wschodniej Polski w 1997 roku

Województwo	Udział województwa w PKB (% PKB Polski)	PKB na 1 mieszkańca (Polska = 100)
Białostockie	1,6	89,6
Łomżyńskie	0,6	62,7
Ostrołęckie	0,7	66,0
Olsztyńskie	1,6	79,2
Suwalskie	0,9	74,3

Źródło: GUS 1999. *Rocznik Statystyczny Województw 1999*, Warszawa.

Polski. Na tle sąsiadujących województw suwalskie nie wypadało najgorzej, ustępując województwom: białostockiemu i olsztyńskiemu, ale już nie łomżyńskiemu i ostrołęckiemu.

Na niski poziom rozwoju woj. suwalskiego nakładała się niekorzystna struktura gospodarcza. W 1997 r. udział rolnictwa i leśnictwa w wartości dodanej[3] wytworzonej w tym regionie wynosił około 14,1%. Jest to wskaźnik ponad dwukrotnie wyższy od średniej krajowej, co spowodowane jest rolniczym charakterem województwa. Natomiast udział przemysłu i budownictwa był o 10,8 punktu procentowego niższy od średniej krajowej. Wskazuje to na relatywnie małe znaczenie przemysłu dla gospodarki województwa, co świadczy o pewnym niedorozwoju działalności produkcyjnej i budowlanej na jego obszarze. Natomiast wartość dodana wytworzona w usługach

Tabela 2. Wartość dodana brutto według działów w Polsce i w województwie suwalskim w 1997 roku

Wyszczególnienie	Rolnictwo i leśnictwo (%)	Przemysł i budownictwo (%)	Usługi (%)
Suwalskie	14,1	26,6	59,2
Polska	5,7	37,4	57,0

Źródło: jak w tab. 1.

była o 2,2 punktu większa od średniej krajowej, co należy tłumaczyć relatywnie większą rolą usług nierynkowych w gospodarce woj. suwalskiego.

[3] Wartość dodana to różnica między produkcją globalną i zużyciem pośrednim.

1.3. Niekorzystna struktura zatrudnienia

Jednym z istotnych skutków procesów transformacji społeczno-gospodarczej były zmiany w strukturze zatrudnienia. Jednakże w dłuższym okresie okazało się, że struktura zatrudnienia w woj. suwalskim zmieniła się tylko w niewielkim stopniu. Nastąpiło relatywne zmniejszenie liczby pracujących w rolnictwie o ponad 2,5 punktu procentowego i w przemyśle o około 2 punkty procentowe oraz jej wzrost o 3,7 punktu procentowego w usługach. W Polsce w tym samym czasie zaszły głębsze przekształcenia strukturalne, przejawiające się przede wszystkim spadkiem udziału pracujących w przemyśle o ponad 7 punktów procentowych i podobnym wzrostem udziału pracujących w usługach, przy prawie niezmienionym udziale pracujących w rolnictwie.

Tabela 3. Struktura pracujących w województwie suwalskim na tle kraju

Wyszczególnienie	Zmiany w strukturze pracujących 1988–1998; (pkt. proc.)			Stan w 1998 r. (%)		
	Rolnictwo i leśnictwo	Przemysł i budownictwo	Usługi i inne	Rolnictwo i leśnictwo	Przemysł i budownictwo	Usługi i inne
Suwalskie	-2,66	-1,92	4,59	39,1	21,1	39,8
Polska	-0,42	-7,33	7,75	27,4	28,8	43,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 1998 r. w woj. suwalskim pracowało około 170 tys. osób. Najwięcej z nich zatrudnionych było w sektorze związanym z rolnictwem i leśnictwem (blisko 40%). Udział tego sektora w zatrudnieniu był prawie o 12 punktów procentowych większy niż średnio w kraju. W sektorze usług zatrudnienie znalazło 40% pracujących, a więc o 4 punkty procentowe mniej niż przeciętnie w kraju. Najsłabiej prezentował się sektor związany z przemysłem i budownictwem dający pracę co piątemu zatrudnionemu, podczas gdy w Polsce w tym sektorze pracowało prawie 29% zatrudnionych.

1.4. Słabo rozwinięty przemysł

Przemysł w woj. suwalskim był bardzo słabo rozwinięty. Pracował w nim zaledwie co ósmy (21,4 tys.) zatrudniony na terenie województwa. Na tysiąc mieszkańców województwa w tym sektorze pracowały

43,8 osoby, podczas gdy w Polsce średnio 87,4. Równie niska była wartość produkcji sprzedanej na 1 mieszkańca, która wynosiła zaledwie 44% średniej krajowej. Wartość brutto środków trwałych w przemyśle na 1 zatrudnionego stanowiła zaledwie 76,3% wartości krajowej, co może świadczyć o wyższej pracochłonności przemysłu woj. suwalskiego. Niewielkie były przy tym szanse na powiększenie majątku trwałego, gdyż nakłady inwestycyjne na 1 zatrudnionego ustępowały nakładom krajowym o 7%. O słabości przemysłu woj. suwalskiego mówić mogą również znikome nakłady na działalność innowacyjną i badawczo-rozwojową, stanowiące zaledwie 0,3% nakładów ogólnopolskich. W przyszłości może to sprawiać, że wyroby produkowane w woj. suwalskim będą mało konkurencyjne. Należy przy tym zauważyć, że wciąż niski był udział sektora prywatnego w przemyśle, o czym świadczy jego zaledwie 54,3% udział w wartości produkcji sprzedanej.

Tabela 4. Podstawowe wskaźniki charakteryzujące przemysł województwa suwalskiego w 1998 r. na tle Polski

Wskaźnik	Suwalskie	Polska
Pracujący w przemyśle na 1000 ludności	43,8	87,4
Produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca w zł	4 459	10 091
Wartość brutto środków trwałych w przemyśle na 1 zatrudnionego w mln zł	84,9*	111,3
Nakłady inwestycyjne w przemyśle na 1 zatrudnionego w mln zł	10,4*	11,2
Nakłady na działalność innowacyjną i badawczo-rozwojową w przemyśle w mln zł	60	15 990
Produkcja sprzedana przemysłu w sektorze prywatnym	54,3%	46,9%

*. Tylko dla powiatów augustowskiego, sejneńskiego i suwalskiego.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ponadto przemysł woj. suwalskiego był bardzo mało zróżnicowany. Dominującymi branżami przemysłowymi była produkcja żywności i napojów (25% udział w wartości sprzedaży w 1995 r.) oraz produkcja drewna, wyrobów z drewna oraz mebli (11% w 1995 r.), a także materiałów budowlanych i odzieży. Znajdowało to odzwierciedlenie w liście najważniejszych wyrobów przemysłowych produkowanych

w woj. suwalskim (tab. 5). Ich charakterystyczną cechą wspólną jest relatywnie niski stopień przetworzenia i co za tym idzie – niewielka wartość dodana. W większości przypadków produkty te są wytwarzane na bazie występujących na terenie województwa surowców.

Tabela 5. Najważniejsze wyroby przemysłowe w województwie suwalskim w 1995 roku

Wyrób	Udział w produkcji krajowej (%)
Materiały budowlane	
Kruszywo budowlane	3,2
Wyroby z betonu	2,6
Elementy ścienne	2,5
Drewno i wyroby z drewna	
Płyty stolarskie	4,3
Tarcica iglasta	2,1
Płyty pilśniowe	1,8
Tarcica liściasta	1,0
Odzież	
Bielizna osobista	3,8
Ubiory z tkanin	1,1
Żywność i używki	
Papierosy	13,3
Masło	3,1
Produkty uboju zwierząt rzeźnych	2,3
Wędliny	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUS 1995. *Rocznika Statystycznego Województwa Suwalskiego*, Suwałki.

1.5. Wysoka stopa bezrobocia

Wraz ze zmianami w strukturze zatrudnienia w woj. suwalskim pojawił się problem bezrobocia. Stopa bezrobocia przez ostatnie 10 lat niemal zawsze była prawie dwukrotnie wyższa od średniej krajowej. Do przyczyn tego stanu należy zaliczyć przede wszystkim

upadek państwowych gospodarstw rolnych, likwidację części nierentownych zakładów państwowych oraz ograniczenie zatrudnienia w pozostałej części sektora państwowego, co nie zostało zrekompensowane powstaniem porównywalnej liczby nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym. Znaczny wzrost liczby bezrobotnych w pierwszych latach transformacji gospodarczej zahamowany został dopiero w połowie lat 90., a od 1995 r. następuje stopniowy jej spadek. Jednak ciągłe utrzymywanie się stopy bezrobocia na poziomie przekraczającym 20% należy niewątpliwie do podstawowych słabości woj. suwalskiego i powoduje szereg negatywnych konsekwencji o charakterze gospodarczym i społecznym.

Tabela 6. Stopa bezrobocia w Polsce i w województwie suwalskim w latach 1990–1998 (%)

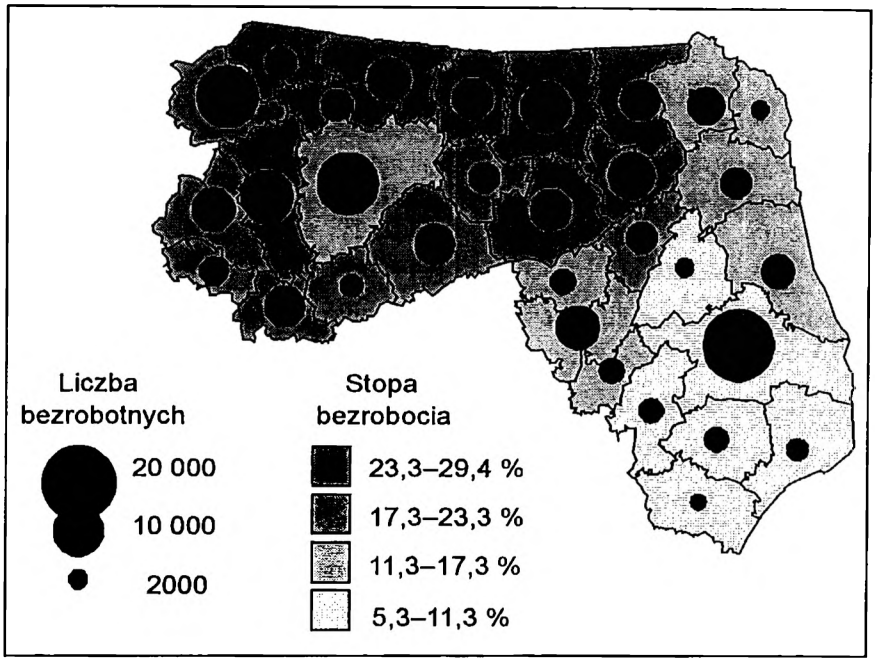
Wyszczególnienie	1990	1992	1994	1996	1998
Suwalskie	11,5	23,7	28,5	24,6	20,0
Polska	6,1	13,6	16,0	13,2	10,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 1998 r. w woj. suwalskim było zarejestrowanych 42,8 tys. bezrobotnych. Ponad 40% z nich stanowili długotrwale bezrobotni. Bezrobocie bardzo silnie dotykało ludzi młodych do 25 roku życia, którzy stanowili ponad 26% wszystkich bezrobotnych. Należy przy tym zauważyć, że bezrobocie w woj. suwalskim było bardzo silnie zróżnicowane przestrzennie. W powiatach: augustowskim, sejneńskim i suwalskim stopa bezrobocia była relatywnie niska i mieściła się w przedziale między 11,3% a 17,3%. Sytuacja ta była zbliżona do pozostałej części woj. podlaskiego, a zwłaszcza północnej części dawnego woj. łomżyńskiego. Natomiast w powiatach: ełckim, giżyckim, piskim, olecko-gołdapskim stopa bezrobocia była rekordowo wysoka i mieściła się w przedziale między 23,3% a 29,3%. Podobna sytuacja występowała w północnych i zachodnich powiatach dawnego woj. olsztyńskiego[4].

[4] Przyczyną tak dużych różnic w wysokości stopy bezrobocia między powiatami położonymi we wschodniej i zachodniej części dawnego woj. suwalskiego należy upatrywać w rozmieszczeniu PGR-ów, które były lokowane na odzyskanych ziemiach północnych.

Rys. 1. Bezrobocie w województwie podlaskim i warmińsko-mazurskim



Źródło: opracowanie własne.

1.6. Potencjalny wpływ specjalnej strefy ekonomicznej na rozwój regionu

W swych założeniach specjalna strefa ekonomiczna miała być instrumentem pozwalającym rozwiązać lub też złagodzić główne problemy gospodarcze woj. suwalskiego. Tabela 7 przedstawia, jaka może być rola Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (SSSE) w przezwyciężaniu barier rozwojowych województwa, przy założeniu, że funkcjonowanie strefy nie przyniesie żadnych negatywnych następstw.

2. WARUNKI DZIAŁANIA STREFY

2.1. Informacja ogólna

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna została utworzona 1 września 1996 r. rozporządzeniem Rady Ministrów na okres 20 lat. Objęto nią obszar 431,67 ha położony na terenie gminy miasta Suwałki, gminy Suwałki, gminy Gołdap oraz gminy miasta Ełk. Strefa składa się z trzech podstref: suwalskiej – 261 ha, ełckiej – 107 ha i gołdapskiej – 64 ha. Rozproszenie strefy na obszarze

Tabela 7. Potencjalny wpływ SSSE na przezwyciężenie słabych stron województwa suwalskiego

Problem	Potencjalne oddziaływanie specjalnej strefy ekonomicznej
Peryferyjne położenie oraz niewykorzystanie atutu przygranicznego położenia	Zachęty podatkowe mają skłonić do lokalizacji nowych inwestycji na terenie strefy, w tym zwłaszcza ukierunkowanych na rynki wschodnie
Niski poziom rozwoju województwa	Tworzenie nowych przedsiębiorstw na terenie strefy przyczyni się do rozwoju gospodarczego całego regionu
Niekorzystna struktura gospodarcza	Nowe inwestycje przemysłowe stworzą warunki do przekształcania się struktury gospodarczej, a zwłaszcza relatywnego wzrostu udziału przemysłu i usług w tworzeniu PKB
Słabo rozwinięty i monokulturowy przemysł	Nowe przedsiębiorstwa działające w strefie przyczynią się do rozwoju przemysłu i zmienią jego strukturę, wprowadzając nowe branże
Wysoka stopa bezrobocia	W przedsiębiorstwach działających na terenie strefy powstaną nowe miejsca pracy i zatrudnienie znajdą przede wszystkim bezrobotni

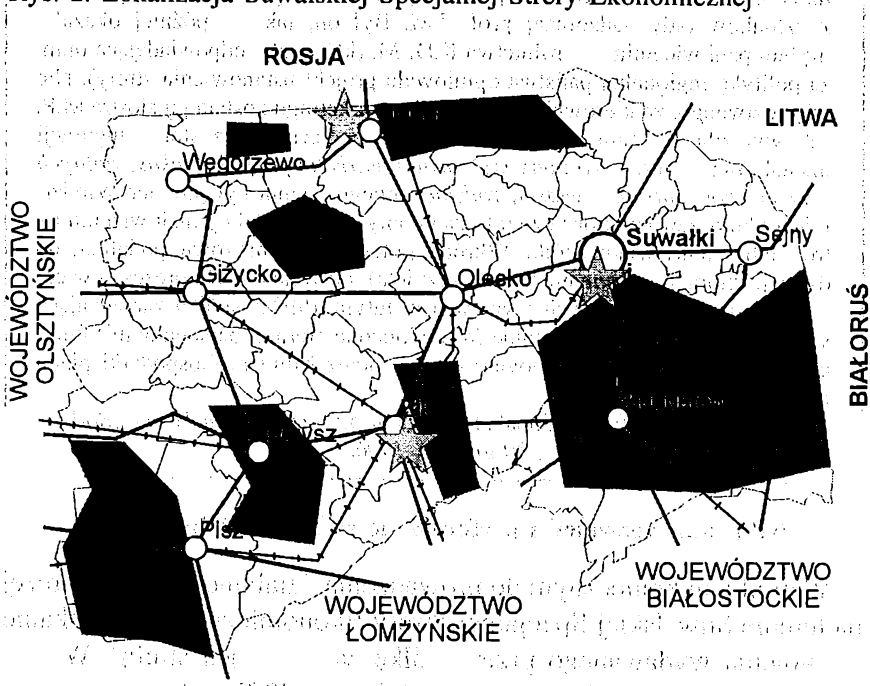
Źródło: opracowanie własne.

starego woj. suwalskiego miało służyć równomiernej aktywizacji gospodarczej tego regionu.

Spółką zarządzającą terenem strefy została Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA z siedzibą w Suwałkach. Jej strukturę kapitałową przedstawia tab. 8.

Z tabeli 8 wynika, że jest to przedsięwzięcie o charakterze rządowo-samorządowym, w które zaangażowały się z jednej strony Skarb Państwa, a z drugiej – samorządy lokalne. Samorządy mają blisko 60% akcji w spółce zarządzającej (najwięcej gmina miasto Ełk). Natomiast większość głosów skupiona jest w rękach Skarbu Państwa, co zapewnia Ministerstwu Gospodarki możliwość wpływania na decyzje spółki oraz możliwość monitorowania oraz kontroli jej funkcjonowania.

Rys. 2. Lokalizacja Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Struktura własnościowa Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA

Właściciel	Liczba akcji	% akcji	% głosów
Skarb Państwa	39 199	19,63	55,0
Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa	41 570	20,82	11,7
Gmina miasta Suwałki	24 710	12,37	6,9
Gmina miasta Ełk	65 000	32,55	18,2
Miasto i gmina Gołdap	29 200	14,62	8,2

Źródło: SSSE SA i Ministerstwo Gospodarki.

Początkowo we właściwym funkcjonowaniu Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej przeszkadzały afery personalne. W 1996 r. na wiceprezesa spółki zarządzającej wybrano A.S. – brata wiceministra przemysłu i handlu T.S. (jednym z zadań wiceministra było nadzorowanie działalności specjalnych stref ekonomicznych). Kolejnym kontrowersyjnym posunięciem było mianowanie tymczasowym prezesem T.K. – dyrektora departamentu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Kiedy okazało się, że jako urzędnik mianowany nie

może ona nawet tymczasowo pełnić tej funkcji – powierzono ją jednemu z członków rady nadzorczej prof. J.M. Był on, jak się później okazało, mężem pani wiceminister rolnictwa K.D.-M. (która jako odpowiadająca m.in. za politykę regionalną państwa opiniowała projekt ustanowienia strefy). Nic więc dziwnego, że kierownikiem biura ds. marketingu została jej siostra M.P. Jak wyraziła się sama pani wiceminister podczas uroczystej inauguracji działalności strefy: – *To pierwsza zasada marketingu: jeśli szukasz dobrych pracowników zatrudnij własną rodzinę*. Innego zdania był premier Włodzimierz Cimoszewicz, który uznał to za nepotyzm i zażądał dymisji wiceministrów lub zmiany władz spółki. Wkrótce potem wiceministrowie podali się do dymisji (która *nota bene* nie została przyjęta), odwołano także prezesa i wiceprezesa strefy i po nowych wyborach w lutym 1997 r. spółka zarządzająca strefą mogła rozpocząć normalne (nie zakłócone aferami personalnymi) funkcjonowanie na podstawie zatwierdzonego przez Ministra Gospodarki planu rozwoju.
Na podstawie: „Strefa Rodzinna", Polityka *nr 52 z 28 grudnia 1996 i „Rodzinna strefa"* Kurier Poranny *z 30 grudnia 1996.*

2.2. Wydawanie zezwoleń i preferowane rodzaje działalności

Warunkiem koniecznym do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej jest uzyskanie zezwolenia wydawanego przez spółkę zarządzającą strefą[5]. W rozporządzeniu Rady Ministrów powołującym SSSE zabrania się prowadzenia działalności gospodarczej w następującym zakresie:

- wytwarzania materiałów wybuchowych oraz broni i amunicji, wyrobu, rozlewu i przetwarzania spirytusu i napojów alkoholowych, z wyjątkiem przetwarzania spirytusu do celów produkcji innych wyrobów niż napoje alkoholowe, paliw silnikowych oraz wyrobów tytoniowych, a także działalności określonej przepisami o grach losowych i zakładach wzajemnych;
- związanym z wprowadzaniem do powietrza ładunku zanieczyszczeń, które, wraz ze stanem aktualnym, mogą doprowadzić do przekroczenia dopuszczalnych wartości stężeń w powietrzu, określonych w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa[6];
- związanym ze składowaniem, produkcją i transportem odpadów

[5] Od 4 czerwca 1997 r. zezwolenia wydaje spółka zarządzająca SSSE. Wcześniej wydawanie zezwoleń leżało w gestii Ministra Gospodarki, który zarządzeniem z 6 maja 1997 r. w sprawie powierzenia Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności podmiotów gospodarczych na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz ustalenia zakresu tej kontroli, zrzekł się tych uprawnień zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych.

[6] Ustawa z 12 lutego 1990 r. w sprawie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 15, poz. 92).

określonych w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa[7].

Przed 6 maja 1997 r., kiedy zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie udzielało Ministerstwo Gospodarki, za preferowane rodzaje działalności gospodarczej uważano:

- przetwórstwo rolno-spożywcze,
- przetwórstwo drewna,
- produkcję sprzętu turystycznego,
- produkcję urządzeń wspomagających turystykę.

Ponadto w celu wykluczenia konkurencji między poszczególnymi podstrefami SSSE przyjęto, że na ich terenie prowadzone będą różne rodzaje działalności gospodarczej. I tak:

- w podstrefie suwalskiej: przetwórstwo rolno-spożywcze, przemysłowe plantacje roślin dla potrzeb farmacji i przemysłu kosmetycznego, produkcja słodyczy, opakowań, sprzętu turystycznego, zabawek, przyborów szkolnych oraz urządzeń służących ochronie środowiska;
- w podstrefie ełckiej: produkcja akcesoriów samochodowych, przyczep kempingowych, wyposażenia stacji benzynowych, przerób półproduktów ropy naftowej;
- w podstrefie gołdapskiej: produkcja urządzeń i sprzętu dla rolnictwa i ogrodnictwa oraz produkcja napojów przy wykorzystaniu zasobów podziemnych wód mineralnych, a także zakłady szklarskie i ceramiczne oraz produkcja farmaceutyków.

Realizacja powyższych założeń przy stosunkowo niewielkim zainteresowaniu inwestorów strefą była bardzo utrudniona. W efekcie zrezygnowano ze sztywnego określania rodzajów preferowanej działalności w ofercie kierowanej do inwestorów. Każdy z wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności poddawany jest wnikliwej analizie, zwłaszcza pod kątem zagrożenia konkurencyjnego dla podmiotów gospodarczych działających poza strefą[8].

Na terenie strefy może być również prowadzona działalność gospodarcza, która nie wymaga uzyskania zezwolenia. W zakres tej działalności wchodzą usługi, w tym zwłaszcza świadczone na potrzeby podmiotów funkcjonujących w strefie. Należą do nich usługi związane z naprawami, budownictwem, handlem, transportem, magazynowa-

[7] Ustawa z 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 76, poz. 362).

[8] W czasie pierwszych trzech lat funkcjonowania strefy odrzucono dwa wnioski o wydanie zezwolenia z uwagi na zagrożenie konkurencyjne dla przedsiębiorstw działających poza strefą.

niem, pośrednictwem finansowym, administracją publiczną oraz innymi dziedzinami działalności gospodarczej[9].

2.3. Oferowane zachęty inwestycyjne

Podmioty gospodarcze, które otrzymają zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy, mają prawo do następujących zwolnień podatkowych i ulg w opłatach lokalnych:

Wydatki inwestycyjne wyższe niż 350 tys. euro upoważniają do całkowitego zwolnienia od podatku dochodowego przez okres 10 lat, a w pozostałym okresie funkcjonowania strefy (czyli do 2016 r.) do 50% ulgi w tym podatku.

Zatrudnienie co najmniej 40 osób pozwala na zwolnienie od podatku dochodowego w danym roku; przy zatrudnieniu mniejszej liczby osób ulga w podatku wynosi 25% na każde 10 zatrudnionych osób[10].

Podmioty, które nie mają prawa do uzyskania zwolnień z podatku, mogą podwyższać stawki amortyzacji środków trwałych (współczynnik × 4), służących do prowadzenia działalności w strefie, oraz zaliczać wydatki związane bezpośrednio z prowadzeniem działalności do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym, w którym zostały poniesione.

Wszystkie podmioty gospodarcze są całkowicie zwolnione z podatku od nieruchomości do końca okresu funkcjonowania strefy (tj. do 1 września 2016 r.).

Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna oferuje najbardziej liberalne warunki umożliwiające skorzystanie ze zwolnień w podatku dochodowym ze wszystkich polskich specjalnych stref ekonomicznych. Stanowić to może zachętę zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, które nie powinny mieć trudności z przekroczeniem wyznaczonych progów dotyczących nakładów inwestycyjnych i liczby zatrudnionych osób.

2.4. Plan rozwoju strefy

Jednym z najważniejszych dokumentów, określających założenia działalności SSSE, jest plan jej rozwoju[11]. W dokumencie tym przed-

[9] Do października 1999 r. na terenie SSSE nie podjął jeszcze działalności żaden przedsiębiorca świadczący tego rodzaju usługi.

[10] Przy czym każdy inwestor musi zdecydować, czy będzie korzystać z drogi „kapitałowej", czy „zatrudnieniowej" uzyskania zwolnień w podatku dochodowym.

[11] Plan rozwoju SSSE zatwierdzony został rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 14 lutego 1997 r.

stawiono m.in. cele ustanowienia strefy, stan infrastruktury technicznej, sformułowano podstawy strategii rozwoju strefy, a także przedstawiono prognozę nakładów koniecznych do jej funkcjonowania i wyszczególniono kolejne etapy rozwoju strefy.

W planie przyjęto, iż celem strategicznym stawianym przed SSSE jest – po pierwsze – „utworzenie 15 000 nowych miejsc pracy w strefie", a po drugie „uformowanie silnego ośrodka współpracy gospodarczej z rynkami państw ościennych". Realizacja powyższych zamierzeń ma następować w wyniku „promocji strefy w kraju i za granicą, rozwoju branż wykorzystujących mocne strony regionu, preferowania działalności rozwijającej kooperację z podmiotami działającymi w regionie poza strefą, dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenie strefy oraz stałego monitorowania wpływu strefy na środowisko naturalne".

W planie rozwoju strefy przedstawiono także założenia do formułowania strategii rozwoju. Jako założenia ogólne przyjęto:

- oparcie strategii gospodarczej na małych i średnich przedsiębiorstwach,
- pozyskanie kilku inwestorów strategicznych tworzących sieć kooperacyjną z firmami działającymi w strefie i regionie,
- preferowanie inwestycji trwale związanych z obszarem strefy, generujących dużą liczbę miejsc pracy,
- dążenie do minimalizacji wpływu strefy na środowisko i bieżącą współpracę z instytucjami ochrony środowiska.

Przyjęto także harmonogram rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zakładający, że do końca 2000 r. zrealizowane zostaną podstawowe inwestycje infrastrukturalne umożliwiające rozpoczęcie przez inwestorów budowy i uruchamiania zakładów produkcyjnych. Natomiast najpóźniej do 2010 r. ma zostać osiągnięty docelowy poziom aktywności gospodarczej i zatrudnienia.

3. PODSTAWOWE WSKAŹNIKI ROZWOJU STREFY

W 1999 r. strefa znajdowała się na drugim etapie rozwoju. Dotychczasowe efekty jej działalności przedstawia tab. 10.

3.1. Infrastruktura i zagospodarowanie powierzchni strefy

Do podstawowych zadań spółki zarządzającej specjalną strefą ekonomiczną należy przygotowanie terenu pod inwestycje, tzn. modernizacja i budowa infrastruktury gospodarczej i technicznej.

Tabela 9. Etapy rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej

Etap I	1997	Tworzenie warunków formalnoprawnych i organizacyjnych umożliwiających podejmowanie działalności gospodarczej. Przyjęcie pierwszych inwestorów. Przygotowanie programów do realizacji etapu II.
Etap II	1998–2000	Realizacja podstawowych inwestycji infrastrukturalnych (budowa, rozbudowa). Wprowadzanie inwestorów do strefy.
Etap III	2001–2005	Rozwój działalności gospodarczej zarządzającego w strefie i w regionie. Gospodarowanie urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej. Monitorowanie procesów rozwoju działalności gospodarczej na terenie strefy.
Etap IV	2006–2010	Osiągnięcie docelowego poziomu aktywności gospodarczej i zatrudnienia.
Etap V	2011–2016	Przygotowanie warunków do funkcjonowania powstałego obszaru przemysłowego po wygaśnięciu regulacji prawnych obowiązujących w ciągu 20 lat trwania strefy.

Źródło: plan rozwoju SSSE.

Tabela 10. Efekty działalności SSSE

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999[a]
Liczba firm, które posiadały zezwolenie na prowadzenie działalności	12	30	44	49
Liczba firm, które rozpoczęły działalność	0	7	18	24
Deklarowane nakłady inwestycyjne (w mln zł)	–	126,0	213,4	169,0
Poniesione nakłady inwestycyjne (w mln zł)	–	–	–	127,0
Deklarowane zatrudnienie	–	1545	3669	3174
Rzeczywiste zatrudnienie	0	175	730	1111

[a] Stan na 15.09.1999 r.

Źródło: dane SSSE SA i Ministerstwa Gospodarki.

W Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej do końca 1998 r. zrealizowano inwestycje infrastrukturalne o wartości 9,7 mln zł. Łączne planowane wydatki na ten cel osiągną wysokość około 17,8 mln zł do końca 1999 r. (11,5 mln – w podstrefie Ełk, 2,3 mln – w podstrefie Suwałki, 4,6 mln – w podstrefie Gołdap). Po ich zakończeniu uzbrojonych będzie 125 ha, tj. około 29% powierzchni ogólnej strefy: 45 ha w podstrefie ełckiej, 20 ha w podstrefie gołdapskiej i 60 ha w podstrefie suwalskiej[12]. Koszty inwestycji ponosiła wyłącznie spółka zarządzająca strefą. W procesie budowy nie partycypowały jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

Środki na inwestycje spółka czerpała głównie ze sprzedaży gruntów inwestorom. Do końca 1998 r. sprzedano łącznie 57,3 ha gruntów, z czego najwięcej, bo 36,2 ha w podstrefie ełckiej, 19,0 ha w podstrefie suwalskiej i tylko 2,1 ha w podstrefie gołdapskiej. Oznacza to, że zagospodarowano ponad 13% ogólnej powierzchni strefy: najwięcej w podstrefie ełckiej – 33%, w suwalskiej – ponad 7%, a w gołdapskiej tylko 3% powierzchni.

3.2. Zezwolenia

Wraz z postępem prac nad budową infrastruktury technicznej[13], rozpoczęto wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy.

