

Zgodnie z ustawą „Specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniona administracyjnie część terytorium Polski, przeznaczona do prowadzenia działalności gospodarczej na korzystniejszych warunkach”.[ref]Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. 1994 Nr 123 poz. 600 z późn. zm.), art. 1[/ref] Oznacza to – jak czytamy w *Informacji o realizacji ustawy* zamieszczonej na stronie Ministerstwa Gospodarki – iż „przedsiębiorcy realizujący nowe inwestycje mogą korzystać z pomocy regionalnej w formie zwolnienia od podatku dochodowego.”[ref]*Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, Ministerstwo Gospodarki, stan na 31 grudnia 2013 r., s. 4[/ref] Jeśli celem jest „pomoc regionalna”, należy oczekiwać, iż rozmieszczenie stref oraz inne regulacje prawne będą sprzyjały lokalizowaniu działalności w regionach dotkniętych kryzysem społeczno-gospodarczym. Szczególnie pożądane są w tym względzie wszelkie przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym. Te bowiem przyczyniają się do tworzenia tzw. kreatywnej warstwy społecznej, która jest podstawowym czynnikiem rozwoju endogenicznego.

Rozważmy zatem istnienie SSE w świetle powyższych oczekiwań. Dotkniemy wpięrw ogólnego rozmieszczenia stref, a następnie liczby miejsc pracy w poszczególnych lokalizacjach. Wyniki odniesiemy do stopy bezrobocia, która jest jedną z miar zapotrzebowania na „pomoc regionalną”. Uprzedzamy tu spostrzeżenie, iż obecna względnie dobra sytuacja w którymś z regionów może być owocem kilku- czy kilkunastoletniej działalności strefy: w wybranych przypadkach sięgniemy do danych statystycznych sprzed dekady. Ponadto sprawdzimy, jaki jest udział zatrudnienia w SSE w stosunku do całości zatrudnienia w danym ośrodku.

W Polsce działa 14 specjalnych stref ekonomicznych, nazywanych od siedziby podmiotu zarządzającego. Nazwy te są nieco mylące, ponieważ każda strefa ma dużo podstref, a te nierzadko po kilka rejonów inwestycyjnych – w rozmaitych lokalizacjach, często w zupełnie innym regionie. Strefa wałbrzyska działa w 41 gminach. Sąsiednia strefa kamiennogórska posiada podstrefę w Ostrowie Wielkopolskim. Strefa mielecka ma podstrefy nie tylko w Lubartowie i Radzynie Podlaskim – blisko 200 km od Mielca, ale i w odległym o 600 km Szczecinie. „Na dzień 31 grudnia 2012 r. specjalne strefy ekonomiczne obejmowały tereny zlokalizowane w 146 miastach i 210 gminach”[ref]*Informacja...*, s. 5[/ref], czytamy w ministerialnej *Informacji*.

[mc4wp_form id="84"]

Rejony inwestycyjne SSE znajdują się w 36 na 39 miast powyżej 100 tysięcy

mieszkańców. W tym – wbrew założeniom polityki równoważenia rozwoju – także w największych ośrodkach metropolitalnych, odcinających się od reszty kraju poziomem i dynamiką rozwoju. Warszawa posiada podstrefę łódzkiej SSE. Rejon inwestycyjny Wrocław-Kobierzyce liczy 411 ha, co stanowi aż 25% powierzchni całej strefy tarnobrzeskiej, posiadającej ogółem 20 podstref.[ref]Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna (www.tsse.pl/pl/5)[/ref]

Dzięki strefom do końca 2013 roku miejsca pracy powstały bądź zostały utrzymane w 181 powiatach[ref]Obliczenia własne na podst.: *Informacja...*, s. 40-47[/ref] (na 379 powiatów w kraju). Popatrzmy teraz jak ma się wielkość zatrudnienia w poszczególnych SSE do miejscowej stopy bezrobocia. Dla większej porównywalności agregujemy dane dla dużych miast i otaczających je powiatów w obrębie aglomeracji. W miarach bezwzględnych na 1. miejscu znajduje się konurbacja śląsko-dąbrowska, z liczbą 35,3 tys. miejsc pracy, co jest zrozumiałe zważywszy na wielkość i specyfikę tego regionu. Za uzasadnione uznać należy wsparcie dla kolejnych obszarów kryzysowych: powiatu mieleckiego (3. – 12,9 tys.), aglomeracji Łodzi (4. – 12,2 tys.) i Wałbrzycha (5. – 10,4 tys.).[ref]Obliczenia własne na podst.: *Informacja...*, s. 40-47[/ref]

