

Adam A. Ambroziak

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

International Journal of Management and Economics 24, 111-141

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Adam A. Ambroziak

Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Wstęp

Na efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w Polsce miało wpływ wiele czynników, począwszy od czysto ekonomicznych, związanych z koniunkturą, a więc w dużym stopniu niezależnych od władz polskich, po zmiany w przepisach dotyczących udzielania pomocy publicznej wynikające z integracji z Unią Europejską. Ulgi podatkowe, udzielane na obszarach stref w toku dostosowań i negocjacji akcesyjnych Polski z UE, zostały uznane za krajową pomoc regionalną niezgodną z prawem wspólnotowym. Od 1 stycznia 2001 r. zaczęła obowiązywać znowelizowana ustawa o SSE, dostosowująca mechanizm udzielania wsparcia przedsiębiorcom do wymogów prawa wspólnotowego, oraz ustawa o warunkach dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce, stanowiąca podstawę prawną do zbierania przez dawców informacji o udzielonym wsparciu oraz jego efektach. Te istotne zmiany prawne spowodowały, że w zasadzie dopiero od tego momentu można badać rozwój specjalnych stref ekonomicznych. Wcześniejsze dane wskazują niską dynamikę rozwoju SSE (choć w samym 2000 r. zauważane jest znaczące zainteresowanie strefami wśród przedsiębiorców, wyrażające się dużą liczbą wydanych zezwoleń strefowych), wynikającą przede wszystkim z powstrzymywania się przez przedsiębiorców od inwestowania w związku z oczekiwaniem na ostateczne rozwiązania negocjacyjne.

Celem poniższej analizy jest wykazanie, że specjalne strefy ekonomiczne, mimo wysokiego stopnia fragmentaryzacji¹ oraz wielu przypadków nietrafionych inwestycji czy nieuzasadnionych względami ekonomiczno-społecznymi lokalizacji przyczyniają się do ograniczenia bezrobocia lokalnego.

Przyjmując, że większość stref utworzono w Polsce w regionach o trwałym, strukturalnym bezrobociu, przyciąganie inwestorów do enklaw prawno-organizacyjnych miało stać się główną siłą sprawczą ożywienia regionów. Z tego punktu widzenia wielkość zatrudnienia w strefach jest jedną z podstawowych, oprócz wielkości inwestycji, miarą sukcesu gospodarczego stref².

W badaniu tym nie wzięto pod uwagę takich czynników jak ogólna koniunktura w gospodarce Polski, która z pewnością miała wpływ na efekty SSE, jednakże trudno

oddzielić rezultaty działania przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych od skutków ogólnego rozwoju gospodarczego Polski.

W analizowaniu efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce wykorzystano zdezagregowane dane Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Do analiz statystycznych wykorzystano szczegółowe dane o warunkach zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE, stopniu ich faktycznej realizacji oraz pomocy publicznej udzielonej poszczególnym przedsiębiorcom na mocy ustawy o SSE. Ze zbioru danych wyeliminowano tych przedsiębiorców, którzy zaprzestali działalności gospodarczej w SSE według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. Są oni co prawda ujmowani w zbiorczych zestawieniach Ministerstwa Gospodarki, ale ze względu na zaniechanie działalności gospodarczej lub cofnięcie im zezwolenia strefowego, uwzględnianie ich w zestawieniach statystycznych zniekształciłoby prawdziwy obraz efektów funkcjonowania SSE. Ponadto, oceniając wpływ funkcjonowania SSE na rynek pracy, wykorzystano dane elektronicznej bazy danych regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego na poziomie dezagregacji NTS 5, a więc gmin, na których terenie zlokalizowano podstrefy specjalnej strefy ekonomicznej.

W celu zweryfikowania wniosków postawionych na podstawie dostępnych danych statystycznych, przeprowadzono badanie ankietowe przedsiębiorców funkcjonujących w specjalnych strefach ekonomicznych. Badanie zostało zrealizowane w formie listownej ankiety wysłanej do 920 przedsiębiorców w okresie od sierpnia do października 2007 r. Uzyskano 21% odpowiedzi, co umożliwia uznanie wypowiedzi i ocen respondentów za reprezentatywne dla przedsiębiorców prowadzących obecnie działalność w SSE.

Koncepcja specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce (SSE) funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (z późniejszymi zmianami)³. Zgodnie z zapisem ustawowym specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniona niezamieszkała część terytorium Polski (na terenie której może być prowadzona działalność gospodarcza), która utworzona została celem przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju (art. 3), w szczególności przez:

- 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
- **tworzenie nowych miejsc pracy**

- zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Specjalne strefy ekonomiczne były ustanawiane rozporządzeniami Rady Ministrów⁴ przyjmowanymi na wniosek ministra gospodarki. Wniosek ten był przygotowywany, zgodnie z ustawą, po uzyskaniu opinii wojewody oraz zgody rady gminy właściwej ze względu na położenie strefy, a następnie przedkładany rządowi wraz z założeniami planu rozwoju strefy. Plany te obejmowały m.in. analizę przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych ustanowienia strefy. Propozycje powołania specjalnych stref ekonomicznych nie były zatem wynikiem badań prowadzonych na szczeblu centralnym, których celem byłoby wskazanie obszarów (regionów) w Polsce wymagających szczególnego wsparcia ze strony państwa. Wnioski, najczęściej przygotowywane przez regiony, a dopiero później przekazywane ministrowi gospodarki, najczęściej nie uwzględniały wpływu powstania strefy na jej otoczenie, a także szerzej – na rozwój danego województwa czy regionu.

Nowelizacja ustawy o SSE z 2000 r. wprowadziła przepis art. 5a ust. 1 stanowiący, że Rada Ministrów może zmienić obszar strefy na wniosek ministra gospodarki przedłożony w uzgodnieniu z ministrem odpowiedzialnym za rozwój regionalny. Wprowadzenie w życie tego przepisu powinno zapewnić, że każda zmiana rozporządzeń ustanawiających SSE w odniesieniu do konkretnych gruntów powinna być weryfikowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z punktu widzenia rzeczywistych potrzeb regionalnych i, być może, koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju.

Biorąc pod uwagę wątpliwości spowodowane rozproszeniem i fragmentaryzacją SSE w Polsce, mogą budzić sprzeciw nowe zapisy projektowanej nowelizacji ustawy o SSE, w których proponuje się rezygnację z indywidualnego uzgadniania wniosków o zmianę obszarów z ministrem rozwoju regionalnego. Z punktu widzenia proceduralnego oczywiście minister rozwoju regionalnego może nadal zgłaszać uwagi do projektów zmian rozporządzeń ustanawiających SSE, jednakże eliminacja tego przepisu w znaczący sposób zmniejsza możliwości interweniowania przez resort odpowiedzialny za rozwój regionalny kraju. W trakcie uzgodnień resortowych uwagi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego mogą być bowiem zignorowane, podczas gdy wymóg uzgodnienia zapewniał wypracowanie rozwiązania akceptowanego przez resort gospodarki i rozwoju regionalnego.

Od wejścia w życie ustawy w 1994 r. utworzono w Polsce 15 specjalnych stref ekonomicznych i 2 parki technologiczne na terenach o wysokim bezrobociu strukturalnym lub na obszarach, na których prowadzona była restrukturyzacja przemysłu. Powołano je zazwyczaj na okres 20 lat. Nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 2000 r. umożliwiła likwidację dwóch stref (mazowieckiej i częstochowskiej) oraz połączenie dwóch innych: w Tczewie i Żarnowcu w Pomorską SSE.

Pomoc publiczna jako zachęta inwestycyjna w specjalnych strefach ekonomicznych

W specjalnych strefach ekonomicznych istnieje system bodźców podatkowych, udzielanych na podstawie ustawy z 1994 r., mających na celu zachęcenie inwestorów krajowych i zagranicznych do inwestowania w określonych obszarach⁵.

Bodźce podatkowe obowiązujące na mocy ustawy o SSE z 1994 r.

- Całkowite zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych dochodów uzyskanych z działalności gospodarczej na terenie SSE na czas równy połowie okresu, na który ustanowiona została SSE. Dochody uzyskane w latach następnych, aż do ustawowego wygaśnięcia funkcjonowania strefy, mogły być zwolnione od podatku dochodowego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów w części nieprzekraczającej 50% takich dochodów.
- Możliwość wliczenia do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym, w którym zostały poniesione, w pełnej wysokości wydatków inwestycyjnych innych niż nabycie środków trwałych związanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą prowadzoną na terenie SSE. Prawo takie mają podmioty gospodarcze niemające prawa do wymienionego w poprzednim punkcie zwolnienia od podatku dochodowego.
- Możliwość podniesienia stawek amortyzacyjnych środków trwałych służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE przez podmioty gospodarcze niemające prawa do zwolnienia od podatku dochodowego wymienionego powyżej.

Ze względu na negatywne opinie Komisji Europejskiej o zgodności przepisów ustawy z 1994 r. o SSE z prawem wspólnotowym przygotowano nowelizację⁶, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. Głównym jej zadaniem było podkreślenie, iż specjalne strefy ekonomiczne są instrumentem polityki regionalnej. Temu celowi służyło w szczególności dostosowanie prawa w zakresie dopuszczalnych pułapów pomocy inwestycyjnej. Przepisy ustawy wprowadziły zasadę, że maksymalny poziom dopuszczalnej pomocy w poszczególnych strefach jest równy największemu dopuszczalnemu poziomowi krajowej pomocy regionalnej na danym obszarze. W całej Polsce natężenie takiej pomocy zostało określone na podstawie tzw. mapy pomocy regionalnej⁷, na maksymalnym, dopuszczalnym przez przepisy wspólnotowe poziomie 50%, za wyjątkiem aglomeracji: krakowskiej, trójmiejskiej i wrocławskiej, dla których obniżono poziom natężenia do 40%, oraz warszawskiej i poznańskiej, dla których maksymalny poziom natężenia ustalono w wysokości 30%. Przepisy te obowiązywały również po akcesji do końca 2006 r.

W konsekwencji we wszystkich strefach maksymalny pułap dopuszczalnej pomocy publicznej wynosił, tak jak w prawie całej Polsce, 50%, z możliwością podwyższenia do 65% dla małych i średnich przedsiębiorców. Jedynym wyłączeniem spod tych uregulowań były podstrefy SSE Krakowski Park Technologiczny zlokalizowane w aglomeracji krakowskiej, gdzie pułap ten wynosił odpowiednio 40% i 55%.

W związku z tym, że inwestorzy, którzy uzyskali zezwolenie na funkcjonowanie w SSE przed 1 stycznia 2001 r., nie zostali objęci przepisami nowelizacji ustawy o SSE z 2000 r. (ze względu na tzw. prawa nabyte), Polska wystąpiła w swoim stanowisku negocjacyjnym z 28 lutego 1999 r. o okres przejściowy do końca 2017 r. Po długich negocjacjach uzgodniono rozwiązania przejściowe, które różnicują prawo do pomocy w zależności od wielkości przedsiębiorcy.

Rozwiązania przejściowe dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie na funkcjonowanie w SSE przed 1 stycznia 2001 r.

Mali przedsiębiorcy, którzy posiadali zezwolenie uzyskane przed dniem 1 stycznia 2001 r., zachowali do końca 2011 r. prawo do zwolnień podatkowych określonych w ustawie o SSE w brzmieniu z dnia 31 grudnia 2000 r., a więc sprzed nowelizacji dostosowującej ustawę o SSE do wymogów prawa wspólnotowego. W przypadku przedsiębiorcy średniego prawo do zwolnień podatkowych wygasa z dniem 31 grudnia 2010 r.