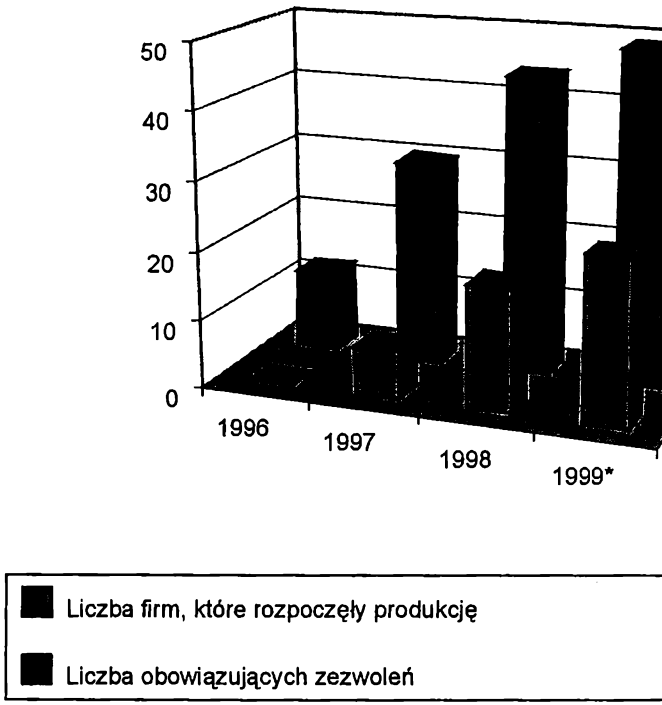
W 1996 r. wydano 12 zezwoleń, w 1997 r. – 32, a w 1998 r. – 22 zezwolenia na prowadzenie działalności. Zauważalny spadek tempa wydawania nowych zezwoleń w 1998 r. należy wiązać ze zwiększeniem konkurencji między polskimi specjalnymi strefami ekonomicznymi na skutek powołania kolejnych 11 stref we wrześniu 1997 r. Na koniec 1998 r. 22 z wydanych zezwoleń – na skutek nierealizowania przez inwestorów warunków w nich zawartych – uległo wygaśnięciu, tak że w mocy pozostawały tylko 42 zezwolenia. We wrześniu 1999 r. aktualnych było 49 zezwoleń. Dalsze zmniejszenie tempa wydawania zezwoleń w 1999 r. wiąże się z zakazem ich udzielania, wprowadzonym od maja do czerwca 1999 r. przez Ministerstwo Gospodarki w związku z negatywnym stanowiskiem Komisji Europejskiej w sprawie okresów przejściowych dla polskich specjalnych stref ekonomicznych.

Pierwsze firmy rozpoczęły produkcję w 1997 r. Ich liczba zwiększyła się do 18 w 1998 r., a do września 1999 r. kolejnych 6 przedsiębiorstw

[12] Przytoczone wartości pochodzą z Rocznego Planu Operacyjnego Suwalskiej SSE na rok 1999.

[13] Początkowo inwestorom sprzedawano grunty nie w pełni uzbrojone.

Rys. 3. Liczba zezwoleń wydanych w SSSE i ich realizacja w latach 1996–1999



* Stan na 09.1999 r.
Źródło: opracowanie własne.

rozpoczęło produkcję. Jednocześnie trwała budowa kolejnych 13 zakładów przemysłowych: w Ełku – 9, w Suwałkach – 3 i w Gołdapi –1.

W podstrefie Suwalskiej SSE działają m.in. firmy: Sido & Partner – producent kawy, Aquael – producent akcesoriów akwarystycznych, Idea Nord zajmująca się montażem komputerów przenośnych, SeCeS-Pol Wschód – producent pomp cieplnych, Gasstech produkująca narzędzia ręczne, Tasyno wytwarzająca klimatyzatory, Leder i Recman z branży odzieżowej, Eko-Drewno Majewski – znany producent stolarki okiennej i drzwiowej, a także Malow – wytwórnia mebli metalowych. Duży zakład produkcyjny planuje także uruchomić firma Atlas, znany producent materiałów budowlanych. W podstrefie ełckiej istnieje dużo zakładów z branży tworzyw sztucznych: Plastol, Kwazar, Westpan, Pro-Eko, a także m.in. zajmująca się budową małych oczyszczalni ścieków firma Prodeko, producent glazury Cezar, nowoczesna drukarnia papieru dekoracyjnego Masa-Decor czy niedawno uruchomiona fabryka elementów drewnianych Eco-Pro-

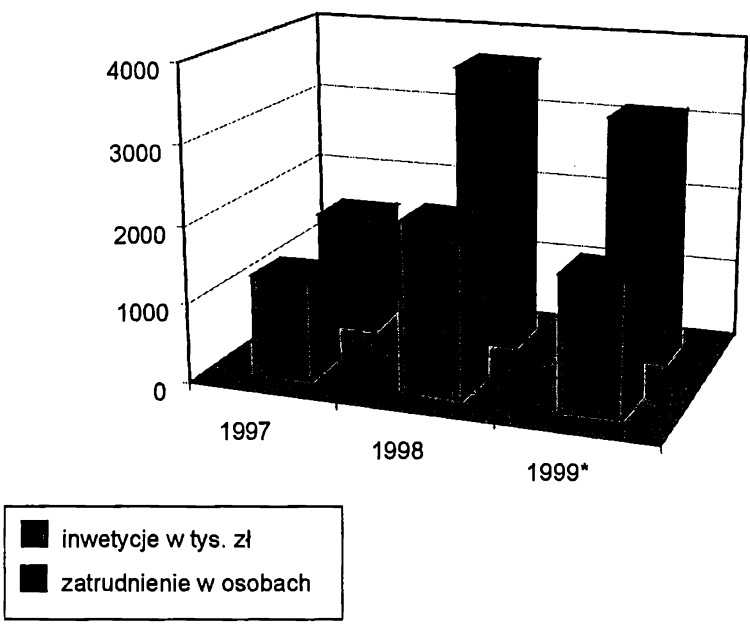
gress. W podstrefie gołdapskiej, która cieszy się najmniejszym zainteresowaniem wśród inwestorów, produkcję rozpoczęła firma Budomex Aluplast, a w trakcie budowy jest firma TM-Dom.

3.3. Deklarowane zatrudnienie i inwestycje

W zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej określa się wysokość zobowiązań inwestycyjnych przedsiębiorstwa oraz wielkość planowanego zatrudnienia, wraz z harmonogramem realizacji inwestycji. Na podstawie tych danych można prognozować efekty działalności specjalnej strefy ekonomicznej.

Inwestorzy, którzy do końca 1997 r. uzyskali zezwolenia na prowadzenie działalności w SSSE, deklarowali inwestycje w wysokości 126,0 mln zł oraz zatrudnienie 1545 osób. Rok później wynosiły one odpowiednio 213,4 mln zł i 3669 osób. We wrześniu 1999 r. deklarowane inwestycje i zatrudnienie spadły do 169,0 mln zł i 3174 osób. Przyczyną spadku było niewywiązywanie się niektórych inwestorów z nałożonych zobowiązań i wygaśnięcie części zezwoleń.

Rys. 4. Deklarowane inwestycje i zatrudnienie



* Stan na 30.09.1999 r.
Źródło: opracowanie własne.

Na tle innych specjalnych stref ekonomicznych zainteresowanie strefą suwalską jest umiarkowane. W SSSE planowana jest realizacja zaledwie 2,6% wydatków inwestycyjnych przypadających na specjalne strefy ekonomiczne, co dawało jej 6 miejsce – ostatnie wśród stref pierwszej grupy, wyodrębnionej w rozdziale I. Natomiast planowane miejsca pracy stanowią 10,2% wszystkich przypadających na specjalne strefy ekonomiczne (5 miejsce). Na stworzenie jednego miejsca pracy inwestorzy wydadzą przeciętnie około 53 tys. zł, co stanowi jeden z najniższych wskaźników w strefach[14]. Świadczy to o zainteresowaniu SSSE głównie małych i średnich inwestorów.

4. SUWALSKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ

4.1. Podstawowe informacje o badanych podmiotach gospodarczych

W czasie prowadzenia badań, tj. między początkiem października a końcem listopada 1999 r., w strefie działało 25 przedsiębiorstw. Prawie wszystkie z nich (23) wyraziły zgodę na uczestnictwo w badaniach.

Najczęstszą formą organizacyjno-prawną badanych firm była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Taką formę miało 12 podmiotów. W formie spółki cywilnej zarejestrowanych było 8 podmiotów, a tylko 3 podmioty były spółkami akcyjnymi. W Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej inwestowały głównie polskie przedsiębiorstwa. Inwestorzy zagraniczni posiadali udziały tylko w czterech firmach (w tym w trzech był to udział większościowy), co potwierdza niewielkie zainteresowanie inwestorów zagranicznych tym regionem[15]. W trzech przypadkach kapitał pochodził z Niemiec, a w jednym ze Szwajcarii.

Spośród inwestorów, którzy rozpoczęli działalność produkcyjną, pięciu uzyskało zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie strefy w 1996 r., dziewięciu w 1997 r. i dziewięciu w 1998 r. W 1997 r. działalność produkcyjną rozpoczęło 7 firm, w 1998 r. uruchomiono kolejnych 9 zakładów, a do października 1999 r. na-

[14] Dla porównania w strefie legnickiej ponad 300 tys. zł, w katowickiej i mieleckiej – ponad 250 tys. zł.

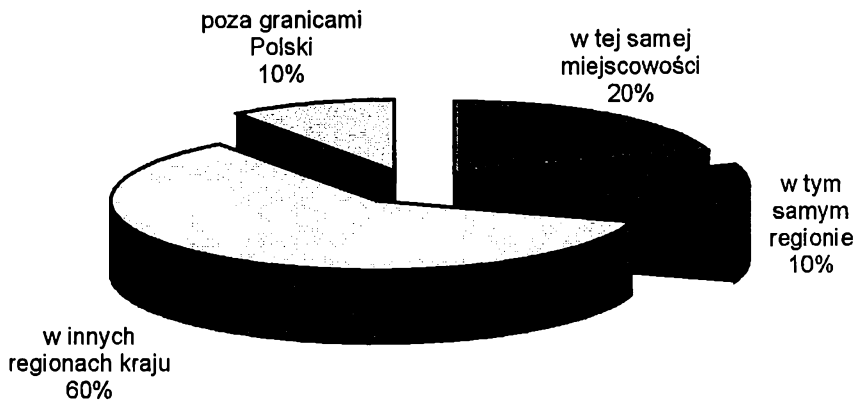
[15] Jedną z przyczyn małego zainteresowania Suwalską Specjalną Strefą Ekonomiczną jest brak znajomości języków obcych wśród potencjalnych pracowników, zwłaszcza szczebla średniego technicznego.

stępnych 7. Za główną przyczynę podjęcia działalności na terenie strefy wszyscy inwestorzy uznali możliwość uzyskania zwolnień w podatku dochodowym. Niektórzy z nich wskazywali też na drugoplanowe przyczyny w postaci łatwo dostępnej siły roboczej, bliskości granicy wschodniej oraz ulg w podatku od nieruchomości.

Wszystkie spółki, które uzyskały zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie, od strony formalnej były nowymi podmiotami gospodarczymi. Natomiast niemal we wszystkich (20) przypadkach ich akcjonariusze, udziałowcy lub osoby fizyczne (w przypadku spółek cywilnych) prowadzili działalność gospodarczą już wcześniej, i to przez okres dłuższy niż 5 lat. Rodzaj prowadzonej na terenie strefy działalności bardzo często pokrywał się z wcześniejszą specjalizacją. Dotyczyło to 18 firm, czyli ponad 80% ogółu, z czego 13 przedsiębiorstw prowadziło dokładnie taką samą działalność jak wcześniej, w przypadku 5 firm wcześniejsza działalność była szersza, a w jednym przypadku węższa. Tylko dwie firmy całkowicie zmieniły profil produkcji. Jak do tej pory w wyniku utworzenia strefy powstały zaledwie trzy zupełnie nowe podmioty gospodarcze, których właściciele lub udziałowcy nie prowadzili wcześniej działalności gospodarczej.

Wśród podmiotów, które prowadziły wcześniej działalność gospodarczą, 4 zlokalizowane były w tej samej miejscowości, co podstrefa specjalnej strefy ekonomicznej, 2 prowadziły wcześniej działalność w regionie (województwo suwalskie i białostockie), 12 działało w innych regionach kraju (głównie w Warszawie i jej okolicach oraz Łodzi i Gdańsku), a 2 – za granicą.

Rys. 5. Lokalizacja wcześniejszej działalności gospodarczej



Źródło: opracowanie własne.

4.2. Niekorzystne aspekty funkcjonowania strefy

Badania potwierdziły możliwość wystąpienia efektu substytucji lub biegu jałowego. Pierwszy z nich polega na przenoszeniu działalności gospodarczej do specjalnej strefy ekonomicznej, przy jednoczesnym zaprzestaniu lub ograniczeniu produkcji w poprzednim miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Pośrednio dotyczy on również firm, które w poprzednim miejscu zmieniły profil produkcji. W wyniku przeprowadzonych badań okazało się, że efekt substytucji dotyczy 10 firm (45%). Trzy z nich całkowicie zaprzestały produkcji w miejscu poprzedniej lokalizacji (w tym jedna z nich działała wcześniej w tej samej miejscowości, co podstrefa SSSE, jedna w sąsiadującym województwie, a jedna – w innym regionie kraju). Kolejne trzy przedsiębiorstwa ograniczyły produkcję (w tym dwa o 20% – były to firmy zlokalizowane w tej samej miejscowości, co podstrefa SSSE, a jedno działające w innym regionie kraju – o 50%). Jedna z firm zlikwidowała we wcześniejszym miejscu dział produkcyjny, pozostawiając tam pozostałe działy związane z obsługą spółki[16]. W przypadku kolejnych trzech firm nastąpiła zmiana profilu produkcji w miejscu dawnej działalności, przy czym dotyczyło to firm zlokalizowanych poza woj. suwalskim.

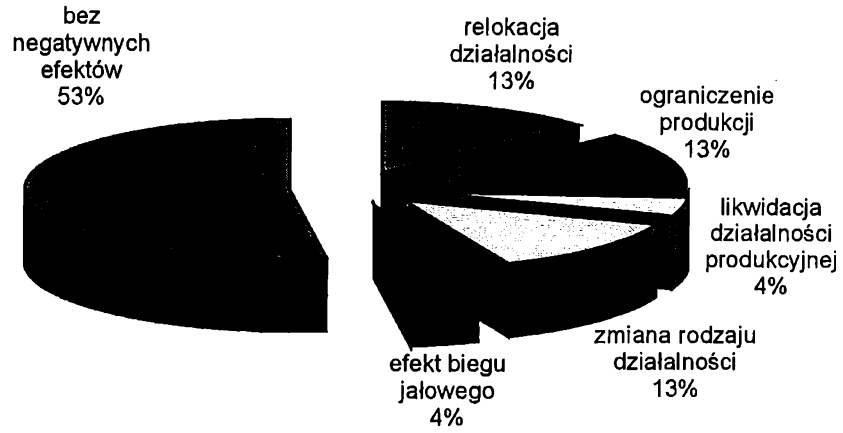
Podsumowując, efekt substytucji dotyczył bezpośrednio 7 firm, z czego 4 firmy działały wcześniej w tej samej miejscowości co podstrefa SSSE, a jedna w sąsiednim województwie. W ich przypadku zachęty podatkowe oferowane przez strefę skłoniły do relokacji działalności gospodarczej lub ograniczenia bądź likwidacji produkcji[17].

Natomiast efekt biegu jałowego polega na lokalizowaniu w strefie inwestycji, które zostałyby i tak zrealizowane w tym regionie bez wsparcia w postaci przywilejów dostępnych w strefach. Efekt biegu

[16] Jest to tendencja charakterystyczna dla wielu firm działających na terenie SSSE. Polega ona na budowaniu w strefie zakładów produkcyjnych bez biur lub z bardzo ograniczoną częścią biurową. Obsługą zakładu produkcyjnego zajmuje się spółka matka, która odpowiada za sprzedaż, marketing, dystrybucję, prowadzenie prac badawczo-rozwojowych itp.

[17] W jednym przypadku produkcję „przeniesiono za płot" – w dosłownym tego słowa znaczeniu, gdyż firma zbudowała nowy zakład produkcyjny w odległości około 500 metrów od starego. W efekcie w starym zakładzie ograniczono o 20% zatrudnienie, utrzymując wbrew rachunkowi ekonomicznemu pozostałą część załogi. Stary zakład produkcyjny stał się dostawcą nisko przetworzonych, pracochłonnych półfabrykatów dla nowoczesnego, wyposażonego w automatyczne linie produkcyjne nowego zakładu, korzystającego z przywilejów podatkowych w specjalnej strefie ekonomicznej.

Rys. 6. Negatywne efekty funkcjonowania strefy



Źródło: opracowanie własne.

jałowego dotyczył przede wszystkim dwóch firm wymienionych już wcześniej, które uruchomiły nowoczesne zakłady na terenie strefy, jednocześnie ograniczając zatrudnienie i produkcję w starych zakładach produkcyjnych. Należy do nich dołączyć kolejną firmę, która zlokalizowana była w miejscowości położonej nieopodal jednej z podstref, a która nowy zakład produkcyjny zlokalizowała na terenie strefy.

W przypadku SSSE nie można mówić o zaistnieniu efektu wypierania, który polega na likwidowaniu zakładów produkcyjnych poza strefą na skutek konkurencji firm działających w specjalnej strefie ekonomicznej. Przyczyną jest niedorozwój przemysłu na terenie woj. suwalskiego i – co będzie omówione dalej – struktura rynków zbytu przedsiębiorstw działających w strefie. Nie oznacza to, że funkcjonowanie strefy nie może przynieść negatywnych następstw związanych z efektem wypierania dla firm funkcjonujących w innych regionach kraju (ale obecnie nie można na potwierdzenie tej hipotezy przytoczyć konkretnych przykładów).

4.3. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt ekonomiczny

W założeniach polskie specjalne strefy ekonomiczne powinny być instrumentem rozwoju regionalnego, aktywizując gospodarczo nie tylko najbliższe sąsiedztwo, ale cały region dzięki powstawaniu sieci powiązań kooperacyjnych między firmami funkcjonującymi w strefie

i poza nią. Poza tym strefy, dzięki powiązaniom wewnętrznym między przedsiębiorstwami w strefie, miały prowadzić do kształtowania się nowych kompleksów przemysłowych o charakterze lokalnych biegunów rozwoju.

Wielkość i rodzaj działalności

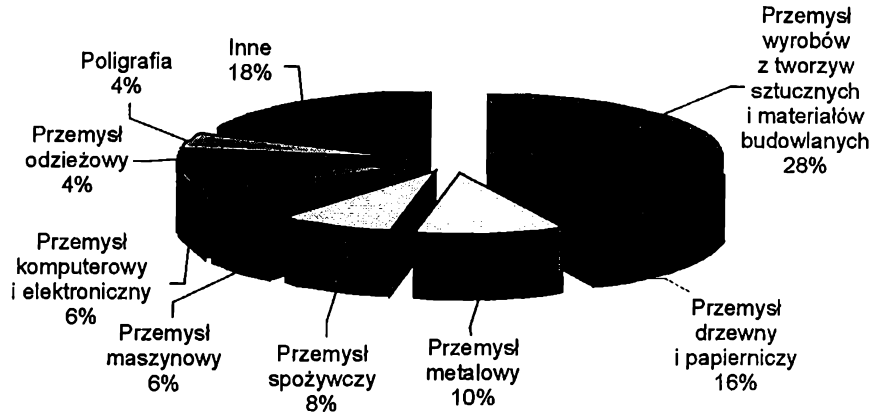
W Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej inwestowali głównie mali i średni inwestorzy. Do listopada 1999 r. zatrudnienie w żadnym z zakładów nie przekroczyło 250 osób. Przeważały zakłady małe, zatrudniające do 50 pracowników – 14 firm. Przeciętne zatrudnienie wynosiło w nich 30 osób. Średniej wielkości przedsiębiorstw było 9, a przeciętne zatrudnienie wynosiło 70 osób, z czego tylko w dwóch zakładach zatrudnionych było ponad 100 osób.

Profil branżowy przedsiębiorstw działających lub planujących rozpocząć produkcję w SSSE był dość zróżnicowany. Najsilniej reprezentowaną branżą (28% przedsiębiorstw) był przemysł wyrobów z tworzyw sztucznych i materiałów budowlanych. Kolejną typową gałęzią przemysłu był przemysł drzewny i papierniczy (16% przedsiębiorstw). Jego lokalizację w strefie należy tłumaczyć łatwą dostępnością surowców i półfabrykatów (pochodzących z regionu lub zza granicy wschodniej) i tradycjami rozwoju tej branży na tych terenach. Trzecie miejsce zajmował przemysł metalowy a czwarte spożywczy[18]. Bardziej zaawansowane technologicznie branże przemysłu: maszynowy, komputerowy i elektroniczny – stanowiły zaledwie 12% przedsiębiorstw działających lub planujących budowę zakładów w strefie. Strukturę uzupełniają dwa zakłady z branży odzieżowej oraz dwie firmy z branży poligraficznej, a także pojedyncze firmy z pozostałych branż.

Powyższa struktura wskazuje na stosunkowo niewielką dywersyfikację działalności gospodarczej w strefie i pozwala przypuszczać, że w przyszłości najlepiej rozwijać się będą dwie pierwsze gałęzie przemysłu (liczące w sumie 44% przedsiębiorstw), tzn. przemysł wyrobów z tworzyw sztucznych i materiałów budowlanych oraz przemysł drzewny i papierniczy.

[18] W dwóch zakładach przemysłu spożywczego, które rozpoczęły już produkcję, przetwarzaniu podlega surowiec pochodzący z zagranicy: jedna z firm to palarnia kawy, a druga zajmuje się konfekcjonowaniem herbaty.

Rys. 7. Struktura branżowa przedsiębiorstw w SSSE



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych i materiałów SSSE SA.

Innowacyjność przedsiębiorstw

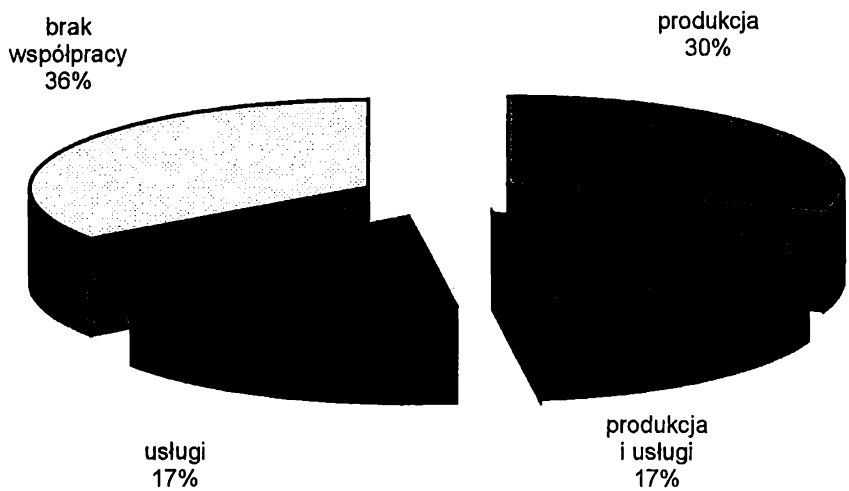
Żaden z rodzajów działalności prowadzonych na terenie SSSE nie należał do branż zaawansowanych technologicznie (wyjątkiem była produkcja komputerów przenośnych przez jedną z firm, ale ograniczała się ona wyłącznie do ich prostego montażu z importowanych części). Wskazuje na to również niewielki udział pracowników inżynieryjno-technicznych w ogóle zatrudnionych, który tylko w trzech firmach przekraczał 10%. Natomiast wyposażenie techniczne zakładów produkcyjnych (dotyczy to zwłaszcza firm, które wybrały kapitałową drogę uzyskania zwolnień w podatku dochodowym) było bardzo nowoczesne – firmy korzystały zarówno ze środków automatyzacji procesów produkcyjnych, jak i mediów elektronicznych. Osiem firm zadeklarowało posiadanie automatycznych (półautomatycznych) lub sterowanych komputerem linii produkcyjnych (w niektórych z nich wykorzystywano więcej niż jedną taką linię). W lokalną sieć komputerową wyposażonych było 9 przedsiębiorstw, a 8 było podłączonych do Internetu (z czego 3 miały własne strony internetowe, a pozostałe korzystały z poczty elektronicznej). W firmach (z jednym wyjątkiem) nie prowadzono działalności badawczo-rozwojowej. Niektóre z nich sygnalizowały istnienie wyspecjalizowanych działów zajmujących się tą działalnością w firmach „matkach". Tylko 5 przedsiębiorstw prowadziło współpracę z ośrodkami naukowo-badawczymi, głównie uczelniami typu politechnicznego.

Powiązania regionalne

Firmy działające na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej poza jednym przypadkiem[19] nie prowadziły ze sobą żadnej współpracy i kooperacji. Istniał natomiast wspólny projekt czterech firm z branży tworzyw sztucznych, planujących budowę w podstrefie ełckiej zakładu produkującego granulat potrzebny do produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych.

Bardzo słabo przedstawiały się również powiązania firm ze strefy z przedsiębiorstwami działającymi na terenie woj. suwalskiego. Tylko 7 firm rozwijało szersze formy kooperacji produkcyjnej. Polegały one zazwyczaj na otrzymywaniu surowców i półfabrykatów potrzebnych do produkcji. Dotyczyło to zwłaszcza przedsiębiorstw działających w branży drzewnej, które otrzymywały surowiec i półfabrykaty z tartaków i fabryk sklejki zlokalizowanych w regionie. W strefie zlokalizowany był również kooperant Zakładu Płyt Wiórowych w Grajewie wytwarzający papier dekoracyjny. W przypadku kolejnych czterech firm współpraca polegała na otrzymywaniu od miejscowych firm opakowań dla produkowanych towarów. Dotyczyło to m.in. dwóch zakładów z branży spożywczej.

Rys. 8. Współpraca i kooperacja z firmami działającymi w regionie



Źródło: opracowanie własne.

[19] Wyjątek ten polegał na świadczeniu usług lakierniczych przez jedną z firm w podstrefie suwalskiej na rzecz drugiej firmy.

Również współpraca w zakresie usług świadczonych przez miejscowe firmy na rzecz przedsiębiorstw działających na terenie strefy nie przybrała znaczących rozmiarów. Z usług korzystało 8 firm, w tym z usług: transportowych – 5, remontowo-konserwacyjnych – 3, graficznych (opracowanie szaty graficznej opakowań) – 2, ochroniarskich – 3 oraz sprzątania – 1. Równocześnie także 8 przedsiębiorstw zadeklarowało, że w ogóle nie współpracuje z miejscowymi firmami.

Region w ocenie przedsiębiorców

Firmy, które współpracowały lub kooperowały z regionalnymi przedsiębiorstwami funkcjonującymi poza strefą, były z tego w większości zadowolone (12). Tylko w 3 przypadkach wskazywały na słabe strony współpracy, tzn. niską jakość dostarczanych produktów oraz niewywiązywanie się z terminów dostaw. W ocenie 12 przedsiębiorców regionalna gospodarka raczej nie stwarzała możliwości poszerzania i nawiązywania nowych kontaktów kooperacyjnych i prowadzenia szerszej współpracy. Zwracano uwagę na następujące aspekty: brak zakładów działających w pokrewnych branżach (5), brak hurtowni materiałów potrzebnych do produkcji (3), niską jakość produktów wynikającą z zastosowania przestarzałych technologii (2) oraz niekonkurencyjność cenową (1). Pięciu przedsiębiorców było odmiennego zdania i uważało, że można nawiązać nowe kontakty, co zamierzali w najbliższej przyszłości uczynić.

Powiązania przestrzenne – efekt enklawy

Dane na temat powiązań przestrzennych przedsiębiorstw działających na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zawiera tab. 11 przedstawiająca ich rynki zaopatrzenia i zbytu.

Z tab. 11 wynika, że region nie był atrakcyjny dla zakupów zaopatrzeniowych przedsiębiorstw. W zaledwie dwóch przypadkach pochodziło z niego ponad 50% potrzebnych do produkcji surowców i półfabrykatów. Za to aż 11 firm nie dokonywało na rynku regionalnym żadnych zakupów, a dla kolejnych 7 udział rynku regionalnego w zaopatrzeniu nie przekraczał 10%. Firmy sprowadzały surowce i półfabrykaty potrzebne do produkcji bądź z innych regionów kraju (dla 11 firm ponad 50% zaopatrzenia), bądź z zagranicy (dla 12 firm ponad 50% zaopatrzenia, a dla kolejnych czterech powyżej 20% zaopatrzenia). Zaledwie 4 firmy nie importowały z zagranicy żadnych

Tabela 11. Powiązania przestrzenne przedsiębiorstw

ZAOPATRZENIE (%)							
RYNEK	100	50–90	20–49	10–19	5–9	1–4	0
Region	0	2	1	3	5	2	11
Kraj	1	10	5	3	1	2	1
Zagranica	0	12	4	1	0	1	5
ZBYT (%)							
RYNEK	100	50–90	20–49	10–19	5–9	1–4	0
Region	1	1	3	5	5	4	4
Kraj	2	15	3	1	0	0	2
Zagranica	1	3	3	1	3	0	12

materiałów. Zagraniczni dostawcy byli zlokalizowani głównie w krajach Europy Zachodniej (14 przypadków) i tylko w trzech przypadkach w krajach Europy Wschodniej i Centralnej.

Region północno-wschodni nie był atrakcyjny również jako rynek zbytu. Zaledwie 5 firm sprzedawało tu ponad 20% wytworzonych produktów (w tym jedna 100%). Za to aż 4 przedsiębiorstwa nie znajdowały nabywców na swoje towary na rynku regionalnym, a dla kolejnych 9 udział tego rynku nie przekraczał 10%. Firmy były nastawione na zbyt głównie w innych regionach kraju – 17 podmiotów gospodarczych sprzedawało tam ponad 50% swojej produkcji (w tym dwa – 100%). Bardzo słabe były wyniki eksportowe przedsiębiorstw. Aż 12 z nich w ogóle nie eksportowało swoich wyrobów, tylko 4 na eksport przeznaczały ponad 50% produkcji, a kolejne 3 – ponad 20%. Odbiorcami były zarówno kraje Europy Zachodniej (7), jak i Wschodniej (6). W dwóch przypadkach sprzedaż była prowadzona również na rynkach pozaeuropejskich.