W czołówce znajdują się jednak także ośrodki o zgoła odmiennej sytuacji gospodarczej. Na 2. miejscu w kraju – aglomeracja Wrocławia (17 tys.). Dalej miejsca 6.-7. zajmują aglomeracje Krakowa (8,4 tys.) i Poznania (6,6 tys.).[ref]Obliczenia własne na podst.: *Informacja...*, s. 40-47[/ref] Tymczasem powiaty grodzkie: Katowice, Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław, a także powiaty ziemskie poznański i wrocławski – znajdują się w pierwszej dziesiątce powiatów o najniższej stopie bezrobocia w kraju (2012). Co więcej – sięgając do danych historycznych – stwierdzimy, iż w roku 2004 jedynie we Wrocławiu wskaźnik ten sięgał 12%; w pozostałych powiatach nigdzie nie przekraczał 6%.[ref]Bank Danych Lokalnych GUS[/ref] Zatem w tych przypadkach przez ostatnią dekadę mechanizm SSE wspierał rozwój obszarów i tak już najlepiej rozwiniętych.

Schodząc na niższy szczebel podziału terytorialnego, warto zwrócić uwagę na obecność SSE w gminach podmiejskich największych aglomeracji. Korzystając z położenia sąsiedniego miasta przejmują zeń inwestycje, a nie ponoszą kosztów utrzymania śródmiejskiej infrastruktury. Prowadzi to do nasilenia niekorzystnego zjawiska rozpraszania zabudowy na obszary wiejskie. Gminy takie należą do najbogatszych w kraju: Kobierzyce – pod względem dochodów budżetowych na mieszkańca (2012) – znajdują się na 25. miejscu wśród 2,5 tysiąca gmin, przewyższając sąsiedni Wrocław (33.).[ref]BDL GUS[/ref] A co ciekawe właśnie

Kobierzyce – jako jedna z zaledwie kilku gmin w Polsce – są terenem działania dwu specjalnych stref ekonomicznych (tarnobrzeskiej i wałbrzyskiej). I nie jest to jedyny przypadek „pomocy regionalnej” dla bogatych. W podobnym położeniu są podkrakowskie gminy Niepołomice i Zabierzów („Kraków Business Park”) oraz Swarzędz koło Poznania.[ref]Informacja, s. 6[/ref]

Dla odmiany bez porównania mniejsze wsparcie narzędziem SSE otrzymują duże miasta dotknięte długotrwałym bądź strukturalnym bezrobociem. Poza wymienionym już Wałbrzychem pośród miast powyżej 100 tys. mieszkańców najwyższa stopa bezrobocia (2012) cechuje: Radom (22,6%), Włocławek (20,6%), Bytom (20,0%) i Elbląg (17,1%).[ref]BDL GUS[/ref] We Włocławku w ogóle nie ma strefy, w przeciwieństwie do sąsiednich Bydgoszczy i Torunia, które jako miasta wojewódzkie, bogato wyposażone w infrastrukturę społeczną, skuteczniej przyciągają kapitał ludzki i inwestorów. Bytom posiada rejon inwestycyjny dopiero od końca maja br.[ref]Rząd zaakceptował zmiany granic pięciu specjalnych stref ekonomicznych, „Portal samorządowy”, 20 maja br. (www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/rzad-zaakceptowal-zmiany-granic-pieciu-specjalnych-stref-ekonomicznych,59747.html)[/ref] Za to od dawna strefa katowicka obejmuje Gliwice i Katowice, wyróżniające się bardzo niskim poziomem bezrobocia. Radom z powiatem ziemskim posiada jedynie 1,8 tys. miejsc pracy w SSE, jeszcze niższy wynik notuje Elbląg – 0,5 tys.[ref]Obliczenia własne na podst.: Informacja..., s. 40-47[/ref]

Wykres - Obliczenia własne na podstawie: Informacja..., s. 40-47, BDL GUS



* Wałbrzych – stopa bezrobocia w powiecie

Ogółem spośród 37 powiatów o stopie bezrobocia powyżej 25% jedynie 10 posiada miejsca pracy w strefach. Przy czym w połowie z nich są to minimalne liczby. Powiat szydłowiecki (woj. mazowieckie) – najbardziej „bezrobotny” w Polsce (37,6%) – ma w specjalnej strefie 187 miejsc pracy. W kolejnych trzech powiatach o najwyższej stopie bezrobocia: piskim, braniewskim (woj. warmińsko-mazurskie) i nowodworskim (woj. pomorskie) – zupełnie brak SSE. [ref]Obliczenia własne na podst.: Informacja..., s. 40-47[/ref]

Oczywiście liczby bezwzględne nie mówią wszystkiego o wpływie specjalnych stref na lokalne rynki. Warto popatrzeć, jaki odsetek ogólnej liczby pracujących skupia

