

Przemysław Siudak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Legnicy

WPŁYW PIERWOTNYCH PROCEDUR TWORZENIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE NA EFEKTY FUNKCJONOWANIA TYCH STREF

1. Wstęp

Specjalne strefy ekonomiczne (sse) funkcjonujące na terenie Polski przyciągnęły na swój obszar inwestycje o wartości prawie 30 mld zł, co pozwoliło utworzyć tam ponad 120 tys. nowych miejsc pracy.

Początkowe efekty funkcjonowania sse nie wskazywały wcale na możliwość tak dynamicznego ich rozwoju, który trwa do chwili obecnej. Na pierwotny kształt funkcjonujących wówczas stref niewątpliwie największy wpływ miały przyjęte procedury ich tworzenia.

2. Podstawy prawne tworzenia sse w Polsce

W porównaniu z innymi krajami postkomunistycznymi w Polsce stosunkowo późno zaczęto organizować specjalne strefy ekonomiczne. Było to możliwe po uchwaleniu przez Sejm Ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych¹, poprzedzonym kilkoma latami dyskusji wśród ekspertów, głównie z SGH w Warszawie, i prawie trzyletnim postępowaniem legislacyjnym. Według tej ustawy, powołanie specjalnej strefy ekonomicznej ma służyć przyspieszeniu rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, szczególnie przez osiągnięcie jednego z następujących celów:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej,
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej,

¹ DzU nr 123, poz. 600.

- rozwój eksportu,
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zagospodarowanie niewykorzystanych 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 [Bazydło, Smętkowski 2000, s. 35].

Z przepisów ustawy wynika ponadto, że inicjatywa animowania działań na rzecz powołania nowych stref leży w rękach Ministra Gospodarki, w praktyce jednak, poza nielicznymi wyjątkami (jak np. strefy mielecka i katowicka – o czym dalej), tworzenie stref było efektem „oddolnej” aktywności samorządów lokalnych, posłów oraz wojewodów. Przewidując taki przebieg wydarzeń, ustawa umożliwia wykonanie wniosku o powołanie strefy przez właściwego wojewodę. Efektem takiego uregulowania jest możliwość przeniesienia inicjatywy z rąk Ministra Gospodarki na rzecz lokalnych lobby gospodarczych i regionalnych. Powoływanie stref na wniosek władzy lokalnej rodzi inną wątpliwość. Można bowiem domniemywać, że władze lokalne zawsze, bez analizy ogólnego rozwoju kraju, będą – co jest ich statutowym zadaniem – promowały swój region [Ambroziak 2003, s. 19]. Równocześnie jednak analiza atrakcyjności inwestycyjnej polskich miast przeprowadzona przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w 1999 r. wskazywała na brak związku między istnieniem sse i wysoką oceną danego ośrodka [Łazarowicz 1999, s. 35].

Z kolei ocena poglądu, iż inicjatorami procesu powstawania specjalnych stref ekonomicznych byli wojewodowie oraz władze samorządowe zawarta w raporcie Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, jest inna. Autorzy tego raportu – powołując się na wyjaśnienia uzyskane w Ministerstwie Gospodarki – piszą w nim, że przyjęte rozwiązanie było słuszne, bowiem: „funkcjonowanie stref zależy przede wszystkim od aktywności i zaangażowania władz i organizacji regionalnych” [Informacja o wynikach kontroli... 1999, s. 20].

Zbliżone stanowisko prezentują także autorzy opracowania *Koncepcja współdziałania strategicznego specjalnej strefy ekonomicznej i lokalnych instytucji jej otoczenia społeczno-gospodarczego*, co znajduje wyraz w poglądzie, że „jednym z podstawowych warunków osiągnięcia zamierzonego rozwoju strefy oraz wykorzystania jej jako mocnego impulsu restrukturyzacyjnego i rozwojowego jest współdziałanie strategiczne strefy (podmiotu nią zarządzającego) z gminą rozumianą [...] jako jej najbliższe otoczenie społeczno-gospodarcze” [Kozarowicz, Panasiewicz,