Rozwój sektora usług poza strefą

Rozwój działalności gospodarczej w strefie powinien wpłynąć na rozwój sektora usług rynkowych oraz budownictwa[20] w całym regionie, w szczególności w miejscowościach, w których zlokalizowane

[20] Wykonawcami większości obiektów przemysłowych na terenie stref są miejscowe firmy budowlane, a projektantami – miejscowe biura projektowe.

są poszczególne podstrefy. Na skutek zwiększenia zapotrzebowania na artykuły zaopatrzeniowe powinien rozwijać się handel hurtowy. Należy również spodziewać się modernizacji i rozwoju bazy noclegowo-gastronomicznej. Poza tym odnotowany powinien być wzrost popytu na usługi transportowe oraz usługi związane z pośrednictwem finansowym. Jednakże na obecnym etapie rozwoju strefy niemożliwe jest określenie liczby nowych miejsc pracy, które powstały poza strefą na skutek jej powołania[21].

Ocena wpływu ekonomicznego

W świetle wyników badań można stwierdzić, że Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna nie ma dużych szans na przekształcenie się w aktywny biegun wzrostu regionalnego, silnie wpływający na przebieg procesów gospodarczych w tym regionie kraju. Za warunki konieczne do powstania bieguna rozwoju uważa się: 1) posiadanie odpowiedniej wielkości, tj. takiej, która jest w stanie wywrzeć wpływ na gospodarkę i jej rozwój, 2) reprezentowanie dynamicznych dziedzin działalności gospodarczej oraz 3) posiadanie licznych i intensywnych powiązań z innymi dziedzinami działalności gospodarczej i społecznej (Budnar 1999).

Powstanie SSSE jak do tej pory nie przyciągnęło do tego regionu kraju wielkich inwestycji ani zagranicznych, ani krajowych. Inwestorami okazały się małe i średnie przedsiębiorstwa, z których część już wcześniej prowadziła działalność gospodarczą w tym regionie.

Strefa cieszyła się zainteresowaniem głównie wśród przedsiębiorstw z tradycyjnych branż przemysłu. Taki dobór branż, przy braku znaczących nakładów na prace badawczo-rozwojowe oraz z innych wyżej wymienionych powodów, pozwala stwierdzić, że strefa nie stanie się centrum dyfuzji innowacji w tym regionie.

W strefie nie odnotowano żadnych przykładów współpracy między przedsiębiorstwami. Ponadto firmy ze strefy (poza nielicznymi

[21] Poza tym dostępne są dane statystyczne dotyczące aktywności gospodarczej tylko do końca 1998 r. Do końca grudnia 1998 r. produkcję rozpoczęło tylko 17 przedsiębiorstw (które zatrudniały niewiele ponad 500 pracowników i w większości nie osiągnęły zakładanych mocy produkcyjnych), co nie pozwala odnotować wpływu przedsiębiorstw działających w strefie na liczbę podmiotów gospodarczych funkcjonujących poza strefą, a także na liczbę zatrudnianych przez nich pracowników. W przyszłości stanie się możliwe przeprowadzenie badań porównawczych pozwalających odpowiedzieć na pytanie, ile nowych podmiotów gospodarczych i nowych miejsc pracy powstało w regionie dzięki zwiększonemu popytowi na usługi ze strony przedsiębiorców działających w SSSE.

przypadkami) nie nawiązywały więzi kooperacyjnych z przedsiębiorstwami działającymi w regionie oraz tylko w niewielkim stopniu korzystały z usług oferowanych przez regionalne przedsiębiorstwa. W ocenie przedsiębiorców region nie był interesujący dla rozszerzania i nawiązywania nowej współpracy. Poza tym zauważalna jest mała atrakcyjność regionu zarówno jako rynku zaopatrzenia, jak i zbytu.

W efekcie Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna zamiast przekształcać się w biegun rozwoju regionalnego staje się w dużej mierze zamkniętą enklawą gospodarczą. Do przedsiębiorstw w niej działających dostarczane są surowce, półfabrykaty i komponenty potrzebne do produkcji, natomiast gotowe wyroby sprzedawane są na rynkach pozaregionalnych. Oznacza to, że podstawową zachętą do wyboru lokalizacji w strefie są bardzo korzystne zwolnienia podatkowe, które rekompensują zarówno utrudnienia w prowadzeniu działalności wynikające ze słabych stron regionu, jak i zwiększone koszty działalności na skutek peryferyjnego położenia.

Dla polityki makroekonomicznej państwa oznacza to uszczuplenia wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych przy braku realizacji jednego z celów powołania strefy, czyli aktywizacji gospodarczej regionu, a także niekorzystny wpływ na saldo handlu zagranicznego, gdyż firmy ze strefy w większym stopniu nastawione są na import potrzebnych produktów z zagranicy niż eksport własnych wyrobów.

4.4. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt społeczny

Przedsiębiorstwa działające na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej mają szansę stać się jednym z ważniejszych pracodawców w woj. suwalskim. Szczególnie silne może być oddziaływanie strefy na lokalne: gminne i powiatowe rynki pracy, na terenie których zlokalizowane są jej podstrefy. Tworzenie nowych miejsc pracy w SSSE może mieć w związku z tym znaczący wpływ na poprawę sytuacji na regionalnym rynku pracy i zmniejszenie stopy bezrobocia.

Zatrudnienie w strefie na tle regionalnego rynku pracy

W firmach, które rozpoczęły prowadzenie działalności gospodarczej w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, w październiku 1999 r. zatrudnionych było około 1100 pracowników. Stanowili oni

Tabela 12. Zatrudnienie w podstrefach SSSE na tle powiatowego rynku pracy w 1999 roku

Powiat	Bezrobotni i stopa bezrobocia (31.12.98)	Bezrobotni i stopa bezrobocia (30.09.99)	Zmiana (w punktach %)	Zatrudnieni w podstrefie SSSE (31.12.98)	Zatrudnieni w podstrefie SSSE (30.09.99)	Zmiana
Suwalski (grodzki i ziemski)	5216 (11,7)	5703 (11,7)	487 (+0,2)	645	723	78
Ełcki	8439 (24,3)	8970 (24,7)	531 (+0,4)	86	381	295
Olecko--gołdapski	6405 (24,4)	6953 (28,3)	548 (+3,9)	0	25	25
Ogółem	20 060 (18,9)	21 626 (19,7)	1566 (+0,8)	731	1129	398

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i SSSE SA.

około 5% zatrudnionych w przemyśle w woj. suwalskim i około 0,6% ogółu pracujących w tym województwie. W przypadku zrealizowania zobowiązań podmiotów, które już uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności, liczba stworzonych miejsc pracy powinna wzrosnąć do około 3200, co stanowić będzie około 14% zatrudnionych w przemyśle i 1,8% ogółu pracujących w woj. suwalskim.

W 1999 r. na lokalnym rynku pracy w powiatach, na terenie których funkcjonowała Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, odnotowano wzrost liczby bezrobotnych łącznie o 1566 osób. Stało się tak mimo stworzenia około 400 nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach działających w strefie. W powiecie suwalskim przybyło 487 bezrobotnych, a w strefie stworzono w tym czasie zaledwie 80 miejsc pracy. Sytuacja lepiej przedstawiała się w powiecie ełckim, gdzie na skutek otworzenia nowych zakładów produkcyjnych w strefie przybyło 280 miejsc pracy, co prawdopodobnie przyczyniło się do mniejszego przyrostu liczby bezrobotnych. Natomiast w przypadku podstrefy gołdapskiej, z uwagi na bardzo małe zainteresowanie inwestorów, nie należy spodziewać się jej zauważalnego wpływu na powiatowy rynek pracy.

W ciągu najbliższych lat nastąpi dalszy wzrost liczby nowych miejsc pracy w strefie. W już istniejących zakładach przedsiębiorcy planują zwiększenie zatrudnienia w perspektywie dwuletniej do około

1700 osób, czyli o 550 osób. W nowych firmach, według deklaracji inwestorów, zatrudnienie znajdzie kolejne 1500 osób. Zrealizowanie przez wszystkich inwestorów planów inwestycyjnych i osiągnięcie zatrudnienia na poziomie 3200 osób może (bez uwzględnienia negatywnych aspektów, o których niżej) przyczynić się do zmniejszenia liczby bezrobotnych w województwie o około 5%. Natomiast mało prawdopodobne jest osiągnięcie zakładanej w planie rozwoju strefy liczby 15 tys. nowych miejsc pracy. Wśród wielu przyczyn utrudniających realizację tego celu należy wymienić m.in.: bardzo prawdopodobne ograniczenie okresu wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie – do końca 2001 r., zbyt małe zasoby siły roboczej na lokalnych rynkach pracy oraz zauważalne tendencje ograniczania pracochłonności produkcji w już istniejących zakładach.

Przeciwdziałanie bezrobociu

O tym, że SSSE przyczynia się do spadku bezrobocia, świadczy struktura rekrutacji pracowników do przedsiębiorstw w niej działających. Blisko 50% osób zatrudnionych w strefie (533) rekrutowanych było w powiatowych urzędach pracy właściwych dla danej podstrefy[22]. Bardzo charakterystycznym zjawiskiem, związanym z wysoką stopą bezrobocia w tym regionie, był też „samoczynny nabór". Polegał on na tym, że jeszcze przed oddaniem zakładu do eksploatacji na miejsce budowy przychodziły osoby zainteresowane podjęciem w nim pracy. W ten sposób zatrudniono ponad 300 osób. Przedsiębiorcy zatrudniali również pracowników (około 13%) ze swoich starych – likwidowanych lub reorganizowanych – zakładów produkcyjnych. Mniejszą popularnością cieszyły się inne formy pozyskiwania pracowników. Po ogłoszeniach w środkach masowego przekazu do pracy przyjęto około 120 osób[23]. Natomiast z usług firm zajmujących się doradztwem personalnym skorzystano zaledwie w dwóch przedsiębiorstwach (przy udziale tych firm obsadzono w sumie 5 etatów).

Wśród pracodawców stosunkowo małe było zainteresowanie aktywnymi programami rynku pracy. Tylko trzy firmy zatrudniły pra-

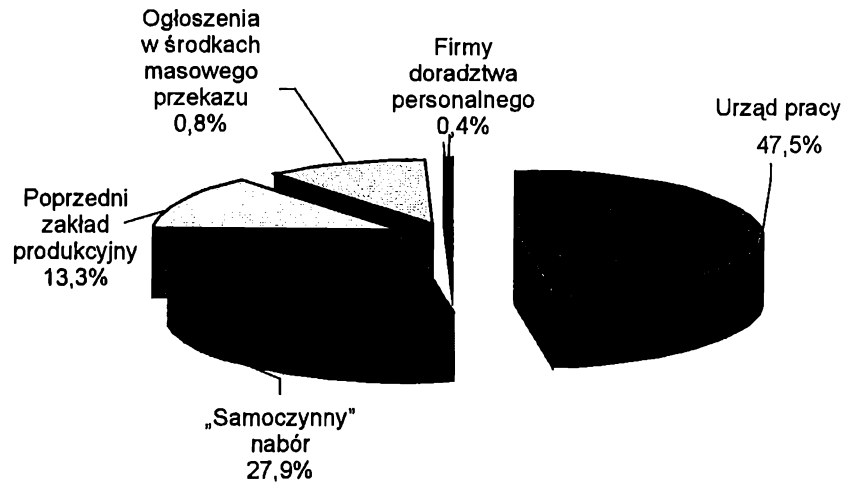
[22] W niektórych przypadkach rekrutacja odbywała się za pośrednictwem spółki zarządzającej SSSE.

[23] Charakter rynku pracy w woj. suwalskim w dużej mierze oddaje wypowiedź dyrektora jednego z zakładów: „Na ogłoszenie prasowe, oferujące pracę spawaczowi i sprzątaczce, odpowiedziało 11 mężczyzn i ponad 100 kobiet. Wśród mężczyzn blisko połowa była niezdolna do pracy, natomiast niektóre z kobiet gotowe były podjąć pracę nawet w zawodzie spawacza".

cowników w ramach prac interwencyjnych – w sumie 8 osób. Większą popularnością cieszyły się staże dla absolwentów, na których w 9 przedsiębiorstwach zatrudniono łącznie 41 osób.

Na podstawie badań można stwierdzić, że inwestycje w kapitał ludzki nie były mocną stroną firm, które rozpoczęły produkcję w Suwalskiej SSE. Tylko 12 przedsiębiorstw zdecydowało się na specjalistyczne przeszkolenie pracowników. W sześciu z nich szkoleniami objęto ponad 50%, a w kolejnych czterech ponad 25% załogi. Trzeba jednak pamiętać, że część szkoleń, polegających na przekwalifikowaniu i przygotowaniu do nowego zawodu, organizowały powiatowe urzędy pracy na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez inwestorów.

Rys. 9. Źródła rekrutacji pracowników



Źródło: opracowanie własne.

Zatrudniona w nowych zakładach produkcyjnych wyższa kadra menedżerska i specjaliści byli zazwyczaj rekrutowani na lokalnym rynku pracy – 10 przypadków – i tylko w 5 firmach pochodzili (w niewielkiej części) spoza województwa. Charakterystyczne, że w niektórych przedsiębiorstwach trudno było wyodrębnić taką grupę z uwagi na lokowanie w strefie wyłącznie działu produkcyjnego przedsiębiorstwa[24].

[24] Inwestorzy często rozpoczynali działalność od zakładu produkcyjnego, do którego obsługi wystarczał dyrektor, księgowy oraz sekretarka. Pozostałe działy pozaprodukcyjne, w tym biurowe, pozostawały w firmie „matce". W niektórych przypadkach planowane było stworzenie części biurowej na dalszym etapie inwestycji.

Firmy były z reguły zadowolone ze swoich pracowników. Większość pracodawców uważała, że zatrudnione osoby dobrze wywiązują się ze swoich obowiązków[25]. Tylko jedna firma była z nich niezadowolona z uwagi na niskie kwalifikacje i niewłaściwy stosunek do pracy. Trzeba jednak pamiętać, że we wszystkich firmach w początkowym okresie działalności następowała stosunkowo duża rotacja zatrudnionych, głównie z powodu niewłaściwego stosunku do pracy. Duży popyt na pracę sprawiał jednak, że stosunkowo łatwe było znalezienie odpowiednich pracowników.

Efekt zatrudnieniowy netto

Nie wszystkie stworzone w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej miejsca pracy można przypisać efektom jej działalności. Efekt zatrudnieniowy przy uwzględnieniu efektu substytucji i biegu jałowego przedstawiał się znacznie skromniej niż figurujący w powyższych statystykach. Przy założeniu, że dotyczą one 5 firm działających wcześniej na terenie woj. suwalskiego, należy skorygować osiągniętą wielkość zatrudnienia w strefie o 437 osób. Trzeba przy tym zauważyć, że jeśli w przypadku efektu substytucji nie można w ogóle mówić o przyroście nowych miejsc pracy, to w przypadku efektu biegu jałowego następuje przyrost miejsc pracy, ale nie należy go przypisywać powołaniu specjalnej strefy ekonomicznej. Pierwszy z nich dotyczył zlikwidowania po uruchomieniu produkcji w strefie około 149 miejsc pracy. Natomiast w następstwie drugiego w strefie stworzono 288 miejsc pracy, które i tak z bardzo dużym prawdopodobieństwem powstałyby w tym regionie nawet bez utworzenia strefy. Oznacza to, że działalności SSSE można przypisać tylko około 61% miejsc pracy (693), które w niej powstały[26].

Ocena wpływu społecznego

W przypadku regionu charakteryzującego się bardzo wysoką stopą bezrobocia, każde nowo powstałe miejsce pracy w znaczący sposób przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy. Suwalska SSE

[25] Dyrektor zakładów produkujących oczyszczalnie ścieków barwnie opisał ewolucję stosunku pracowników do swojego miejsca pracy: „Początkowo zatrudnieni nie przykładali wagi do estetyki i jakości wytwarzanych urządzeń, twierdząc, że i tak «idą do g...», obecnie rozumieją już, że towar musi spełniać określone normy, w tym związane z jego wyglądem".

[26] Obliczenia nie uwzględniają zmniejszenia zatrudnienia w innych regionach kraju, co dotyczy kolejnych trzech firm (około 50–60 miejsc pracy).

wydaje się szansą na przynajmniej częściowe ograniczenie bezrobocia w regionie. Istotna jest zwłaszcza jej rola w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, które w przedsiębiorstwach w niej zlokalizowanych znajdują zatrudnienie. Pracodawcy ze strefy są też w coraz większym stopniu zainteresowani aktywnymi programami rynku pracy, w tym zwłaszcza stażami dla absolwentów.

Poza tym strefa pozytywnie wpływa na przekształcenia strukturalne gospodarki województwa, tworząc nowe miejsca pracy w stosunkowo nowoczesnych zakładach przemysłowych. Tworzy to alternatywę dla rolnictwa stanowiącego podstawę gospodarki regionu oraz pośrednio przyczynia się do aktywizacji sektora usług.

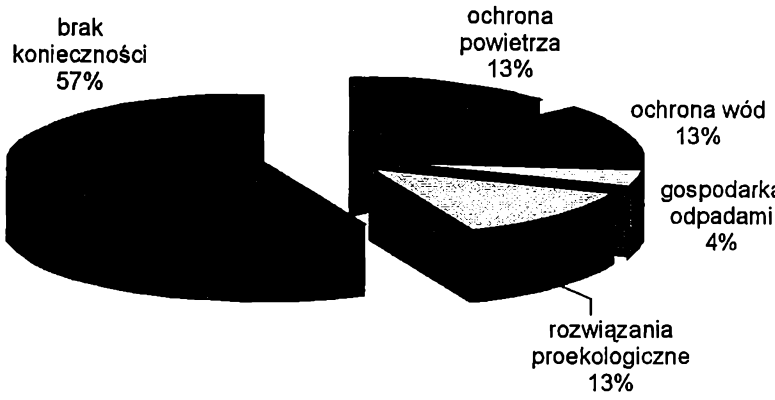
Jak do tej pory, na skutek stosunkowo krótkiego okresu działalności, SSSE ma ograniczony wpływ na regionalny rynek pracy. Większe oddziaływanie można odnotować na lokalnych rynkach pracy, zwłaszcza w przypadku podstrefy suwalskiej i ełckiej. Już teraz można stwierdzić, że zaplanowana jako efekt działalności strefy liczba nowych miejsc pracy (15 tys.) została znacznie przeszacowana. Rzeczywisty efekt raczej nie przekroczy połowy planowanej liczby zatrudnionych. Nie należy się spodziewać również powstania znaczącej liczby miejsc pracy w otoczeniu strefy, gdyż jak do tej pory stosunkowo niewielkie są jej powiązania z gospodarką regionalną.

Poza tym pozytywne oddziaływanie strefy jest osłabiane przez występowanie efektu substytucji i biegu jałowego. Przy ich uwzględnieniu za wynik działalności strefy można uznać tylko około 60% stworzonych w niej miejsc pracy. Rodzi to pytanie, czy zastosowana forma pomocy publicznej jest efektywna ekonomicznie. Próbę odpowiedzi przedstawiono w dalszej części opracowania.

4.5. Funkcjonowanie strefy w otoczeniu regionalnym – aspekt środowiskowy

Jednym z podstawowych kryteriów przyjmowania nowych inwestorów do strefy był wpływ planowanych inwestycji na środowisko przyrodnicze. W efekcie firmy, którym udzielono zezwoleń na produkcję, należały do branż nie stwarzających zagrożenia dla środowiska naturalnego. W przypadku 13 firm nie były konieczne żadne nakłady na ochronę środowiska, a w kolejnych trzech poniesione wydatki były przeznaczone na zastosowanie gazu ziemnego (uważanego za paliwo ekologiczne) do procesu produkcyjnego lub ogrzewania budynków produkcyjnych. W dwóch przypadkach konieczne było zbudowanie wstępnych oczyszczalni ścieków, a jedna z firm

Rys. 10. Inwestycje przeznaczone na ochronę środowiska



Źródło: opracowanie własne.

z przyczyn oszczędnościowych zainwestowała w zamknięty obieg wody. Tylko jeden zakład poniósł wydatki na unieszkodliwianie szkodliwych odpadów. Natomiast w trzech przedsiębiorstwach zaistniała konieczność zainstalowania urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniami pyłowymi.

Ogółem nakłady przeznaczone przez firmy ze strefy na inwestycje bezpośrednio lub pośrednio związane z ochroną środowiska wyniosły około 7 mln zł – w porównaniu do 78,4 mln zł poniesionych na ten cel w woj. suwalskim w 1998 r.

Wynika z tego, że przedsiębiorstwa działające w SSSE nie stanowią zagrożenia dla środowiska naturalnego. Należy jednak pamiętać o szkodliwym wpływie transportu samochodowego wykorzystywanego przez firmy działające w strefie. Z uwagi na niekorzystną strukturę (wskazującą na silne powiązania pozaregionalne) rynków ich zaopatrzenia i zbytu należy spodziewać się wzrostu natężenia ruchu na drogach województwa i związanej z tym większej emisji spalin.

4.6. Strefa w ocenie przedsiębiorców

Firmy działające w strefie odnoszą wymierne korzyści płynące przede wszystkim ze zwolnień z podatku dochodowego od osób prawnych, z dostępu do uzbrojonych i przygotowanych pod inwestycje terenów, a także zwolnień z podatku od nieruchomości. Niemniej jednak z funkcjonowaniem w strefie wiążą się również pewne trudności. Zauważało je 14 z 23 badanych firm. Przedsiębiorcy skarżyli się przede wszystkim na niejasności przepisów prawnych (6) utrud-

niające prowadzenie działalności[27] oraz biurokrację polegającą na przeprowadzaniu częstych kontroli (3). Niektórzy zwracali uwagę na niedorozwój regionalnej infrastruktury transportowej i związane z tym niedogodności (2), zbyt wolny rozwój infrastruktury (2) oraz na ograniczony rynek zbytu na wytworzone towary (1).

4.7. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna a system finansów publicznych

Zestawienie zysków i strat związanych z funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych w Polsce przedstawiono w rozdziale I. Poniżej przedstawione zostanie analogiczne zestawienie obejmujące trzyletni okres funkcjonowania SSSE. Dodatkowo wzbogacono je o koszty działalności spółki zarządzającej strefą oraz koszty promocji strefy. Z powodu braku szczegółowych danych, dotyczących poszczególnych elementów zestawienia, przyjęto kilka założeń, u podstaw których leżały wyniki przeprowadzonych badań, informacje uzyskane w spółce zarządzającej strefą, dane GUS oraz odpowiednie przepisy prawne:

1. Wysokość inflacji, stawek podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, narzuty płacowe na ZUS, wysokość zasiłku dla bezrobotnych przyjęto według stanu faktycznego, tj. roczników statystycznych i obowiązujących przepisów.
2. Wartość produkcji sprzedanej przedsiębiorstw działających w strefie ustalono na podstawie wyników badań (dla 7 podmiotów, które nie udzieliły tej informacji, przyjęto, że wartość ich produkcji sprzedanej na 1 pracownika na miesiąc wynosiła 15 tys. zł w 1998 r. i 18 tys. zł w 1999 r. – średnia dla podmiotów, które udzieliły tej informacji).
3. Efektywną stawkę podatku VAT (uwzględniającą eksport, a także zróżnicowanie wysokości stawki w zależności od produktu) przyjęto w wysokości 11%.
4. Rentowność przedsiębiorstw przyjęto w wysokości 7%.
5. Koszty funkcjonowania spółki zarządzającej i koszty jej promocji przyjęto na podstawie założeń zawartych w planie rozwoju strefy.
6. Przyjęto, że poniesione przez przedsiębiorców nakłady inwestycyjne i stworzone miejsca pracy nie zostałyby zrealizowane bez powstania specjalnej strefy ekonomicznej.

[27] W jednym przypadku zaistniała groźba likwidacji zakładu, który choć zatrudniał wymagane 40 osób, to nie rozdzielił w wystarczająco wyraźny sposób starej działalności od nowej, rozpoczętej w strefie. Stało się to przyczyną zakwestionowania przez Urząd Skarbowy prawa do ulg i żądania zwrotu niezapłaconego podatku wraz z karnymi odsetkami.

Tabela 13. Bilans strat i zysków funkcjonowania Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej dla systemu finansów publicznych w latach 1996–1999 (w cenach bieżących)

KOSZTY (w mln zł)	
Budowa i modernizacja infrastruktury	–18,76
Ulgi w podatku dochodowym udzielone przedsiębiorcom	–10,78
Zwolnienia z opłat i podatków lokalnych	–1,01
Ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych udzielone spółce zarządzającej SSSE	–4,66
Koszty funkcjonowania spółki zarządzającej	–10,50
Koszt promocji strefy	–1,70
Ogółem	**–47,41**
ZYSKI (w mln zł)	
Wpływy z podatku VAT od firm działających w strefie	39,76
Wpływy z podatku od osób fizycznych zatrudnionych w strefie	4,95
Zwiększone wpływy do ZUS-u z tytułu narzutów płacowych	10,42
Oszczędności z tytułu niewypłaconych zasiłków dla bezrobotnych	3,28
Ogółem	**58,41**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, GUS oraz spółki zarządzającej SSSE.

Powyższe zestawienie wykazało, że funkcjonowanie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej było korzystne dla systemu finansów publicznych[28]. Przy przyjętych założeniach wpływy z działalności

[28] Wielką trudnością przy konstrukcji tego zestawienia była konieczność określenia, które elementy należy w nim uwzględnić. Przykładowo wpływy z podatku VAT od przedsiębiorstw w strefie zaliczono do zysków związanych z jej utworzeniem i działalnością. Można było tak zrobić po przyjęciu założenia, że bez utworzenia strefy w ogóle nie powstałyby zlokalizowane na jej terenie zakłady produkcyjne. Tymczasem w większości przypadków zakłady te były wynikiem rozwoju prowadzonej już wcześniej działalności gospodarczej (głównie przez firmy krajowe). Strefa miała wpływ na lokalizację tych zakładów, ale nie na decyzję o ich budowie. A przecież nawet przy braku specjalnej strefy ekonomicznej zwiększenie produkcji spowodowałoby zwiększenie wpływów z tytułu podatku VAT.

strefy przekroczyły wydatki i uszczuplenia finansowe związane z jej funkcjonowaniem o około 10 mln zł. W celu uwiarygodnienia tej kwoty i całego zestawienia należałoby jednak dokładnie określić efektywną stawkę podatku VAT płaconego przez przedsiębiorców w strefie, a także rentowność prowadzonej przez przedsiębiorców działalności. Wiązałoby się to z koniecznością przeprowadzenia dodatkowych, bardzo szczegółowych badań na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw.

W świetle powyższych obliczeń szacunkowa wysokość pomocy publicznej na stworzenie jednego miejsca pracy (według deklaracji inwestorów) w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej wyniosła około 15 tys. zł, co równa się łącznej wysokości zasiłku dla bezrobotnych wypłacanego przez około trzy lata. Przy uwzględnieniu, że tylko około 60% miejsc pracy w strefie powstało dzięki jej powołaniu, wysokość udzielonej pomocy publicznej wzrasta do około 25 tys. zł na jedno miejsce pracy. Nawet wtedy z uwagi na inne zyski płynące z funkcjonowania strefy kwota ta nie wydaje się nadmiernie wygórowana.

Niemniej jednak na podstawie powyższego zestawienia trudno jednoznacznie określić, czy relacja między kosztami a zyskami kształtować się będzie podobnie w kolejnych latach funkcjonowania Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. W związku z tym nie można przewidzieć ostatecznego bilansu jej funkcjonowania.

BIBLIOGRAFIA

Budnar W., 1999. *Lokalizacja przedsiębiorstw*, Akademia Ekonomiczna, Poznań.

GUS, 1999. *Rocznik Statystyczny Województwa*, Warszawa.

Małysz J., 1995. *Potencjał gospodarczy województwa suwalskiego i kierunki wykorzystania tego potencjału*, Warszawa, maszynopis.

MPiH, 1996. *Założenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Warszawa.

SSSE, 1998. *Podstawowe akty prawne regulujące funkcjonowanie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*, Suwałki.

SSSE, 1999. *Roczny plan operacyjny na 1999 rok*, Suwałki.

SSSE, 1999. *Tworzenie miejsc pracy w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej*, Suwałki.

Szabłowski J., 1997. „Problematyka innowacji w świetle doświadczeń regionu białostockiego" (w:) A. Kukliński (red.). *Problematyka przestrzeni europejskiej*, EUROREG, Warszawa.

WUS, 1995. *Rocznik Statystyczny Województwa Suwalskiego*, Suwałki.

ROZDZIAŁ IV

HANNA KOSARCZYN

KATOWICKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA

1. POWSTANIE STREFY

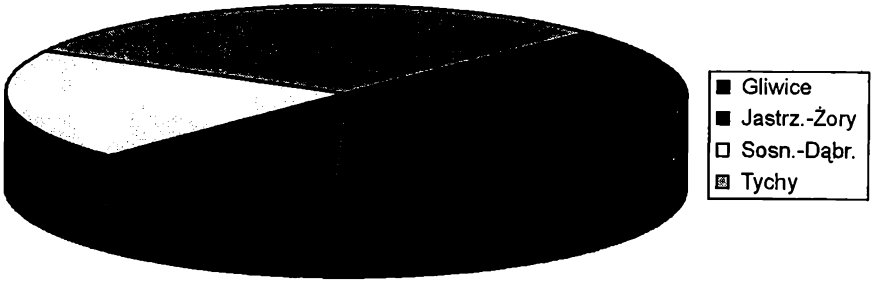
Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (KSSE) została powołana rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 czerwca 1996 r. Zgodnie z Planem Rozwoju KSSE jej utworzenie ma wspomóc „rozwiązanie problemu restrukturyzacji dużego obszaru przemysłowego przez wsparcie i przyspieszenie tego procesu w regionie katowickim, ze szczególnym uwzględnieniem restrukturyzacji zatrudnienia".

KSSE jest strefą rozproszoną. Składa się z czterech podstref: gliwickiej, sosnowiecko-dąbrowskiej, tyskiej i jastrzębsko-żorskiej. Ogółem KSSE zajmuje 826,99 ha i obejmuje 17 różnych obszarów. Ustanowiona została na okres 20 lat (do 8 sierpnia 2016 r.). Strefą zarządza Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA.

Spośród wszystkich działających stref w Polsce KSSE odniosła, jak do tej pory, największy sukces. Liczby mówią same za siebie – 2112 mln zł zainwestowanego kapitału i 4135,5 tys. miejsc pracy (dla porównania – w następnej na liście strefie mieleckiej zainwestowano do tej pory 955,0 mln zł i utworzono 3695 miejsc pracy). Planowane inwestycje to kapitał o wielkości 2802 mln zł. Docelowo zatrudnienie w 36 firmach, które już otrzymały zezwolenie na działalność w strefie, znajdzie ponad 9 tys. ludzi.