Jeśli chodzi o dużych inwestorów, to ze względu na zarzut „działania w złej wierze” (uzyskiwanie zezwoleń tuż przed nowelizacją ustawy z 2000 r.), a także potencjalny znaczny wpływ na konkurencję na rynku, nie udało się osiągnąć w negocjacjach podobnych rozwiązań, jak dla małych czy średnich firm. Ostatecznie przyjęto formułę „dostosowania” ich warunków uzyskiwania pomocy publicznej w SSE do obowiązujących we Wspólnocie reguł udzielania pomocy regionalnej. W związku z powyższym maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy publicznej dla dużych inwestorów wynosi:

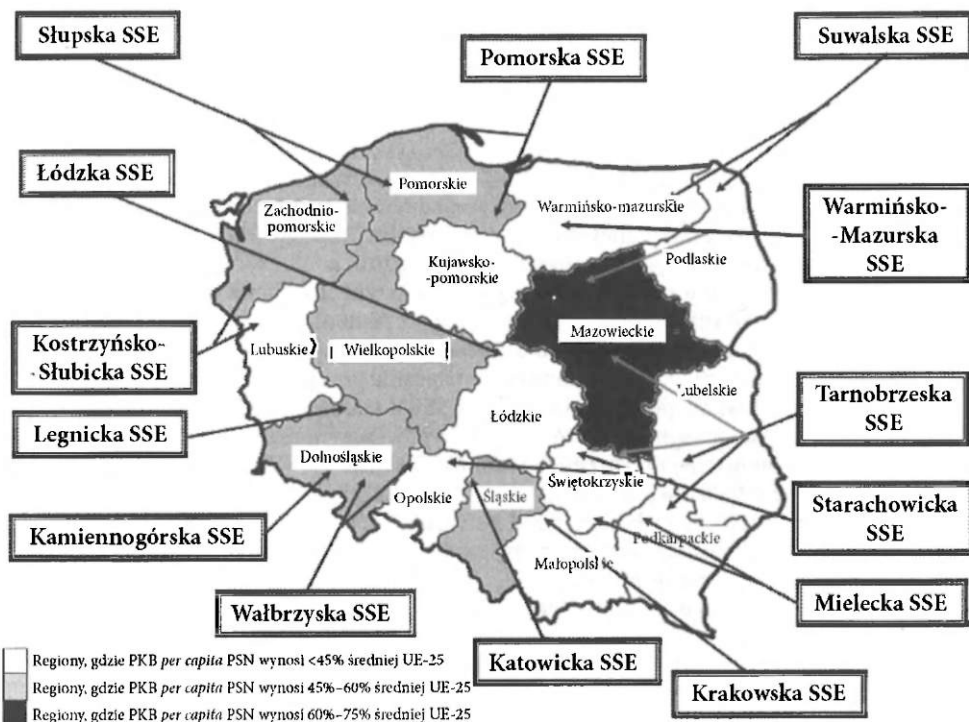
- 75% kosztów inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2000 r. (co jest zgodne z komunikatem Komisji do państw członkowskich w sprawie sposobu stosowania art. 87 ust. 3a i 3c do regionalnych programów pomocy⁹)
- 50% kosztów inwestycji dla przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenie po dniu 31 grudnia 1999 r. a przed 1 stycznia 2001 r. (od 1 stycznia 2001 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o SSE, która zapewniła, iż po tej dacie inwestorzy dostają zezwolenia zgodne z prawem WE), co jest zgodne z wytycznymi z 1998 r. w sprawie krajowej pomocy regionalnej⁹.

Wejście w życie wytycznych z 2005 r. w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013¹⁰ spowodowało ogólne obniżenie i zróżnicowanie natężenia krajowej pomocy regionalnej. Konsekwencją jest zwiększenie zróżnicowania atrakcyjności poszczególnych stref dla inwestorów¹¹. Obecnie trudno jest jednoznacznie pogrupować specjalne strefy ekonomiczne w Polsce ze względu na dopuszczalne w nich natężenie pomocy, jakie obowiązuje na mocy wytycznych z 2005 r. SSE są bowiem zlokalizowane w województwach o różnym wskaźniku PKB na jednego mieszkańca w stosunku do średniej UE-25, czego konsekwencją są różnice w maksymalnym poziomie dopuszczalnej pomocy publicznej w poszczególnych podstrefach (patrz rys. 1).

W województwach (NTS 2), gdzie PKB na jednego mieszkańca kształtuje się:

- poniżej 45% średniej UE-25 (dane za 2004 r.), maksymalny dopuszczalny pułap dla dużych przedsiębiorców wynosi 50% kosztów kwalifikowanych

- pomiędzy 45% a 60% średniej UE-25 (dane za 2004 r.), maksymalny dopuszczalny pułap dla dużych przedsiębiorców wynosi 40% kosztów kwalifikowanych
- pomiędzy 60% a 75% średniej UE-25 (dane za 2004 r.), maksymalny dopuszczalny pułap dla dużych przedsiębiorców wynosi 30% kosztów kwalifikowanych.



Rys. 1. Specjalne strefy ekonomiczne a maksymalne dopuszczalne pułapy pomocy regionalnej w Polsce na podstawie wytycznych z 2005 r. w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 r.

Źródło: Opracowanie własne.

We wszystkich przypadkach wskaźniki te podwyższono o 10 punktów procentowych dla średnich i 20 punktów dla małych przedsiębiorców.

Według stanu na 31 grudnia 2006 r. z 14 specjalnych stref ekonomicznych aż 9 ma co najmniej część swoich terenów zlokalizowanych w województwach, gdzie PKB *per capita* jest niższe niż 45% średniej UE-25, a więc wymagających wsparcia w największym stopniu, reszta zaś (5) w regionach, w których PKB na jednego mieszkańca mieści się w granicach 45–60% średniej UE. W trzech SSE część ich obszarów – tzw. podstref – została zlokalizowana w województwie mazowieckim, w którym wskaźnik PKB

na jednego mieszkańca jest najwyższy (powyżej 60% średniej UE-25). W konsekwencji maksymalne pułapy dopuszczalnej krajowej pomocy regionalnej, w tym udzielanej w ramach specjalnych stref ekonomicznych, znacznie spadły i zależą od względnego rozwoju danego województwa.

Tym samym atrakcyjność ulg podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych nieco została ograniczona, ale też z drugiej strony obecny system powinien ukierunkować inwestycje przedsiębiorców w regiony o rzeczywiście niższym poziomie rozwoju gospodarczego, w których dopuszczalne pułapy krajowej pomocy regionalnej są wyższe.

Rozproszenie geograficzne specjalnych stref ekonomicznych

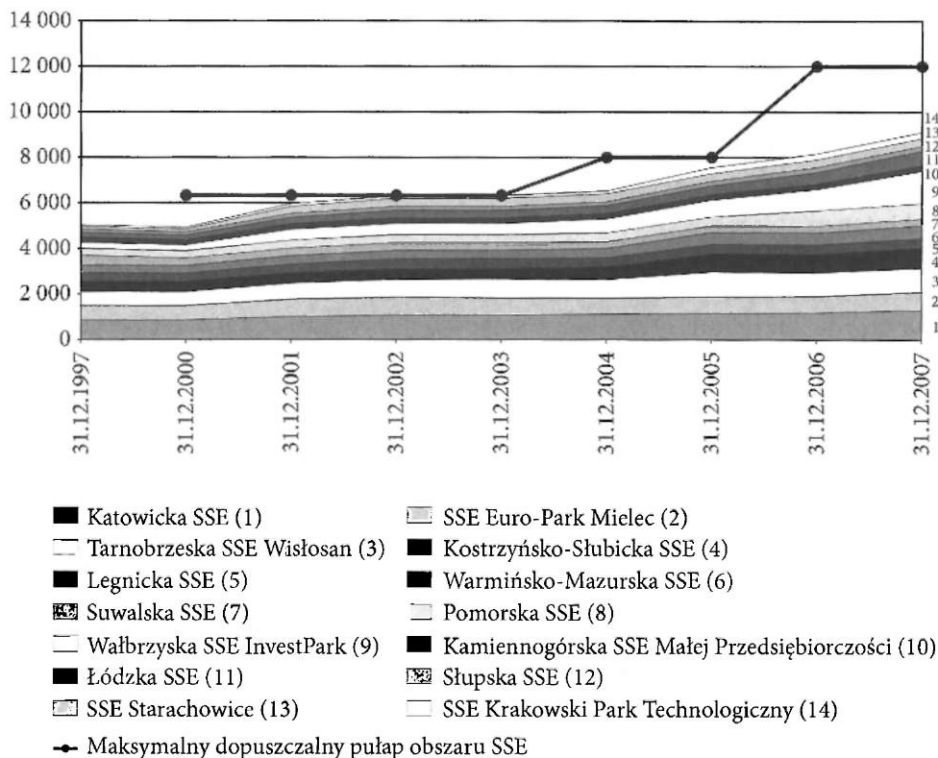
Istotną kwestią dotyczącą lokalizacji specjalnych stref ekonomicznych jest ich obecne zarówno rozproszenie, jak i fragmentaryzacja na obszarze całego kraju (patrz rys. 1.). Na taki stan miały wpływ często zmieniane przepisy prawne regulujące funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych.

W art. 5 ustawy o SSE w brzmieniu z 1994 r.¹² zapisano, że strefa może być ustanowiona przede wszystkim na gruntach stanowiących własność zarządzającego, skarbu państwa albo gminy, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Od 2001 r. umożliwiono objęcie strefą dodatkowo terenów komunalnych, uzasadniając takie działanie tym, że są dobrze przygotowane pod inwestycje i nie będą wymagały ponoszenia dalszych kosztów związanych z przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury¹³. Tą samą ustawą¹⁴ wprowadzono art. 5a, w którym nadano Radzie Ministrów prawo do zniesienia strefy przed upływem czasu, na jaki została ustanowiona, do zmiany jej obszaru oraz połączenia stref. Zastrzeżono jednak, że łączny obszar wszystkich stref nie może przekroczyć ustalonej wówczas powierzchni SSE. Zapis ten był podyktowany koniecznością zapewnienia, że kwestionowanym wówczas przez Komisję Europejską instrumentem wsparcia inwestycji nie będą objęte nowe obszary i nowi przedsiębiorcy w Polsce. W stanowisku negocjacyjnym Polska zobowiązała się do niezwiększania obszaru stref ponad stan na dzień 31 grudnia 2000 r., tj. 6325 ha (patrz rys. 2).

W związku z boomem inwestycyjnym w Polsce, w tym w specjalnych strefach ekonomicznych, Rada Ministrów zwiększała stale obszar zajmowany przez SSE. Doprowadziło to do maksymalnego wykorzystania przewidzianej ustawą powierzchni SSE w Polsce. Jednak wymóg ten, wprowadzony do ustawy w związku z taktyką negocjacyjną, nie stanowił zobowiązania wiążącego dla Polski wobec Wspólnoty. W konsekwencji nie udało się w trakcie negocjacji akcesyjnych uzyskać proponowanych przez Polskę zapisów dotyczących utrzymania nabytych praw do ulg w SSE do 2017 r., a zatem i wspomniane ograniczenie powierzchni stref nie zostało ostatecznie zawarte w Traktacie akcesyjnym.

Stąd też stopniowo zwiększano dopuszczalny obszar SSE. Na początku podwyższono pułap do 8 tys. ha na podstawie ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o warunkach

dopuszczalności pomocy publicznej, z tym, że dodany obszar mógł być przeznaczony wyłącznie na realizację nowych inwestycji o wartości co najmniej 40 mln euro lub tworzących co najmniej 500 nowych miejsc pracy. Mechanizm ten wspierał wyłącznie duże inwestycje. Podyktowane to było ograniczonym obszarem stref i chęcią pozyskania szczególnie dużych inwestorów, przyczyniających się jednorazowo do poważnego ograniczenia bezrobocia zarówno poprzez własne zatrudnianie, jak i współpracę z kooperantami.



Rys. 2. Zmiana wielkości powierzchni obszarów specjalnych stref ekonomicznych w latach 1997-2007 (ha)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzeń ustanawiających specjalne strefy ekonomiczne w Polsce oraz danych Ministerstwa Gospodarki.

Biorąc jednak pod uwagę fakt, że gospodarka kraju powinna opierać się na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, ustawą z SSE z 2006 r.¹⁵ zmieniono zapisy art. 5a, stanowiąc, że Rada Ministrów, mając na względzie tworzenie jak najlepszych warunków funkcjonowania stref, może powiększyć ich obszar do 12 tys. ha, bez wskazywania ograniczeń wielkości inwestycji czy zatrudnienia.