Sztando 1998, s. 32]. W innym miejscu przekonanie to zostaje jeszcze bardziej uwypuklone, bowiem, jak piszą autorzy: „Specjalna strefa ekonomiczna jest szczególnego typu <produktem>, którego istota zależy od otoczenia. Przy wyborze strefy dogodnej do zainwestowania inwestorzy uwzględniają takie czynniki lokalizacyjne, jak np.: infrastruktura społeczna, nasycenie otoczenia instytucjami wspierającymi biznes, stan miejscowej gospodarki, lokalizacja geograficzna strefy, infrastruktura techniczna, zasoby siły roboczej, zakres przedmiotowy ofert sse, sprawność realizacji procedur w strefie, warunki progowe wejścia do strefy oraz ulgi podatkowe. **Poziom atrakcyjności istotnej części tych czynników jest w znacznym stopniu zdeterminowany przez stan i działanie podmiotów układu lokalnego funkcjonujących w otoczeniu strefy**” [Kozarowicz, Panasiewicz, Sztando 1998, s. 33].

3. Pierwotna praktyka postępowania w zakresie powoływania sse

O ile Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych tworzy ramy prawne obejmujące zasady i tryb ustanawiania tych stref, sposób zarządzania nimi oraz szczególne zasady i warunki prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, o tyle brak w niej kryteriów społeczno-gospodarczych, jakie muszą spełniać obszary, by powołano w nich strefę. Dotyczy to głównie poziomu bezrobocia, recesji głównych dziedzin gospodarki obszaru, poziomu PKB na mieszkańca regionu itp.² Stąd też praktyka postępowania w zakresie powoływania sse określona została w dwóch dokumentach o charakterze programowym. Są nimi:

- Założenia ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych w latach 1996-1997³;
- Funkcjonowanie i tworzenie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Założenia⁴.

Minister Przemysłu i Handlu, a następnie Minister Gospodarki występowali do Rady Ministrów z wnioskami o ustanowienie stref tylko w tych regionach, w których władze lokalne zgłosiły taką inicjatywę. Rozpatrzenie zaś wniosku uzależnione było od dwóch warunków. Pierwszy z nich dotyczył spełnienia jednego z następujących kryteriów:

² Nasuwa się zatem wniosek, że polskie wewnętrzne ustawodawstwo jest daleko bardziej ogólne niż porozumienia międzynarodowe, jakie Polska w tej sprawie podpisała ze Światową Organizacją Handlu (WTO) oraz Unią Europejską. Wskazuje to na rażący brak koordynacji działań poszczególnych resortów oraz na wagę jaką władze polskie skłonne były przywiązywać do regulacji międzynarodowych. Brak choćby próby nawiązania do tych ustaleń oraz *nomen omen* upolitycznienie procesu powoływania strefy rodzić mogło, przynajmniej w pierwszych latach funkcjonowania, poważne wątpliwości co do pełnej skuteczności realizacji tego instrumentu polityki regionalnej w Polsce.

³ „Założenia...” zostały przyjęte kierunkowo przez KERM protokołem ustaleń nr 51/95 w dniu 13 listopada 1995 r.

⁴ „Funkcjonowanie...” zostało rekomendowane przez KERM dnia 14 lipca 1997 r. oraz Komitet Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. i zaakceptowane przez Radę Ministrów protokołem nr 37/97 w dniu 2 września 1997 r.

• potrzeb restrukturyzacyjnych regionu, gdzie podejmowanie i rozwój nowych rodzajów działalności produkcyjnej otwierało możliwości przepływu zatrudnienia z sektorów wymagających głębokiej restrukturyzacji,

• złagodzenia regionalnych dysproporcji rozwojowych oraz perspektywy ukształtowania bazy (przyczółków) dla ekspansji w kierunku wschodnim,

• perspektywy funkcjonowania sse jako ośrodka dyfuzji wysokiej techniki (wysokie kwalifikacje kadr, doświadczenie i potencjał dla produkcji komponentów i urządzeń technologicznych, zaplecze badawcze i rozwojowe).

Drugim warunkiem było opracowanie wniosku inicjującego w zakresie stopnia przygotowania regionu do uruchomienia strefy. Ocenie podlegały przede wszystkim stan prawny gruntów, niezbędne nakłady na infrastrukturę i źródła finansowania tych nakładów.