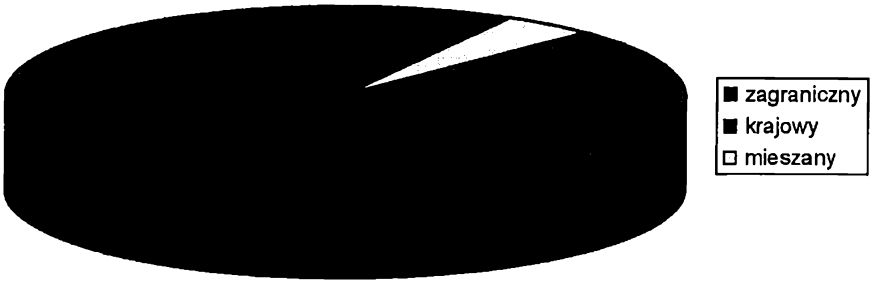
W KSSE zagospodarowano 35% wszystkich gruntów, głównie w podstrefach gliwickiej i tyskiej. Zainwestowany kapitał to w przeszło 80% kapitał zagraniczny. Firm krajowych jest więcej – ponad 50%, ale są to firmy mniejsze, a środki przez nie zainwestowane to tylko ok. 15% ogółu zainwestowanego kapitału. Zdecydowaną większość inwestycji ulokowano w branży motoryzacyjnej. Pozostałe firmy należą do branży budowlanej, spożywczej, ceramicznej, two-

Rys. 1. Zagospodarowanie gruntów KSSE z rozbiciem na podstrefy (w %)



Źródło: Raport o działalności KSSE SA, lipiec 1999.

Rys. 2. Wielkość kapitału zainwestowanego w KSSE do końca lipca 1999 r.



Źródło: Raport o działalności KSSE SA, lipiec 1999 r.

rzyw sztucznych i wielu innych. Najwięcej pracowników znajdzie zatrudnienie w podstrefach tyskiej i gliwickiej[1].

Gdyby oprzeć się na standardowych wskaźnikach przy analizie celowości utworzenia strefy (dochód *per capita*, dochód gospodarstwa domowego, stopa bezrobocia), nie byłoby dzisiaj KSSE. Województwo katowickie uznano jednak za obszar zagrożony strukturalnym bezrobociem, a strefę potraktowano jako ważny instrument wsparcia procesów restrukturyzacyjnych. Istotnie, stopa bezrobocia w województwie, choć niższa w porównaniu z innymi regionami, rośnie bardzo szybko ze względu na zmniejszanie się zatrudnienia, głównie w przemyśle. We wstępnych szacunkach wzięto również pod uwagę stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturę, dobrze wyedukowaną kadrę oraz korzystne położenie w krajowym i międzynarodowym układzie komunikacyjnym (Dziemianowicz 1998).

Decyzja o utworzeniu KSSE poprzedzona była licznymi konsultacjami. Istotnym elementem były zapisy w Kontrakcie Regionalnym

[1] Dane z 30.06.1999 r.

dla Województwa Katowickiego. Kontrakt przewidywał utworzenie strefy rozproszonej złożonej z trzech podstref: w Jastrzębiu i Żorach, w Sosnowcu i Dąbrowie Górniczej oraz w Tychach. Gliwice, biorąc pod uwagę standardowe kryteria, nie wymagały strefy. Podjęto wprawdzie w 1995 r. starania o przekształcenie Wolnego Obszaru Celnego w specjalną strefę ekonomiczną, ale zostały one odrzucone (Jarczewski 1996). Kontrakt regionalny przewidywał jednak możliwość dodatkowej lokalizacji, co stanowiło formalną podstawę późniejszego wniosku o ustanowienie gliwickiej podstrefy.

Ostatecznie koncepcja KSSE została błyskawicznie niemal zrealizowana dzięki możliwości kontraktu z General Motors. Warunkiem, postawionym przez ten koncern, było uzyskanie takich ulg podatkowych, jakie w innych krajach otrzymują wielcy pracodawcy na czas spłaty inwestycji. W związku z tym, że polskie ustawodawstwo umożliwia podobne ulgi tylko na obszarze specjalnych stref ekonomicznych, tereny w Gliwicach uzyskały taki właśnie status (Jarczewski 19968).

Koncepcja tworzenia SSE, przez lokalizację „pod inwestora", budziła wiele wątpliwości i długo nie mogła znaleźć zrozumienia w kręgach decyzyjnych. Ostatecznie udało się przekonać do tej idei środowiska lokalne i regionalne. Z pewnością należy docenić starania gliwickich władz samorządowych, aby strategiczny dla całego przedsięwzięcia inwestor zdecydował się na tę właśnie lokalizację. Wszelkie uzgodnienia, konsultacje i ekspertyzy wykonano w Gliwicach w terminie ekspresowym (tydzień!). Tak więc KSSE w dużym stopniu zawdzięcza swój byt miastu, które w porównaniu z innymi miejscami na Górnym Śląsku strefy jako takiej nie potrzebowało.

2. UMOCOWANIE PRAWNE I PLAN ROZWOJU

KSSE została powołana na podstawie ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[2]. Była to trzecia z kolei strefa utworzona w Polsce. Kolejne akty prawne dotyczące KSSE to:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie katowickim[3].
- Zarządzenie Ministra Gospodarki z 6 maja 1997 r. w sprawie powierzenia Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA

[2] Dz.U. Nr 123, poz. 600; z 1996 r., Nr 106, poz. 496.

[3] Dz.U. Nr 88, poz. 397; z 1997 r., Nr 28, poz. 155.

udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej i wykonywania bieżącej kontroli działalności podmiotów gospodarczych na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz ustalenia zakresu tej kontroli[4].

- Zarządzenie Ministra Gospodarki z 6 maja 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków przetargów lub rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć, które mają być podjęte przez podmioty gospodarcze na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[5].
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 10 kwietnia 1998 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[6].

Plan Rozwoju Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej jest „strategią przedsięwzięcia opartą na racjonalnej gospodarce zasobami w preferencyjnych, pod względem podatkowym, warunkach prowadzenia działalności gospodarczej". Strategia ta określa w szczególności cele ustanowienia strefy oraz działania, środki techniczne i organizacyjne służące osiągnięciu tych celów, obowiązki zarządzającego oraz terminy wykonywania tych obowiązków. Do tak nakreślonej strategii odnoszą się coroczne raporty zarządu oraz plany działań na rok następny.

3. DZIAŁANIE STREFY

KSSE SA jest spółką zarządzającą strefą katowicką. Zarządzanie strefą jest prowadzone na podstawie planu rozwoju oraz regulaminu strefy. Prezesa Zarządu wyznacza Ministerstwo Gospodarki (dawniej Ministerstwo Przemysłu i Handlu). Zastępcę prezesa wyznacza wojewoda katowicki, a pozostałych członków – zarządy miast i gmin z czterech podstref.

Do ważniejszych działań spółki zarządzającej należy zaliczyć inwestycje w infrastrukturę strefy, promocję w kraju i za granicą, organizację przetargów i rokowań z inwestorami, obrót nieruchomościami na terenie strefy oraz obsługę inwestora. Oprócz tych zadań w planie rozwoju strefy znalazło się wiele innych, np. rozwój branż stosujących nowoczesną technologię, dywersyfikacja działalności gospodarczej czy szkolenia dla pracowników restrukturyzowanych zakładów objętych strefą.

[4] M.P. Nr 30, poz. 285.
[5] M.P. Nr 52 z 1996 r., poz. 480.
[6] Dz.U. Nr 70, poz. 459.

Ograniczone fundusze powodują jednak, że zarząd koncentruje się tylko na kilku najistotniejszych zadaniach. Istnieje szereg barier, które hamują realizację wspomnianych zadań, a tym samym rozwój strefy.

Najistotniejszą z barier jest chyba fakt, iż KSSE nie jest właścicielem niemal żadnej nieruchomości położonej w strefie (wyjątkiem jest niewielki teren w podstrefie tyskiej). Jest to wyjątek bodajże na skalę światową. Ziemia jest własnością Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, gmin, dużych zakładów przemysłowych, a nawet osób prywatnych. Strefa ma wprawdzie prawo pierwokupu, ale w praktyce nie ma na to po prostu pieniędzy. Jej główne dochody to prowizje od przeprowadzonych przetargów lub od ziemi sprzedanej inwestorowi przez właściciela. Środki te nie wystarczają nawet na podstawowe zadania spółki. Kapitał założycielski KSSE, który wynosił 970 tys. zł, od początku działalności spółki został znacznie uszczuplony, gdyż pokrywa się z niego bieżące koszty. Poza tym, główny akcjonariusz spółki, Ministerstwo Gospodarki, nie finansuje działalności KSSE. Jak twierdzą zarządzający spółką, KSSE jest najbardziej niedofinansowaną strefą w Polsce.

Planowane przez zarządzającego spółką wydatki inwestycyjne, zgodnie z Planem Operacyjnym na 1999 r., to głównie nakłady na projekty dróg, oświetlenia oraz dokumentacje na przygotowanie gruntów, a także na obiekty wybudowane i w trakcie budowy oraz na zakup gruntów w strefie. W podstrefach jastrzębsko-żorskiej oraz sosnowiecko-dąbrowskiej przewidywane są do realizacji wspólne inwestycje finansowane przez inwestorów przy 20% udziale KSSE. W podstrefie gliwickiej poważne nakłady inwestycyjne ponieśli dostawcy gazu i energii elektrycznej. Ponadto, w ramach tzw. montażu finansowego, KSSE zobowiązała się do wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych wraz z gminami. W związku z tym, iż główne źródło przychodów spółki (prowizja od transakcji przetargowych) jest niestałe, partycypacja KSSE w tych projektach stoi pod znakiem zapytania. Zaznaczyć należy, że bez udziału strefy inwestycje te nie zostaną w ogóle zrealizowane, gdyż gminy przeznaczyły na nie konkretne kwoty w uchwalonych budżetach. To z kolei może oznaczać przesunięcia terminów rozpoczęcia działalności przez niektóre firmy w strefie, gdyż znaczna część wspomnianych inwestycji ma charakter zobowiązań wobec inwestorów, którzy budują już tam swoje fabryki (opracowanie Ministerstwa Gospodarki 1999).

W Planie Rozwoju Strefy Ministerstwo nałożyło na spółkę obo-
 wiązek zainwestowania w infrastrukturę 37 mln zł. Jednakże bez

wzmocnienia kapitałowego spółki wypełnienie tego obowiązku jest niemożliwe. Strefa wysunęła już wniosek do Skarbu Państwa, aby ten wniósł aportem do spółki więcej kapitału lub grunty, a wówczas pozostali akcjonariusze (głównie samorządy) również zwiększą swoje udziały.

Jak do tej pory, spółka jest *de facto* administratorem, a nie zarządzającym strefą. Również jej moce decyzyjne są wyraźnie ograniczone. Po pierwsze, to Skarb Państwa dysponuje większością głosów na Walnym Zgromadzeniu i w praktyce decyzje o przyznaniu zezwoleń, ulg i preferencji są scentralizowane. Po drugie, wszystkie inwestycje o wartości powyżej 40 mln zł, a zwłaszcza te, które mogłyby zachwiać równowagą konkurencyjną na polskim rynku, należy konsultować z Ministerstwem Gospodarki. W ten sposób, na przykład, zablokowana została inwestycja niemieckiej firmy Inpro o wartości 120 mln zł. Protestowało polskie lobby hutnicze.

Kolejnym problemem w funkcjonowaniu KSSE jest jakość terenów objętych strefą. Trudności w zarządzaniu strefą wynikają z jej rozproszenia i zróżnicowania. Poszczególne kompleksy, wchodzące w skład nawet jednej podstrefy, różnią się od siebie stopniem uzbrojenia i atrakcyjnością lokalizacji. Jak do tej pory, popyt na działki w strefie był znaczny. Należy jednak pamiętać, iż najlepsze działki – te z dobrym dojazdem i mediami – zostały już sprzedane. Aby ściągnąć kolejnych inwestorów, trzeba by zainwestować ponad 200 mln zł w przygotowanie terenów. Niektóre obszary są do tego stopnia zdegradowane, że ich regeneracja pochłonęłaby ogromne sumy. Ani strefa, ani gminy nie posiadają wystarczających na to środków. Zarząd spółki stara się o wymianę 17 ha, na które szczególnie trudno będzie znaleźć inwestorów (ustawa dopuszcza wymianę terenu w relacji 1:1). Trwają również prace nad pozyskaniem dodatkowych 30 ha.

Zwiększenie kapitału akcyjnego spółki oraz zastąpienie niektórych najtrudniejszych lokalizacji innymi – to cele strategiczne KSSE na najbliższą przyszłość. Ich osiągnięcie ma wzmocnić spółkę, umożliwić sprawne zarządzanie strefą, pełną obsługę inwestorów i zapewnić jak najszybsze zagospodarowanie kolejnych działek. W obecnych warunkach spółka sprawuje tylko ograniczony zarząd nad strefą.

Istotną kwestią jest również zmiana podejścia w zakresie promocji i marketingu strefy. Spółka przeznacza na cele marketingowe spore środki. Drukuje swoje materiały reklamowe, prezentuje się w specjalistycznych katalogach i periodykach, również o zasięgu międzynarodowym, uczestniczy w zagranicznych i krajowych targach inwestycyjnych, konferencjach, seminariach. Do niedawna KSSE

prowadziła bardzo szeroki marketing z zamiarem przyciągnięcia inwestorów z wszystkich niemal branż. Ostatnio zarząd postanowił zmienić swoją strategię promocyjną w kierunku marketingu sektorowego. Spółka będzie się zwracać ze swoją ofertą do wybranych podmiotów gospodarczych, aby kształtować strukturę branżową i jak najszybciej dopełnić strefę. KSSE docierać będzie do konkretnych zagranicznych firm, szczególnie w Niemczech i USA. Planuje się skoordynować ten typ działalności z operacjami promocyjnymi Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych, a także gmin.

Współdziałanie z instytucjami lokalnymi, regionalnymi i zagranicznymi z pewnością sprzyja realizacji celów spółki, a w szczególności promocji strefy. Główny krąg współpracowników KSSE to środowisko skupione wokół Kontraktu Regionalnego – przede wszystkim samorządy terytorialne i gospodarcze, stowarzyszenia i związki (m.in. Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw). Zarząd spółki prowadzi też rozmowy z przedstawicielstwami dyplomatycznymi i polsko-zagranicznymi organizacjami gospodarczymi.

Aby wspomagać rozwój więzi kooperacyjnych między firmami ze strefy i jej otoczeniem, KSSE utworzyła swój własny Bank Informacji. W związku z tym, iż inwestorzy strefy, a w szczególności firmy o większym kapitale, mają bardzo duże wymagania wobec swoich kooperantów, Bank Informacji skupia tylko te firmy lokalne i regionalne, które spełniają kryteria solidności i wysokiej jakości usług.

4. CHARAKTERYSTYKA CZTERECH PODSTREF I EFEKTY DZIAŁALNOŚCI

4.1. Podstrefa gliwicka

Gliwice położone są na granicy Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Na wschód od miasta rozciągają się tereny wielkoprzemysłowe, a na zachód – lasy i pola Opolszczyzny. Miasto liczy 214 tys. mieszkańców. Lokalizacja przy planowanym węźle autostradowym (A-1 i A-4), największy w Polsce port śródlądowy, wolny obszar celny, lotnisko oraz bogate otoczenie naukowe i gospodarcze – to z pewnością atuty miasta. Gliwice mają jednak i słabe strony; przede wszystkim niesprawny układ komunikacyjny, zanieczyszczone środowisko oraz wciąż liczne zakłady przestarzałego przemysłu ciężkiego (Jarczewski 1996).

Podstrefa gliwicka obejmuje powierzchnię 336,39 ha. W jej skład wchodzą:

- Obszar Północny (310, 417 ha),

- Obszar Bojkowska (25,97 ha).

Obszar Północny znajduje się w północno-zachodniej części miasta w bliskości portu żeglugi śródlądowej, przy trasie Wrocław–Kraków (E-40). To tu działa lub będzie działać większość firm, które do tej pory zdecydowały się na inwestowanie w podstrefie, z gigantem Oplem na czele. Na terenie tym znajdowało się dawniej Państwowe Gospodarstwo Rolne. Po roku 1989 większość gruntów znalazła się w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która przekazała je firmie duńskiej pod uprawę rzepaku na podstawie umowy użyczenia. Firma ta wciąż uprawia część ziemi objętej strefą, na południe od trasy E-40. W najbliższej przyszłości umowa użyczenia ma zostać wypowiedziana i KSSE będzie mogła przystąpić do zagospodarowania również i tego obszaru. Cały teren położony na północ od trasy E-40 jest już podzielony na działki. Większa jego część jest wyposażona we wszystkie media (wodę, kanalizację, linię wysokiego napięcia, ciepło, gaz, telefony, drogi, kolej). Pozostałe prace nad infrastrukturą będą realizowane wraz z postępującymi pracami inwestorów. Atutem Obszaru Północnego jest niewątpliwie bliskość Gliwickiego Wolnego Obszaru Celnego. Początkowo obawiano się, że strefa i WOC będą ze sobą konkurować. Okazało się jednak, że obszar celny jest dodatkową korzyścią dla inwestorów ze strefy. Z usług GWOC-u korzysta na przykład Opel, dla którego planuje się nawet wybudowanie tam specjalnego magazynu.

Obszar Bojkowska jest zlokalizowany w południowej części miasta, w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska (przystosowanego do obsługi lekkich samolotów pasażerskich – *business taxi*) oraz planowanego skrzyżowania autostrad A-4 i A-1. Grunty na tym obszarze są w większości własnością Skarbu Państwa i częściowo gminy Gliwice w wieczystym użytkowaniu kilku lokalnych i regionalnych podmiotów gospodarczych. Firmy te nie korzystają z ulg wynikających z istnienia strefy. Teren ten nie wymaga większych nakładów na rozbudowę infrastruktury. Obszar Bojkowska z pewnością zyska na atrakcyjności, kiedy wspomniane projekty komunikacyjne zostaną zrealizowane.

Na działalność w podstrefie zdecydowało się na razie 8 inwestorów (dane za luty 1999 r.). Za Oplem, który zlokalizował tu swoją fabrykę, podążyły inne firmy. Przeważają firmy – córki dużych inwestorów zagranicznych z Włoch, Niemiec, Francji. Produkcję uruchomiły już trzy przedsiębiorstwa: GM Opel, ZWS-„Silesia" oraz PLASTAL Gliwice. Ogółem, inwestorzy podstrefy deklarują utworzenie docelowo 3520 miejsc pracy. Tabela 1 przedstawia szczegółowe dane dotyczące poszczególnych inwestorów w podstrefie gliwickiej.

Tabela 1. Inwestycje w podstrefie gliwickiej

Nazwa firmy	Branża	Struktura kapitałowa	Zatrudnienie	
			Planowane	Faktyczne
OPEL Polska Sp. z o.o.	przemysł samochodowy	kapitał amerykański GENERAL MOTORS	2000	949 (na 30.09.1998)
ZWS „SILESIA"	przemysł ceramiczny	kapitał hiszpański, firma matka: ROCA	120	brak danych
AGRO--RYNEK*	giełda rolno-spożywcza	kapitał polski, firma regionalna	80	–
PLASTAL Gliwice	produkcja elementów z tworzyw sztucznych do samochodów	kapitał włoski, firma matka: PLASTAL ZCP	110	70 (na 15.10.1999)
HP Polska*	produkcja elementów tłumiących do samochodów	kapitał niemiecki, firma matka: HP PELZER	105	–
AUTOROBOT STREFA*	produkcja systemów spawalniczych i linii technologicznych	kapitał włoski, firma matka: AUTOROBOT	112	–
FABRYKA PLASTIKÓW GLIWICE*	produkcja elementów plastikowych do komputerów	kapitał mieszany, głównie francuski	190	–
POLAND BUSINESS PARK IV*	firma developerska: budowa i wynajem hali	kapitał międzynarodowy, (AIG/LINCOLN)	800	–

* Podmioty, które nie rozpoczęły jeszcze działalności w strefie.

Jeśli wziąć pod uwagę kryterium zainwestowanego kapitału, przeważa tu przemysł samochodowy. Zarówno w poszczególnych podstrefach, jak i poza strefą lokują się kooperanci Opla. Tworzenie się kompleksu wokół Opla nie jest jednak wynikiem świadomej polityki kształtowania struktury branżowej przez zarząd strefy. Przebiega ono w sposób naturalny; fabryka gigant działa jak magnes na mniejsze przedsiębiorstwa z tej samej lub pokrewnych branż.

Największy udział w finansowaniu projektów infrastrukturalnych w podstrefie ma Urząd Miejski Gliwic (ok. 70%). Obecnie najwięcej środków miasto kieruje na rozbudowę układu komunikacyjnego wokół strefy. Swój wkład mają także KSSE SA, dostawcy gazu i energii elektrycznej, a także Dyrekcja Okręgowych Dróg Publicznych oraz PKP.

Współpraca między zarządem strefy a instytucjami lokalnymi układa się bardzo dobrze. Strefa współpracuje ściśle z Urzędem Gminy i z Gliwicką Agencją Inicjatyw Gospodarczych przy przygotowywaniu infrastruktury w podstrefie oraz przy załatwianiu niezbędnych formalności dla inwestorów.

Nie wypracowano natomiast do tej pory zinstytucjonalizowanej formy współdziałania między strefą i inwestorami a lokalnym środowiskiem naukowym. Kontakty te ograniczają się do okazjonalnych odczytów na Politechnice Śląskiej lub udziału zarządu podstrefy w studenckich targach pracy.

4.2. Podstrefa jastrzębsko-żorska

Jastrzębie-Zdrój to ponad 100-tysięczne miasto położone w południowo-zachodniej części woj. śląskiego, w Rybnickim Okręgu Węglowym. Jeszcze w latach 60. było to 3,5-tysięczne miasteczko uzdrowiskowe. Później odkryto tu bogate złoża węgla dla koksowni. Dziś Jastrzębie to ogromne blokowisko, typowe miasto-sypialnia, gdzie 60% ludności żyje z pracy związanej z górnictwem. Atutem Jastrzębia jest bliskość granicy z Czechami i przejść granicznych. Władze samorządowe widzą tu przyszłą bazę kontenerową.

Żory położone są na północny wschód od Jastrzębia, na trasie planowanej autostrady A-1 i w pobliżu autostrady A-4. W mieście tym ma znajdować się pierwszy, od granicy z Czechami, zjazd z autostrady A-1. Żory liczą 67 tys. mieszkańców. Najnowsza historia miasta jest podobna do historii Jastrzębia. W latach 70. i 80. nastąpiła tu intensywna industrializacja, w wyniku której miasto przekształciło się w monokulturę górniczą. Lokalna gospodarka zaczyna się powoli przekształcać w kierunku rozwoju sektora prywatnego.

Podstrefa jastrzębsko-żorska (123,49 ha) podzielona jest na cztery obszary:

1) Pole Warszowickie (38,32 ha),
2) Pole Gołkowickie (34,47 ha),
3) Pole Bzie (29,92 ha),
4) Pole Moszczenica (20,87 ha).

Wszystkie działki zlokalizowane są w obrębie lub w bezpośrednim sąsiedztwie terenów przemysłowych, głównie kopalnianych, należących do poszczególnych gmin.

Pole Warszowickie to obszar położony w granicach miasta Żory i gminy Pawłowice, będący własnością Skarbu Państwa w wieczystym użytkowaniu tychże gmin. Obejmuje on teren zaniechanej w latach 80. inwestycji – kopalni węgla kamiennego. Na działce włączonej w obręb podstrefy znajdują się liczne, nieużywane od dziesięciu lat, przemysłowe obiekty (28 tys. m^2 powierzchni użytkowej). Pojedyncze budynki udało się stosunkowo łatwo i niedużym kosztem wyburzyć, inne odnowiono i przystosowano do nowej działalności. I tak, na przykład, znaleźli się inwestorzy chętni do zagospodarowania budynku łaźni oraz budynku administracyjnego. Jednak niektóre, typowo kopalniane obiekty (np. budynek wentylatorowni) bardzo trudno będzie przystosować do jakichkolwiek innych niż kopalniane celów, a wyburzenie ich będzie bardzo kosztowne.

Na Polu Warszowickim nie ma problemów z dostępnością do większości mediów, aczkolwiek rozbudowa sieci wodociągowej, gazowej oraz kanalizacji wiąże się z dodatkowymi kosztami, którymi zazwyczaj obciąża się inwestorów. Gmina i KSSE SA natomiast inwestują w rozwój dróg w obrębie i w okolicach strefy.

Stosunkowo dobra infrastruktura z pewnością przyczyniła się do tego, iż to na tym terenie lokują się kolejne firmy, podczas gdy pozostałe obszary podstrefy jastrzębsko-żorskiej wciąż czekają na pierwszego inwestora. Kluczową kwestią wydaje się być jednak fakt, iż Pole Warszowickie to jedyny obszar podstrefy nie objęty szkodami górniczymi.

Pole Gołkowickie to teren położony w gminie Godów, należący do Skarbu Państwa w wieczystym użytkowaniu Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA. Obejmuje on kolejną zaniechaną inwestycję, szyb kopalni Moszczenica. Infrastruktura jest tu bardzo słaba; tylko 5 ha jest zagospodarowanych (teren ogrodzony i oświetlony). Zarząd podstrefy nie ma na razie żadnej spójnej koncepcji zagospodarowania tego obszaru. Postuluje on zamianę tych terenów na inne, bardziej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów. Jeśli jednak Pole Gołkowickie pozostanie w obrębie strefy, działki zostaną wyznaczone dopiero w przyszłym roku, a ewentualne projekty infrastrukturalne realizowane będą według potrzeb konkretnych inwestorów.

Pole Bzie znajduje się we wschodniej części Jastrzębia i obejmuje teren będący własnością gminy i Skarbu Państwa w wieczystym użytkowaniu Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA, a także będący

własnością prywatną. Na obszarze tym zlokalizowana była niegdyś fabryka mebli. Pole Bzie znajduje się w bezpośredniej bliskości kopalni i objęte jest silnym oddziaływaniem szkód górniczych (do V kategorii). Występują tu poprzeczne i podłużne pęknięcia terenu, a jego osiadanie następować będzie do 2011 r.

Warunki te sprawiają, że do tej pory żaden inwestor z zewnątrz nie zainteresował się działalnością na tym obszarze. Jedynie dwie firmy (budowlana oraz produkcji rur PCV), które dzierżawią ten teren od dawna, zastanawiają się nad dostosowaniem się do warunków inwestowania w strefie (poprzez zwiększenie produkcji i zatrudnienia).

Pole Moszczenica to teren należący do gminy Jastrzębie oraz Skarbu Państwa w wieczystym użytkowaniu Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA. Główna jego część wykorzystywana była jako plac składowy kopalni Moszczenica. Jest to teren silnie zdegradowany (objęty oddziaływaniem szkód górniczych do V kategorii, otoczony zwałami węgla). Do tej pory żaden inwestor nie zainteresował się działalnością w tej części podstrefy jastrzębsko-żorskiej.

Władze samorządowe pracują nad tym, aby wyznaczyć tereny alternatywne dla obszarów Bzie, Moszczenica oraz Gołkowice i objąć je warunkami inwestowania w specjalnej strefie ekonomicznej. Jest to konieczne głównie ze względów ekonomicznych (wyposażenie obecnych terenów w odpowiednią infrastrukturę byłoby niezwykle kosztowne). Poza tym wyeliminowanie pewnych niekorzystnych cech tych obszarów (szkody górnicze) jest praktycznie niemożliwe. Dlatego też omawiana zamiana jest jednym z celów strategicznych zarządu KSSE SA.

Do stycznia 1999 r. na terenie podstrefy jastrzębsko-żorskiej w części Pole Warszowickie ulokowało się siedmiu inwestorów. Struktura branżowa tych firm jest dość zróżnicowana. Stosunkowo duża degradacja terenu automatycznie eliminuje pewne typy przemysłu z działalności w tej części KSSE (głównie przemysły precyzyjne). Produkcja preferowana w tej podstrefie to chemia gospodarcza, przetwórstwo spożywcze, przemysł odzieżowy.

Wśród inwestorów przeważają przedsiębiorcy regionalni, którzy rozwinęli swoją działalność i zwiększyli zatrudnienie. Dwie firmy, Lakma i Nowe Śląskie Kable, już rozpoczęły działalność w strefie. Ich hale produkcyjne są na ukończeniu. Natomiast firma EURO PET FOOD zobowiązała się zaadaptować do swojej działalności były budynek łaźni, a firma LIBET 2000 – były budynek administracyjny.

Jako że wszystkie tereny podstrefy należą do poszczególnych gmin – to do nich trafiają pieniądze od inwestorów za zakupione

grunty. Większość zysków ze sprzedaży gminy kierują na rozwój i budowę infrastruktury, przy czym 15% uzyskanych pieniędzy jest kierowanych do strefy w zamian za zarządzanie i promocję. Strefa również ma swój udział w poszczególnych projektach. Sporą część wydatków na infrastrukturę ponoszą sami inwestorzy. Miasto Żory zainwestowało w latach 1996–1999 kwotę 1,8 mln zł. KSSE prze-

Tabela 2. Inwestycje w podstrefie jastrzębsko-żorskiej

Nazwa firmy	Branża	Struktura kapitałowa	Planowane zatrudnienie
LAKMA STREFA	chemia gospodarcza	kapitał polski (firma matka z Cieszyna)	144 (faktyczne: 27 na 15.10.99)
PPUH ŹRÓDEŁKO	przemysł spożywczy (soki owocowe)	kapitał polski, firma matka: Mokate ze Skoczowa	127
Mężyk i Synowie	przemysł spożywczy	kapitał polsko-niemiecki, firma regionalna	250
Nowe Śląskie Kable	przemysł elektrotechniczny (produkcja kabli)	kapitał polsko-duński	300
AGRO Wodzisław	przemysł spożywczy	kapitał polski, firma matka: ZKS Wodzisław	130
EURO PET FOOD	produkcja karmy dla zwierząt	kapitał polski, firma matka z Krakowa	49
LIBET 2000	przemysł budowlany	kapitał polski, firma matka z Libiąża	100

widuje, iż wkład gmin w budowę infrastruktury wyniesie 10 mln zł, a gestorów mediów – 50 mln zł. Gmina Pawłowice zamierza w latach 1999–2001 zainwestować w infrastrukturę w strefie 2,25 mln zł (Konowski 1999).

Znaczącą część działalności podstrefy jastrzębsko-żorskiej stanowi pośredniczenie w pozyskiwaniu pracowników dla inwestorów. W porozumieniu z Urzędem Pracy podstrefa zbiera i dokonuje wstępnej segregacji podań. Do tej pory zainteresowanie pracą w strefie było ogromne. Pracę znajdzie tam około 1500 osób.

Zarząd podstrefy wywodzi się z Żor. Tu też ma swoją siedzibę. Współpraca zarządu podstrefy z lokalnymi władzami samorządowymi układa się bardzo dobrze. Władze z Jastrzębia wysuwają natomiast

liczne pretensje wobec zarządu podstrefy, głównie o faworyzowanie terenów żorskich. Między samorządami tych dwóch miast pojawiają się liczne spory kompetencyjne. Jastrzębie zamierza starać się o utworzenie u siebie osobnego biura podstrefy (Kuta 1998).