Ponieważ stopień zagospodarowania obszaru stref w Polsce jest dość znaczny, w październiku 2007 r. i ponownie w styczniu 2008 r. Ministerstwo Gospodarki przedłożyło pod obrady Rady Ministrów projekt kolejnej nowelizacji ustawy. W nowym brzmieniu przepis art. 5a nie ogranicza wielkości specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Jedynym warunkiem, jaki należało brać pod uwagę przy powiększaniu obszaru SSE, jest konieczność przestrzegania limitu 200 mln euro (tj. ok. 680 mln zł przy kursie 1 EUR = 3,4 PLN)¹⁶ pomocy publicznej rocznie udzielanej w strefach. Kwota ta została oszacowana i przekazana wraz z programem pomocowym¹⁷ dotyczącym funkcjonowania SSE Komisji Europejskiej w związku z nową mapą pomocy regionalnej na lata 2007–2013. W przypadku przekroczenia tej kwoty należy poinformować Komisję Europejską. Ostatecznie jednak rząd przekazał do Sejmu projekt nowelizacji ustawy zawierający ograniczenie maksymalnego obszaru SSE do 20 tys. ha.

Należy jednak zauważyć, że w związku z częstymi zmianami granic stref (patrz rys. 3.) które polegały zarówno na powiększaniu, jak i na wyłączeniu obszarów nienadających się pod inwestycje, nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej oceny stopnia zagospodarowania poszczególnych stref.

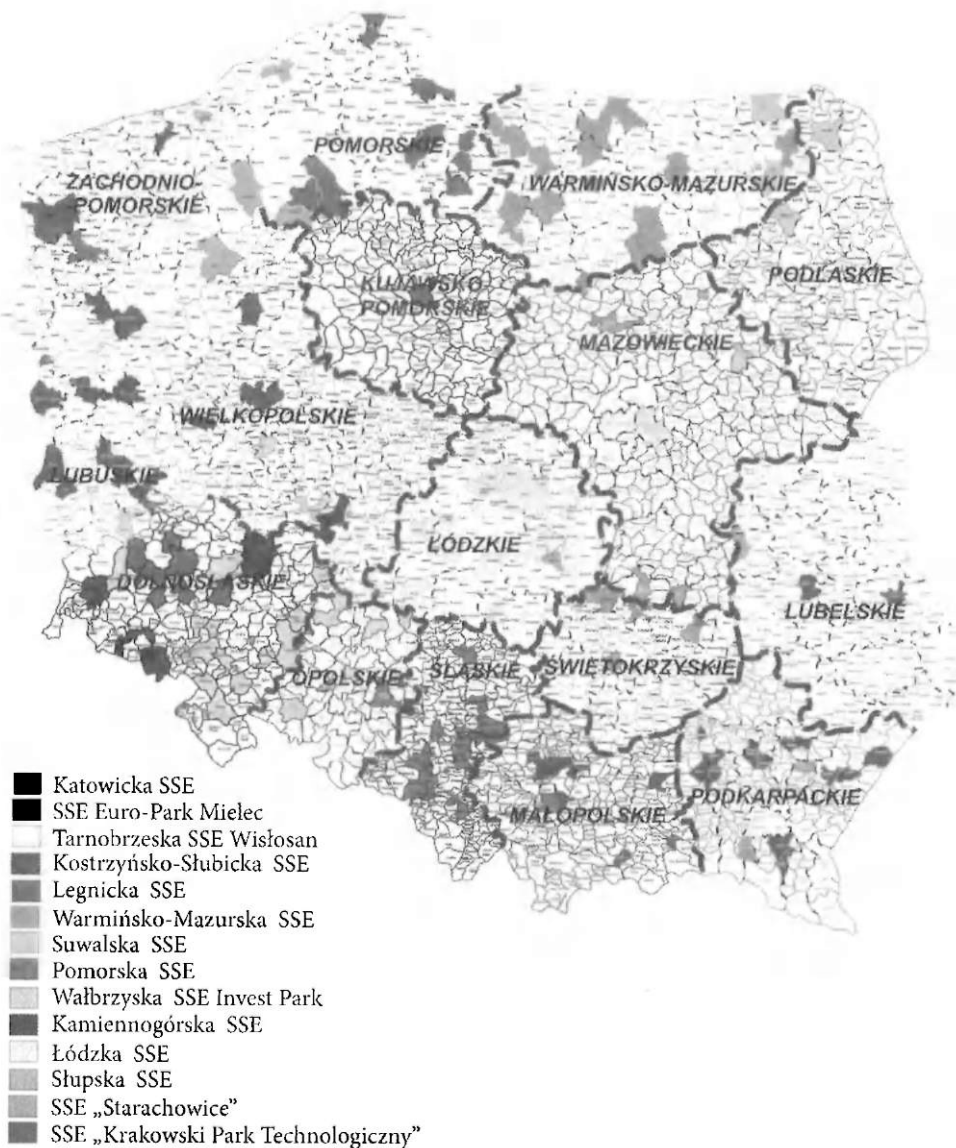
Fragmentaryzacja stref a dostosowanie do oczekiwań inwestorów

Analizując stopień fragmentaryzacji specjalnych stref ekonomicznych, warto zauważyć, że proces ten postępuje z roku na rok. Coraz liczniejsze zmiany obszarów lokalizacji SSE prowadzą do tego, że niektóre strefy zlokalizowane są w kilku województwach. Przykładami takich stref są: Tarnobrzaska SSE Wisłosan, Pomorska SSE, Kostrzyńsko-Słubicka SSE oraz Łódzka SSE i Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości. W ostatnich latach nasila się tendencja do obejmowania regulacjami strefowymi obszarów Polski niekoniecznie najslabiej rozwiniętych, choć z pewnością wymagających inwestycji. W zasadzie każde kolejne powiększenia obszaru stref i modyfikacje rozporządzeń ustanawiających SSE doprowadziły do tego, że według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. specjalne strefy ekonomiczne były zlokalizowane na terenie 98 miast i 76 gmin (patrz rys. 3).

Warto zauważyć, iż w pierwszej fazie (w latach 1994–1996) utworzono 6 stref, a w kolejnej (w 1997 r.) aż 11. To nagłe zwiększenie liczby stref z 6 do 17 doprowadziło do konkurencji między nimi w pozyskiwaniu inwestorów. Wynika to z lokalizacji większości stref na obszarach Polski środkowopółnocnej (6 stref), północnej (4 stref) oraz południowo-zachodniej (3 strefy)¹⁸.

Z jednej strony można uznać, że takie działania są uzasadnione wolną konkurencją i wolnym wyborem miejsca inwestycji przez przedsiębiorców. Jednakże biorąc pod uwagę, że specjalne strefy ekonomiczne miały być lokalizowane na obszarach szczególnie wymagających wsparcia, można zauważyć, że inwestorzy nie interesują się regionami, w których były pierwotnie zlokalizowane strefy, lecz obszarami stosunkowo dobrze rozwiniętymi, a w konsekwencji najlepiej spełniającymi wymagania przedsiębiorcy. Można wymienić

wiele przypadków inwestycji, które są realizowane na obszarach o względnie wysokim poziomie rozwoju (np. w Warszawie czy Ożarowie), które zostały objęte mechanizmami wsparcia przewidzianymi dla specjalnych stref ekonomicznych.



Rys. 3. Rozproszenie i fragmentaryzacja specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (stan na 31 grudnia 2007 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzeń ustanawiających specjalne strefy ekonomiczne w Polsce.

Biorąc pod uwagę duże zainteresowanie przedsiębiorców strefami niezrozumiałe jest działanie władz centralnych otwierających SSE w miejscach wskazanych przez przyszyłych inwestorów. Warto zauważyć bowiem, że w raporcie Ministerstwa Gospodarki na temat funkcjonowania SSE wskazano, że „zmiany granic stref wprowadzone w 2006 r. pozwoliły na objęcie strefą projektów inwestycyjnych planowanych przez takie firmy, jak: Sharp, Orion, Bridgestone (strefa pomorska), Dell, Procter & Gamble (strefa łódzka), Colgate Palmolive, 3M, Cadbury Wedel (strefa wałbrzyska), TRW i Magneti Marelli (strefa katowicka)”. Takie sformułowanie („objęcie strefą”) definiuje podejście władz centralnych do koncepcji stref nie jako instrumentu skłaniającego do inwestowania w regionach Polski szczególnie wymagających wsparcia, ale raczej narzędzia zachęty inwestycyjnej w Polsce, bez określania konkretnego obszaru.

Weryfikując dane Ministerstwa Gospodarki oraz śledząc doniesienia prasowe, można wskazać coraz więcej przypadków obejmowania strefami gruntów wskazywanych przez inwestorów. W takich przypadkach to przedsiębiorcy rozważający realizację inwestycji wskazują konkretne działki, którymi są zainteresowani, a nie władze gmin. W konsekwencji spółki zarządzające strefami wraz z władzami lokalnymi, na których wnioski Ministerstwo Gospodarki przygotowuje projekty zmian rozporządzeń strefowych, realizują wyłącznie życzenia inwestorów. Ostatecznie można mieć wrażenie, że niejednokrotnie inwestycja staje się dla gminy celem samym w sobie, a nie jednym z czynników wpływających na rozwój regionu zgodnie z wcześniej przyjętą koncepcją. W ten sposób, bez pogłębionej analizy potrzeb regionu i oceny wpływu inwestycji na jego rozwój i zatrudnienie w strefie, obejmowane są strefami nowe obszary Polski.

Można zatem stwierdzić, że **specjalne strefy ekonomiczne „podążają za inwestorami”, a nie służą racjonalnej lokalizacji inwestycji w Polsce.** W związku z powyższym ich pierwotna funkcja wspierania regionów najsłabszych lub przeżywających największe problemy społeczno-gospodarcze została osłabiona lub nawet jest pomijana w trakcie rozmów spółek zarządzających strefami z przedsiębiorcami planującymi w nich inwestycje.

Przykładem jest istnienie podstref już nie tylko w powiatach ościennych względem pierwotnego obszaru strefy, co wynikałoby z efektu „rozlewania się” strefy na obszary graniczące z SSE, ale w odległych województwach, w rejonach, które z punktu widzenia geograficznego powinny być pod wpływem innych spółek zarządzających. Takim przykładem jest podstrefa Pomorskiej SSE w gminie Stargard Szczeciński (zachodniopomorskie) czy podstrefa Łódzkiej SSE w Warszawie. Natomiast zlokalizowanie np. Tarnobrzskiej SSE w kilku województwach jest uzasadnione jedynie tym, iż jest ona zarządzana przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, specjalizującą się w restrukturyzacji upadających przedsiębiorstw. Konsekwencją tego jest włączanie do obszaru tej strefy, której znaczna część leży w województwach świętokrzyskim i podkarpackim, terenów np. Ożarowa, Radomia i Pionek z województwa mazowieckiego oraz Poniatowej z województwa lubelskiego.

Powyższe stwierdzenia można zweryfikować na podstawie wypowiedzi badanych przedsiębiorców prowadzących działalność w SSE. Ponad połowa ankietowanych przed-

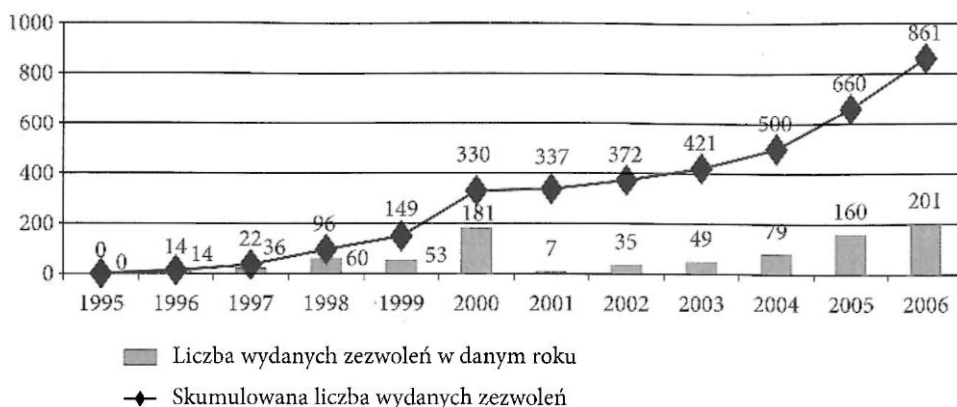
siębiorców stwierdziła, że nie rozważała lokalizacji swojej inwestycji poza SSE (rys. 5). Po dodaniu do grupy tej również respondentów, którzy poszukiwali lokalizacji inwestycji w innych SSE (około 7–9%) można stwierdzić, że około 60% badanych przedsiębiorców wskazało specjalne strefy jako rozważane lokalizacje inwestycyjne. Jednakże jedna czwarta wszystkich respondentów (ponad jedna trzecia małych) rozważała możliwość inwestycji w Polsce, ale poza SSE. Na tej podstawie można stwierdzić, że około 85% przedsiębiorców zdecydowanie chciała zainwestować w Polsce, w tym w przeważającej większości w SSE. Zaledwie 15% firm dopuszczało inną lokalizację, przede wszystkim w innych państwach UE (10,5%).