W przypadku spełnienia jednego z trzech kryteriów wymienionych w warunku pierwszym oraz chociażby w części warunku odnośnie do wniosku inicjującego w trybie roboczym pracownicy ministerstwa wraz z autorami inicjatyw opracowywali wnioski w postaci założeń do planu rozwoju strefy, wymaganych ustawą o sse [*Informacja o wynikach kontroli...* 1999, s. 20].

Na podstawie wniosków b. Minister Przemysłu i Handlu i Minister Gospodarki w latach 1995-1997 wystąpili do Rady Ministrów o ustanowienie 17 specjalnych stref ekonomicznych. Były nimi kolejno:

W roku 1995:

- | | |
|--|--------------|
| 1. Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec | (5 września) |
|--|--------------|

W roku 1996:

- | | |
|---|--------------|
| 1. Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna | (18 czerwca) |
| 2. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna | (25 czerwca) |

W roku 1997:

- | | |
|---|-------------------|
| 1. Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna | (15 kwietnia) |
| 2. Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna | (15 kwietnia) |
| 3. Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park | (15 kwietnia) |
| 4. Częstochowska Specjalna Strefa Ekonomiczna | (9 września) |
| 5. Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości | (9 września) |
| 6. Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna | (9 września) |
| 7. Słupska Specjalna Strefa Ekonomiczna | (9 września) |
| 8. Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” | (9 września) |
| 9. Tarnobrzaska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan | (9 września) |
| 10. Specjalna Strefa Ekonomiczna „Tczew” | (9 września) |
| 11. Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna | (9 września) |
| 12. Specjalna Strefa Ekonomiczna ”Żarnowiec” | (9 września) |
| 13. Mazowiecka Specjalna Strefa Ekonomiczna ”Technopark-Modlin” | (14 października) |
| 14. Specjalna Strefa Ekonomiczna ”Krakowski Park Technologiczny” | (14 października) |

Powyższe zestawienie może wskazywać, że okresem przełomowym, jeśli chodzi o wzrost dynamiki powstawania sse, był rok 1997 i to on wyznacza dwa etapy tworzenia tych stref. Nie należy zapominać jednak, że trzy pierwsze strefy powołane w roku 1997 (legnicka, łódzka, wałbrzyska) oraz te powołane w latach wcześniejszych tworzone jeszcze na podstawie „Założenia...” z listopada 1995 r., wszystkie zaś powołane później – opierając się na „Funkcjonowanie...” z września 1997 r. Etapy tworzenia sse zostały więc wyznaczone przez dokumenty programowe, czego odbiciem było przyspieszenie procesu powoływania stref w okresie wrzesień-październik 1997 r., kiedy to na wniosek Ministra Gospodarki, Rada Ministrów utworzyła ich 11 (w tym 2 – mazowiecką i krakowską – zwane także technoparkami).

4. Ocena przyjętych rozwiązań

Typowe dla pierwszego okresu powstawania stref było to, że podejmowane w tym zakresie działania miały wymiar ogólnogospodarczy, co znajdowało odzwierciedlenie w uzasadnieniu powołania każdej ze stref:

- 5 z 6 pierwszych sse (z wyjątkiem strefy suwalskiej) służyło bezpośrednio aktywizacji ekonomicznej i społecznej regionów zagrożonych recesją bądź zdominowanych przez sektory przemysłu wymagające głębokiej restrukturyzacji (katowicka sse i wałbrzyska sse: restrukturyzacja przemysłu wydobywczego węgla kamiennego i związanego z nim przemysłu ciężkiego; legnicka sse: dywersyfikacja struktury gospodarczej regionu – wygaszanie monokultury związanej z wydobywaniem i przetwórstwem miedzi; łódzka sse: restrukturyzacja przemysłu lekkiego; mielecka sse: restrukturyzacja Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Mielec);

- utworzenie strefy katowickiej było rezultatem zapisów Kontraktu regionalnego dla województwa katowickiego podpisanego 5 października 1995 r.;

- uzasadnieniem powołania 4 z 6 pierwszych stref były założenia polityki przemysłowej przyjęte przez Radę Ministrów 14 września 1993 r., które w aspekcie regionalnym zakładały wykorzystanie sse jako instrumentu polityki gospodarczej w procesie restrukturyzacji okręgów katowickiego, wałbrzyskiego, łódzkiego i mieleckiego.