4.3. Podstrefa tyska

Tychy położone są w południowej części Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, przy skrzyżowaniu dróg krajowych nr 1 (Bielsko-Biała–Katowice–Warszawa) i nr 15 (Wrocław–Kraków). W 1950 r. rząd podjął decyzję o budowie nowej dzielnicy – Nowe Tychy. Dziś miasto dysponuje stosunkowo nowoczesną infrastrukturą techniczną, przemysł zlokalizowany jest na terenach podmiejskich. W granicach Tychów nie występują szkody górnicze, a stan środowiska naturalnego jest stosunkowo dobry (duże kompleksy leśne wokół miasta). Tychy mają 133 tys. mieszkańców i jest to społeczność młoda.

Podstrefa tyska (143,316 ha) obejmuje dwa obszary:
1) Obszar Wschód (134,164 ha),
2) Technopark (9,152 ha).

Struktura własnościowa podstrefy tyskiej jest dość zróżnicowana. Właścicielem ponad połowy gruntów jest Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Około 25% gruntów należy do gminy miejskiej Tychy. Po kilka hektarów mają również KSEE SA oraz Fundusz Górnośląski.

Główny obszar wschodni znajduje się w dzielnicy Urbanowice i obejmuje grunty zajmowane w przeszłości przez Kombinat Ogrodniczy (obecnie w likwidacji). W związku z tym, że większość terenów objętych strefą było terenami rolniczymi, powstał na początku pomysł, by podstrefa tyska miała charakter rolniczy. Jednak kiedy Opel szukał lokalizacji na swoją fabrykę, Tychy przyłączyły się do rywalizacji o tego inwestora i tereny rolnicze przekwalifikowano na przemysłowe. Opel wybrał Gliwice, ale tereny pozostały. Dziś, obok Gliwic, jest to najatrakcyjniejsza część KSSE – 90% gruntów zostało już zakupionych przez inwestorów. Największy z nich to japoński Isuzu, który – podobnie jak Opel – przyciąga swoich kooperantów zarówno do strefy, jak i poza nią. Cały obszar jest podzielony na działki i bardzo dobrze przygotowany pod względem infrastruktury.

Technopark to obszar położony w centrum miasta na obrzeżach Parku Północnego. Poprzednio mieścił się tutaj Zakład Zieleni Miejskiej. Jest to teren z dobrze działającą komunikacją, czysty ekologicznie, o bardzo przyjaznym otoczeniu. Znajdują się tu liczne budynki

administracyjne i gospodarcze. Technopark jest wciąż w fazie organizacji i ustaleń prawnych. Na razie działalność rozpoczął jeden podmiot: Regionalne Centrum Gospodarki Wodno-Ściekowej. Ma to być miejsce dla firm, które zajmują się wysokimi technologiami, gromadzeniem i przetwarzaniem danych, pracami badawczo-rozwojowymi, doradztwem, badaniami, analizami. Teren Technoparku jest już podzielony na działki, a poszczególne obiekty są przygotowane dla potencjalnych inwestorów.

Do stycznia 1999 r. 14 inwestorów zdecydowało się na działalność na terenie podstrefy tyskiej (tab. 3).

Pięciu z nich to firmy z branży samochodowej z kapitałem zagranicznym. Obok Isuzu zainwestowały inne duże firmy: Delphi oraz Lear Corporation, który wchłonął firmę Leca, początkowo działającą w strefie samodzielnie. Działalność produkcyjną rozpoczęło już 7 firm.

Podstrefa tyska finansowana jest z czterech źródeł. Największe nakłady na rozwój strefy przeznacza gmina. Pewne środki płyną również od właścicieli władających gruntami (np. Fundusz Górnośląski, KSSE SA) oraz od inwestorów (głównie na makroniwelację i przygotowanie terenów).

Zarząd strefy współpracuje intensywnie z władzami samorządowymi oraz z lokalnymi instytucjami, np. z Segmentem Lokalnym i Agencją Promocji i Rozwoju Gospodarczego Miasta Tychy. Sami inwestorzy natomiast nawiązali współpracę z lokalnymi szkołami średnimi i zawodowymi, szkoląc nauczycieli i finansując wyposażenie szkół. W Tychach ma również powstać międzynarodowa szkoła podstawowa dla dzieci zagranicznych pracowników strefy.

4.4. Podstrefa sosnowiecko-dąbrowska

Sosnowiec położony jest we wschodniej części GOP w odległości 14 km od Katowic, na trasie do Warszawy. Połączenia kolejowe umożliwiają dojazd do stolicy w czasie 2,5 godziny. Sosnowiec ma 248 tys. mieszkańców.

Dąbrowa Górnicza leży 20 km na północny wschód od Katowic. Ta największa obszarowo gmina śląska zamieszkana jest przez 131 tys. ludności. Jej wschodnie tereny (z Pustynią Błędowską) włączono w obręb Jurajskich Parków Krajobrazowych.

W obu miastach dominuje przemysł ciężki. Wiele terenów charakteryzuje się dużym zdegradowaniem. Atutem jest z pewnością poło-

Tabela 3. Inwestycje w podstrefie tyskiej

Nazwa firmy	Branża	Struktura kapitałowa	Planowane zatrudnienie
AGORA POLIGRAFIA	działalność wydawnicza i poligraficzna	kapitał polski	116
Delphi Polska Automotive Systems	produkcja układów kierowniczych	kapitał amerykański	200
V.A.B. Czesław Tomkowicz	produkcja elementów nadwozi	kapitał polsko-czeski, firma matka z Czech	504
ISUZU Motors Polska	produkcja pojazdów mechanicznych	kapitał japoński	350
Lear Corporation	produkcja siedzeń samochodowych	kapitał włosko-amerykański	529
Leca	produkcja siedzeń samochodowych	kapitał włosko-amerykański	374
Regionalne Centrum Gospodarki Wodno-Ściekowej	pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody		25
Rosa	produkcja elementów oświetleniowych	kapitał polski, firma regionalna z Lędzin	42
Tras	produkcja stolarki okiennej	kapitał polski	314
Ieper	produkcja poszycia do samochodów	kapitał niemiecko-belgijski	180
EKOLAND	produkcja kawy i herbaty	kapitał polski	250
Celt Tychy	produkcja mebli	kapitał polski, firma matka z Krakowa	150
Alupol	produkcja opakowań z tworzyw sztucznych	kapitał polski, firma matka z Kęt	120
Manuli	produkcja węży hydraulicznych i motoryzacyjnych	kapitał włoski	220

żenie przy trasie Warszawa–Katowice, bliskość lotniska w Pyrzowicach (15 km) oraz stosunkowo bogate otoczenie naukowo-techniczne.

Podstrefa sosnowiecko-dąbrowska (220 ha) dzieli się na 7 obszarów:

1) Milowice (25,6 ha),
2) Kazimierz (20,87 ha),
3) Dańdówka (16,42 ha),
4) Paryż (8,26 ha),
5) Bankowa (24,62 ha),
6) Zaplecze Huty Katowice (77,83 ha),
7) Przyjaźń (48,2 ha).

Większość terenów podstrefy to tereny poprzemysłowe. Właścicielem jest Skarb Państwa i gmina, a większość gruntów jest oddana w użytkowanie wieczyste działającym lub będącym w stanie upadłości zakładom przemysłowym.

Milowice obejmują teren kopalni Saturn w likwidacji. Paryż – na terenie kopalni Paryż w likwidacji, Bankowa – w obrębie filara ochronnego Huty Bankowa, Zaplecze Huty Katowice – na zapleczu tejże huty, Przyjaźń – na terenie Zakładów Koksowniczych Przyjaźń. Kazimierz i Dańdówka są terenami niezabudowanymi, ale znajdują się również w bliskości dużych zakładów przemysłowych. Większość terenów objętych strefą podlega wpływom eksploatacji górniczej.

Tabela 4. Inwestycje w postrefie sosnowiecko-dąbrowskiej

Nazwa firmy	Branża	Struktura kapitałowa	Planowane zatrudnienie
Magna Atoma Roltra Poland	przemysł samochodowy (części do Fiata)	kapitał włosko-kanadyjski	brak danych
ZPM M.M. Duda	przetwórstwo mięsne	kapitał polski, firma lokalna z Sosnowca	brak danych
Galia	przemysł tekstylny	kapitał polski, firma lokalna z Katowic	brak danych
Atlas	produkcja zapraw, klejów	kapitał polski	brak danych
Nike	produkcja kostki brukowej	kapitał polski	brak danych
Ekocem	produkcja cementu z poprodukcyjnych odpadów Huty Katowice	kapitał polski	brak danych
Final	architektoniczne systemy aluminiowe dla budownictwa	kapitał polski, firma matka – Javal z Częstochowy	brak danych

Zarząd podstrefy współpracuje na bieżąco z władzami lokalnymi. Władze te zatwierdzają corocznie w budżecie wydatki na infrastrukturę, głównie komunikacyjną. Większość funduszy pochodzi jednak od poszczególnych inwestorów.

W związku z tym, iż w podstrefie sosnowiecko-dąbrowskiej mamy do czynienia przeważnie z terenami restrukturyzowanych zakładów, duże środki powinny być przeznaczane na niwelację i przygotowanie terenów dla potencjalnych inwestorów. Ograniczenia finansowe powodują jednak, że tylko kilka terenów jest gotowych do zagospodarowania od zaraz.

5. WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH – PRÓBA OCENY FUNKCJONOWANIA KSSE

Dokonując analizy znaczenia strefy dla wsparcia rozwoju i restrukturyzacji regionu, należy postawić następujące pytania: czy KSSE tworzy realną alternatywę dla starych struktur w regionie (nowoczesne przemysły, przestrzeń, zatrudnienie, infrastruktura); czy wokół strefy powstaje spójny, trwały kompleks gospodarczy; czy powiązania z lokalnymi i regionalnymi instytucjami są wystarczająco silne, aby zapewnić szybki przepływ informacji i technologii będący podstawą długotrwałego rozwoju.

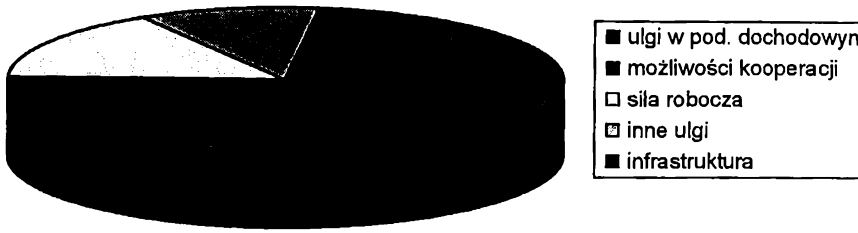
Wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych w przedsiębiorstwach strefy, mogą okazać się pomocne w analizie roli strefy w układach lokalnych i regionalnym.

Na ankietę odpowiedziało 11 z 17 firm, które już rozpoczęły działalność w strefie. Wśród nich są cztery spółki akcyjne z kapitałem krajowym, pięć spółek z kapitałem zagranicznym oraz dwa zakłady osób fizycznych. Cztery firmy zainwestują w strefie mniej niż 10 mln zł, tylko jedna – powyżej 500 mln zł. Planowane inwestycje w ankietowanych przedsiębiorstwach to średnio 76 mln 768 tys. zł.

Jako główną przyczynę podjęcia działalności w strefie, wszystkie firmy z wyjątkiem dwóch podają dostępność ulg w podatku dochodowym. Wśród innych odpowiedzi pojawiały się również możliwości kooperacji z firmami w strefie (3), dostępna siła robocza (3), dostępność innych ulg i zwolnień podatkowych (2) oraz odpowiednia infrastruktura (2). Można zatem przyjąć, że istnienie strefy było bezpośrednim bodźcem dla badanych firm do zlokalizowania swoich zakładów w tym właśnie otoczeniu. Najprawdopodobniej firmy wybrałyby inną lokalizację na rozszerzanie swojej

dotychczasowej działalności (w przypadku firm spoza regionu oraz zagranicznych – być może byłaby to lokalizacja poza granicami Śląska lub nawet kraju).

Rys. 3. Przyczyna podjęcia działalności w KSSE



Źródło: opracowanie własne.

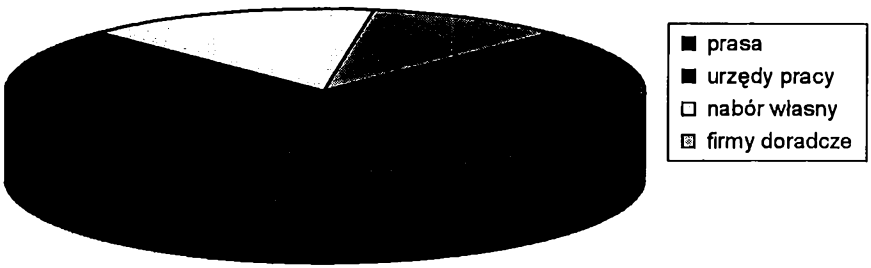
W przeważającej większości badane spółki to nowe oddziały już istniejących firm. Tylko w dwóch przypadkach nastąpiła likwidacja dotychczasowej działalności w firmie–matce. W jednym przypadku zlikwidowano jeden z oddziałów w regionie, gdzie zatrudnionych było 200 osób; jednocześnie jednak w strefie utworzono ponad 900 miejsc pracy. W drugim – ograniczono zatrudnienie w firmie–matce w Belgii. Wynika stąd jasno, iż efekt substytucji, tak charakterystyczny dla innych stref w Polsce i za granicą (np. w Wielkiej Brytanii), w strefie katowickiej jest jak dotąd zjawiskiem marginalnym. Mamy tu zatem do czynienia z autentycznym tworzeniem inwestycji oraz miejsc pracy.

Dość słabo wykształcone są, jak dotąd, więzi kooperacyjne między firmami w strefie. Wzajemne powiązania istnieją jedynie między czterema badanymi firmami. W dwóch przypadkach powiązania te stanowią istotną część działalności firm. Większość przedsiębiorstw ma swoich kooperantów w regionie, a także w kraju. Większe firmy, głównie te z udziałem kapitału zagranicznego, importują sporą część półproduktów; dla 5 firm udział importowanych części stanowi ponad 50% całego zaopatrzenia. Tylko jedna firma w 100% eksportuje swoją produkcję. W pozostałych przypadkach eksport nie przekracza 10% wytworzonych produktów. Tak więc bilans handlowy przedsiębiorstw działających w KSSE nie jest zbyt korzystny. Wyraźna nadwyżka importu nad eksportem jest jednak typowym zjawiskiem w początkowej fazie działalności firm i, jak pokazują doświadczenia zachodnie, można się w najbliższych latach spodziewać bardziej korzystnego bilansu.

Wyższa kadra menedżerska i specjaliści zatrudnieni w badanych przedsiębiorstwach w 90–100% pochodzą z lokalnych rynków pracy.

Głównym źródłem rekrutacji pracowników są ogłoszenia w prasie (8), urzędy pracy (7) oraz nabór własny (5). Tylko dwie firmy korzystały z pośrednictwa firm doradczych. Zatrudnieni pracownicy oceniani są dość dobrze (aż 10 firm stwierdziło, że załoga raczej spełnia wymagania i oczekiwania pracodawców). Kłopoty są z określonymi grupami zawodowymi, na przykład ze spawaczami. Pracownicy inżynieryjno-techniczni stanowią średnio od 10 do 20% załogi. Tylko w sporadycznych przypadkach zatrudniano pracowników w ramach programów interwencyjnych (3 firmy).

Rys. 4. Źródła rekrutacji pracowników w firmach KSSE



Źródło: opracowanie własne.

W większości firm sporą część załogi poddano specjalistycznym szkoleniom. W trzech przedsiębiorstwach cała załoga została przeszkolona. Tylko w dwóch firmach nie przeprowadzono żadnych szkoleń.

Firmy działające w strefie reprezentują dość wysoki poziom zaawansowania technologicznego swojej produkcji. Automatyczne lub sterowane komputerowo linie produkcyjne, roboty i manipulatory przemysłowe oraz sieci komputerowe lokalne i zewnętrzne są niemal powszechne wśród badanych przedsiębiorstw. Każda firma posiada również dostęp do Internetu.

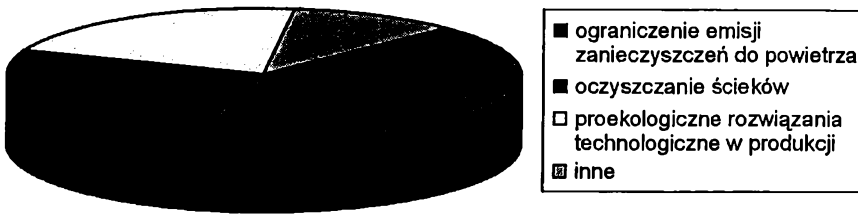
Sześć spośród badanych firm współpracuje z ośrodkami naukowo-badawczymi, które przeprowadzają dla nich głównie testy produktów i badania rynku. Poza dwoma przypadkami wszędzie dokonuje się również nakładów na ekologiczne rozwiązania: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza (8), oczyszczanie ścieków (5), wdrażanie odpowiednich rozwiązań technologicznych w procesie produkcji (4).

W przeważającej większości firm produkcja i zatrudnienie będzie rosnąć w ciągu najbliższych dwóch lat. Wynika to z faktu, że wiele firm rozpoczęło swoją działalność dopiero około rok temu, a są

i takie, które istnieją na rynku dopiero od kilku miesięcy. Wciąż jest to więc faza rozruchu działalności. Przyszła rentowność jest różnie oceniana przez poszczególne przedsiębiorstwa. Trzy z nich wskazują na możliwość spadku rentowności produkcji w najbliższych latach.

Zdecydowana większość firm (7) wśród utrudnień wynikających z funkcjonowania strefy wymienia przeszkody administracyjne. Okazuje się, iż niejasne przepisy prawne (np. kwestia tzw. wskaźnika

Rys. 5. Nakłady na rozwiązania ekologiczne



Źródło: opracowanie własne.

strefowego) mogą być źródłem poważnych trudności. Wielu przedsiębiorców wskazuje również na nadspodziewanie duże koszty działalności w strefie (głównie związane z podłączeniem do sieci energetycznej). Trzy firmy wskazują na niedostatki w infrastrukturze.

Jak wynika z analizy działalności KSSE oraz wyników przeprowadzonych badań, nie da się ocenić jednoznacznie roli strefy w rozwoju i restrukturyzacji regionu. Wydaje się jednak, że nie jest ona w stanie utworzyć realnej alternatywy dla starych struktur przemysłowych. Sam fakt utworzenia w strefie wielu nowych miejsc pracy jest z pewnością zjawiskiem pozytywnym, tym bardziej że załogi poszczególnych firm strefowych pochodzą nie tylko z lokalnych rynków pracy. Do wielu zakładów pracownicy dojeżdżają z wielu, czasem dość odległych zakątków Śląska. Pod tym względem zasięg oddziaływania strefy jest rozległy. Wydaje się, iż w obliczu zamykania kopalń każde nowe miejsce pracy jest szansą na walkę ze strukturalnym bezrobociem. Jednak czy na pewno oferta pracy w przedsiębiorstwach strefy skierowana jest do zwalnianych górników, hutników czy też absolwentów zasadniczych szkół zawodowych, czyli tej grupy, która tworzy strukturalne bezrobocie na Śląsku? Przykład Opla pokazuje, że niekoniecznie.

Opel Polska należący do koncernu General Motors zatrudnia dziś 1400 pracowników. Średnia wieku to 27 lat. Tylko 1% zatrudnionych skończyło edukację na szkole podstawowej. Wielu ma wykształcenie

średnie. Szacuje się, że około 20% zatrudnionych pracowało wcześniej w przemyśle ciężkim. Podkreślić należy, iż sporą część tej grupy stanowią byli pracownicy administracyjni i inżynierowie kopalń, hut i zakładów pomocniczych. Ci tzw. pracownicy „górni" są często wciąż potrzebni restrukturyzowanym kopalniom, a w przypadku ich likwidacji i tak prawdopodobnie nie mieliby większych kłopotów ze znalezieniem pracy. Tylko około 50 zatrudnionych w Oplu było wcześniej zarejestrowanych jako bezrobotni. Jeśli chodzi o kadrę kierowniczą Opla (150 osób), to 1/5 stanowi personel międzynarodowy (*International Specialist Personnel*). Liczba kadry z zewnątrz systematycznie maleje; w miejsce personelu międzynarodowego zatrudniani są polscy specjaliści, głównie ze środowiska Politechniki Śląskiej. Tak więc strefa w znacznym stopniu angażuje te zasoby ludzkie, które z powodzeniem znalazłyby pracę poza jej obszarem i co więcej, jako środowisko twórcze, mogłyby przyczynić się do przyspieszenia procesów restrukturyzacji.

Podobnie wygląda funkcja strefy w przestrzeni. Poszczególne obszary strefy zlokalizowane są na obrzeżach Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Najatrakcyjniejsze obszary strefy i zarazem najpełniej wykorzystane to te, które są stosunkowo słabo dotknięte skutkami industrializacji. Gliwice i Tychy nie borykają się z typowymi „śląskimi problemami" – najprawdopodobniej i tak znalazłyby chętnych do inwestowania na ich terenie. Inaczej sprawa ma się z pozostałymi dwoma podstrefami. Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Żory i Jastrzębie leżą wprawdzie również na obrzeżach GOP-u, ale cechy monokultury górniczej są tu znacznie wyraźniejsze. Tutaj też o wiele trudniej o inwestora. Strefa wykorzystuje więc przestrzeń relatywnie słabo skażoną i omija tereny typowo przemysłowe, z koncentracją wszystkich problemów starego okręgu przemysłowego.

Chociaż ogólny poziom zaawansowania technologicznego poszczególnych przedsiębiorstw w strefie jest dość wysoki (jak na polskie warunki), do tej pory działania w kierunku przyciągnięcia do strefy nowoczesnych, konkurencyjnych technologii pozostają w sferze planów. Sytuacja ta może ulec zmianie dopiero wtedy, gdy Technopark w Tychach rozwinie swoją działalność, a drugi tego typu obszar powstanie w Gliwicach. Na razie oferty inwestorów są selekcjonowane jedynie na podstawie standardowych wskaźników. Nie ma żadnej wyraźnej polityki kształtowania struktury branżowej przedsiębiorstw strefy.

Być może po uruchomieniu technoparków podejmie się pewne kroki zmierzające do nawiązania współpracy z regionalnymi placówkami

badawczo-naukowymi i edukacyjnymi. Obecnie kontakty takie praktycznie nie istnieją. Wydaje się, że bliższa współpraca z Politechniką Śląską, jako jedną z najlepszych wyższych uczelni o profilu technicznym w kraju, oraz z innymi regionalnymi uczelniami pozwoliłaby na przepływy między nauką i przemysłem, zwiększając konkurencyjność firm w strefie i w jej otoczeniu. Można by wówczas mówić o strefie jako efektywnym instrumencie rozwoju lokalnego i regionalnego.

Jak pokazują doświadczenia europejskie, szanse na długotrwały rozwój mają te regiony, które postawiły na tworzenie spójnych kompleksów – z nowoczesnymi przemysłami, rozwiniętym sektorem usług i bogatą siecią powiązań instytucjonalnych i gospodarczych. W przypadku KSSE za wcześnie jeszcze, by obserwować tworzenie się spójnych kompleksów wokół poszczególnych podstref. Obiektywne szanse mają Gliwice i Tychy, gdzie inwestorzy strategiczni budują sieć powiązań z firmami w obrębie i poza strefą. Niepokojąca wydaje się jednak być dominacja przemysłu motoryzacyjnego, który rzadko jest postrzegany jako podstawa stabilnego rozwoju. Obecnie powstają dopiero pierwsze opracowania dotyczące powiązań przedsiębiorstw w strefie z małą i średnią przedsiębiorczością w jej otoczeniu. Wstępne wyniki mówią o stopniowym procesie zawiązywania się tego typu współzależności. Jednak w obliczu niepewnych perspektyw dla rozwoju polskich stref ekonomicznych przyszłość KSSE jako siły sprawczej autentycznego, spójnego kompleksu gospodarczego stoi pod znakiem zapytania.

BIBLIOGRAFIA

Barański M., 1999. *Kontrakt Regionalny dla województwa katowickiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Błasiak W., Nawrocki T., Szczepański M., 1994. „Upper Silesia 2005. The Restructuring Scenario" (w:) K. Wódz (red.), 1997. *Górnicy wobec wyzwań restrukturyzacji*, UNDP, Katowice.

Dziemianowicz W., 1998. „Specjalne Strefy Ekonomiczne w każdym regionie?!", *Rozwój Regionalny*, nr 2.

Informator Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, przewodnik inwestora, 1998.

Jarczewski A., 1996. *Jak złowić Opla*, Municipium, Warszawa.

Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, sprawozdanie Zarządu za 1996 r. oraz plan działania na rok 1997, styczeń 1997.

Konowski J., 1999. „Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna jako instrument rozwoju województwa katowickiego" (w:) M. Barański,

(red.) *Kontrakt Regionalny dla województwa katowickiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Kuta A., 1998. „Strefa sporu", *Gazeta Rybnicka* z 12 lutego.

Ministerstwo Gospodarki, 1997. *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce,* Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki, 1998. *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce,* Warszawa.

Ministerstwo Gospodarki, 1999. *Ograniczenia stosowania fiskalnych instrumentów wspierania inwestycji w specjalnych strefach ekonomicznych na rzecz instrumentów rozwoju regionalnego zgodnych z zasadami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej*, czerwiec 1999.

Plan Rozwoju Katowickiej Specjalnej strefy ekonomicznej, 1998.

Runge J., 1996. *Struktura rynku pracy regionu tradycyjnego i jego otoczenia na przykładzie województwa katowickiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Sypuła B., 1999. „I po szychcie...", *Dziennik Zachodni* z 14 maja.

Wódz K. (red.), 1997. *Górnicy wobec wyzwań restrukturyzacji*, UNDP, Katowice.

ROZDZIAŁ V

WOJCIECH PIĄTKOWSKI

ŁÓDZKA SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA

1. CHARAKTERYSTYKA ŁÓDZKIEJ SPECJALNEJ STREFY EKONOMICZNEJ

Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna (ŁSSE) ustanowiona została na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 15 kwietnia 1997 r. Na podstawie analiz specjalistów czas trwania strefy określono na 20 lat. Uznano, że taki okres pozwala na trwałe związanie się inwestorów ze strefą, umożliwiając długofalowe planowanie inwestycji, rozwój firm i osiąganie przez nie korzyści wynikających z funkcjonowania w strefie.

Działanie strefy normują następujące akty prawne:

- Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych[1].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[2].
- Zarządzenie Ministra Gospodarki z 27 czerwca 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania, zasad i warunków przetargów lub rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez podmioty gospodarcze na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[3].
- Zarządzenie Ministra Gospodarki z 27 czerwca 1997 r. w sprawie powierzenia Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności podmiotów gospodarczych na terenie ŁSSE oraz ustalenia zakresu tej kontroli[4].

---

[1] Dz.U. Nr 123, poz. 600; z 1996 r., Nr 106, poz. 496 oraz z 1997 r., Nr 121, poz. 770.

[2] Dz.U. Nr 46, poz. 289 oraz z 1999 r., Nr 135, poz. 913.

[3] M.P. Nr 40, poz. 407.

[4] M.P. Nr 40, poz. 408.

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 października 1998 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej[5].

Zarządzającym opisywanym przedsięwzięciem jest Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA[6]. Jej struktura jest następująca: jednoosobowy zarząd oraz cztery działy:

- marketingu, odpowiedzialnego za pierwszy kontakt z inwestorem, za informacje, prezentacje w terenie i pozostałe czynności mające na celu doprowadzenie inwestora do przetargu,
- organizacyjny, odpowiedzialny za przygotowanie dokumentów do przetargu, obsługę prawną inwestora (dział organizacyjny upoważniony jest również do kontroli wypełniania zobowiązań przez inwestorów),
- inwestycji, zajmujący się infrastrukturą oraz wszelkimi inwestycjami technicznymi strefy,
- ekonomiczno-finansowy – księgowość.

Głównym zadaniem zarządzającego jest podejmowanie działań zmierzających do przyciągnięcia potencjalnych inwestorów. Plan rozwoju ŁSSE przewiduje w tym celu m.in.[7]:

- współpracę z rządowymi oraz pozarządowymi agendami w zakresie promocji strefy,
- współpracę z organami samorządowymi,
- działania promocyjne w kraju i za granicą – udział w targach i konferencjach, ogłoszenia w czasopismach branżowych,
- oferty kierowane do wybranych firm z wyselekcjonowanych branż przemysłowych.

Do kolejnych obowiązków zarządzającego należą: zagospodarowywanie strefy oraz zapewnienie ulokowanym w strefie przedsiębiorstwom wszelkiej możliwej pomocy organizacyjnej.

Zarządzający na podstawie decyzji Ministra Gospodarki udziela zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz dokonuje bieżącej kontroli firm działających na terenie strefy – w celu sprawdzenia zgodności rzeczywistych działań z biznes planem, na podstawie którego zezwolenie zostało wydane. Ponadto zarządzający przekazuje inwestorom prawa do wieczystego użytkowania lub sprze-

[5] Dz.U. Nr 135, poz. 900.

[6] Spółka akcyjna jest jedyną dopuszczalną przez ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych formą organizacyjną podmiotu zarządzającego strefą.

[7] Plan rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. z 1998, Nr 139, poz. 900).

daje grunty leżące na terenie strefy oraz zapewnia – na ustalonych warunkach – korzystanie z istniejącej infrastruktury technicznej.

Ponieważ dostępność i poziom infrastruktury jest różny na obszarach poszczególnych podstref (jedynie podstrefa Centrum posiada infrastrukturę techniczną, pozostałe to tzw. *green fields* – obszary niezabudowane), niezbędne dla rozwoju i funkcjonowania strefy jest dokonanie odpowiednich nakładów inwestycyjnych, zarówno przez inwestorów, jak i przez zarządzającego strefą. Dlatego plan rozwoju ŁSSE przewiduje konieczność dokonywania przez zarządzającego strefą nakładów na rozbudowę infrastruktury, przygotowanie dokumentacji i obsługę geodezyjną. Szacuje się, że nakłady na wykonanie infrastruktury (budowę dróg, doprowadzenie mediów, odprowadzenie ścieków itp.) wyniosą 106 555 mln zł. Zakłada się, że wydatki ponoszone będą wspólnie z gminami i inwestorami. Udział poszczególnych podmiotów w finansowaniu inwestycji ustalany będzie w drodze negocjacji.

W celu zaspokojenia oczekiwań przedsiębiorców zarząd podejmuje szeroko zakrojoną współpracę z instytucjami z otoczenia strefy, czego przykładem może być podpisane 6.07.1999 r. porozumienie o współpracy między ŁSSE a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Łodzi. Na mocy porozumienia jego strony zobowiązują się m.in. do „informowania o formach pracy i aktualnych możliwościach finansowania programów rynku pracy, w tym w szczególności szkoleń – przy współpracy z pracodawcami" (Porozumienie 1999). Współpraca ta zapewni m.in. refundację części wynagrodzeń absolwentów zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych, uzyskanie ulg i preferencji podatkowych lub pożyczek na utworzenie miejsc pracy dla niepełnosprawnych (Strefa 1999).