Biorąc pod uwagę lokalizację inwestycji, można zauważyć, że przedsiębiorcy najbardziej zdecydowani do inwestowania w strefach, w których obecnie już funkcjonują, zlokalizowani są w Suwalskiej SSE i Słupskiej SSE (rys. 6). Podobną tendencję można zaobserwować w przypadku przedsiębiorców zlokalizowanych w Legnickiej SSE, SSE Krakowski Park Technologiczny oraz Kamiennogórskiej SSE Małej Przedsiębiorczości. Inwestorzy w wymienionych strefach podejmowali decyzje o rozpoczęciu działalności gospodarczej w konkretnej strefie, zlokalizowanej na danym obszarze. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że firmy te dotychczas operowały na rynku regionalnym, a w konsekwencji, zachowując dotychczasowe kontakty z kooperantami i dostawcami oraz utrzymując być może tych samych pracowników, otwierały swoje spółki córki właśnie w SSE. Ponadto wybór tych stref mógł być podyktowany również charakterem inwestycji wspieranych w tych SSE (nowe technologie w krakowskiej i MSP w kamiennogórskiej strefie).

Inna sytuacja występuje w zdecydowanie zfragmentyzowanych strefach, w których częściej można wskazać „podążanie strefy za inwestorem”, np. w Tarnobrzeskiej SSE Wisłosan czy Warmińsko-Mazurskiej SSE i Wałbrzyskiej SSE Invest-Park. Relatywnie wysoki odsetek przedsiębiorców z tych stref (od 8 do 20%) wskazywał, że alternatywną lokalizacją dla obecnej inwestycji w SSE były obszary innych SSE w Polsce.

Dynamika liczby zezwoleń na funkcjonowanie w SSE

Obecnie można zaobserwować inne podejście do przedsiębiorców zainteresowanych inwestycjami w specjalnych strefach ekonomicznych w porównaniu z okresem 1995–1998. Zabieganie o inwestora przyniosło pewne efekty. W początkowych latach funkcjonowania kilku pierwszych stref liczba zainteresowanych przedsiębiorców była niewielka (patrz rys. 4) mimo bardzo elastycznych warunków udzielania pomocy publicznej. Wynikało to zarówno z nieznamomości i małej popularności tego instrumentu, jak i z niskiej wiarygodności Polski jako atrakcyjnego obszaru do lokowania inwestycji (początek przemian ekonomiczno-społecznych, wstępna faza wprowadzania w życie postanowień Układu Europejskiego i powolna liberalizacja handlu między Polską a Wspólnotą Europejską).



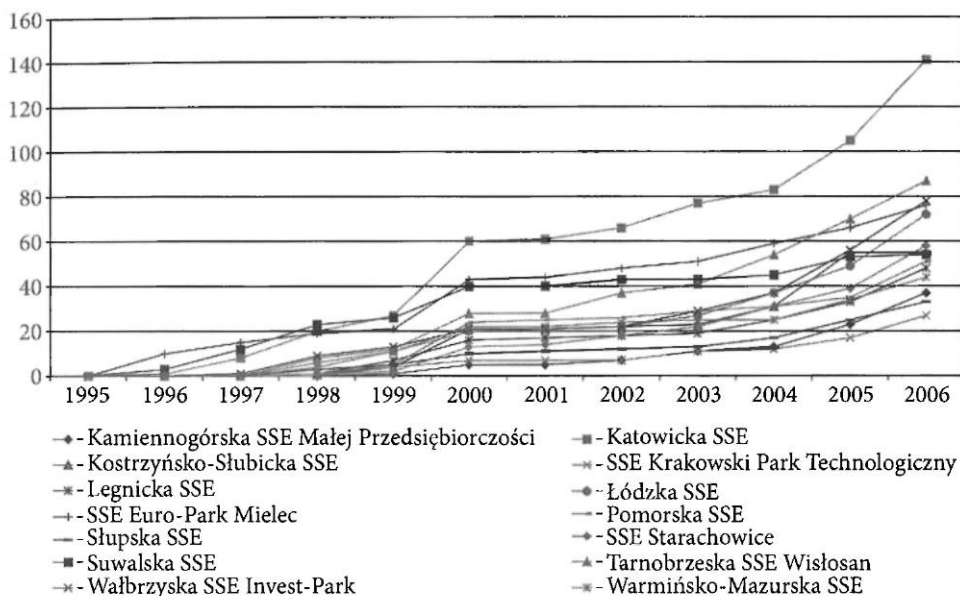
Rys. 4. Skumulowana liczba ważnych (stan na 31 grudnia 2006 r.) udzielonych zezwoleń na funkcjonowanie w SSE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zdezagregowanych danych Ministerstwa Gospodarki.

W kolejnych latach (1998–1999) liczba firm zainteresowanych strefami rosła i była stabilna; utrzymywała się na poziomie 60–70 zezwoleń rocznie według stanu na koniec 2006 r. Niewątpliwie istotny wzrost liczby nowych zezwoleń w 2000 r. (181) był spowodowany działaniem przedsiębiorców oraz spółek zarządzających i władz centralnych, mającym na celu wydanie zezwoleń strefowych przed 1 stycznia 2001 r. Wówczas weszła w życie nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, która dostosowując warunki udzielania pomocy do *acquis*, zmniejszyła znacznie ich atrakcyjność. Większość zezwoleń wydanych w ostatnich miesiącach 2000 r. została już cofnięta. Warto zauważyć, że konsekwencją nowelizacji ustawy było wydanie w kolejnym (2001) roku zaledwie 7 zezwoleń.

Kolejny znaczny wzrost liczby nowych zezwoleń nastąpił w momencie akcesji Polski do UE, kiedy przedsiębiorcy uzyskali pewność, że istniejące przepisy udzielania pomocy w formie ulg podatkowych w strefach są zgodne z rozwiązaniami wspólnotowymi. Ponadto dla wielu zagranicznych inwestorów Polska stała się wiarygodnym, a przez to i atrakcyjnym obszarem lokowania inwestycji. W efekcie liczba zezwoleń wzrosła o 79 w 2004 r., zaś w następnych latach 2005–2006 stale rosła o odpowiednio 160 i 201 zezwoleń. Biorąc pod uwagę propozycje Ministerstwa Gospodarki likwidacji ustawowego ograniczenia obszaru objętego specjalnymi strefami w Polsce, można uważać, że liczba ta dalej będzie wzrastać.

Analizując dane o wydawanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE można stwierdzić, że rosło zainteresowanie wszystkimi SSE (patrz rys. 5). Niewątpliwie najchętniej wybieraną strefą jest Katowicka SSE, a ostatnio Tarnobrzaska SSE Wiśłosan, wyprzedzająca Wałbrzyską SSE i SSE Euro-Park Mielec. Na uwagę zasługują jednak dwie strefy: Łódzka SSE i Kamiennogórska SSE, w których po okresie mniejszego zainteresowania inwestorów ma zamiar ulokować się znacznie więcej przedsiębiorców, choć w przypadku tej ostatniej tendencja ta znacznie spadła w 2007 r.



Rys. 5. Skumulowana liczba udzielonych zezwoleń na funkcjonowanie w SSE w podziale na poszczególne strefy (stan na 31 grudnia 2006 r.)

Źródło: Jak w rys. 4.

Warto zauważyć, że szczególnie okres po akcesji, a więc 2005 i 2006 r. to lata, kiedy specjalne strefy ekonomiczne, już bez piętna niezgodności z prawem wspólnotowym, przeżywają swój rozkwit. W większości z nich liczba zezwoleń wydanych w 2005 i 2006 r. na inwestycje i prowadzenie działalności w SSE prawie podwoiła liczbę zezwoleń obowiązujących w końcu 2004 r.¹⁹

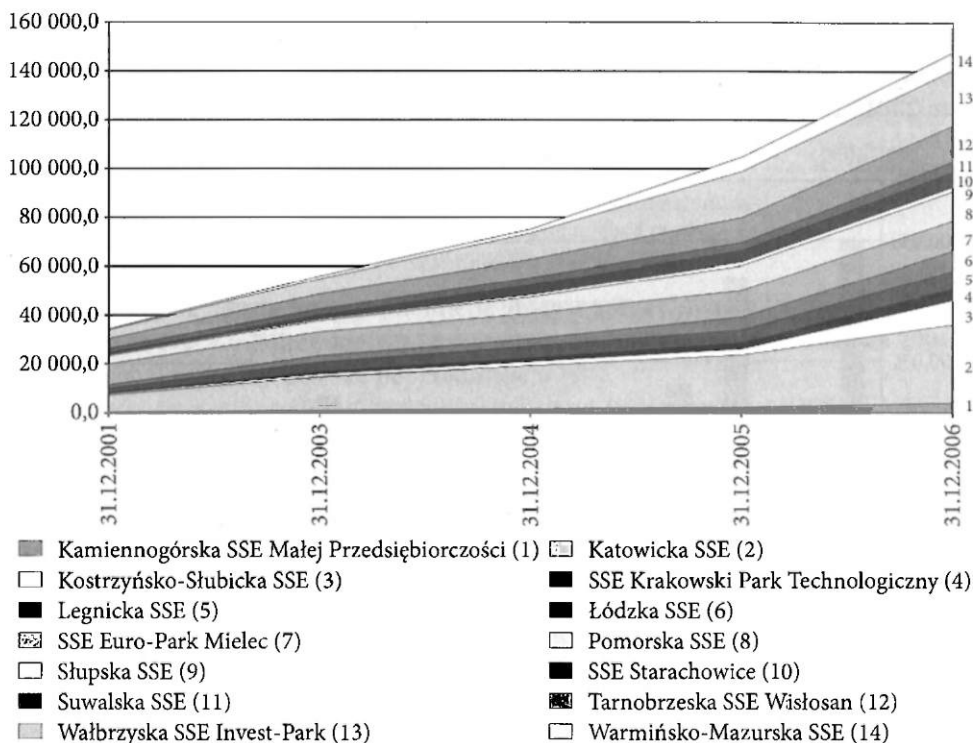
Ewolucja zatrudnienia w specjalnych strefach ekonomicznych

Jednym z głównych celów ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych było przyczynianie się do rozwoju regionalnego poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Aby zapewnić realizację tego założenia przez przedsiębiorców, wprowadzono kryteria weryfikacji i akceptowania inwestycji przez Ministerstwo Gospodarki. Wyrażenie zgody zostało uzależnione od:

- zatrudnienia minimalnej liczby pracowników (od 40 do 100 osób) i utrzymania co najmniej wskazanego poziomu zatrudnienia przez określony czas
- dokonania przez podmiot gospodarczy na terenie strefy trwałej inwestycji o charakterze produkcyjnym i wartości przewyższającej określoną kwotę (od 350 tys. euro do 2 mln euro)

- osiągnięcia przez podmiot gospodarczy określonych minimalnych przychodów ze sprzedaży wytworzonych wyrobów lub usług świadczonych na terenie strefy i ich utrzymania co najmniej przez określony czas
- osiągnięcia przez podmiot gospodarczy określonych minimalnych przychodów z eksportu wyrobów wytworzonych na terenie strefy lub usług świadczonych na eksport i ich utrzymania co najmniej przez określony czas; zapis ten obowiązywał tylko w SSE Euro-Park Mielec i został zniesiony w październiku 1997 r.