W okresie drugim, praktycznie jedynym uzasadnieniem ustanowienia 11 stref, z wyjątkiem dwóch technoparków, było dążenie do redukcji lokalnego bezrobocia strukturalnego. Stało to w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażonym w „Założeniach...” przez b. Ministra Przemysłu i Handlu, który twierdził m.in., że „...zmniejszenie bezrobocia strukturalnego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, który to cel jest często jedynym celem podejmowania tworzenia sse, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia do utworzenia sse, gdyż szanse powodzenia takiej strefy są znikome...”. Ponadto z protokołu KERM przyjmującego „Założenia...” wynikało, że liczba ustanawianych stref powinna być ograniczona do 3-4 rocznie. W samych zaś założeniach wskazano także na potencjalne niebezpieczeństwo urucho-

mienia w krótkim okresie zbyt wielu sse, stwierdzając, iż „...tworzenie nowych stref powinno następować dopiero wtedy, gdy wcześniejsze okrzepną lub wykażą zdecydowaną niesprawność...”.

Na powyższe argumenty powoływała się także Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (sse) na terenie Polski, krytykując liberalizację warunków powoływania sse w drugim etapie. Izba, formułując zarzuty, zestawiała niekorzystną – jej zdaniem – praktykę z ogólnogospodarczym celem zawartym w art. 3 ustawy o sse, zakładającym przyspieszenie rozwoju gospodarczego części kraju, oraz z zadaniami Ministra Gospodarki, jakie na niego nakłada ustawa o urzędzie Ministra Gospodarki⁵, do których należy m.in. inicjowanie polityki państwa pod względem gospodarczego rozwoju kraju, jej realizacja oraz zapewnienie koordynacji działań w tym zakresie, a szczególnie przygotowanie i przedstawianie Radzie Ministrów krótko- i średnioterminowych programów gospodarczych o charakterze ogólnym, sektorowym i regionalnym [*Informacja o wynikach kontroli...* 1999, s. 23].

W ocenie NIK: „wskazane obowiązki w drugim okresie tworzenia stref nie były w pełni realizowane. Ponadto [...] w pierwszym okresie tworzenia stref, poza przesłankami ogólnogospodarczymi określonymi w art. 3 ustawy o sse, zachowana została także większa dbałość o przestrzeganie zasad rachunku ekonomicznego” [*Informacja o wynikach kontroli...* 1999, s. 23].

Nowa koncepcja powoływania sse zaprezentowana przez Ministra Gospodarki w „Funkcjonowaniu...”, przyjęta przez KERM i zaakceptowana przez Radę Ministrów, została krytycznie oceniona pod względem celowości m.in. dlatego, że nie zachowywała spójności z działaniami podejmowanymi w tym zakresie przez b. Ministra Przemysłu i Handlu. 12 inicjatywom regionalnym dotyczącym propozycji lokalizacyjnych przedstawionym w „Funkcjonowaniu...” zarzucono brak przeprowadzenia ich hierarchizacji oraz harmonogramu ich uruchamiania równocześnie wskazując, że minister w miejsce licznie tworzonych nowych sse nie wykorzystał alternatywnej możliwości aktywizacji wybranych regionów wynikającej z zastosowania przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (DzU nr 14, poz. 63 ze zm.)⁶. Możliwość ta została wskazana wprost w aneksie do „Założeń...”.

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (DzU nr 106, poz. 190 ze zm.).

⁶ Niezależnie od ostatniego zarzutu należy podkreślić, że zwolnienia i preferencje podatkowe z tytułu inwestycji stosowane w gminach zagrożonych strukturalnym bezrobociem nie przyniosły oczekiwanych skutków, bowiem: „okazały się [...] niewystarczające do zrekompensowania niskiej atrakcyjności gospodarczej obszarów, charakteryzujących się często brakiem odpowiedniej infrastruktury i wykwalifikowanych kadr”. Korzystanie zaś z ulg podatkowych z tego tytułu przez 400 gmin, w tym 5 miast wojewódzkich, które znalazły się na obowiązującej w 1995 i 1996 r. liście gmin zagrożonych strukturalnym bezrobociem, było raczej skromne, bowiem w 1995 r. z tytułu ulg inwestycyjnych oraz