SSE. Najwyższy udział w zatrudnieniu ma strefa w powiecie mieleckim – 27,7%. Dalej idą powiaty stalowowolski, tczewski, mławski i kamiennogórski – 15-18%. Wśród dużych miast przoduje aglomeracja Wałbrzycha, gdzie w SSE pracuje 14,2% zatrudnionych, kolejna jest Legnica z powiatem ziemskim – 11,4%. A gdzie lokują się miasta o najwyższej stopie bezrobocia? W Radomiu z powiatem ziemskim udział zatrudnionych w SSE wynosi 2,1%, w Elblągu – 1,6%. Dla porównania podobne miary osiągają aglomeracje Krakowa – 2,2%, i Poznania – 1,9%; znacznie wyżej znajduje się aglomeracja Wrocławia – 5,7%. [ref]Obliczenia własne na podst.: *Informacja...*, s. 40-47, BDL GUS[/ref]

Innym czynnikiem, który powinien sprzyjać celowej lokalizacji inwestycji, jest procedura wydawania pozwoleń na działalność w wyznaczonych już strefach. W ministerialnej *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* czytamy: „Za inwestycje kwalifikujące się do wsparcia instrumentem specjalnych stref ekonomicznych uznaje się inwestycje:

- a) innowacyjne,
- b) realizowane w sektorach priorytetowych,
- c) wspierające rozwój klastrów, parków przemysłowych i technologicznych,
- d) zwiększające stopień uprzemysłowienia regionów słabo uprzemysłowionych,
- e) tworzące określoną liczbę nowych miejsc pracy lub o określonych minimalnych kosztach kwalifikowanych inwestycji – w zależności od stopy bezrobocia w powiecie”. [ref]*Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, Ministerstwo Gospodarki, styczeń 2009 r., s. 3-4[/ref]

Warto zwrócić uwagę, iż powyższe kryteria dzielą się wyraźnie na dwie grupy. Trzy pierwsze (a-c) dotyczą cech wspieranego przedsięwzięcia, dwa ostatnie (d-e) – cech potencjalnej lokalizacji. Przy czym pierwsze celują w inwestycje o silnym oddziaływaniu rozwojowym, a drugie – w regiony o trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Wymóg spełnienia kryteriów z obu grup oznaczałby – tak pożądane – preferencje dla rozwoju działalności innowacyjnej w obszarach kryzysowych.

A jednak takiego wymogu nie ma – wystarczy spełnić jedno kryterium. Jakie są tego skutki z punktu widzenia polityki regionalnej? Światło na to rzuca sam cytowany dokument: „Kryteria określone w punktach I-III spełniają z reguły inwestycje

lokowane w regionach o wyższym poziomie rozwoju, dysponujące dobrą infrastrukturą techniczną i komunikacyjną, zapleczem naukowo-badawczym i wykwalifikowaną kadrą.”[ref]*Koncepcja...*, s. 19[/ref] Brak kryterium promującego – w każdym przypadku – lokalizację w obszarach kryzysowych oznacza faktyczną preferencję dla regionów lepiej rozwiniętych. Zatem mechanizm ten nie tylko nie działa zgodnie z założeniami polityki równoważenia rozwoju; działa w przeciwnym kierunku.

Wprawdzie kryteria IV-V rzeczywiście zachęcają do wyboru regionów słabiej rozwiniętych, dotyczy to jednak przedsięwzięć „z niższej półki”, o mniejszym oddziaływaniu rozwojowym. Skutki są łatwe do przewidzenia. Koncentracja przemysłów innowacyjnych w nielicznych ośrodkach pogłębia się również wskutek działania specjalnych stref ekonomicznych. W przywoływanym już sprawozdaniu rządowym czytamy: „Producenci komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych (dział 26) byli licznie reprezentowani w strefie tarnobrzeskiej, m.in. dzięki LG Display Poland, Heesung Electronics, LG Electronics Wrocław i LG Innotek Poland.”[ref]*Informacja*, s. 24[/ref] Przy czym wszystkie wymienione podmioty umiejscowione są w podstrefie Wrocław-Kobierzyce.[ref]*Tarnobrzeska SSE* (www.tsse.pl/pl/5)[/ref]

Podstawowa bariera rozwoju regionów: niska innowacyjność gospodarki, niedobór kreatywnej warstwy społecznej – utrzymuje się mimo powszechnej dostępności terenów inwestycyjnych w SSE. Albo raczej: wskutek ich powszechnej dostępności. Autorzy ministerialnej *Koncepcji rozwoju* przyznają: „w granicach specjalnych stref ekonomicznych znajdują się takie tereny, które od dłuższego czasu nie cieszą się zainteresowaniem inwestorów.”[ref]*Koncepcja...*, s. 25[/ref]

Polityka regionalna polega na udzielaniu szczególnego wsparcia wybranym obszarom. Żeby była skuteczna, musi jednocześnie oznaczać brak takiej samej propozycji dla pozostałych. Wsparcie dla wszystkich to wsparcie dla nikogo. Albo gorzej: to wsparcie dla tych, którzy go najmniej potrzebują.