Uregulowania te miały na celu nie tylko zgodność charakteru udzielanego wsparcia w postaci ulg podatkowych z założeniami krajowej pomocy regionalnej, ale rzeczywisty wzrost zatrudnienia.



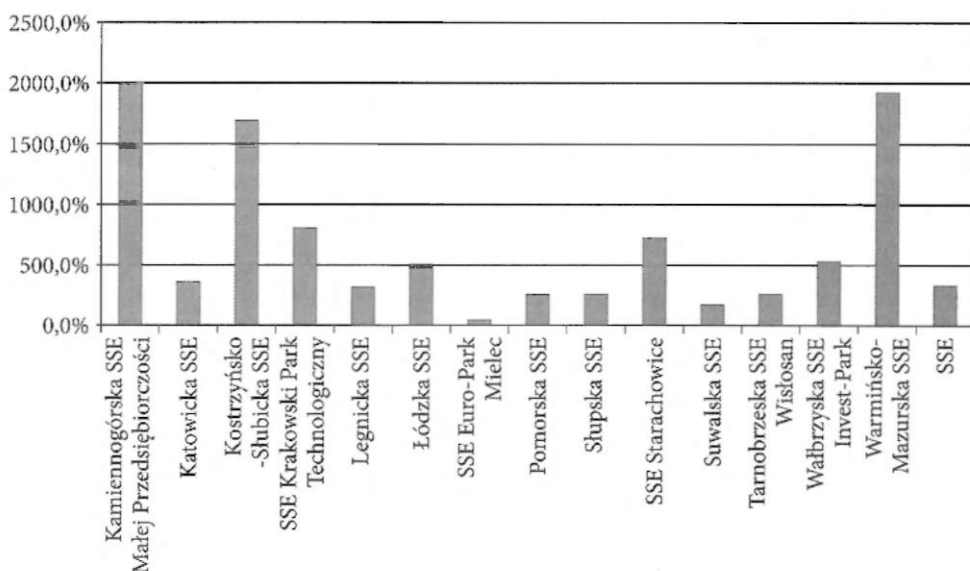
Rys. 6. Zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych w latach 2001–2006

Źródło: Jak w rys. 4.

Na przestrzeni lat struktura udziału poszczególnych stref w ogólnym zatrudnieniu w SSE znacznie się zmieniła²⁰. Według ostatnich danych na koniec 2006 r. największy udział ma strefa katowicka (21,7%), a w dalszej kolejności wałbrzyska (15,5%), tarnobrzaska (10,0%) oraz mielecka (8,4%) i pomorska (8,1%). Najślabszymi strefami z punktu

widzenia udziału w ogólnej liczbie zatrudnionych są: ślupska (1,3%), kamiennogórska (2,7%) i suwalska (2,9%). Na tej podstawie nie można jednak określić efektywności poszczególnych stref, gdyż należy uwzględnić poziom minimalnego zatrudnienia wymagany przy wydawaniu zezwolenia w poszczególnych strefach. Istnieją bowiem specjalne strefy ekonomiczne powołane w celu wspierania sektora MSP (np. Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości) lub też cieszące się wysokim zainteresowaniem tego rodzaju przedsiębiorców (np. Suwalska SSE czy Warmińsko-Mazurska SSE), a w konsekwencji ich udział w ogólnym zatrudnieniu w SSE jest znacznie mniejszy.

Wskaźnikiem określającym dynamikę rozwoju strefy może być dynamika wzrostu zatrudnienia w poszczególnych SSE (patrz rys. 7). Analizując zdezagregowane dane Ministerstwa Gospodarki o nowych miejscach pracy można jednoznacznie stwierdzić, że zatrudnienie w SSE znacznie się zwiększyło. Z końcem 2001 r. zatrudnienie w SSE wynosiło 35 tys. pracowników, w następnych latach 56 tys., 75 tys., aż do prawie 147 tys. wg danych na koniec 2006 r. Oznacza to **ponad 3-krotny wzrost w porównaniu z rokiem 2001**²¹ (patrz rys. 6).

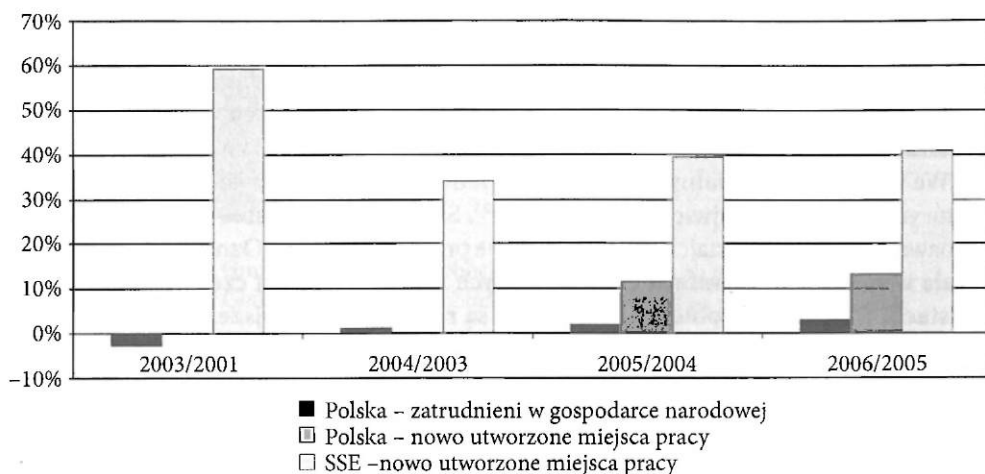


Rys. 7. Dynamika wzrostu zatrudnienia w specjalnych strefach ekonomicznych w latach 2001–2006

Źródło: Jak w rys. 4.

Powyższy wzrost jest rzeczywiście znaczący, w porównaniu z dynamiką nowo utworzonych miejsc pracy w Polsce²² oraz dynamiką zatrudnienia ogółem w Polsce (patrz rys. 8). Średniorocznie w latach 2001–2006 liczba nowych miejsc pracy w przedsiębior-

stwach prowadzących działalność gospodarczą w strefach rosła od 34% do 59%, podczas gdy w Polsce wskaźnik ten wahał się w granicach 11–13%. Jeszcze większe zróżnicowanie występuje przy porównaniu dynamiki zatrudnienia w SSE i ogółem w Polsce, gdzie wskaźnik ten po latach ujemnych wyników nie przekroczył w 2006 r. 3%.



Rys. 8. Dynamika nowo utworzonych miejsc pracy w SSE a dynamika nowo utworzonych miejsc pracy w Polsce ogółem i dynamika zatrudnienia w Polsce w latach 2001–2006 (w stosunku do roku poprzedniego w %)

Źródło: Jak w rys. 4 oraz seria roczników statystycznych: Pracujący w gospodarce narodowej w 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, Główny Urząd Statystyczny oraz dane Departamentu Pracy i Warunków Życia GUS.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę dane Ministerstwa Gospodarki o zakładach usługowych i produkcyjnych powstających i działających w dużym stopniu w związku z funkcjonowaniem specjalnych stref ekonomicznych, przyjmuje się, że **na jedno miejsce pracy utworzone w SSE, poza jej obszarem stworzono 2–3 kolejne**. W konsekwencji można szacować, że SSE przyczyniły się do obniżenia bezrobocia poprzez utworzenie w sumie około 450–600 tys. miejsc pracy.

Efektywność podstref w tworzeniu miejsc pracy

Analizując liczbę miejsc pracy w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce, można zidentyfikować okresy stagnacji oraz szybkiego wzrostu zatrudnienia. Daty wyznaczające okresy, kiedy zatrudnienie w poszczególnych SSE znacząco rosło, są bezpośrednio powiązane z wyłączeniem, włączaniem bądź też zamianą obszarów objętych strefami z nieatrakcyjnych dla przedsiębiorców na terytoria z pełną infrastrukturą

inwestycyjną. W konsekwencji można zauważyć znaczne zróżnicowanie w poziomie zatrudnienia między podstrefami SSE.

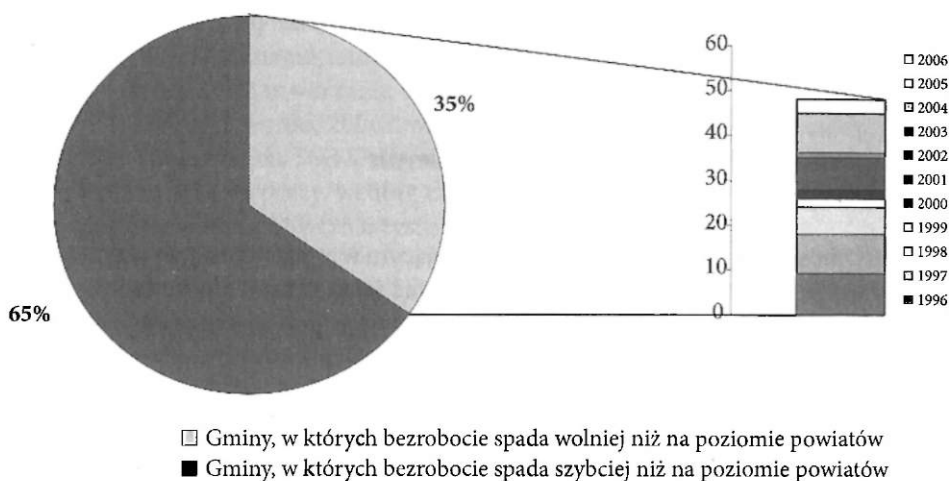
Efekty te zostały również wzmocnione przez zmiany prawne, wynikające z negocjacji akcesyjnych i konieczności dostosowania przepisów udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych do wymogów wspólnotowych w zakresie krajowej pomocy regionalnej. Wejście w życie znowelizowanej ustawy o SSE z 2003 r. z dniem akcesji Polski do UE, co ostatecznie rozstrzygnęło spór z Komisją w sprawie udzielanej pomocy publicznej, spowodowało, że przedsiębiorcy, którzy dotychczas uzyskali zezwolenia, ale nie rozpoczęli inwestycji, uzyskali pewność, jakie wsparcie otrzymają, i mogli zaplanować dalsze działania gospodarcze.

We wszystkich specjalnych strefach ekonomicznych można wyodrębnić podstrefy, w których stworzono najwięcej miejsc pracy²³. Są to zazwyczaj duże miasta powiatowe lub nawet wojewódzkie, najchętniej wybierane przez inwestorów. Oznacza to, że **zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych realizowane jest częściowo w dużych miastach, w których problemy bezrobocia są relatywnie mniejsze**. Trudno wówczas wskazać, z pewnymi wyjątkami (Mielec, Starachowice), że istnienie SSE miało znaczący wpływ na lokalny rynek pracy (np. w Łodzi, Warszawie czy Poznaniu). Zatem realizacja żądań inwestorów lokalizowania SSE w regionach dysponujących wykwalifikowaną siłą roboczą czy odpowiednią infrastrukturą powoduje, że nie są wówczas wspierane najsłabsze regiony w Polsce.

Na uwagę zasługuje również fakt, że często o nagłym wzroście liczby zatrudnionych w podstrefie decyduje nie tyle harmonijny rozwój gminy i duża liczba przedsiębiorców, ale pojedyncza, duża inwestycja²⁴. Konsekwencją takiej sytuacji jest z jednej strony dominacja dużego przedsiębiorcy, który powinien przyciągać kooperantów, choć w przypadku międzynarodowych koncernów raczej nie należą do nich firmy z otoczenia podstrefy. Z drugiej strony, duży pracodawca oferuje jednorazowo dużo nowych miejsc pracy, choć jako monopolista na rynku siły roboczej często zatrudnia pracowników z obniżonymi wynagrodzeniami.

Z punktu widzenia różnorodności oferowanych miejsc pracy i dużej dywersyfikacji przedsiębiorców, a więc, jak się wydaje, istnienia najbardziej stabilnych warunków dla rozwoju rynku pracy w przyszłości, należy wymienić takie strefy jak: Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości, Legnicka SSE, SSE Mielec, Pomorska SSE, Słupska SSE, SSE Starachowice, Suwalska SSE i Tarnobrzaska SSE Wisłosan.