Powiększenie liczby stref z 6 do 17 doprowadziło również do konkurencji między nimi (większość z nich koncentrowała się na trzech obszarach Polski: środkowo-południowej (6 stref), północnej (5 stref) oraz południowo-zachodniej (3 strefy). Szczególnie dotyczy to np. strefy żarnowieckiej i sąsiadujących z nią stref słupskiej i tczewskiej; strefy suwalskiej i warmińsko-mazurskiej; strefy mieleckiej w odniesieniu do strefy tarnobrzesckiej i starachowickiej; strefy katowickiej i częstochowskiej, a także strefy legnickiej, kamiennogórskiej i wałbrzyskiej) [*Informacja o wynikach kontroli...* 1999, s. 23].

Konkurencję „geograficzną” między strefami pogłębiło jeszcze zróżnicowanie warunków działalności w poszczególnych strefach, określone indywidualnie w rozporządzeniu Rady Ministrów ustanawiającym daną sse⁷ oraz nadanie strefom rozproszonego charakteru, co pierwotnie zaskutkowało utworzeniem łącznie 39 podstref. Stan taki utrzymał się jedynie do 2000 r., kiedy to zarządzający sse celem sprostania oczekiwaniom lokalizacyjnym inwestorów oraz w celu lepszego zagospodarowania posiadanych terenów rozpoczęli intensywny proces ich rozpraszania, tworząc każdego roku kolejne podstrefy. Na koniec 2005 r. było już ich 134.

Tabela 1. Przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenie strefy na podstawie zezwoleń

Strefa	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004
Kamiennogórska	7	12	15	13
Katowicka	40	55	62	66
Kostrzyńsko-Słubicka	9	10	14	16
Krakowska	4	6	7	8
Legnicka	10	13	15	20
Łódzka	18	19	19	25
Mielecka	49	52	54	58
Pomorska	14	17	23	23
Słupska	12	16	15	14
Starachowicka	221	24	26	28
Suwalska	48	52	54	52
Tarnobrzescza	30	41	49	57
Wałbrzyska	19	20	22	30
Warmińsko-Mazurska	12	15	17	19
Razem	293	352	392	429

Źródło: [Raport Ministerstwa Gospodarki].

ulg z tytułu przyspieszonej amortyzacji środków trwałych i praw niematerialnych stosowanych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym nie wpłynęło do budżetu 32,8 mln, natomiast w 1996 r. już tylko 23,6 mln zł [Mokrzyć 1998, s. 24-25].

⁷ W praktyce zróżnicowanie to zależne było od zainwestowania od 350 tys. ecu do 2 mln ecu lub zatrudnienia od 40 do 100 osób.

Pomijając późniejszy proces mnożenia się podstref, należy zauważyć, że utworzenie pierwotnie tak znacznej liczby stref spowodowało również „rozrzucenie” i tak nielicznych inwestorów w początkowym okresie funkcjonowania stref i utrudniło kierowanie ich zainteresowań na tereny szczególnie ważne z punktu widzenia polskiej gospodarki. Obrazuje to tab. 1.

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne (narastająco) poniesione w sse (mln PLN)

Strefa	31.12. 2001	31.12 2002	31.12. 2003	31.12. 2004	31.12. 2005	30.06 2006	Dynamika 2004/2005 (w %)	Dynamika 2005/2006 (w %)
Kamienogór- ska	17,8	39,3	84,0	318,8	606,0	813,1	190,1	134,1
Katowicka	3406,1	5 648,2	6 113,1	6 631,9	7 713,9	8 700	116,3	112,8
Kostrzyńsko- -Ślubicka	392,8	424,5	622,8	784,3	1 039,3	1 216	132,5	117
Krakowska	158,4	233,0	311,0	395,4	463,1	463,1	117,1	100
Legnicka	1157,5	1 658,2	2 011,6	2 346,5	2 780,5	2 871	118,5	103
Łódzka	576,0	637,7	740,5	1 191,7	2 061,8	3 000	173,0	145,5
Mielecka	1779,1	1 978,4	2 093,8	2 240,5	2 363,2	2 500	105,5	105,8
Pomorska	396,2	546,4	666,4	1 126,5	1 428,8	1 517	126,8	106,2
Słupska	33,6	73,1	81,7	108,1	135,6	408,9	125,5	300,9
Starachowicka	82,1	114,2	152,8	292,0	372,5	481,9	127,6	129,4
Suwałska	289,0	325,0	355,5	399,9	478,1	553,7	119,6	115,8
Tarnobrzaska	276,5	353,6	499,0	708,3	1 070,5	1 287	151,1	120,2
Wałbrzyska	675,9	987,9	1 434,0	3 263,3	4 596,5	4 992	140,9	108,6
Warmińsko- -Mazurska	45,8	66,8	102,7	120,0	597,2	1 000	497,7	167,4
Razem	9 286,8	13 086,3	15 268,9	19 927,2	25 707,0	29 803,7	129,0	115,9