Plan rozwoju ŁSSE przewiduje podejmowanie działań związanych z prowadzeniem strefy, podzielonych na pięć etapów (tab. 1).

2. LOKALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTWA W STREFIE

Otrzymanie pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie przynosi następujące korzyści:

- Całkowite zwolnienie z podatku dochodowego przez pierwsze 10 lat działalności. Warunkiem uzyskania zwolnienia jest zainwestowanie co najmniej 2 mln euro lub zatrudnienie minimum 100 osób. Przy niższym poziomie inwestycji, zwolnieniu podlega dochód w kwocie odpowiadającej wielkości inwestycji. Przy zatrudnieniu niższym niż 100 osób, przysługują ulgi podatkowe w wysokości 10% na każdych 10 zatrudnionych pracowników.

Tabela 1. Etapy rozwoju ŁSSE

Etap	Lata	Główne cele etapu
I	1997–1998	Tworzenie warunków formalnoprawnych i organizacyjnych umożliwiających podejmowanie działalności gospodarczej. Przyjmowanie pierwszych inwestorów. Przygotowanie programów dla realizacji etapu II.
II	1999	Realizacja pierwszych inwestycji infrastrukturalnych, wprowadzanie inwestorów do strefy.
III	1998–2000	Rozwój działalności gospodarczej zarządzającego w strefie i regionie. Gospodarowanie urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej. Monitorowanie procesów rozwoju działalności gospodarczej na terenie strefy.
IV	2008	Osiągnięcie docelowego poziomu aktywności gospodarczej i zatrudnienia.
V	2008–2018	Przygotowanie warunków do funkcjonowania powstałego obszaru przemysłowego po wygaśnięciu regulacji prawnych obowiązujących w ciągu 20 lat trwania strefy.

Źródło: plan rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

- Przez pozostały okres funkcjonowania strefy – zwolnienie z połowy podatku dochodowego.
- Przez cały okres funkcjonowania strefy – zwolnienie z podatku od nieruchomości.
- Podmioty nie posiadające prawa do zwolnień mogą stosować podwyższone stawki amortyzacji środków trwałych.

W przypadku inwestorów zagranicznych dodatkową korzyścią jest skrócony okres oczekiwania na zezwolenie na zakup nieruchomości przez cudzoziemców.

Przedsiębiorstwa ubiegające się o pozwolenie na działalność w strefie postępować muszą według następującej procedury:

- złożenie listu intencyjnego określającego wstępne zamiary inwestycyjne na wskazanym obszarze,
- opracowanie oferty inwestycyjnej w formie biznes planu,
- przystąpienie do przetargu na zagospodarowanie określonego fragmentu strefy,

- uzyskanie pozwolenia na działalność w strefie,
- złożenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego zgodnie z własnym projektem inwestycyjnym, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego podstrefy i obowiązującym prawem budowlanym; dla zagranicznych inwestorów istnieje konieczność uzyskania zezwolenia na zakup nieruchomości, wydanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- uzyskanie pozwolenia na budowę,
- realizacja inwestycji.

3. PRZYCZYNY I CELE POWSTANIA ŁSSE

Łódzka SSE powstała w województwie, którego dominującą gałęzią gospodarki był przemysł tekstylny. Ze względu na niższą w porównaniu z pozostałymi branżami rentowność i poziom płac przemysł tekstylny, będący źródłem trzeciej części przychodu z całego sektora przedsiębiorstw w regionie łódzkim[8], zapewniał stan ekonomiczny i warunki życia niższe od przeciętnych[9]. Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem było załamanie się produkcji i upadłość większości zakładów przemysłu tekstylnego, owocujące znacznym wzrostem bezrobocia.

3.1. Sytuacja na lokalnym rynku pracy

Trudności pierwszego okresu transformacji systemowej dały się szczególnie dotkliwie odczuć w woj. łódzkim, gdzie nastąpiła kumulacja negatywnych konsekwencji realizacji programu gospodarczego i zjawisk jej towarzyszących. Na rynku pracy objawiło się to znacznym zmniejszeniem popytu na pracę i wysokim bezrobociem. Na wykresie 1 znajduje się porównanie wysokości stóp bezrobocia w Polsce i woj. łódzkim w latach 1990–1998.

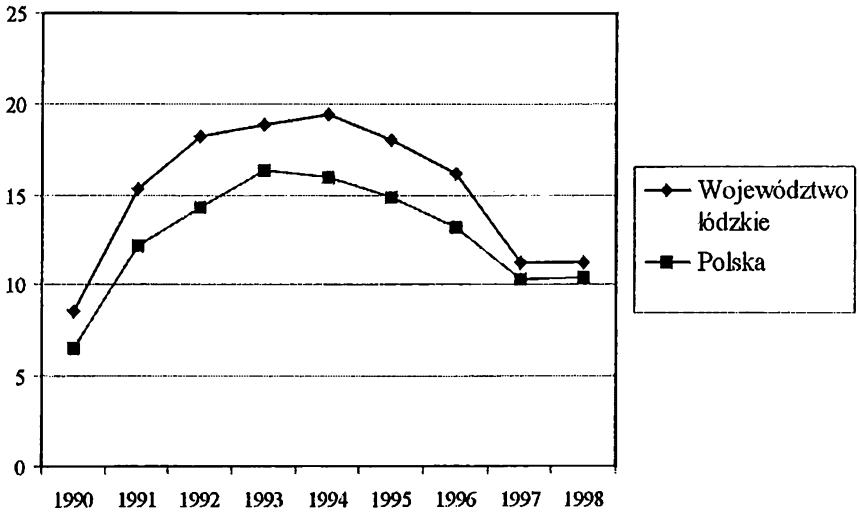
Wysokość stóp bezrobocia w woj. łódzkim znacznie przekraczała analogiczne wielkości w kraju. Różnica ta była największa w 1992 r. (4 punkty proc.), a najniższy poziom osiągnęła w latach 1997–1998 (odpowiednio: 0,9 i 0,8 punktu).

Jako główne przyczyny wysokiej podatności regionu na negatywne skutki przemian gospodarczych, prowadzące do drastycznego zmniejszenia liczby miejsc pracy, wskazuje się na ogół (Kryńska 1998):

[8] Plan rozwoju łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej, Wstęp (Dz.U. z 1998 r., Nr 139, poz. 900).

[9] Ibidem.

Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce i w województwie łódzkim w latach 1990–1998



Źródło: GUS 1998, dane Krajowego Urzędu Pracy oraz dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi.

- zdecydowaną dominację przemysłu lekkiego[10] i znaczny udział przemysłu spożywczego wśród gałęzi przemysłu, a więc dziedzin o charakterze konsumpcyjnym, najostrzej poddanych weryfikacji przez mechanizm rynkowy;
- dominację przedsiębiorstw dużych[11];
- zdecydowaną dominację przemysłu[12] w gospodarce przy niedostatecznym rozwoju innych dziedzin i funkcji;
- skupienie ogromnego potencjału przemysłowego na stosunkowo niewielkim obszarze.

O skali recesji zdecydował kryzys podstawowego w regionie przemysłu. Proces jego adaptacji do warunków gospodarki rynkowej był zbyt powolny. Kryzysu nie była w stanie zrównoważyć nawet nieco korzystniejsza sytuacja w innych dziedzinach gospodarki regionu.

Pomimo podejmowania licznych działań, w szczególności w ramach aktywnej polityki rynku pracy, bezrobocie w regionie utrzymuje

[10] W 1989 r. udział przemysłu lekkiego w produkcji sprzedanej przemysłu województwa kształtował się na poziomie 51,3%, natomiast w zatrudnieniu na poziomie 55,2%.

[11] Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w województwie łódzkim przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 1000 osób angażowały 64,5% majątku trwałego, wytwarzały prawie 50% produkcji i zatrudniały 55% ogółu zatrudnionych.

[12] W 1990 r. udział przemysłu w produkcie regionalnym brutto ukształtował się na poziomie 50,4%, przy średnim wskaźniku w kraju poniżej 45%.

się nadal na wysokim poziomie, a gospodarka charakteryzuje się niską zdolnością do tworzenia miejsc pracy, czego głównymi przyczynami są[13]:

- struktura gospodarki (dominacja niekonkurencyjnego przemysłu oraz niedorozwój usług);
- struktura działowo-gałęziowa przemysłu (historycznie ukształtowana monokultura przemysłowa z dominacją przemysłu lekkiego);
- wysoki stopień zużycia majątku produkcyjnego oraz brak inwestycji modernizacyjnych w przedsiębiorstwach, niezbędnych dla poprawy jakości wyrobów;
- brak silnych i zwartych grup zawodowych o dużej sile przetargowej;
- stosunkowo niski poziom dochodów ludności, będący konsekwencją struktury przemysłu i niskiej kultury gospodarki regionu;
- słabo rozwinięta i zdekapitalizowana infrastruktura techniczna oraz ekologicznie zdegradowane środowisko.

W szczególności na łódzkim rynku pracy występuje w dalszym ciągu bezrobocie, którego poziom jest znacznie wyższy niż w innych wielkich miastach. Zespół działań podejmowanych dla jego przezwyciężenia w latach 90. zmniejszył skalę nierównowagi na rynku pracy, ale w stopniu, który nie zmienił badanej relacji w stosunku do innych wielkich miast polskich. Poziom bezrobocia jest w dalszym ciągu relatywnie wysoki, rzutując na sytuację materialną i poczucie stabilności zawodowej mieszkańców miasta[14]. Świadczy to o osłabieniu, ale nie o przezwyciężeniu wpływu głównych czynników sprawczych nierównowagi na rynku pracy – przede wszystkim monokultury gospodarczej i braku wystarczającego dopływu kapitału. Struktura gospodarki miasta w dalszym ciągu stanowi o jego szczególnej wrażliwości na wahania koniunkturalne, a przez to wahania popytu na pracę i poziomu bezrobocia (Kryńska 1999).

3.2. Cel powstania

Wobec powyższego niezbędna stała się rekonstrukcja gospodarcza regionu, której jednym z instrumentów powinna być specjalna strefa

[13] Szerzej na ten temat: Kwiatkowska (red.) 1998, Kryńska 1998, Kryńska 1999.

[14] W rejonach, w których zlokalizowana została ŁSSE, stopa bezrobocia w końcu września 1999 r. kształtowała się następująco: w dwóch dzielnicach Łodzi (Bałuty i Polesie) – 12,6%, w trzech dzielnicach Łodzi (Śródmieście, Górna i Widzew) i powiecie Łódź-Wschód – 10,6%, w powiecie pabianickim – 13,1%, zaś w powiecie zgierskim – 17,6%. W tym samym czasie stopa bezrobocia w kraju ukształtowała się na poziomie 12,1% (dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi).

ekonomiczna. Może ona przyczynić się do wprowadzenia nowych technologii, dywersyfikacji produkcji, zagospodarowywania terenów pozostałych po upadku wielkich zakładów przemysłowych oraz spadku bezrobocia. Plan rozwoju Łódzkiej SSE formułuje następujące cele strategiczne:

- zaktywizowanie gospodarcze regionu zgodnie z programem zrównoważonego rozwoju, większe zróżnicowanie struktury branżowo-gałęziowej,
- złagodzenie społecznych i ekonomicznych skutków restrukturyzacji przemysłu lekkiego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy,
- rozwój dziedzin produkcji i usług będących nośnikami postępu technicznego (nowoczesne techniki i technologie),
- pełne wykorzystanie istniejącego zaplecza naukowo-badawczego i potencjału intelektualnego,
- położenie szczególnego nacisku na rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego na terenach podstref usytuowanych w gminach o charakterze rolniczym,
- efektywne zagospodarowanie infrastruktury technicznej,
- wspieranie funkcjonujących na terenie regionu łódzkiego podmiotów gospodarczych.

Cele, zarysowane w planie rozwoju Łódzkiej SSE, osiągane będą za pomocą:

- promocji strefy w kraju i poza granicami,
- rozwoju branż wykorzystujących mocne strony regionu, zgodnie ze specyfiką poszczególnych podstref,
- preferowania działalności rozwijającej kooperację z podmiotami działającymi w regionie – poza strefą,
- dywersyfikacji działalności gospodarczej,
- stałego monitorowania wpływu strefy na środowisko gospodarcze,
- wykorzystywania środowiska naukowego do rozwiązywania złożonych problemów ŁSSE.

W osiąganiu tak sformułowanych celów pomocne będzie wykorzystanie atutów regionu. Jako główny postrzegane jest jego geograficzne położenie; Łódź leży w centrum kraju w pobliżu innych aglomeracji miejskich. Region łódzki należy do najbardziej zurbanizowanych w kraju, ma dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną oraz sieć dróg, która uzupełniona zostanie w znaczący sposób wraz z budową autostrad A-1 (Północ-Południe) i A-2 (Wschód-Zachód), a ich przecięcie znajdować się będzie w pobliżu miasta. Możliwości komunikacyjne uzupełnia gęsta sieć połączeń kolejowych; Łódź dysponuje połączeniami ze wszystkimi większymi ośrodkami miejskimi i prze-

mysłowymi, oferuje również dostęp do szlaków międzynarodowych. Na terenie Łodzi istnieje także duża stacja rozrządowo-kontenerowa Łódź-Olechów o zdolności obsługi 200 wagonów na dobę, której możliwości są obecnie wykorzystywane w 50%. Połączenia lotnicze zapewnia lotnisko Lublinek, obsługujące połączenia krajowe i międzynarodowe (małe samoloty). Planowana jest również budowa lotniska towarowo-pasażerskiego w leżącym w pobliżu Łodzi Łasku.

Wśród pozostałych „mocnych stron" regionu wymienia się:

- obecność licznych zakładów przemysłowych,
- wieloletnią tradycję przemysłową,
- nadwyżki energii elektrycznej i cieplnej,
- obecność licznych szkół średnich o różnych profilach oraz 16 szkół wyższych,
- szeroką ofertę instytucji wspierania biznesu,
- nadwyżki siły roboczej.

Z zestawienia możliwości regionu i wyników analizy rynku pracy wynika, że optymalnymi, a co za tym idzie preferowanymi w ŁSSE powinny być następujące branże (Plan rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej):

1. Przemysł chemiczny i farmaceutyczny, w przypadku którego może zostać wykorzystane zaplecze naukowo-badawcze w postaci wyższych uczelni i instytutów naukowych oraz zaplecze przemysłowe.
2. Przemysł spożywczy (w szczególności przetwórstwo rolno-spożywcze), ze względu na małą podatność na zmiany koniunkturalne, relatywnie małą kapitałochłonność, a dużą pracochłonność.
3. Przemysł metalowy i precyzyjny charakteryzujący się dużą różnorodnością wytwarzanych produktów oraz elastycznością, co pozwala na zagospodarowywanie określonych luk rynkowych.
4. Przemysł wytwarzający urządzenia ochrony środowiska oraz przemysł techniki medycznej – ze względu na potencjalnie duży rynek zbytu.
5. Przemysł elektroniczny – jako podstawowy nośnik postępu technicznego.
6. Przemysł opakowań – z powodu niezaspokojonego popytu na opakowania spełniające normy Unii Europejskiej oraz potencjalnie szeroki rynek zbytu.
7. Wytwarzanie materiałów budowlanych, co pozwoli na wykorzystanie lokalnych surowców oraz da możliwość zatrudnienia mniej wykwalifikowanych pracowników. Ponadto pozwoli zaspokoić przewidywany wraz z rozwojem gospodarczym kraju wzrost popytu na materiały budowlane.

8. Produkcja części i podzespołów motoryzacyjnych – z uwagi na potencjalnie duży rynek zbytu.

Do tych preferencji w doborze przedsiębiorstw do udziału w strefie dołączyć należy zakaz lokowania w strefie firm z branży tekstylnej (ze względu na specyfikę regionu) oraz zakaz prowadzenia przedsięwzięć mogących zagrozić środowisku naturalnemu. Ponadto na terenie strefy zakazane jest prowadzenie ośrodków gier oraz wytwarzanie materiałów wybuchowych, alkoholu, paliw silnikowych oraz wyrobów tytoniowych.

4. STRUKTURA PRZESTRZENNA STREFY

Łódzka SSE ustanowiona została na gruntach położonych na terenach miast: Ozorkowa, Zgierza, Łodzi oraz gmin Pabianice i Ksawerów. Rozproszenie jest pochodną położenia terenów zaoferowanych przez gminy do zagospodarowania w ramach specjalnej strefy ekonomicznej. Całkowita powierzchnia strefy wynosi 208,9 ha. W jej skład wchodzą cztery podstrefy:

- podstrefa Łódź – 77,1 ha,
- podstrefa Zgierz – 32,2 ha,
- podstrefa Ozorków – 32,2 ha,
- podstrefa Pabianice – 67,4 ha.

Podstrefa łódzka obejmuje obszary położone w obrębie miasta i składa się z trzech kompleksów: Nowy Józefów-Srebrna, Centrum oraz Dąbrowa.

Kompleks Nowy Józefów-Srebrna

Jest to teren o powierzchni 60,5 ha (ze względu na wymóg utworzenia pasa ochronnego dla mieszkańców pobliskiego osiedla Smulsko, do efektywnego wykorzystania pozostaje 50 ha), położony w południowo-zachodniej części Łodzi. W pobliżu znajduje się będąca w budowie Grupowa Oczyszczalnia Ścieków oraz osiedle mieszkaniowe Retkinia. W sąsiedztwie znajduje się również stacja kolejowa Łódź–Lublinek na linii Łódź Kaliska–Wrocław (Poznań), od której poprowadzona jest bocznica na teren kompleksu. Obok położone jest lotnisko „Lublinek", które może przyjmować małe i średnie samoloty.

Teren ten ma dobre połączenia komunikacyjne.

Obszar kompleksu jest niezabudowany. Wyposażony jest częściowo w urządzenia sieciowe z możliwością podłączenia brakujących mediów. W planach przewidziana jest, obok kompleksu, budowa drogi ekspresowej S-14, która połączy ten teren z autostradą A-2

Poznań–Warszawa oraz autostradą A-8 Wrocław–Łódź, która przebiegać będzie w pobliżu lotniska „Cargo-Łask".

Kompleks Centrum

Kompleks położony jest w centrum miasta i jest jedynym terenem oferującym zabudowania oraz komplet mediów. Obejmuje część dawnych zakładów K. Scheiblera i T. Grohmanna. Dlatego niektóre spośród budynków na terenie kompleksu objęte są ochroną konserwatora zabytków, z czego wynikają pewne trudności w dostosowywaniu istniejącej zabudowy do indywidualnych potrzeb (ostatnio ze względu na zły stan techniczny budynków wydawane są pozwolenia na wyburzenia). Teren posiada własną bocznicę kolejową i dogodny dojazd z wszystkich kierunków. W sąsiedztwie funkcjonuje elektrociepłownia Zakładów Przemysłu Bawełnianego „Uniontex".

W pobliżu znajdują się również oddział PBG, Bank Przemysłowo-Handlowy, placówki PAN oraz Instytut Badań Europejskich UŁ. Dojazd do strefy zapewnia sieć tramwajowa i autobusowa. Powierzchnia kompleksu wynosi 13,1 ha.

Kompleks Dąbrowa

Kompleks ten jest 3,5-hektarowym terenem niezabudowanym, położonym we wschodniej części miasta. Posiada kompletne wyposażenie sieciowe. Ma dostęp do linii kolejowych. Znajduje się w pobliżu jednego z największych w Polsce terminali kolejowych Łódź-Olechów, posiadającego połączenia z Warszawą i obszarem południowo-wschodniej Polski. Dojazd do kompleksu zapewniają miejskie arterie komunikacyjne. Dodatkowym atutem opisywanego obszaru jest autostrada A-1, która według planów przebiegać będzie w odległości 3 km od kompleksu.

Podstrefa Zgierz

Podstrefa ta składa się z dwóch kompleksów położonych w granicach administracyjnych miasta, starego ośrodka przemysłu wełniarskiego, liczącego obecnie 60 tys. mieszkańców.

Kompleks Boruta

Teren kompleksu o powierzchni 21,8 ha jest niezabudowany. Obejmuje uzbrojoną w media część Zakładów Barwników „Boruta". Dodatkowo istnieje możliwość wykorzystania nadwyżek ciepła, pary technologicznej i gorącej wody z elektrociepłowni Zakładów Przemysłu Bawełnianego „Boruta", a także wykorzystania obecności na

terenie kompleksu nowoczesnej oczyszczalni ścieków. Teren kompleksu położony jest w pobliżu drogi nr 1 Katowice–Gdańsk. W przyszłości istnieje możliwość połączenia z projektowaną autostradą Poznań–Warszawa. Komunikację z kompleksem zapewnia sieć autobusowa oraz linia tramwajowa Łódź–Zgierz.

Kompleks Zgierz Rudniki

Powierzchnia terenu wyposażonego we wszystkie urządzenia sieciowe wynosi 8 ha. Zlokalizowany jest on w północno-wschodniej części miasta w odległości ok. 2 km od centrum. Dojazd zapewnia komunikacja miejska. Teren kompleksu jest niezabudowany.

Podstrefa Pabianice

Podstrefa ta obejmuje obszar znajdujący się w granicach administracyjnych gminy Pabianice oraz niedawno powstałej gminy Ksawerów.

Kompleks Porszewice

Obejmuje on niezabudowany teren o powierzchni 29,2 ha położony na południe od Konstantynowa Łódzkiego. W odległości 1 km znajduje się Grupowa Oczyszczalnia Ścieków oraz przyłącza mediów. Dojazd zapewnia komunikacja miejska.

Kompleks Ksawerów

Teren kompleksu zajmuje powierzchnię 38,2 ha, jest obszarem niezabudowanym. Sąsiaduje z największym w centralnej Polsce targowiskiem żywności i kwiatów – Łódzkim Rolno-Spożywczym Rynkiem Hurtowym SA oraz Zespołem Szkół Rolniczych. Kompleks zlokalizowany jest w pobliżu ciepłowni miejskiej oraz drogi nr 14 Łódź–Wrocław.

W sąsiedztwie znajduje się sieć wodociągowa i gazownicza. Dojazd do strefy zapewnia komunikacja autobusowa oraz pobliska linia tramwajowa Łódź–Pabianice.

Podstrefa Ozorków

Kompleks „Ozorków-Południe" rozciąga się na powierzchni 30,4 ha na południe od miasta Ozorkowa. Teren kompleksu jest niezabudowany, częściowo wyposażony w urządzenia infrastruktury technicznej. W niewielkiej odległości znajduje się linia kolejowa z możliwością budowy bocznicy. W odległości 3 km od kompleksu przebiegać będzie planowana autostrada Poznań–Warszawa. Dojazd do

opisywanego terenu zapewniają autobusy oraz tramwaje linii Łódź–Ozorków. Kompleks Ozorków jest w całości zagospodarowany.

Z powyższego wynika, że Łódzka SSE ma charakter rozproszony. Dodatkowo poszczególne kompleksy dysponują stosunkowo niewielką powierzchnią. Niekorzystną stroną rozproszenia są trudności z optymalnym wykorzystaniem terenów. Jeżeli do kompleksu o ograniczonej powierzchni wprowadzona zostanie jedna duża firma, pozostanie w nim niewiele wolnego miejsca. Może zatem powstać problem z jego zagospodarowaniem. Pozostała wolna powierzchnia może okazać się zbyt mała dla kolejnych inwestorów. Miejsca mogłoby bowiem wystarczyć jedynie dla małych firm.

Małe przedsiębiorstwa, ze względu na wysokie wymagania stawiane podmiotom otrzymującym zezwolenia na działalność w strefie, nie mogą się w niej znaleźć i korzystać z przywilejów podatkowych. Mogą natomiast prowadzić na terenie strefy działalność nie wymagającą zezwolenia. Zezwolenie, będące podstawą do zwolnień podatkowych, nie jest wymagane m.in. na prowadzenie usług w zakresie handlu, napraw, pośrednictwa finansowego oraz na prowadzenie robót budowlanych.

Pozytywną stroną rozproszenia strefy jest to, że poszczególne podstrefy oferują potencjalnym inwestorom zróżnicowane warunki zarówno w zakresie infrastruktury, jak i otoczenia. Pozwala to na dobór optymalnej lokalizacji dla różnych rodzajów działalności prowadzonej przez potencjalnych inwestorów. Dzięki temu poszczególne przedsięwzięcia grupowane będą w miejscach najbardziej dla nich odpowiednich, np. kompleks Ksawerów z uwagi na sąsiedztwo hurtowego rynku rolno-spożywczego jest najlepszą lokalizacją dla przedsiębiorstw branży spożywczej, przetwórstwa rolno-warzywnego itp.

Preferowane rodzaje działalności w poszczególnych kompleksach przedstawia tab. 2.

5. EFEKTY DZIAŁALNOŚCI

Do końca września 1999 r. wydanych zostało 13 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie. Firmy inwestujące na terenie ŁSSE reprezentują kapitał zarówno krajowy, jak i zagraniczny – niemiecki, holenderski, francuski i włoski.

Przewidywana łączna wartość wszystkich dotychczasowych inwestycji wynosi ok. 67,7 mln euro. Dodać należy, że wartość inwestycji wynikająca z biznes planów to 80,3 mln euro. Planowane zatrudnienie wyniesie ok. 1305 osób (według biznes planów – 1905

Tabela 2. Preferowane rodzaje działalności gospodarczej w ŁSSE

PODSTREFY	PRZEMYSŁ
PODSTREFA ŁÓDŹ	
Kompleks Centrum	Elektroniczny, mechaniki precyzyjnej, opakowań lub spożywczy
Kompleks Dąbrowa	Elektroniczny i elektrotechniczny lub podobny
PODSTREFA ZGIERZ	
Kompleks Boruta	Chemiczny, rolno-spożywczy, farmaceutyczny
Kompleks Rudniki	Metalowy, maszynowy, materiałów i narzędzi budowlanych
PODSTREFA OZORKÓW	
	Spożywczy, przetwórstwa owocowo-warzywnego, opakowań, motoryzacyjny, papierniczy
PODSTREFA PABIANICE	
Kompleks Porszewice	Rolno-spożywczy, kosmetyczny, techniki medycznej, motoryzacyjny i inny
Kompleks Ksawerów	Spożywczy, przetwórstwa rolno-spożywczego, farmaceutyczny, kosmetyczny

Źródło: plan rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

osób). Rozbieżności między wartościami inwestycji i zatrudnienia w deklaracjach przedsiębiorstw a wartościami w biznes planach wynikają z tego, że firmy pragnące otrzymać zezwolenie na działalność w strefie – planując rozwój – zakładają, że w przyszłości inwestycje i poziom zatrudnienia będą wyższe niż deklarowane w chwili ubiegania się o zezwolenie.

Spośród firm, które otrzymały zezwolenie na działalność na terenie strefy, działalność produkcyjną podjęły dwie ulokowane na terenie kompleksu Centrum i jedna na terenie kompleksu Ozorków.

Na terenie kompleksu Centrum działają:

1. Cebal Tuba Sp. z o.o. Jest to firma polska, zajmująca się produkcją opakowań polietylenowych. Inwestycje poczynione przez przedsiębiorstwo wynoszą 13,5 mln zł, tj. ok. 3,1 mln euro (w biznes planie założono poziom inwestycji równy 5,4 mln euro). Obecnie firma zatrudnia 53 osoby (deklarowane w biznes planie zatrudnienie wynosi 105 osób).

2. Steijn Paper Sp. z o.o. Jest to przedsiębiorstwo reprezentujące kapitał holenderski, produkujące papier transferowy oraz inne materiały drukowane w formie ciągłej. Inwestycje firmy wynoszą 25 mln zł, tj. około 6,7 mln euro, planowane zatrudnienie – 120 osób.

Na terenie kompleksu Ozorków działalność podjęła firma IP-Decor Sp. z o.o. (kapitał niemiecki), której przedmiotem działalności jest wytwarzanie papieru ozdobnego z przeznaczeniem na okleiny meblowe. Inwestycje przedsiębiorstwa wynoszą 71,34 mln zł, tj. około 16,9 mln euro, a zatrudnienie – 77 osób.

Poniżej przedstawione zostaną pozostałe firmy inwestujące w łódzkiej SSE, przedsiębiorstwa, które jeszcze nie rozpoczęły działalności produkcyjnej (do końca listopada 1999 r.), będące w fazie uzyskiwania pozwoleń na budowę zakładów lub budowy o różnym stopniu zaawansowania.

W kompleksie Centrum:

1. Kartdruk Sp. z o.o. – firma polska, producent opakowań kartonowych. Przedsiębiorstwo deklarowało inwestycje w wysokości 5,2 mln euro oraz zatrudnienie 60 osób. Jednak z powodu niedotrzymania deklaracji dotyczących inwestycji zezwolenie wygasło.
2. Dakri–Strefa Sp. z o.o. Jest to przedsiębiorstwo polskie branży piekarniczej. Inwestycje firmy to 1,9 mln zł, tj. 0,5 mln euro (0,6 mln euro deklarowane w biznes planie). Zatrudnienie wyniesie 60 osób (w biznes planie – 100 osób).

W kompleksie Ozorków:

1. Przedsiębiorstwo „Orsa" reprezentujące kapitał włoski, działające z podziałem na trzy spółki z o.o.:
   - Orsa Moto – zajmującą się produkcją części do pojazdów mechanicznych,
   - Orsa Foam – produkującą piankę poliuretanową,
   - Orsa Jet – producent włóknin igłowanych.

   „Orsa" zainwestuje łącznie 31,7 mln zł, tj. około 7,7 mln euro. Zatrudnienie we wszystkich spółkach Orsa znajdą 192 osoby.
2. „Fassaden Glas Technik – Polska" Sp. z o.o. Jest to firma produkująca okna i profile aluminiowe. Deklarowane przez firmę inwestycje wyniosą:
   - 11,6 mln zł, tj. około 2,9 mln euro do 31.12.2000 r.
   - 18,3 mln zł – około 4,6 mln euro do 31.12.2001 r.

   Zatrudnienie w przedsiębiorstwie wyniesie 37 osób do 31.12.2000 r. Do końca roku 2001 zatrudnienie osiągnąć ma poziom 300 osób.

3. „Ceramika Tubądzin II" Sp. z. o.o. – przedsiębiorstwo produkujące płytki ceramiczne zamierzające zainwestować 3,7 mln zł, tj. około 8,7 mln euro (w biznes planie 9,7 mln euro). Zatrudnienie znajdzie w nim do 30 czerwca 2001 r. 101 osób (docelowo, według biznes planu – 200 osób).
4. „Scan Aqua" Sp. z o.o. Jest to przedsiębiorstwo polskie, którego przedmiotem działalności jest produkcja wanien, brodzików, kabin prysznicowych itp. Firma zainwestuje 16,7 mln zł oraz utworzy miejsca pracy dla 48 osób.