Na podstawie analizy dynamiki spadku bezrobocia w latach 2001–2006 (patrz rys. 9) można także wskazać gminy, w których zlokalizowane są podstrefy SSE i w których bezrobocie spadło szybciej niż w powiecie. Przeprowadzone badanie porównawcze na podstawie bazy danych regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego wykazało, że w około 65% przypadków bezrobocie spadało szybciej, zaś w pozostałych 35% przypadków – wolniej (z badania wyłączono miasta na prawach powiatu, w których zlokalizowane są SSE). Analizując ten wskaźnik należy uwzględnić fakt, że w ponad połowie gmin, w których tempo spadku bezrobocia było niższe, niż na poziomie powiatu, podstrefy utworzono dopiero po akcesji Polski do UE. Stąd stopień ich zagospodarowania, jak i inwestycje poczynione przez przedsiębiorców są ograniczone ze względu na zbyt krótki okres.



Rys. 9. Dynamika zmiany stopy bezrobocia w gminach, w których zlokalizowane są podstrefy SSE w latach 2001–2006

Źródło: Obliczenia własne na podstawie zdezagregowanych danych bazy danych regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Gospodarki.

A zatem kilkunastoletnie funkcjonowanie przedsiębiorców w SSE doprowadziło do szybszego spadku bezrobocia w prawie 80% gminach, których tereny objęto strefami do końca 2004 r. Wynika to nie tylko z zatrudnienia własnych pracowników, ale i kooperacji z dostawcami w regionie. W konsekwencji można uznać, że specjalne strefy ekonomiczne w większości przypadków przyczyniły się pośrednio lub bezpośrednio do ograniczenia bezrobocia i pozytywnie wpłynęły na regionalny rynek pracy.

Powyższe rozważania potwierdza analiza odpowiedzi respondentów ankiety o miejscu zamieszkania pracowników. Ponad 60% badanych potwierdziło, że udział pracowników mieszkających w gminach, w których zlokalizowano inwestycję, waha się w przedziale 61–100% (31,5% wskazało odsetek mieszczący się w granicach 61–80%, zaś 29,8% w granicach 81–100%). Dodając do tych wyników jedną czwartą respondentów (26,4%), którzy zadeklarowali, że pracownicy mieszkający w gminach, w których funkcjonuje przedsiębiorstwo, stanowią około połowę zatrudnionych (41–60%) można stwierdzić, że 80% firm działających w specjalnych strefach ekonomicznych ma istotny lub bardzo istotny wpływ na lokalny rynek pracy i stanowi ważne źródło popytu na siłę roboczą.

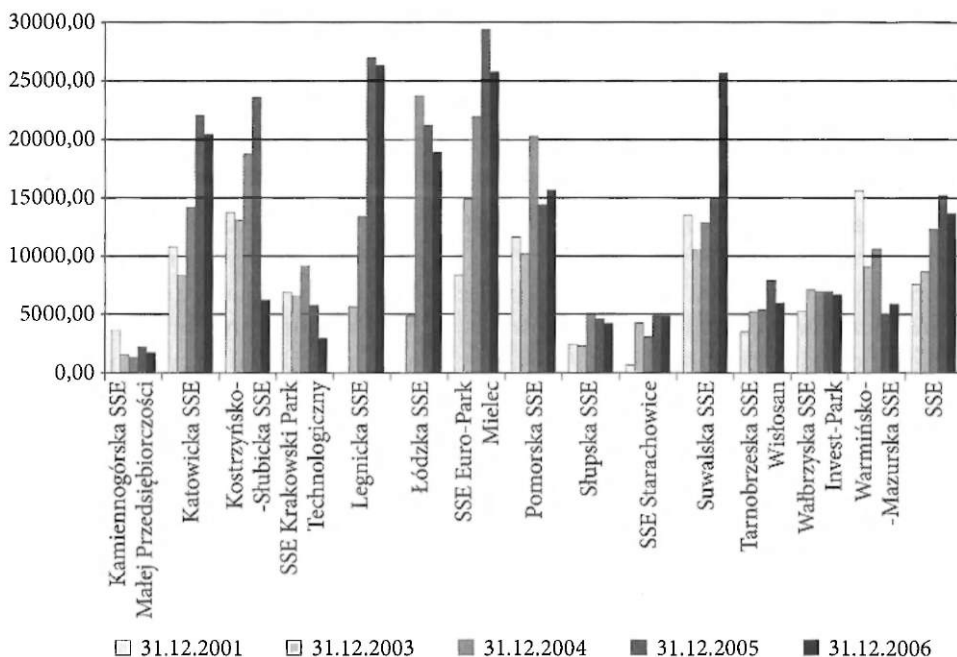
Na uwagę zasługuje, że ponad połowa zapytanych (57,8%) odpowiedziała, że pracownicy (od 5% do 40%) pochodzą z gmin sąsiadujących. Ponad jedna trzecia przedsiębiorców z SSE (34,8%) znalazła od 5% do 30% ogółu zatrudnionych w powiatach sąsiadujących z powiatem, w którym znajduje się ich inwestycja.

Potwierdza to tezę, że przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych poszukują pracowników na lokalnym lub regionalnym rynku pracy. Z tego punktu widzenia SSE w istotny sposób odpowiadają na potrzeby

lokalnego rynku pracy (przede wszystkim gmin, ewentualnie powiatów, gdzie zlokalizowane są podstrefy).

Wysokość pomocy publicznej w odniesieniu do kosztów utworzenia miejsca pracy

Udzielenie pomocy przedsiębiorcom inwestującym w strefach oznacza pewne uszczuplenia w budżecie państwa, co można traktować jako koszty dla budżetu państwa stworzenia nowych lub utrzymania istniejących miejsc pracy (patrz rys. 10). Średni koszt nowego lub utrzymanego miejsca pracy w strefach kształtował się na poziomie około 7,5 tys. PLN w 2001 r. i odnotowywał tendencję wzrostową do poziomu 14,5 tys. PLN na koniec 2006 r. Oznacza to, że coraz większa jest pomoc państwa w przeliczeniu na jedno miejsce pracy utworzone lub utrzymane w SSE.



Rys. 10. Wartość skumulowanej pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w latach 2001–2006 (w zł) w przeliczeniu na 1 utworzone nowe miejsce pracy w SSE

Źródło: Obliczenia własne na podstawie zdezagregowanych danych Ministerstwa Gospodarki oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Odwrotny trend, a więc spadek kosztów utworzenia miejsca pracy, biorąc pod uwagę udzieloną pomoc, można odnotować w Kostrzyńskiej SSE, gdzie na przestrzeni lat dla budżetu państwa koszt utworzenia 1 miejsca pracy spadł z ponad 13,7 tys zł w 2001 r. do prawie 6,2 tys. zł na koniec 2006 r., w Kamiennogórskiej SSE Małej Przedsiębiorczości (z 3,7 tys. zł na 1,6 tys. zł), SSE Krakowski Park Technologiczny (z 6,9 tys. zł na 2,9 tys. zł). Najdroższe miejsca pracy, według danych na koniec 2006 r. powstały w SSE Mielec (25,7 tys. zł), Suwalskiej SSE (25,6 tys. zł) i Katowickiej SSE (20,4 tys. zł).

Przyszłe miejsca pracy a warunki zezwolenia na funkcjonowanie w SSE

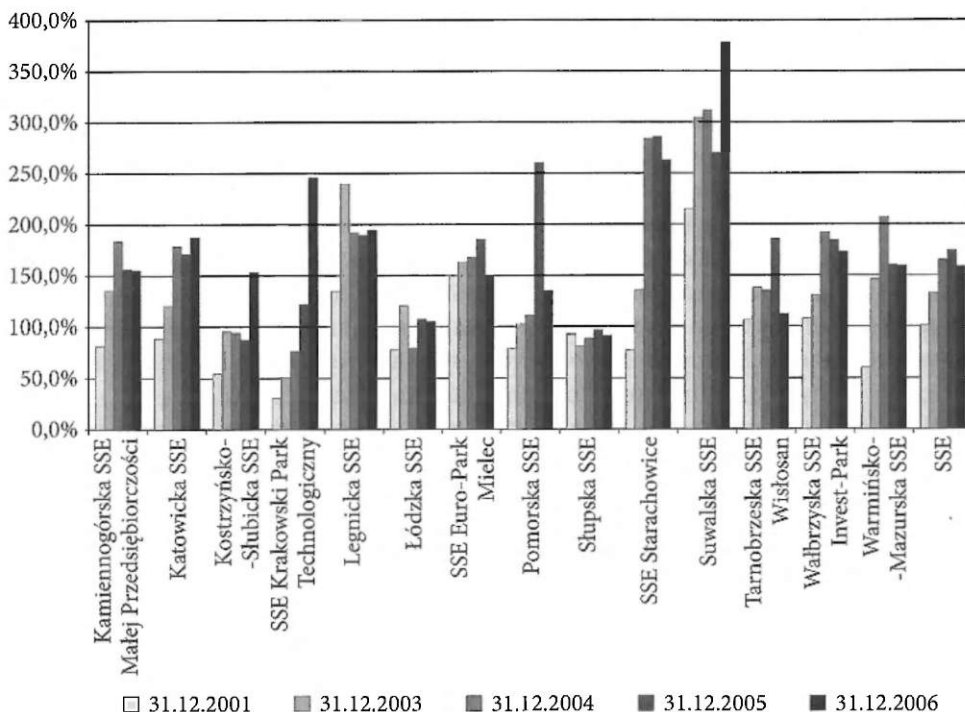
Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych stanowi, że podstawą do korzystania z pomocy publicznej w formie ulg podatkowych jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej SSE. Warunkiem uzyskania zezwolenia jest przystąpienie inwestora do rokowań lub przetargu poprzez złożenie oferty, w której zobowiązuje się do realizacji projektu inwestycyjnego na terenie strefy. W ofercie inwestor przede wszystkim określa warunki prowadzenia działalności na terenie strefy, w szczególności deklaruje zatrudnienie przez określony czas konkretnej liczby pracowników, która jest następnie zawarta w treści zezwolenia. Realizacja warunków określonych w zezwoleniu gwarantuje przedsiębiorcy możliwość skorzystania z pomocy publicznej oferowanej w strefach. Uchybienie tym warunkom powoduje cofnięcie zezwolenia.

Na podstawie porównania rzeczywistego poziomu zatrudnienia z zatrudnieniem wynikającym z zezwoleń strefowych można określić dotychczasową dynamikę w tej sferze, jak również ekstrapolować na najbliższą przyszłość. Przy tej analizie należy jednak wziąć pod uwagę następujące warunki i założenia, które muszą być uwzględnione przy formułowaniu wniosków.

Po pierwsze, wskaźnik ten jest kształtowany przez różny stopień realizacji przez przedsiębiorców warunku wielkości zatrudnienia zawartego w zezwoleniu strefowym. Po drugie, należy wziąć pod uwagę, że czasami deklarowane zatrudnienie było niższe niż zakładane w biznesplanie. Wynikało to z obawy przedsiębiorców, że nie spełnią kryterium zatrudnienia, wobec czego utracą zezwolenie na funkcjonowanie w SSE. Nie zniekształca to jednak wyników badania w sposób istotny. Szacuje się bowiem, że w skrajnych przypadkach zatrudnienie deklarowane było niższe od rzeczywistości planowanego o 20–30%. Po trzecie, do obliczenia wskaźnika wykorzystano dane wszystkich inwestorów posiadających zezwolenia na funkcjonowanie w SSE według stanu na 31 grudnia 2006 r. (choć wielu z nich nie rozpoczęło jeszcze działalności gospodarczej).