Źródło: Raport Ministerstwa Gospodarki; [Moja firma... 2006].

Pochodną liczby inwestorów w strefach były zarówno poniesione na ich terenie nakłady inwestycyjne, jak i liczby utworzonych tam miejsc pracy zestawione w tab. 2 i 3.

Warte podkreślenia jest, że zdecydowany wzrost nakładów inwestycyjnych w 2004 r. był nie tylko wynikiem wejścia Polski do UE, ale też skutkiem realizacji warunku inwestycyjnego upływającego właśnie z końcem 2004 r. w znacznej liczbie zezwoleń wydanych w latach 2000-2002.

Tabela 3. Liczba miejsc pracy (narastająco) w sse

Strefa	31.12. 2001	31.12. 2002	31.12. 2003	31.12. 2004	31.12. 2005	30.06. 2006	Dynamika 2004/2005 (w %)	Dynamika 2005/2006 (w %)
Kamienogórska	365	633	1 414	1 932	2 329	2 780	120,7	119,4
Katowicka	10 514	12 501	15 432	17 374	21 690	24 000	124,8	110,7
Kostrzyńsko- -Ślubicka	588	623	1 214	1 753	7 241	8 573	413,1	118,4
Krakowska	545	604	900	1 307	3 823	4 000	258,5	104,6
Legnicka	2 205	3 087	4 451	5 688	5 385	7 319	111,2	136,0
Łódzka	1 570	1 841	2 425	3 061	5 380	9 200	175,8	171,0
Mielecka	8 544	9 713	10 375	11 588	11 003	11 000	120,0	100
Pomorska	3 751	4 130	4 841	8 210	10 152	10 452	122,4	103
Ślupska	494	829	937	973	1 541	1 838	158,4	119,2
Starachowicka	1 115	1 402	1 783	2 290	4 830	5 325	210,9	110,2
Suwalska	2 306	2 695	3 053	3 235	3 739	3 947	115,6	105,6
Tarnobrzeska	5 497	6 069	6 755	7 769	10 306	11 369	132,7	110,3
Wałbrzyska	4 354	6 098	7 040	10 786	18 789	20 699	174,2	110,2
Warmińsko- -Mazurska	448	583	1 484	1 604	5 960	6 800	371,6	114,0
Razem	42 296	50 799	62 104	77 570	112 168	127 302	150,5	113,5

Źródło: Raport Ministerstwa Gospodarki; [Moja firma... 2006].

Odrębnym problemem było z kolei zagrożenie konkurencyjne powstałe wskutek szybko narastającej liczby stref i przedsiębiorców tam inwestujących, korzystających z ulg i zwolnień, w stosunku do przedsiębiorców funkcjonujących poza obszarem stref na warunkach ogólnych. Środkiem, który miał zapobiegać temu zjawisku, miało być polecenie Ministra Gospodarki skierowane do wszystkich spółek zarządzających sse o konsultowanie z nim ofert potencjalnych inwestorów ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie, których wartość docelowa przekraczała 10 mln ecu⁸. Utrudnienie to jednak – jak zauważa M. Łazarowicz, powołując się na opinie urzędników – jest chętnie omijane przez zabiegających o sukcesy własnych stref ich zarządców, którzy zanizają wartość planowanych inwestycji [Łazarowicz 1999, s. 36].