W podstrefie Zgierz Rudniki inwestuje „Atlas" SA, producent materiałów budowlanych. Firma deklaruje inwestycje na poziomie 51,8 mln zł, tj. około 12,3 mln euro (w biznes planie 9,7 mln euro) oraz zatrudnienie 250 osób. Obecnie przedsiębiorstwo zatrudnia jedną osobę.

W podstrefie Zgierz Boruta lokuje się „Grabek Industries", przedsiębiorstwo o dominującej branży spożywczej, w którym do końca 1999 r. zatrudnionych ma zostać 100 osób (docelowo, według biznes planu, około 500). Firma planuje inwestycje na poziomie 8,2 mln zł, tj. około 2 mln euro do końca 2000 r., a docelowo – 9,5 mln euro. Do listopada 1999 r. firma zatrudniała 156 osób na umowy-zlecenia przy pracach związanych z uruchomieniem zakładu.

W październiku 1999 r. wydane zostało kolejne zezwolenie na działalność w strefie. Otrzymało je polskie przedsiębiorstwo „Dr Perner", którego przedmiotem działalności jest produkcja sprzętu ortopedycznego. Firma zobowiązała się do zainwestowania 5 mln euro oraz zatrudnienia 100 osób. „Dr Perner" zlokalizowany zostanie w podstrefie Centrum.

W końcu 1999 r. do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej wpłynęło 10 listów intencyjnych od firm pragnących inwestować w strefie. Przedsiębiorstwa te reprezentują kapitał francuski, niemiecki, włoski, angielski i amerykański. Przedmiotem działalności potencjalnych inwestorów jest produkcja stolarki okiennej, przemysł spożywczy, przetwórstwo tworzyw sztucznych, protetyka, przemysł kosmetyczny, metalowy, precyzyjny oraz papierniczy.

Ostatni w 1999 r. przetarg, mający wyłonić inwestorów, odbył się we wrześniu. Wzięły w nim udział dwa przedsiębiorstwa. W kolejnym, październikowym przetargu na zagospodarowanie kompleksu Nowy Józefów miał wziąć udział duży inwestor włoski, którego planowane inwestycje osiągnąć mają poziom 70 mln euro. Przetarg nie doszedł do skutku, trwają dalsze negocjacje.

Ogólna wartość inwestycji deklarowanych przez firmy, które brały udział w przetargu wrześniowym, oraz przedsiębiorstwa, które miały

przystąpić do przetargu październikowego, wynosi ponad 120 mln euro, a liczba nowych miejsc pracy – ponad 2300.

W końcu listopada 1999 r. trwały również negocjacje z trzema firmami, które zamierzają stanąć do przetargu na zagospodarowanie kompleksu Ksawerów.

Dodać należy, że planowany poziom zatrudnienia w firmach, pragnących podjąć działalność w strefie w przyszłości, jest trudny do przewidzenia. Podstawowa trudność wynika z tego, że warunkiem uzyskania zezwolenia na działalność w strefie jest odpowiednia wielkość inwestycji lub odpowiedni poziom zatrudnienia. Trudno zatem oszacować, ile firm – przyszłych inwestorów spełni warunek dotyczący poziomu inwestycji, a ile – poziomu zatrudnienia.

Opracowany wraz z utworzeniem specjalnej strefy ekonomicznej Regulamin Rozwoju Strefy zakłada, że utworzy ona ok. 8 tys. miejsc pracy. Wielkość ta przy uwzględnieniu powierzchni strefy (nieco ponad 200 ha) wydaje się być nieco przeszacowana. Dodać należy, że obecnie Łódzka SSE zagospodarowana jest w 25%.

Pomimo to można oczekiwać, że strefa spełni zakładane cele, przyczyniając się do rozwoju regionu i spadku bezrobocia, a ponadto stanie się istotnym elementem przekształceń struktury przemysłowej regionu.

6. PRZEDSIĘBIORSTWA DZIAŁAJĄCE W STREFIE – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Do końca listopada 1999 roku w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej działalność rozpoczęły trzy przedsiębiorstwa. Na pytania ankietowe zgodziły się udzielić odpowiedzi dwa z nich.

Oba przedsiębiorstwa działają w formie spółek akcyjnych z udziałem kapitału zagranicznego. Przedsiębiorstwo pierwsze powstało na bazie firmy, która prowadziła wcześniej w Łodzi taką samą działalność produkcyjną, jednak bez udziału kapitału zagranicznego i na mniejszą skalę. Dodać należy, że w dawnym miejscu prowadzenia działalności nastąpiła jej likwidacja. Przedsiębiorstwo drugie nie prowadziło wcześniej działalności gospodarczej.

Przedsiębiorstwo pierwsze rozpoczęło działalność w strefie w styczniu 1999 r. na podstawie zezwolenia wydanego rok wcześniej – w lutym 1998 r. Druga firma otrzymała zezwolenie i rozpoczęła działalność w 1998 r.

Przedmiotem działalności obu firm jest produkcja.

Jako przyczyny podjęcia działalności w strefie firma pierwsza wskazała ulgi w podatku dochodowym. Odpowiadając na to samo

pytanie, przedsiębiorstwo drugie wymieniło trzy powody. Pierwszym z nich była dostępność siły roboczej. Drugim – możliwość korzystania z infrastruktury. Należy nadmienić, że po pewnym czasie okazało się, że istniejąca infrastruktura nie spełnia wymogów przedsiębiorstwa i musi być od nowa zbudowana. Trzecim powodem ulokowania się tej firmy w strefie była konieczność pilnej realizacji inwestycji „na sprzyjającym gruncie". W trakcie poszukiwań miejsca na lokalizację zakładu firma ta napotykała szereg przeszkód oraz brak zainteresowania władz lokalnych potencjalną inwestycją na podległym im terenie. Dlatego specjalna strefa ekonomiczna postrzegana była przez firmę drugą jako miejsce, w którym potrzeby przedsiębiorstwa zostaną zaspokojone.

Na pytanie o podstawowe wskaźniki dotyczące działalności w strefie, przedsiębiorstwa udostępniły dane, zawarte w tab. 3 i 4.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki działalności w ŁSSE w przedsiębiorstwie pierwszym

Wyszczególnienie	31.12.1999 r. (przewidywane)
Wartość produkcji sprzedanej (w tys. zł)	około 6000
Poniesione nakłady inwestycyjne (w tys. zł)	powyżej 13 000
Wielkość zatrudnienia (stan na koniec roku)	53
Udział eksportu w sprzedaży (%)	około 11

Tabela 4. Wybrane wskaźniki działalności w ŁSSE w przedsiębiorstwie drugim

Wyszczególnienie	31.12.1998	31.12.1999 (przewidywane)	Docelowo
Wartość produkcji (w tys. zł)	597	9051	do 2000 r. – 25 000
Poniesione nakłady inwestycyjne (w tys. zł)	6346	4000	do 2000 r. – 25 000
Wielkość zatrudnienia	54	80	120
Udział eksportu w sprzedaży (%)	20	60	80
Wysokość nakładów na B+R (w tys. zł)	214	500	2000

Żadne z ankietowanych przedsiębiorstw nie kooperuje z innymi firmami zlokalizowanymi na terenie strefy.

Zarówno pierwsze, jak i drugie przedsiębiorstwo ma powiązania kooperacyjne z firmami zlokalizowanymi na terenie obecnego woj. łódzkiego. Pierwsze od swych kooperantów kupuje podzespoły i półfabrykaty oraz zamawia wykonanie specjalistycznych narzędzi. Korzysta również z usług firm transportowych. Drugie – kupuje surowce, dostarcza kooperantom półfabrykaty i korzysta z usług pomocniczych, takich jak sprzątanie i ochrona.

Na pytanie, czy firmy, z którymi współpracują ankietowane przedsiębiorstwa, spełniają oczekiwania, pierwsze przedsiębiorstwo wybrało odpowiedź „zdecydowanie tak" w odniesieniu do poddostawców oraz „raczej tak" w stosunku do usługodawców (transport). Firma druga jest z kooperantów zadowolona, natomiast zgłasza zastrzeżenia do jakości świadczonych usług (zwłaszcza ochroniarskich).

Przedsiębiorstwo drugie zamierza nawiązywać nowe kontakty kooperacyjne na poziomie gospodarki regionalnej. Zdaniem firmy region stwarza takie możliwości. Przedsiębiorstwo pierwsze natomiast na pytanie, czy gospodarka regionalna stwarza możliwości poszerzania więzi kooperacyjnych – wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć". Firma w najbliższej przyszłości nie zamierza poszukiwać nowych kontaktów – nie są jej one potrzebne.

Przestrzenne powiązania badanych przedsiębiorstw przedstawiają się następująco:

Firma pierwsza zaopatruje się w kraju (poza województwem łódzkim) w 30%. Pozostałe 70% zaopatrzenia pochodzi z zagranicy. Zagraniczni dostawcy pochodzą z Francji, Włoch i Szwajcarii.

Rynek zbytu pierwszego przedsiębiorstwa obejmuje (w przybliżeniu): woj. łódzkie w 10%, pozostały obszar kraju w 80%. Około 10% produkcji sprzedawane jest za granicę, na rynkach Rosji, Ukrainy i Białorusi.

Przedsiębiorstwo drugie zaopatruje się w województwie łódzkim w ok. 10% środków produkcji. Pozostała część zaopatrzenia pochodzi z importu, od dostawców niemieckich, holenderskich i szwajcarskich. Sprzedaż firmy drugiej kierowana jest w 20–30% na rynek krajowy i 70–80% na eksport do USA, Niemiec i Holandii.

Z odpowiedzi na pytania dotyczące zatrudnienia w badanych przedsiębiorstwach otrzymano następujące informacje:

Przedsiębiorstwo pierwsze jako źródła rekrutacji pracowników podało Urząd Pracy oraz ogłoszenia w środkach masowego przekazu.

Wyższa kadra menedżerska pierwszego przedsiębiorstwa była w całości rekrutowana na lokalnym rynku pracy.

Zatrudnieni pracownicy zdecydowanie spełniają stawiane przed nimi wymagania. Dodać należy, że firma pierwsza zatrudniła po jednej osobie w ramach prac interwencyjnych oraz stażu dla absolwentów. Dla załogi organizowano specjalistyczne szkolenia, którymi objętych zostało około 70% zatrudnionych. Szkolenie dotyczyło obsługi nowoczesnych maszyn produkcyjnych.

Udział pracowników inżynieryjno-technicznych w ogóle zatrudnionych wynosi 70%.

Przedsiębiorstwo drugie w rekrutacji pracowników wykorzystało ogłoszenia w środkach masowego przekazu. W ten sposób pozyskano około 40% ogółu zatrudnionych. Pozostała część załogi została pracownikami firmy drugiej z tzw. polecenia. Wyższa kadra menedżerska rekrutowana była na lokalnym rynku pracy tylko w 20%.

Pracownicy firmy drugiej raczej nie spełniają stawianych przed nimi wymagań. Jako uzasadnienie takiej odpowiedzi podano brak odpowiedzialności za wykonywaną pracę. Przedsiębiorstwo nie zatrudnia pracowników w ramach aktywnych programów rynku pracy. Podobnie jak firma pierwsza, firma druga również organizowała specjalistyczne szkolenia dla załogi, którymi objęto 80% pracowników. W ogóle zatrudnionych pracownicy inżynieryjno-techniczni stanowią ok. 5%.

Ankietowane przedsiębiorstwa są firmami nowoczesnymi. Na pytanie o wykorzystanie środków automatyzacji produkcji oraz mediów elektronicznych obie firmy wskazały:

- automatyczne lub sterowane komputerowo linie produkcyjne,
- komputery w sterowaniu procesami technologicznymi,
- lokalne sieci komputerowe.

Oba przedsiębiorstwa korzystają z Internetu.

Przedsiębiorstwo drugie podjęło również próbę współpracy z Politechniką Łódzką w zakresie prac naukowo-badawczych. Firma pierwsza współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi nie podjęła.

Zarówno pierwsze, jak i drugie przedsiębiorstwo określiło swój proces produkcyjny jako ekologiczny, dlatego też nie przeznaczyły dodatkowych nakładów na ochronę środowiska.

Na najbliższe lata przedsiębiorstwo pierwsze przewiduje wzrost produkcji, rentowności, zatrudnienia i eksportu. Zdaniem firmy na dotychczasowym poziomie pozostaną inwestycje. Trudno natomiast wnioskować o szkoleniach załogi oraz nakładach na B+R w przyszłości.

Przedsiębiorstwo drugie przewiduje natomiast wzrost w najbliższych latach wszystkich wyżej wymienionych wskaźników.

Ostatnie pytania ankietowe dotyczyły problemów w trakcie działania w strefie. Oba przedsiębiorstwa wskazały na pojawienie się trudności.

Dla przedsiębiorstwa pierwszego były to trudności administracyjne oraz niespodziewanie wysokie koszty. Wskazano również na problemy dotyczące funkcjonowania firmy w związku z jej otoczeniem. Ciągle prowadzone prace budowlane znacznie utrudniają dojazd, brak jest oświetlenia zewnętrznego. Zdaniem firmy pierwszej utrudnienia te są przejawem „wadliwej działalności strefy".

Przedsiębiorstwo drugie wymieniło trudności wynikłe z braku odpowiednio wykwalifikowanej kadry oraz niespodziewanie wysokie koszty. Firma druga również zgłasza zastrzeżenia do sposobu działalności strefy. Podstawowy problem dotyczył infrastruktury oferowanej przez strefę. Okazała się ona mało przydatna, musiała być w znacznym stopniu tworzona od nowa. Podkreślono również, że zapewnienie dostępu do infrastruktury należało do zobowiązań zarządzającego strefą. Ponadto firma sygnalizuje problemy z porozumieniem się z właścicielem terenu, który zdaniem przedsiębiorstwa nie podejmuje należących do niego czynności i prac (m.in. powtórzył się zarzut dotyczący utrudnień spowodowanych ciągłymi pracami budowlanymi).

Na obecnym etapie rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej próba projekcji jej działalności w przyszłości wydaje się być trudna, jeśli nie niemożliwa. Wyniki badania ankietowego pozwalają na dokonanie pewnych spostrzeżeń. Jednak przy tak małej liczbie firm-respondentów nie można formułować wniosków generalnych o gospodarczym znaczeniu strefy.

BIBLIOGRAFIA

GUS, 1998. *Rocznik Statystyczny 1998*, Warszawa.

Kryńska E., 1998. „Restrukturyzacja gospodarcza regionu a zmiany na rynku pracy w okresie transformacji. Z doświadczeń województwa łódzkiego", (w:) S. L. Bagdziński, M. Marszałkowska (red.), *Gospodarka – przestrzeń – środowisko. Restrukturyzacja transformacyjna i rozwój regionów w perspektywie procesu jednoczenia się Europy*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

Kryńska E., 1999. „Rynek pracy w Łodzi i w województwie łódzkim. Stan i perspektywy", (w:) J.T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Perspektywy demograficzne Łodzi i województwa łódzkiego*, Zakład

Demografii Instytutu Ekonometrii i Statystyki, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
Kwiatkowska W. (red.), 1998. *Rozwój ekonomiczny. Rynek pracy. Procesy migracyjne w województwie łódzkim*, IPiSS, Warszawa.
Strefa, 1999. „Strefa dla bezrobotnych", *Dziennik Łódzki* z 7 lipca.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Porozumienie o współpracy między służbami zatrudnienia województwa łódzkiego i Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną SA z dnia 6.06.1999 r.
Plan rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. z 1998, Nr 139, poz. 900).

ROZDZIAŁ VI

ELŻBIETA KRYŃSKA

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE W POLSCE – TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ

Trwają dyskusje nad przyszłością specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Niniejsze opracowanie jest próbą włączenia się w ten nurt i wzbogacenia wiedzy na temat ich teraźniejszości i przyszłości. W tej części opracowania przedstawione zostaną syntetyczne wyniki (i wnioski z nich płynące) z badania przeprowadzonego w czterech strefach, podjęta zostanie próba oceny z różnych punktów widzenia rzeczywistej efektywności funkcjonowania stref oraz omówione zostaną podstawowe kwestie związane z ich przyszłością w warunkach niezbędnych dostosowań do wymagań procesu integracyjnego z Unią Europejską.

1. SYNTETYCZNE WYNIKI BADAŃ W SPECJALNYCH STREFACH EKONOMICZNYCH

Szczegółowe badania przedsiębiorstw działających w strefach, wykonywane za pomocą techniki wywiadu kwestionariuszowego, przeprowadzone zostały w strefach: suwalskiej, mieleckiej, katowickiej i łódzkiej. Strefy te zaliczone zostały w klasyfikacji przeprowadzonej w rozdziale I do grupy (6 spośród 17), w której zarówno przewidywane, jak i rzeczywiste efekty są znacznie większe niż w pozostałych. Są to zatem strefy funkcjonujące względnie dobrze. Dobór ten miał charakter celowy – chodziło o uzyskanie wyników nie obciążonych skutkami negatywnego wpływu otoczenia zewnętrznego. Pamiętać jednak należy, iż dobór taki – nie mający właściwości doboru losowego (reprezentatywnego) – nie pozwala na pełne uogólnienie uzyskanych wyników na całą zbiorowość podmiotów gospodarczych działających w strefach.

Wywiady przeprowadzane były w październiku i listopadzie 1999 r., a więc krótko po decyzji Ministerstwa Gospodarki dotyczącej

wstrzymania wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach (maj 1999 r.). Decyzja ta została cofnięta po miesiącu (w czerwcu tegoż roku), w momencie przyjęcia przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów dokumentu o ograniczeniu pomocy fiskalnej dla inwestorów. Z dokumentu tego wynikało, że w Polsce nowe specjalne strefy ekonomiczne nie będą już tworzone, a istniejące – nie będą rozszerzane[1]. Równocześnie rząd podjął prace nad przygotowaniem koncepcji alternatywnych dla stosowanych w strefach instrumentów wspierania inwestycji. W środkach masowego przekazu pojawiły się liczne dyskusje, komentarze i rozważania nad przyszłością specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Atmosfera niepewności co do dalszych perspektyw gospodarowania w strefach wywarła najprawdopodobniej – jak należy domniemywać – wpływ na działalność inwestorów w strefach, a na pewno – jak to wyraźnie formułowali respondenci – na odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ankietowym.

Łącznie we wszystkich czterech badanych strefach odpowiedzi na pytania uzyskano w **56 przedsiębiorstwach** spośród 74 firm działających w ich obszarach, a więc od około 3/4 inwestorów. Najwięcej wśród nich (44) było spółek prawa handlowego:

- z ograniczoną odpowiedzialnością – 27 (z tego 21 krajowych, a 6 z udziałem kapitału zagranicznego) oraz
- akcyjnych – 17 (z tego 4 krajowe, a 13 z udziałem kapitału zagranicznego).

Wśród badanych firm było jeszcze 10 spółek cywilnych i 2 zakłady osób fizycznych.

Podstawową przyczyną podjęcia działalności w specjalnej strefie ekonomicznej w 50 przypadkach, a więc zdecydowanie najczęściej, była **możliwość skorzystania z ulg w podatku dochodowym od osób prawnych**. Znacznie rzadziej wśród odpowiedzi respondentów pojawiały się takie przyczyny, jak:

- możliwość korzystania z istniejącej już infrastruktury,
- dostępność siły roboczej,
- sprzyjająca atmosfera dla podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a przede wszystkim zainteresowanie i przychylność władz lokalnych,
- możliwość kooperacji z innymi podmiotami działającymi w strefie,
- inne niż z tytułu podatku dochodowego ulgi i zwolnienia podatkowe (w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości),

[1] Szerzej na ten temat w rozdziale I niniejszego opracowania.

- bliskość wschodniej granicy Polski (w przypadku strefy suwalskiej).

W odpowiedziach respondentów bezpośrednio nie pojawiło się istnienie rynków zbytu jako przyczyna podjęcia działalności w strefie. Pośrednio przyczyna ta pojawiła się tylko w strefie suwalskiej – „bliskość wschodniej granicy Polski".

Znaczna większość (46) badanych przedsiębiorstw przed podjęciem działalności w strefie **prowadziła działalność gospodarczą**, najczęściej stosunkowo długo – powyżej pięciu lat. Jedynie 10 firm rozpoczęło swe funkcjonowanie w specjalnej strefie ekonomicznej, a więc było zupełnie nowymi podmiotami gospodarczymi. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż od strony formalnoprawnej również przedsiębiorstwa traktowane w badaniu jako kontynuujące działalność gospodarczą w większości są podmiotami nowymi, których jednak akcjonariusze (udziałowcy) bądź właściciele (osoby fizyczne) prowadzili wcześniej działalność gospodarczą. Jej charakter był często taki sam jak kontynuowany w specjalnej strefie ekonomicznej, choć niekiedy obserwowano poszerzenie asortymentu produkcji, rzadziej całkowitą zmianę profilu.

Spośród 46 badanych podmiotów, które prowadziły wcześniej działalność gospodarczą, w **15 (a więc w około jednej trzeciej) dokonano całkowitej lub częściowej jej likwidacji w miejscu poprzedniej lokalizacji**. Ta ostatnia polegała najczęściej na przeniesieniu całkowicie lub częściowo działalności produkcyjnej na teren strefy, przy pozostawieniu komórek zarządczych w miejscu pierwotnej lokalizacji.

Badane firmy reprezentowały na ogół **wysoki poziom technologii produkcji**, wykorzystywały nowoczesne środki automatyzacji produkcji (automatyczne lub sterowane komputerowo linie produkcyjne), lokalne sieci komputerowe i media elektroniczne. W ograniczonym zakresie natomiast prowadziły działalność badawczo-rozwojową i współpracowały w tym zakresie z polskimi placówkami naukowo-badawczymi.

Przedmiotem badań były również **powiązania gospodarcze** między ankietowanymi firmami a innymi przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w strefach, w regionie, kraju i za granicą. Wyniki badań wskazały na bardzo ograniczony zakres współpracy między podmiotami gospodarczymi działającymi na terenie stref. Jeżeli ma ona w ogóle miejsce, to na ogół dotyczy świadczenia na ich rzecz różnego typu usług ze strony firm nie posiadających zezwoleń na działanie w strefie, a więc nie korzystających z jej zasadniczych przywilejów. Ten brak powiązań wewnętrznych wskazuje, iż na tym etapie rozwoju

strefy nie stały się – jak zakładano – kompleksami o charakterze lokalnych biegunów rozwoju. Jest niewykluczone, że stanie się tak w przyszłości, ponieważ obserwuje się dość liczne powiązania tych firm z podmiotami gospodarczymi w regionach. W tym przypadku współpraca miała stosunkowo szeroki zakres – obejmowała świadczenie przez nie usług (zwłaszcza budowlanych, transportowych, ochroniarskich i innych) oraz realizację dostaw surowców, półfabrykatów i podzespołów niezbędnych do produkcji. Jak wykazały badania – stosunkowo najsłabsze tego typu powiązania miały miejsce w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej.

Silne były powiązania badanych firm z rynkami zagranicznymi, przy czym zwraca uwagę fakt, iż większy ich zakres występował w dziedzinie zaopatrzenia niż zbytu. Innymi słowy – saldo bilansu obrotów handlowych z zagranicą firm działających w strefach było ujemne. Można jednak uznać, że jest to zjawisko przejściowe, związane z początkową fazą działalności większości przedsiębiorstw w strefach, zwłaszcza że znaczna ich część przewiduje zwiększenie eksportu, głównie na rynki wschodnie.

Ze względu na znaczenie sytuacji na lokalnych rynkach pracy jako jednego z powodów powoływania stref, szczególną uwagę w badaniu poświęcono kwestii sposobów **naboru pracowników** do firm podejmujących działalność w strefach. Można mówić o trzech podstawowych sposobach naboru pracowników, którymi były: kontakty z lokalnymi urzędami pracy, ogłoszenia w środkach masowego przekazu oraz rekrutacja osób, które same zgłaszały się do firmy bądź zostały tak czy inaczej rekomendowane. Inną formą naboru było zatrudnianie osób pracujących wcześniej w zakładach likwidowanych na obszarze specjalnej strefy ekonomicznej lub w jej okolicy. Rzadko natomiast w procesie naboru korzystano z pośrednictwa firm doradztwa personalnego.

Prawie wszyscy respondenci byli zadowoleni z zatrudnianych przez siebie pracowników – załogi na ogół spełniają oczekiwania i wymagania pracodawców. Nieliczne uwagi krytyczne dotyczyły niedostatecznej dyscypliny pracy, wynikającej ze złych nawyków wyniesionych z poprzednich miejsc zatrudnienia, czy niewłaściwego (nieodpowiedzialnego) stosunku do pracy. Charakter lokalnych rynków pracy (wysokie bezrobocie) powodował jednak, iż ewentualna wymiana pracowników była sposobem na poprawę jakości pracy załóg.

W większości badanych firm przeprowadzano specjalistyczne szkolenia pracowników, przy czym część szkoleń realizowana była

w ramach aktywnych programów rynku pracy finansowanych z Funduszu Pracy.

Pomimo wielu przywilejów, jakie niesie za sobą działalność w specjalnej strefie ekonomicznej, połowa inwestorów wskazała na liczne trudności, z którymi jest zmuszona się borykać. Najczęściej wymieniano:

- niespodziewanie wysokie koszty działalności,
- zbyt późny rozwój lub niedorozwój infrastruktury bądź istnienie infrastruktury nie spełniającej wymagań, co powodowało konieczność dodatkowych inwestycji,
- niejasność przepisów prawnych,
- biurokrację (częste kontrole, trudna współpraca z urzędem pracy),
- ograniczony rynek zbytu na produkowane towary,
- brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry.

2. PODSTAWOWE WNIOSKI

Z rozkładu odpowiedzi na pytanie o **przyczyny podjęcia działalności** w obszarze specjalnych stref ekonomicznych wynikają trzy mocno się ze sobą wiążące wnioski:

Po pierwsze – obowiązujące w Polsce do końca 1999 r. stawki podatku dochodowego od osób prawnych kształtowały się wysoko[2], a więc możliwość skorzystania początkowo z całkowitego zwolnienia, a następnie obniżenia tego obciążenia podatkowego była najsilniej działającym czynnikiem motywującym do inwestowania w strefach. Przewrotnie można byłoby powiedzieć, że podstawowym czynnikiem skłaniającym do inwestowania w polskich specjalnych strefach ekonomicznych było nie tyle obniżenie obciążenia podatkowego, co

[2] Maksymalna stawka podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce w 1999 r. wynosiła 34%, podczas gdy w Szwajcarii 7,83%, na Węgrzech 18%, na Cyprze, Łotwie, Litwie, Ukrainie, w Bułgarii, Finlandii, Irlandii, Norwegii, Islandii i Szwecji – od 25% do 30%, w Wielkiej Brytanii, Danii, Luksemburgu i Turcji – od 31% do 33%, tak samo jak w Polsce (34%) kształtowała się w Austrii. Wyższa, od 35% do 40%, maksymalna stawka podatku dochodowego od osób prawnych występowała w Chorwacji, Czechach, na Malcie, w Holandii, Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Francji, Grecji i Słowacji. Powyżej 40% wynosiła we Włoszech, w Belgii i Niemczech. Jak z tego zestawienia widać – kraje, w których kładzie się nacisk na zwiększenie inwestycji m.in. poprzez przyciągnięcie kapitału zagranicznego, oferują na ogół stosunkowo niską stawkę podatku dochodowego od osób prawnych. W świetle faktu, że zwiększenie inwestycji (zarówno krajowych, jak i zagranicznych), w wyniku których powstaną nowe miejsca pracy, jest jednym z wysoko stojących w hierarchii celów polskiej polityki gospodarczej, stawka podatku dochodowego obowiązująca do końca 1999 r. była zdecydowanie za wysoka.

jego względna i bezwzględna wysokość obowiązująca w całej gospodarce.

Po drugie – wynikające bezpośrednio z wniosku poprzedniego, znaczenie ulg podatkowych dla decyzji lokalizacyjnych w Polsce było znacznie większe niż w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie ważniejszymi czynnikami okazywały się np. istnienie rynków zbytu, wolnych, dysponujących wymaganymi kwalifikacjami zasobów pracy czy istnienie rozwiniętej infrastruktury technicznej (por. rozdział I).

Po trzecie – dlatego też zachęty oferowane przez polskie specjalne strefy ekonomiczne istotnie wpływają na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, które – gdyby zachęt tych nie było – najprawdopodobniej wybrałyby inną lokalizację dla podjęcia bądź rozszerzenia dotychczasowej działalności: w innym regionie lub w ogóle poza Polską.

Analiza zmian w lokalizacji i charakterze działalności pozwoliła w pewnym stopniu rozpoznać wystąpienie **efektów substytucji i biegu jałowego**.

Istnienie zjawiska likwidacji części bądź całości działalności gospodarczej w jednym obszarze w celu przeniesienia jej na inny obszar, gdzie obowiązują korzystniejsze reguły gry ekonomicznej, jest dowodem występowania **efektu substytucji**. Badania wykazały jednoznacznie, iż rozwój aktywności gospodarczej w strefach odbywał się często kosztem jej ograniczenia w najbliższej okolicy (przenoszenie działalności „za płot" – przykład ze strefy suwalskiej), w regionie, w innych regionach kraju, a nawet za granicą (przykład ze strefy katowickiej).

W badanych strefach wystąpił również **efekt biegu jałowego**, a więc sytuacja, kiedy wzrost aktywności gospodarczej i popytu na pracę generowanego przez firmę nastąpiłyby niezależnie od istnienia strefy. Innymi słowy, chodzi o to, że powołanie strefy niekiedy nie miało rzeczywistego wpływu na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, które w charakterze dodatkowego bonusa otrzymywały możliwość korzystania z przywilejów przewidzianych dla stref. Efekt biegu jałowego wystąpił w przypadku:

- kiedy zezwolenie na działalność w strefie uzyskiwały firmy, prowadzące działalność gospodarczą na jej obszarze jeszcze przed jej powołaniem (przykłady w strefie mieleckiej),
- kiedy w strefach uruchomione zostały nowe zakłady firm działających wcześniej na ich obszarach lub w okolicy (przykłady w strefie katowickiej i suwalskiej).

Przeprowadzone badanie nie dostarczyło wyników, które pozwoliłyby na precyzyjne oszacowanie skali wystąpienia efektów

substytucji i biegu jałowego w analizowanych strefach. Dokonanie tego wymagałoby – po pierwsze – stałego monitorowania procesu uzyskiwania zezwoleń na działalność w strefie, a następnie tej działalności w okresie co najmniej kilkuletnim, oraz – po drugie – zmian w poziomie aktywności gospodarczej i na rynkach pracy w poszczególnych regionach kraju (i być może również za granicą), wynikających z relokacji działalności firm.