Na początku badanego okresu (tj. na koniec 2001 r.) stosunek rzeczywistego zatrudnienia do określonego w zezwoleniu wyniósł 103,7% (patrz rys. 11). Najwyższy stopień realizacji zobowiązań wynikających z zezwoleń uzyskano w Suwalskiej SSE (214,8%), SSE Euro-Park Mielec (149,4%) i Legnickiej SSE (134,4%). Natomiast stosunek liczby utwo-

rzonych miejsc pracy do przewidzianych w zezwoleniu wyniósł w SSE Krakowski Park Technologiczny 30,4%, Kostrzyńsko-Słubickiej SSE 54,4% oraz Warmińsko-Mazurskiej SSE 60,0%. Wynikało to przede wszystkim stąd, że niektóre strefy działały wówczas już od 6 lat (np. SSE Mielec), inne zaś dwa lata krócej, co z punktu widzenia procesu inwestycyjnego i rozruchu przedsiębiorstwa jest istotną różnicą. Ponadto w wymienionych strefach przeważają małe i średnie przedsiębiorstwa oraz firmy z sektora nowych technologii, w przypadku których, ze względu na ograniczenia kapitałowe i specyfikę ich funkcjonowania, czas realizacji inwestycji może być dłuższy.



Rys. 11. Stopień realizacji zatrudnienia w stosunku do zapisów zezwolenia na funkcjonowanie w SSE

Źródło: Jak w rys. 7.

Niewątpliwie jednak taki stan rzeczy był również konsekwencją niepewności prawnej wynikającej ze stanowiska Komisji Europejskiej, nie zgadzającej się na utrzymanie ulg podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych dla inwestorów, którzy otrzymali zezwolenia przed wejściem w życie nowelizacji z 2000 r., tj. przed 1 stycznia 2001 r. Inwestorzy oczekiwali wówczas na wyniki toczących się negocjacji akcesyjnych, a w konsekwencji jednoznacznych wyjaśnień i uregulowań odnośnie do możliwości udzielania

pomocy publicznej. Jest to zrozumiałe, ponieważ wówczas pojawiało się wiele doniesień prasowych, że Komisja Europejska domagała się zamknięcia i likwidacji specjalnych stref ekonomicznych (co nie było prawdą).

Analizując ewolucję stopnia realizacji zatrudnienia w stosunku do zapisów zezwoleń strefowych można stwierdzić, iż rósł on w prawie wszystkich specjalnych strefach ekonomicznych, osiągając średni poziom 158,4% na koniec 2006 r. Najwyższy wskaźnik odnotowano w Suwalskiej SSE (378,1%), SSE Starachowice (262,6%) oraz SSE Krakowskim Parku Technologicznym (245,5%). Na uwagę zasługują dwie pierwsze strefy, w których poziom ponad 100% został osiągnięty przez wszystkie lub większość podstref.

Tak wysokie wskaźniki oznaczają, że przedsiębiorcy zatrudniają znacznie więcej osób, niż to wynika ze zobowiązań przyjętych na etapie uzyskiwania zezwolenia na działalność w SSE. Jest to w niewielkim stopniu efekt ostrożnego podejmowania zobowiązań, zawartych później w zezwoleniach na funkcjonowanie w SSE, których realizacja jest na bieżąco monitorowana przez Ministerstwo Gospodarki. Oznacza to, że warunki zaoferowane przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych są tak korzystne, że pozwalają rozwijać się szybciej niż zakładano, co objawia się m.in. zatrudnianiem pracowników ponad projektowaną liczbę. W okresie tym bezrobocie w Polsce spadało bowiem znacznie wolniej, niż tworzone miejsca pracy w SSE.

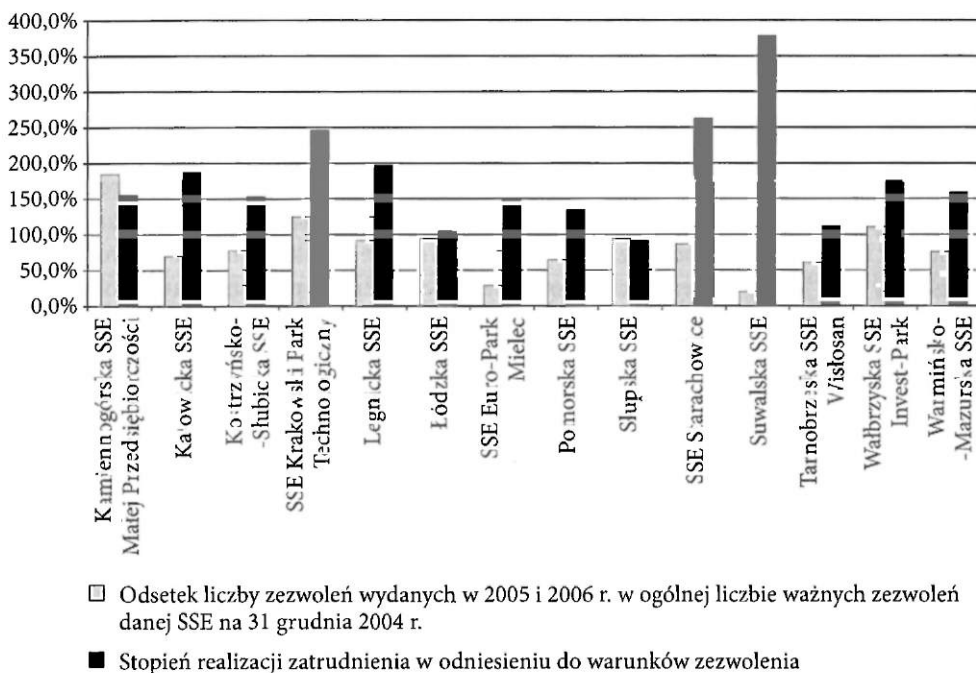
Aby precyzyjnie określić przyszły wzrost zatrudnienia w specjalnych strefach ekonomicznych, należy prześledzić dynamikę wydawanych zezwoleń w ostatnich latach oraz dotychczasowe relacje między zatrudnieniem rzeczywistym a deklarowanym. Im dynamika wydawanych zezwoleń jest wyższa w relacjach zatrudnienia rzeczywistego do deklarowanego, tym większe prawdopodobieństwo szybszego wzrostu liczby nowych miejsc pracy w regionie.

Analizując poszczególne strefy oraz liczbę wydanych zezwoleń, można zauważyć, że istnieje grupa SSE, gdzie wydano relatywnie najwięcej zezwoleń w 2005 i 2006 r. w stosunku do liczby ważnych zezwoleń na koniec 2004 r. (powyżej 75%), a średni stopień zatrudnienia rzeczywistego do deklarowanego mieści się w przedziale od 153% do 262% (patrz rys. 12).

Sytuacja taka oznacza, że przedsiębiorcy w tych strefach nie tylko zrealizowali z nadwyżką zobowiązania w dziedzinie zatrudnienia, a więc przyczynili się znacząco do ograniczenia bezrobocia, ale w strefach tych w przyszłości znacząco zwiększy się zatrudnienie w przedsiębiorstwach, które niedawno uzyskały nowe zezwolenia. Dotyczy to takich stref, jak kamiennogórska, krakowska, legnicka, starachowicka czy wałbrzyska, gdzie można spodziewać się znacznego zwiększenia zatrudnienia w najbliższych latach, skoro mimo wielu nowych zezwoleń zatrudnienie rzeczywiste było w dniu 31 grudnia 2006 r. ponad 50% wyższe niż zakładane, uwzględniając w tym również deklaracje inwestorów, którzy jeszcze nie rozpoczęli działalności gospodarczej.

Niepokojącą sytuację można jednak zauważyć w SSE Euro-Park Mielec i Suwalskiej SSE. Mimo obecnie relatywnie dobrego wyniku stopnia realizacji zatrudnienia na poziomie odpowiednio 149% i 378% w stosunku do liczb przewidzianych w zezwo-

leniach, odsetek nowo wydanych zezwoleń jest niski (28,8% i 20% w stosunku do liczby z 31 grudnia 2004 r.).



Rys. 12. Dynamika wydawania zezwoleń w 2005 i 2006 r. a stopień realizacji zatrudnienia w SSE w odniesieniu do warunków zezwolenia w SSE (stan na 31 grudnia 2006 r.)

Źródło: Jak w rys. 4.

Powyższa analiza wskazuje, że większość SSE może liczyć na szybszy rozwój i pozytywnie będzie wpływać na lokalny rynek pracy. Jednakże strefy zlokalizowane szczególnie w północnej i południowo-wschodniej Polsce, biorąc pod uwagę ich dotychczasowe doświadczenia, raczej nie będą w najbliższych latach dynamicznie kreować miejsc pracy w regionie, co oznacza, że nie będzie można ich traktować jako efektywnego narzędzia walki z lokalnym bezrobociem.

Zakończenie

W określonych warunkach konieczne jest zbudowanie systemu stymulatorów ekonomicznych, pobudzającego procesy inwestycyjne oraz umożliwiającego wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Tego rodzaju interwencje mogą jednak mieć charakter pomocy pu-

blicznej, zakazanej co do zasady w prawie wspólnotowym. Dopuszczalne wsparcie może być udzielane w ramach krajowej pomocy regionalnej, której celem jest trwały rozwój słabszych regionów poprzez wspieranie inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Jest ona zatem nakierowana na ekspansję, modernizację oraz dywersyfikację działalności gospodarczej zlokalizowanej w tych regionach, a także zachęcenie nowych firm do wejścia na rynek. Komisja Europejska uznała, iż można udzielać wsparcia przedsiębiorcom w niektórych regionach, pod warunkiem utrzymania inwestycji i miejsc pracy przez określony czas, aby osiągnąć powyższe cele oraz ograniczyć potencjalne negatywne konsekwencje realokacji działalności gospodarczej. I właśnie wsparcie w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce można, przy przyjęciu kilku założeń, uznać za przykład stymulatorów ekonomicznych realizowanych w ramach pomocy regionalnej, zgodnie z zasadą, że rolą państwa w tworzeniu nowych miejsc pracy i we wzroście zatrudnienia jest kreowanie właściwego ekonomicznego i prawnego otoczenia przedsiębiorczości i trwałych reguł działania.

Specjalne strefy ekonomiczne miały zdynamizować rozwój w niektórych regionach kraju. Jednakże brak trwałych przepisów prawnych i częste ich zmiany wynikające z konieczności dostosowania do wymagań *acquis* spowodowały, że liczba nowych przedsiębiorców oraz wielkość inwestycji do 2004 r. nie rosła znacząco. Dopiero akcesja do Unii Europejskiej dała poczucie pewności prawnej, a w konsekwencji na tyle wysoki poziom wiarygodności Polski, że po 1 maja 2004 r. nastąpił rozwój specjalnych stref ekonomicznych i szybszy przyrost nowych miejsc pracy.

Niewątpliwie również charakter instrumentów oferowanych w SSE, których celem m.in. było wsparcie wzrostu zatrudnienia w regionach, miał i ma wpływ na stopień realizacji tego podstawowego celu. Preferencje w formie ulg od podatku dochodowego mogą być wykorzystane przez przedsiębiorców dopiero wówczas, gdy zrealizowali inwestycje, zatrudnili określoną w zezwoleniu liczbę pracowników oraz rozpoczęli działalność gospodarczą przynoszącą dochód.

Istotną kwestią dotyczącą lokalizacji specjalnych stref ekonomicznych, co ma niewątpliwie wpływ na ekonomiczne i społeczne efekty ich funkcjonowania, w tym na rynek pracy, jest ich rozproszenie na terenie kraju i wewnętrzna fragmentaryzacja. Obecnie specjalne strefy ekonomiczne tworzone są we wskazywanych przez inwestorów miejscach, względnie dobrze przygotowanych do inwestycji, z dobrym zapleczem siły roboczej a często charakteryzujących się również relatywnie wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. W takich przypadkach SSE nie są instrumentem skłaniającym do inwestowania w Polsce w regionach najslabiej rozwiniętych. W związku z powyższym ich pierwotny charakter wspierania regionów najslabszych lub przeżywających największe problemy społeczno-gospodarcze został nieco osłabiony.