5. Podsumowanie

Podnoszony problem: czy inicjatywa w zakresie kreowania specjalnych stref ekonomicznych powinna należeć do władz lokalnych, czego pośrednim skutkiem było to, że strefy te w większości przypadków służyły jedynie do rozwiązywania problemów lokalnych, czy może do Ministra Gospodarki, który, jak niestety pokazała praktyka, nie zawsze kierował się w swoich działaniach – szczególnie w okresie

⁸ Polecenie to zawarte było w piśmie znak: IG-III/EB/3080/98 z dnia 25 maja 1998 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to działanie celowe – podjęte zostało jednak zbyt późno [Informacja o wynikach kontroli... 1999, s. 23].

tworzenia drugiej grupy stref – intencją osiągnięcia celu ogólnogospodarczego wyrażonego w art. 3 ustawy o sse, tj. przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, stracił przejściowo na znaczeniu w okresie obowiązywania przepisów nowelizacji ustawy o sse z 16 listopada 2000 r. (DzU 2003, nr 188, poz. 1840). Przepisy te zabraniały powiększania dotychczasowego obszaru stref i tym samym praktycznie uniemożliwiały tworzenie kolejnych specjalnych stref ekonomicznych⁹.

Ostatnia nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 23 czerwca 2006 r. (DzU 2006, nr 141, poz. 997), dopuszczająca możliwość powiększenia łącznego obszaru stref z dotychczasowych 7796 ha do 12 000 ha, czyli o jedną trzecią powoduje, że problem odżywa ponownie. Dochodzi do tego upominanie się o strefy przez regiony z trzech województw, w których do tej pory nie funkcjonuje żadna z nich oraz dominująca obecnie praktyka tworzenia podstref nawet na obrzeżach dużych miast, jak Łódź, Wrocław czy Warszawa. Powyższe wskazuje – niezależnie od deklaracji Ministerstwa Gospodarki o braku konieczności uruchamiania dla tych stref nowych spółek zarządzających – na odejście od realizacji za pomocą sse priorytetowego dotąd zadania polityki regionalnej, którym było niwelowanie różnic w poziomach rozwoju poszczególnych regionów, na rzecz dalszego wzmacniania za pomocą stref i tak dostatecznie silnych, tradycyjnych regionalnych centrów rozwoju.

Literatura

- Ambroziak A., *Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (I)*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 2.
- Bazydło A., Smętkowski M., *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] *Polskie specjalne strefy ekonomiczne: zamierzenia i efekty*, red. E. Kryńska, Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 2000.
- Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (sse) na terenie Polski*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej, Warszawa, lipiec 1999.
- Kozarowicz H., Panasiewicz Z., Sztando A., *Koncepcja współdziałania strategicznego specjalnej strefy ekonomicznej i lokalnych instytucji jej otoczenia społeczno-gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7/8.
- Kryńska E. (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne: zamierzenia i efekty*, Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 2000.
- Łazarowicz M., *Niespecjalnie ekonomiczne*, „Businessman Magazine”, listopad 1999.
- Moja firma w Europie* nr 3, „Gazeta Prawna”, dodatek, 30 października 2006.
- Mokrzyk M., *Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1998, nr 8-9.

⁹ Jednocześnie jednak przepisy te dopuszczały możliwość zarówno znoszenia stref przed upływem okresu, na jaki ustanowiono daną strefę, zmieniania obszaru poszczególnych stref, jak i ich łączenia.

THE INFLUENCE OF PRIMARY PROCEDURES CONCERNING CONSTITUTING SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND ON THE EFFECTS OF THEIR FUNCTIONING

Summary

The article concentrates on discussing the discord, which arose between the procedure of constituting special economic zones expressed in *The assumptions of constituting special economic zones in 1996-1997 – the document on programme character and the dominating practice, supported by another programme document – The functioning and constituting special economic zones in Poland. Assumptions on the effects of functioning these zones in Poland*. The author also presents the positioning of the reasons for establishing each of the zones with reference to the directives included in the documents mentioned above.

The article also discusses general regulations of the bill from the 20th of October 1994 on special economic zones, concerning constituting such zones and the resulting threats in the form of the possibility of losing the initiative by the Minister of Economy as for creating special economic zones in favour of local economic and regional lobbies. The reasons as well as the effects of dispersing special economic zones were pinpointed.