Jeszcze trudniejszy do wychwycenia był **efekt wypierania**, występujący wtedy, gdy pomoc udzielona podmiotom w strefach, pozwalająca zmniejszyć koszty działalności gospodarczej, daje im taką przewagę konkurencyjną, że następuje wyparcie z rynku przedsiębiorstw, zajmujących się działalnością o podobnym charakterze, a tym samym pozbawienie miejsc pracy zaangażowanych tam pracowników. Wymagania stawiane procesowi uwiarygodnienia takiej hipotezy badawczej są niezwykle wysokie. Przede wszystkim potrzebne byłoby krótko-, średnio- i długookresowe monitorowanie aktywności gospodarczej i zatrudnienia w firmach o zbliżonym profilu produkcji, nie działających w specjalnych strefach ekonomicznych.

Na tym etapie poznawania funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce zadowolić się zatem trzeba tym, iż postawiona na wstępie badań **hipoteza, że korzystny wpływ specjalnych stref ekonomicznych na poprawę sytuacji na lokalnych i regionalnych rynkach pracy jest ograniczony**, została uwiarygodniona. Przyczyną osłabienia tego wpływu są efekty biegu jałowego, wypierania i substytucji, powodujące, że efekt zatrudnieniowy netto jest mniejszy, niż przyjmowany w zamierzeniach (nakładać się na to może również negatywny efekt na innych lokalnych i regionalnych rynkach pracy).

Badania dotyczące powiązań kooperacyjnych nie pozwoliły na jednoznaczne uwiarygodnienie hipotezy o **niewielkim zakresie powiązań między podmiotami działającymi** w specjalnych strefach ekonomicznych a zlokalizowanymi w ich najbliższym otoczeniu w regionie, co nie sprzyja rozwojowi więzi kooperacyjnych i w konsekwencji nie stymuluje rozwoju gospodarczego regionu. Rzecz w tym, iż w poszczególnych badanych strefach sytuacja była zróżnicowana. Wyraźny **„efekt enklawy"** dał się zaobserwować tylko w jednej ze stref – suwalskiej – w której zlokalizowane firmy korzystają w znacznej części z dostarczanych spoza regionu komponentów do produkcji wyrobów, sprzedawanych następnie przeważnie poza regionem. Towarzyszy temu ograniczona współpraca w zakresie świadczenia usług przez firmy zlokalizowane w regionie. Przy tym wszystkim – przedsiębiorstwa badane w strefie suwalskiej w więk-

szości nie widziały potrzeby rozszerzania współpracy z firmami regionalnymi.

Sposoby naboru pracowników stosowane przez inwestorów podejmujących działalność w specjalnych strefach ekonomicznych korzystnie wpływają na sytuację na lokalnych rynkach pracy, obniżając nadwyżki podaży pracy. Wydaje się również, iż – jak dotąd – nie występuje w większej skali zjawisko „podkupywania" pracowników z firm nie korzystających z przywilejów stref. Należy jednak zwrócić uwagę, iż część zatrudnionych, szczególnie kadry menedżerskiej i specjalistów, ale także średniego dozoru, to osoby aktywne i dobrze wykwalifikowane, na które jest zapotrzebowanie również poza obszarem strefy. Ten fakt oraz dość powszechne zjawisko rotacji kadr pracowników wykonawczych stanowi podstawę do przypuszczeń, iż w przyszłości, wraz ze wzrostem rentowności firm działających w strefie i następującym w ślad za tym wzrostem wynagrodzeń – przedsiębiorstwa korzystające z przywilejów stref staną się konkurencją na rynku pracy, angażując pracowników dysponujących najbardziej pożądanymi przez pracodawców cechami. Ponieważ – jak wiadomo – pracownicy stali się obecnie najważniejsi dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych, decydując o wykorzystaniu innych czynników produkcji i w końcu o sukcesie lub porażce firmy w szybko zmieniających się warunkach otoczenia, może to w dłuższym okresie wpłynąć na zmniejszenie konkurencyjności na rynkach produktów przedsiębiorstw działających poza strefą.

Uzyskane wyniki badania pozwalają, jak się wydaje, na sformułowanie pierwszych ocen funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Trzeba jednak pamiętać, iż oceny te nie mają charakteru arbitralnego, ponieważ zostały dokonane na podstawie analiz przeprowadzonych w jednym momencie i w celowo dobranych strefach.

Nie ulega wątpliwości, iż – niezależnie od nie do końca jasnej przyszłości specjalnych stref ekonomicznych w Polsce – póki będą funkcjonowały, należy poddawać je badaniom systematycznym, prowadzonym w szczególności pod kątem rzeczywistych efektów dla aktywności gospodarczej i rynku pracy.

3. SKUTECZNOŚĆ FUNKCJONOWANIA

Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce budzi wiele kontrowersji. Szczególnie wiele zastrzeżeń przyniosły wyniki ich kontroli przeprowadzonej w 1999 r. (zob. – ramka).

Jak widać z raportu NIK, funkcjonowanie polskich specjalnych stref ekonomicznych oceniać można z punktu widzenia różnych kryteriów. Zwraca uwagę, iż ocena dokonana według kryteriów przyjętych dla potrzeb tej kontroli była raczej negatywna.

Specjalne strefy ekonomiczne miały pobudzić rozwój regionów zdominowanych przez branże wymagające restrukturyzacji. Według informacji prasowej o raporcie Najwyższej Izby Kontroli, będącym wynikiem kontroli działalności siedemnastu stref w latach 1995–1998:
- w miarę dobrze funkcjonuje sześć stref powołanych od września 1995 r. do kwietnia 1997 r.;
- w programie rządowym zakładano, że rocznie powstawać będą co najwyżej cztery strefy, a tymczasem w ciągu dwóch miesięcy (wrzesień–październik 1997 r.) powołano ich jedenaście;
- strefy stanowiono bez przygotowania stanu prawnego gruntów albo włączano do nich tereny nieatrakcyjne, nie nadające się do zagospodarowania;
- stref jest za dużo w stosunku do zainteresowanych lokowaniem w nich inwestorów;
- wytworzyła się konkurencja między strefami: z 17 stref większość koncentruje się w trzech obszarach Polski, a niektóre z nich po prostu sąsiadują ze sobą;
- inwestycje w strefach (do końca października 1998 r.) wyniosły 2,1 mld zł (zakładano 8 mld zł w perspektywie 20-letniej); dzięki strefom powstało jedynie 5,7 tys. miejsc pracy (zakładano 166 tys. w perspektywie 20-letniej);
- spółki zarządzające strefami nie najlepiej gospodarowały majątkiem, jakim dysponowały (kupowanie po zawyżonej cenie obiektów, a sprzedaż ich po cenie zaniżonej);
- spółki zarządzające nieefektywnie wydawały pieniądze na promocję (liczne, nieuzasadnione wyjazdy zagraniczne);
- jednym z powodów małej efektywności działania stref był brak pieniędzy na budowę infrastruktury (przy równoległym szerokim ich wydawaniu, np. na samochody służbowe i nieruchomości oraz kosztowne remonty swoich siedzib).

Spójrzmy zatem na specjalne strefy ekonomiczne przez pryzmat sformułowanych we wstępie, przyjętych w niniejszym projekcie badawczym, dwóch kryteriów podstawowych:

1) efektywności stref jako instrumentu polityki regionalnej, wpływającego (lub nie) na poprawę zarówno systemu gospodarczego danego obszaru kraju, jak i poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy,
2) wpływu stref na system finansów publicznych oraz ich implikacje dla krajowego rynku pracy.

W świetle szczegółowych analiz i wyników badania w wybranych specjalnych strefach ekonomicznych – funkcjonujące w Polsce strefy najbliższe są spełnienia kryterium pierwszego. Odnosi się to szcze-

 gólnie do **poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy.** Przed-

siębiorstwa podejmujące działalność w strefach tworzą nowe miejsca pracy, które w znacznej części nie powstałyby, gdyby nie przywileje tej działalności towarzyszące. Na pewno strefy przyczyniają się więc do zmniejszenia napięć na rynkach pracy tam, gdzie dokonują się procesy restrukturyzacyjne, którym towarzyszą redukcje zatrudnienia, i tam, gdzie obserwowana była stagnacja aktywności gospodarczej, uwarunkowana różnymi przyczynami. Za szczególnie korzystne rozwiązanie należy uznać angażowanie w firmach inwestujących w strefach pracowników zwalnianych z likwidowanych zakładów. Jest to niewątpliwy wkład specjalnych stref ekonomicznych do zmniejszenia nierównowagi na lokalnych rynkach pracy.

Ten niewątpliwie korzystny wpływ na sytuację na lokalnych rynkach pracy jest obserwowany, mimo iż ze względu na wystąpienie efektu biegu jałowego jest znacznie mniejszy, niż wynika to z założeń przyjętych przy powoływaniu stref.

Z punktu widzenia wpływu specjalnych stref ekonomicznych na lokalne rynki pracy, trzeba zwrócić uwagę na jeszcze trzy jego korzystne aspekty.

Po pierwsze, nowocześniejsze sposoby organizacji pracy towarzyszące nowszym z reguły technologiom produkcji, wprowadzane w przedsiębiorstwach podejmujących działalność w strefach, wymagają od pracowników zmiany stosunku do pracy, wzrostu dyscypliny i wydajności. Jest to czynnik, który – acz niechętnie przyjmowany przez pracobiorców i otoczenie firm – w długim okresie może spowodować korzystne zmiany również w firmach współpracujących i działających w otoczeniu przedsiębiorstw ze specjalnych stref ekonomicznych.

Po drugie, podjęcie zatrudnienia w firmach działających w strefach często wymaga od pracobiorców zmiany lub podwyższenia kwalifikacji, podjęcia trudu nauki nowego zawodu, a więc działań dostosowawczych. Pobudza więc ich aktywność i zdolność adaptacyjną do nowych, zmiennych warunków rynku pracy. Jest to niezwykle ważne ze względu na tradycyjnie niską mobilność zawodową polskich zasobów pracy.

Po trzecie, wzrost aktywności gospodarczej w obszarach stref prowadzić powinien do zwiększenia zapotrzebowania na pracę w jej otoczeniu (jeśli oczywiście strefa nie tworzy zamkniętej enklawy).

Należy również brać pod uwagę **aspekt społeczny** wpływu specjalnych stref ekonomicznych na sytuację na lokalnych rynkach pracy. Rzecz w tym, iż miejsca pracy tam powstałe są czasem jedyną i ostatnią formą stworzenia szansy powrotu do aktywności

zawodowej, zmiany lub nabycia nowych kwalifikacji, nawiązania kontaktów z pracodawcami i współpracownikami czy w ogóle reintegracji społecznej osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem.

Oddziaływanie specjalnych stref ekonomicznych na badane lokalne rynki pracy ocenić więc można jako korzystne, szczególnie w krótkim okresie. W długim okresie nie można wykluczyć zagrożenia, jakie prawdopodobnie stworzą na lokalnych rynkach pracy firmy w nich działające. Chodzi tu o możliwość przejęcia z innych podmiotów pracowników najbardziej aktywnych, o wysokich kompetencjach i właściwym etosie pracy. To z kolei może wpłynąć na ograniczenie zdolności rozwojowych firm nie korzystających z przywilejów strefy, a więc pogłębienie (już wywołanej brakiem przywilejów) ich niekorzystnej sytuacji na rynku.

Specjalne strefy ekonomiczne z reguły korzystnie wpływają również na **poprawę systemu gospodarczego danego obszaru kraju.** W poszczególnych badanych strefach wpływ ten jednak był różny. Oczekuje się – i ma to już miejsce w niektórych strefach – iż podjęty tam proces inwestycyjny będzie stymulował rozwój lokalnego i regionalnego budownictwa oraz usług rynkowych. Wzrost więzi kooperacyjnych powinien również stymulować rozwój dziedzin produkcyjnych, związanych z typami działalności zlokalizowanych w strefie. Zjawiska te – jak dotychczas – wystąpiły w oczekiwanej skali w zasadzie jedynie w strefie mieleckiej, natomiast nieomal w ogóle w strefie suwalskiej. Ta ostatnia jest przykładem tzw. efektu enklawy. Należy jednak zwrócić uwagę, iż okres działania stref jest jeszcze dość krótki i w przyszłości można prawdopodobnie liczyć na zwiększenie przede wszystkim więzi kooperacyjnych z przedsiębiorstwami działającymi w regionach, bo takie deklaracje składano w wielu badanych firmach.

Mimo tej dość pozytywnej oceny wydaje się, iż obecnie polskie specjalne strefy ekonomiczne nie stały się kompleksami o charakterze lokalnych biegunów rozwoju, a zatem nie spełniły stawianych przed nimi oczekiwań.

Drugim kryterium oceny funkcjonowania polskich specjalnych stref ekonomicznych był ich **wpływ na system finansów publicznych** oraz **implikacje dla krajowego rynku pracy.** W tym przypadku ocena jest znacznie trudniejsza, ponieważ konstrukcja systemu przywilejów z tytułu prowadzenia działalności w strefach nie pozwala na ich pełne skwantyfikowanie, zwłaszcza w okresach przyszłych.

Dokonana w rozdziale I analiza strat i zysków dla **systemu finansów publicznych** z tytułu funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w latach 1996–1998 wykazała, iż zasadniczo system ten

nie poniósł w tym czasie strat. Podobne jest zdanie zarządów poszczególnych stref[3]. A zatem hipoteza badawcza stanowiąca, że saldo rachunku zysków i strat systemu finansów publicznych jest ujemne, nie została uwiarygodniona.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż dokonane analizy ilościowe obciążone zostały wieloma nie dającymi się uniknąć nieścisłościami.

Po pierwsze – i najważniejsze – analizy te nie uwzględniają efektu wypierania i efektu substytucji (zmniejszenia wpłat z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych firm i zatrudnionych tam osób oraz podatku VAT z tytułu produkcji przedsiębiorstw wypartych z rynku oraz przeniesionych w całości lub częściowo do obszaru strefy).

Po drugie – dokonane analizy odnoszą się do krótkiego okresu, w którym działalność produkcyjna w strefach z natury rzeczy była stosunkowo mało rozwinięta. W długim okresie – przy zwiększaniu skali produkcji – zakres uzyskiwanych zwolnień i ulg z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych będzie się – z jednej strony – zwiększał, a z drugiej – zmniejszał z powodu planowanego obniżania tych obciążeń. Cały problem polega na tym, iż nie da się precyzyjnie określić wielkości tych zmian.

Można więc powiedzieć, iż decyzje o uzasadnionej konkretnymi potrzebami pomocy publicznej udzielonej inwestorom w strefach podjęte zostały bez dysponowania wiedzą o rzeczywistej skali tej pomocy. W tej sytuacji dokonywanie ocen nie opartych na rzetelnych podstawach byłoby zbyt ryzykowne.

Ostatnią, ale znaczącą kwestią jest **wpływ polskich specjalnych stref ekonomicznych na krajowy rynek pracy.** Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że wzrost aktywności gospodarczej w obszarach stref zbyt często następuje w wyniku przemieszczenia przedsiębiorstw z innych regionów (również z zagranicy, co ma także negatywne skutki – zob. dalsza część opracowania), a nie dzięki tworzeniu nowych podmiotów gospodarczych. W efekcie, mimo iż zatrudnienie w strefach wzrasta, przyrost netto nowych miejsc pracy z tego tytułu w skali krajowego rynku pracy jest niewielki. Wynika to oczywiście m.in. z tego, że głównym celem powołania specjalnych

[3] Zarządy stref uzasadniają, że przynoszą one budżetowi państwa znaczne dochody: W Katowicach wyliczono, że w ciągu 20 lat jest to kwota 20 mld zł. Analiza SSE Euro-Park Mielec wykazuje, że w 1998 roku wartość produkcji sprzedanej firm działających w strefie wynosiła 586 mln zł, od której płacony jest VAT. Podkreśla się przy tym, że w strefach, które działają w regionach dotkniętych bezrobociem, na koszt i ryzyko inwestujących powstają stałe miejsca pracy (*Rzeczpospolita*, 1999).

stref ekonomicznych była aktywizacja gospodarcza wybranych obszarów i zwiększanie zatrudnienia, czyli poprawa sytuacji na lokalnych rynkach pracy.

Pamiętając dodatkowo o zatrudnieniowych skutkach efektu wypierania z rynku przedsiębiorstw, których konkurencyjność na rynku zmniejsza się na skutek braku przywilejów dostępnych firmom działającym w strefach – obecnie nie ma podstaw, by twierdzić, iż tworzenie specjalnych stref ekonomicznych stało się dobrym narzędziem przeciwdziałania bezrobociu w skali kraju.

Natomiast w przyszłości, wraz z ewentualnym rozwojem więzi kooperacyjnych firm działających w strefach z przedsiębiorstwami krajowymi, może pojawić się i utrwalić korzystny wpływ specjalnych stref ekonomicznych na sytuację na krajowym rynku pracy.

4. POLSKIE SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE A INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Porównanie zamierzeń i efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce wymaga uwzględnienia jeszcze jednego kontekstu analizy, jakim jest proces integracji ze strukturami Unii Europejskiej. Polska dziś jest członkiem stowarzyszonym z Unią, a w przyszłości pragnie stać się integralną częścią Wspólnej Europy, a zatem kontekstu tego nie powinno pozostawiać się poza rozważaniami.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest występowanie w wyniku funkcjonowania polskich specjalnych stref ekonomicznych efektu substytucji aktywności gospodarczej i zatrudnienia w innych krajach, w tym zwłaszcza Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności tzw. sektorów wrażliwych, w przypadku których obserwuje się przenoszenie produkcji w miejsca, gdzie obowiązują korzystniejsze reguły gry ekonomicznej, w tym nielimitowana pomoc publiczna, a więc zwłaszcza na obszary specjalnych stref ekonomicznych. Spotyka się to już z negatywnym odbiorem jednej ze stron unijnego rynku pracy, jakim są związki zawodowe, a w przyszłości mogłoby doprowadzić do konfliktów i trudnych do przewidzenia konsekwencji dla procesu akcesji Polski do UE.

Zagadnieniem drugim jest problem kompatybilności rozwiązań zastosowanych w polskich specjalnych strefach ekonomicznych z mniej lub bardziej *explicite* sformułowanymi wymaganiami Unii Europejskiej co do stosowalności instrumentów wspomagania regionów.

Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych nie zakładała żadnych zależności czy podporządkowania rozstrzygnięć prawnych i ich funkcjonowania w Polsce rozwiązaniom przyjętym w prawodawstwie Unii Europejskiej, w tym również Układu Europejskiego, mimo iż uchwalona została po jego wejściu w życie[4]. W rozdziale I omówione zostały główne zastrzeżenia co do reguł funkcjonowania polskich stref, formułowane przez stronę unijną. Generalnie chodzi o zagrożenia, jakie niesie ze sobą przyjęty schemat udzielania pomocy publicznej w ich obszarach dla konkurencji, która jest – jak wiadomo – podstawą działania mechanizmu gospodarki rynkowej. Innymi słowy – przywileje, jakie otrzymali inwestorzy w polskich strefach, oznaczają naruszenie reguł konkurencji obowiązujących w krajach UE. Rzecz w tym, iż ustawodawstwo unijne przewiduje pomoc publiczną, sprzyjającą ożywieniu regionów o niższym poziomie rozwoju lub o wysokim bezrobociu, ale **w innej formie i pod wieloma warunkami**. Podstawowymi formami pomocy publicznej są dotacje dla inwestorów i/lub wspieranie rozwoju infrastruktury w regionach, warunkami zaś – ścisłe jej limitowanie, brak kumulacji różnych form i ograniczenie w sektorach „wrażliwych". Podstawową zaś formą pomocy w polskich specjalnych strefach ekonomicznych są ulgi podatkowe, przy czym trudności z ich wyliczeniem nie pozwalają w oczywisty sposób na limitowanie pomocy publicznej. Ponadto następuje wyraźne kumulowanie różnych jej form, a ustawodawca nie przewidywał w momencie uchwalania ustawy ograniczeń pomocy w sektorach „wrażliwych".

Sprzeczność między przyjętymi w Polsce rozwiązaniami a regulacjami unijnymi nie wynikła jedynie – jak się wydaje – z powodu braku wyobraźni ustawodawcy, ale ma swoje merytoryczne uzasadnienie. Pomoc publiczna w formach preferowanych w UE pochodzi głównie z budżetów państw, wspomagających działalność inwestorów prywatnych i władz regionalnych. Są to zatem środki już wypracowane, które dysponent może skierować, zgodnie z przyjętymi priorytetami. Budżet państwa polskiego, znacznie mniejszy i obciążony licznymi zobowiązaniami, nie dysponuje porównywalnymi środkami. A zatem pomoc publiczna przyjęła formę pożyczki o bliżej nieokreślonej wysokości, którą budżet spłaca przez 20 lat, rezygnując z wpływów w formie całości, a następnie połowy podatku dochodowego. Nie ulega wątpliwości, iż z rachunkowego punktu widzenia taki

[4] Klauzulę o pierwszeństwie reguł UE (po wstąpieniu Polski) przed prawem krajowym zawierają dopiero rozporządzenia o strefach z 1997 r.

system pomocy publicznej jest nieprzejrzysty i ma również wadę w postaci nierównomiernie rozłożonego ryzyka.

Polskie specjalne strefy ekonomiczne są podobne do stref tworzonych w Europie Zachodniej kilkadziesiąt lat temu. Obecnie uważa się, iż strefy nie są najlepszym narzędziem w polityce inwestycyjnej. Pamiętać należy jednak o tym, iż – po pierwsze – w swym obecnym brzmieniu ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych gwarantuje inwestorom, że warunki – przywileje – nie mogą się w ciągu 20 lat zmienić na gorsze[5]. Po drugie – nie można i nie powinno się z dnia na dzień likwidować stref, które już przyciągnęły inwestorów. Osiągnięcie kompromisu jest jednak możliwe. Należy przypuszczać, iż UE nie będzie się domagała natychmiastowej likwidacji wszystkich stref, ale zrezygnowania w nich z niedozwolonych form pomocy publicznej, np. likwidacji ulg eksportowych czy kumulacji pomocy publicznej. Możliwe jest również wprowadzenie korekt w zapisach o pomocy publicznej i przeprowadzenie zmian w taki sposób, że nie ucierpią na tym interesy inwestorów. Można byłoby się tu oprzeć na doświadczeniach innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W Czechach i na Węgrzech tworzone są obszary przemysłowe zgodne z wymaganiami unijnymi. Inwestorzy mogą otrzymać w tych wydzielonych strefach subwencje do 50% kosztów poniesionych na inwestycje czy stworzenie miejsc pracy. Strefy nastawione na przyciągnięcie inwestorów tworzone są w ramach regionalnych programów rozwoju. Szczególne wsparcie przewidziano w nich dla małych i średnich firm. Strefy stają się terenami o wzmożonej aktywności gospodarczej w ramach realizacji programów rozwoju regionalnego, a taką możliwość dopuszcza ustawodawstwo unijne, i wówczas regiony będą mogły wykorzystać fundusze strukturalne przeznaczone właśnie na rozwój regionalny (por. *Rzeczpospolita* 1999, s. 9).

Niezależnie od rozwiązań, jakie zostaną przyjęte w najbliższym czasie, nie należy oczekiwać ilościowego i jakościowego rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Nie powinny i najprawdopodobniej nie będą one w dającej się przewidzieć przyszłości pełnić roli narzędzia przyspieszania rozwoju gospodarczego wybranych (problemowych) obszarów kraju i zwiększania zatrudnienia, czyli poprawy sytuacji na rynku pracy. Funkcję tę powinna przejąć na siebie polityka rozwoju regionów, której jednym z celów powinno być wyrównywanie poziomu życia (dochodów) i szans na rynku

[5] Nowelizację ustawy przewiduje się w 2000 r.

pracy mieszkańców poszczególnych obszarów kraju. Wymaga to powiększenia i odpowiedniego skierowania wydatków publicznych na przemiany strukturalne. Jednym z dość znaczących – jak się wydaje – argumentów powinno być i to, że na finansowanie kosztów tej polityki kierowana może być duża część funduszy strukturalnych UE.

Warto sięgnąć do doświadczeń Unii Europejskiej, gdzie wśród instrumentów polityki rozwoju regionalnego wyróżnia się na ogół cztery podstawowe grupy narzędzi (*Polityka* 1997, s. 66–69):

- **Programowanie rozwoju regionalnego** wkomponowane w strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Zasadnicze miejsce w programach rozwoju regionalnego powinny mieć programy na rzecz aktywizacji gospodarczej i poprawy sytuacji na rynku pracy, wybrane z punktu widzenia ściśle określonych kryteriów danych obszarów kraju.
- **Finansowe wspieranie rozwoju regionalnego** za pomocą instrumentów finansowych służących wsparciu ze strony sektora publicznego lokalizacji i rozwoju podmiotów gospodarczych w regionach problemowych, przede wszystkim za pomocą kredytów oprocentowanych poniżej stopy rynkowej, dotacji kapitałowych, przyspieszonej amortyzacji środków trwałych i subsydiów związanych z tworzeniem miejsc pracy oraz regionalnie zorientowanych narzędzi finansowania pośredniego o charakterze publicznym (funduszy poręczeń kredytowych, kapitału podwyższonego ryzyka – *venture capital*) stosowanych w regionach, gdzie brak jest podaży tego typu kapitału ze strony instytucji prywatnych.
- **Rozwój infrastruktury technicznej i niematerialne instrumenty służące poprawie jakości środowiska biznesowego w regionach problemowych** (wsparcie nie dotyczy konkretnych podmiotów gospodarczych, ale wszystkich firm zlokalizowanych w danym regionie). Priorytety dotyczące tej sfery obejmują dwa podstawowe kierunki: wsparcie dla rozwoju infrastruktury lokalnej (zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa, ochrona środowiska przyrodniczego, urządzenia transportowe i telekomunikacyjne oraz kreowanie stref przemysłowych) i rozwijanie strategicznej infrastruktury technicznej w wymiarze krajowym i europejskim (transeuropejskie sieci infrastrukturalne). Ze względu na zróżnicowanie rozwoju infrastruktury technicznej w Polsce w tej dziedzinie niezbędne jest podejmowanie przedsięwzięć – inwestycji publicznych, traktowanych jako uzupełnienie inwestycji prywatnych w regionach słabo wyposażonych.

- **Niematerialne instrumenty wspierania rozwoju regionalnego**, służące wpływaniu na jakość środowiska biznesowego podejmowane w różnych formach, m.in. udostępniania informacji i usług doradczych, szkolenia i edukacji oraz wspierania badań naukowych i rozwoju technologii. Istnienie bogatej sieci podmiotów, oferujących usługi tego typu, warunkuje przyciągnięcie inwestorów oraz efektywne wykorzystanie potencjału regionu.
  Inspirowanie powstawania i wspomaganie ze środków publicznych jest szczególnie ważne w regionach słabo rozwiniętych, gdzie nie obserwuje się procesu spontanicznego i szybkiego ich rozwoju, jaki występuje w regionach zaawansowanych.

Zastosowane instrumenty powinny być elastycznie dostosowywane do potrzeb poszczególnych regionów, komplementarne względem siebie i mieć cechy synergii. Niezbędne jest monitorowanie ich wpływu na osiąganie założonych celów działań. Z kolei wszystkie podejmowane działania powinny być szeroko upowszechniane, spójne w ramach realizowanych polityk regionalnych i strategii rozwojowych. Zasadą musi stać się łączenie środków różnych instytucji krajowych i zagranicznych, które doprowadzić powinny do efektu synergii, a nie rozproszenia.

Nie sposób nie zauważyć, iż zastosowanie instrumentów polityki rozwoju regionalnego wymaga zaangażowania środków publicznych. A zatem, będąc warunkiem wystarczającym aktywizacji gospodarczej i poprawy sytuacji na rynku pracy obszarów problemowych, wymagają jeszcze spełnienia warunku koniecznego. Tym warunkiem koniecznym jest zaś zapewnienie i utrzymanie **wysokiego tempa wzrostu gospodarczego kraju,** co jest zadaniem realizowanej polityki makroekonomicznej. Z punktu widzenia potrzeb rozwoju regionalnego polityka makroekonomiczna powinna być prowadzona pod kątem zwiększania zdolności przedsiębiorstw krajowych do tworzenia miejsc pracy, przyciągania kapitału zagranicznego, racjonalizacji wydatków budżetowych oraz prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.

BIBLIOGRAFIA

Polityka 1997. *Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa

Rzeczpospolita 1999. „Będzie graniczny termin", *Rzeczpospolita* z 28 maja.



Polska Agencja Rozwoju Regionalnego

Fundacja Skarbu Państwa, powołana przez Rząd RP w 1993 roku w celu wspierania rozwoju regionalnego w Polsce, a w szczególności:

- stymulowania i wspomagania wszelkich inicjatyw gospodarczych, kulturalnych, społecznych czy też organizacyjnych na rzecz rozwoju gospodarczego regionów o słabym stopniu rozwoju gospodarki i infrastruktury, regionów wymagających przekształceń strukturalnych oraz regionów charakteryzujących się wysokim poziomem bezrobocia bądź takim stanem zagrożonych;
- sprzyjania rozwojowi informacji, doradztwa szkoleń oraz myśli rynkowej i technicznej dotyczących założeń, metod i form rozwoju regionalnego;
- tworzenia i uczestniczenia w powstawaniu instytucji finansowych służących rozwojowi regionalnemu;
- wspierania środkami finansowymi i technicznymi organizacji zajmujących się kreowaniem zmian struktury gospodarczej regionów.

Agencja współpracuje z instytucjami państwowymi i organizacjami zajmującymi się rozwojem regionalnym i przeciwdziałaniem bezrobociu w Polsce, do których m.in. należą agencje rozwoju regionalnego. Agencja w sposób zdecentralizowany realizuje programy wsparcia we wskazanych przez rząd dawnych województwach: łódzkim, katowickim, wałbrzyskim, rzeszowskim, suwalskim, olsztyńskim, krośnieńskim, nowosądeckim, piotrkowskim, sieradzkim, łomżyńskim, zamojskim, koszalińskim, elbląskim, opolskim, krakowskim, zielonogórskim.

Agencja realizuje m.in. następujące programy:
- Phare-STRUDER (w zakresie udziałów kapitałowych i poręczeń),
- Phare-RAPID,
- Phare-STRUDER 2,
- Phare-INRED,
- Program pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw przyznanej na odtworzenie majątku produkcyjnego i obrotowego zniszczonego w wyniku powodzi w lipcu 1997 r.,
- „Dialog i Rozwój" dla 33 byłych miast wojewódzkich,
- Polsko-Szwajcarski Program Regionalny – PSPR (zakończony).

Polska Agencja Rozwoju Regionalnego
ul. Żurawia 4 a
00-503 Warszawa
tel. (48-22) 693 54 53, 693 56 53;
fax. (48-22) 693 54 06;
tel. (48-22) 629 28 88, 629 28 89; 627 25 76;
fax. (48-22) 627 22 46;
e-mail: parr@pagi.pl
http://www.bmb.com.pl/parr

ISBN 83-87367-95-8