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce nie były tworzone wyłącznie w celu ograniczenia bezrobocia, a raczej miały pobudzać wzrost gospodarczy i zwiększać konkurencyjność regionów, w wyniku czego powinno nastąpić zwiększenie zatrudnienia. Na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki można stwierdzić, że liczba zatrudnionych ogółem w SSE, obejmująca zarówno nowo utworzone, jak i utrzymane istniejące miejsca pracy, osiągnęła poziom ponad 147 tys. (na koniec 2006 r.), co oznacza ponad 3-krotny wzrost

w porównaniu z 2001 r. Ponadto wskazuje się, że na jedno miejsce w SSE przypadają 2–3 nowe miejsca poza strefą w firmach kooperujących.

Pokazując te pozytywne efekty, należy jednocześnie zauważyć, że znaczne rozproszenie stref i tworzenie podstref w dużych miastach na prawach powiatu uniemożliwia jednoznaczne zbadanie ich wpływu na lokalne rynki pracy. Wyłączając jednak z badań takie przypadki, można stwierdzić, że w latach 2001–2006 w około 65% gmin, w których zlokalizowane są przedsiębiorstwa strefowe, bezrobocie spadło szybciej niż w tym samym okresie w powiecie, zaś w pozostałych 35% przypadkach – nieco wolniej. Połowa z nich to często jeszcze niezagospodarowane obszary włączone do specjalnych stref ekonomicznych dopiero po akcesji do UE. Można zatem uznać, że specjalne strefy ekonomiczne w większości przypadków przyczyniły się pośrednio lub bezpośrednio do ograniczenia bezrobocia i pozytywnie wpłynęły na rynek pracy w regionie.

Na podstawie analizy udziału pracowników z gmin lub powiatów, w których zlokalizowana jest strefa, w ogólnej liczbie zatrudnionych w przedsiębiorstwach strefowych można stwierdzić, że SSE w istotny sposób odpowiadają na potrzeby lokalnego rynku pracy (przed wszystkim gmin, ewentualnie powiatów, gdzie zlokalizowane są podstrefy).

Jeśli chodzi o przyszłość stref z punktu widzenia zatrudnienia, to przeprowadzone badanie wskazuje, że większość SSE może liczyć na szybszy rozwój i w sposób istotny pozytywnie wpłynie na lokalny rynek pracy. Jednakże słabsze strefy, szczególnie w północnej i północno-wschodniej Polsce raczej nie będą w najbliższych latach dynamicznie kreować miejsc pracy w regionie, co oznacza, że nie będzie można ich traktować jako efektywnego narzędzia walki z bezrobociem na poziomie lokalnym.

Przypisy

¹ Na potrzeby niniejszego opracowania **fragmentaryzacja SSE** jest rozumiana jako podział strefy na wiele podstref, co w konsekwencji uniemożliwia uznawanie strefy jako zwartego obszaru inwestycyjnego. **Rozproszenie SSE** natomiast jest traktowane jako charakter zlokalizowania poszczególnych stref względem siebie.

² Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park, red. B. Fiedor, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 103.

³ Dz.U. z 1994 r. nr 123 poz. 600, ze zmianami.

⁴ Rozporządzenia ustanawiające poszczególne SSE określają (art. 4 ust. 4 ustawy o SSE): nazwę, teren i granice strefy, zakres przedmiotowy działalności gospodarczej, która może być prowadzona na terenie strefy, albo dziedziny działalności gospodarczej, której 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.

⁵ Szerzej na temat procesu dostosowania i problemów negocjacyjnych w odniesieniu do funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej: A.A. Ambroziak, E. Kaliszuk, Warunki udzielania pomocy publicznej w Polsce, w: Polska w Unii Europejskiej, t. II, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004; A.A. Ambroziak, Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych po akcesji Polski do UE, „Wspólnoty Europejskie” IKCHZ 2004; A.A. Ambroziak, Problem udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w ramach negocjacji Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, w: Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003; A.A. Ambroziak, Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (I), „Wspólnoty Europejskie”, IKCHZ 2003, nr 2; A.A. Ambroziak, Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (II), „Wspólnoty Europejskie” IKCHZ, 2003, nr 3.

⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000 r., nr 117, poz. 1228.

⁷ Mapa pomocy regionalnej państwa członkowskiego jest to mapa regionów kwalifikujących się do krajowej pomocy regionalnej z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy lub inwestycji.

⁸ Komunikat Komisji w sprawie metody zastosowania artykułu 92 (3) (a) i (c) do pomocy regionalnej, Dz.Urz. WE C 212, 12.08.1988.

⁹ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej, Dz.Urz. WE C 74, 10.03.1998.

¹⁰ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Dz.Urz. UE C 54 z 4.03.2006. Krajowa pomoc regionalna jest to wsparcie ze źródeł publicznych (budżetu centralnego lub lokalnego, ale nie unijnego) udzielane przedsiębiorcom, którzy funkcjonują w regionach objętych fakultatywnym wyłączeniem spod zakazu udzielania pomocy publicznej. Ze względu na poszanowanie zasady koncentracji geograficznej obowiązującej przy dysponowaniu funduszy strukturalnych, ze wsparcia tego mogą korzystać te same regiony, które są objęte celem 1 polityki regionalnej UE.

¹¹ A.A. Ambroziak, Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w obliczu zmian warunków udzielania pomocy regionalnej, w: Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006. Wybrane zagadnienia, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007; A.A. Ambroziak, Wpływ nowych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, „Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2006, nr 3.

¹² Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. nr 123, poz. 600.

¹³ Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych oraz propozycje zmian obszarów, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2001, s. 23.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r., op.cit.

¹⁵ Ustawa z 23 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych ustaw, Dz.U. nr 141, poz. 997.

¹⁶ Według szacunków UOKiK wielkość pomocy w SSE wynosiła: w 1997 r. – 16,0 mln zł, w 1998 r. – 31,3 mln zł, 1999 r. – 88,2 zł, 2000 r. – 281,6 mln zł, 2001 r. – 334,2 mln zł, 2002 r. – 264,3 mln zł, 2003 r. – 477 mln zł, 2004 r. – 656,2 mln zł, 2005 r. – 459,1 mln zł, 2006 r. – 625,8 mln zł.

¹⁷ Program pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w specjalnych strefach ekonomicznych na podstawie zezwolenia wydanego po 1 stycznia 2007 r. (XR 98/2007, Dz.Urz. WE C 220/2007).

¹⁸ W szczególności dotyczy to Pomorskiej SSE (d. Żarnowieckiej i Tczewskiej) i sąsiadującej z nią Słupskiej SSE, Suwalskiej SSE i Warmińsko-Mazurskiej SSE, SSE Euro Park Mielec konkurującej z Tarnobrzeską SSE Wisłosan i SSE Starachowice, a także grupy stref: Legnickiej SSE, Kamiennogórskiej SSE Małej Przedsiębiorczości i Wałbrzyskiej SSE Invest-Park.

¹⁹ Na prowadzenie działalności gospodarczej w Kamiennogórskiej SSE Małej Przedsiębiorczości wydano najwięcej zezwoleń w 2005 i 2006 r., gdyż obecnie stanowią one prawie 65% wszystkich ważnych zezwoleń w tej strefie. Równie wysoki odsetek odnotowano w przypadku Wałbrzyskiej SSE Invest-Park (52,6%), oraz Legnickiej SSE (47,9%) i SSE Starachowice (46,6%). Na uwagę również zasługują dwie strefy: SSE Krakowski Park Technologiczny i Słupska SSE, w których mimo najmniejszego portfela zezwoleń wydanych do 2004 r., zezwolenia z 2005 i 2006 r. podwoiły tę liczbę.

²⁰ W pierwszym okresie funkcjonowania stref (stan na koniec 2001 r.) największy udział w liczbie zatrudnionych (skumulowana wielkość nowo utworzonych i utrzymanych miejsc pracy) miały z oczywistych względów te strefy, które jako pierwsze zostały ustanowione: SSE Mielec (24,3%), Katowicka SSE (22,7%) oraz Tarnobrzeska SSE Wisłosan (11,5%) i Wałbrzyska SSE (10,3%). W zasadzie nieznaczny udział miały takie strefy, jak Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości (0,5%) oraz Warmińsko-Mazurska SSE (1,5%) i Słupska SSE (1,5%).

²¹ Najszybciej wzrosła liczba zatrudnionych w Kamiennogórskiej SSE Małej Przedsiębiorczości (ponad 2000%) z zaledwie 189 osób w 2001 r. do prawie 4 tys. na koniec 2006 r. Również znaczący wzrost zatrudnienia odnotowano w Warmińsko-Mazurskiej SSE (o 1924,1%) oraz Kostrzyńsko-Słubickiej SSE (1692,5%). Ponadprzeciętnie wzrosło zatrudnienie również w SSE Krakowski Park Technologiczny (804,2%), SSE Starachowice (724,4%), SSE Wałbrzyskiej SSE Incest-Park (531,7%) i Łódzkiej SSE (503,1%). Najsłabszy wzrost odnotowano w SSE Euro-Park Mielec (zaledwie o 45%).

²² Dane dotyczące dynamiki nowo utworzonych miejsc pracy są przygotowywane przez Główny Urząd Statystyczny w oparciu o badanie realizowane od 2004 r. Nie uwzględnia jednak ono przedsiębiorców zatrudniających poniżej 10 pracowników.

²³ Do przykładów takich można zaliczyć: gminę Mielec w mieleckiej (93% ogółu zatrudnionych w tej strefie), gminę Starachowice w starachowickiej (86,3%), gminę Kraków w krakowskiej (76,8%), Poznań w kostrzyńsko-słubickiej (46,3%), gminę Olsztyn w warmińsko-mazurskiej (56,0%), gminy Polkowice i Legnica w legnickiej (odpowiednio 46,9% i 41,6%), Łódź w łódzkiej (46,7%), gminy Suwałki i Ełk w suwalskiej (odpowiednio 42,6% i 40,5%), Wrocław i Wałbrzych w wałbrzyskiej SSE (po odpowiednio 25,5% i 29,9%), Gliwice i Tychy w katowickiej SSE (odpowiednio 26,3% i 21,7%).

²⁴ Np. Michelin w Olsztynie w Warmińsko-Mazurskiej SSE, Volkswagen w Poznaniu w ramach Kostrzyńsko-Słubickiej SSE, Toyota w Wałbrzychu i General Electric Power Control w Kłodzku w Wałbrzyskiej SSE Invest-Park.

Bibliografia

- Ambroziak A.A., Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych po akcesji Polski do UE, „Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2004, nr 4–5.
- Ambroziak A.A., Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w obliczu zmian warunków udzielania pomocy regionalnej, w: *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006. Wybrane zagadnienia*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH w Warszawie, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

- Ambroziak A.A., Instrumenty podatkowe w specjalnych strefach ekonomicznych – przykład pomocy publicznej wspierającej konkurencyjność polskich regionów, w: Wybrane problemy współczesnej gospodarki rynkowej, Studia i materiały. Master of Business Administration Uniwersytetu Gdańskiego, zeszyt nr 3, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Ambroziak A.A., Problem udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w ramach negocjacji Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, w: Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Ambroziak A.A., Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (I), „Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2003, nr 2.
- Ambroziak A.A., Rozwiązanie kwestii udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce (II), „Wspólnoty Europejskie”, IKC HZ, 2003, nr 3.
- Ambroziak A.A., Standardy udzielania pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw we Wspólnocie Europejskiej, w: Standardy Europejskie, red. Z. Czachór, Atla 2, Wrocław 2001.
- Ambroziak A.A., Warunki dopuszczalności krajowej pomocy regionalnej w latach 2007–2013, „Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2006, nr 2.
- Ambroziak A.A., Wpływ nowych wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, „Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2006, Nr 3.
- Ambroziak A.A., Kaliszuk E., Warunki udzielania pomocy publicznej w Polsce, w: Polska w Unii Europejskiej, t. II, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Budner W., Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Cieślukowski M., Ulgi inwestycyjne w podatkach dochodowych a bezrobocie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.
- Dziemianowicz W., Hausner J., Szlachta J., Restrukturyzacja ośrodków monokulturowych na przykładzie Mielca, „Polska Regionów” 2000, nr 23, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej, red. B. Domański, J. Gwosdza, ARP, Oddział w Mielcu, Mielec 2005.
- Każmierski A., Ulgi inwestycyjne i specjalne strefy ekonomiczne, Egzamin Doradcy Podatkowego, z. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Modzelewska-Wąchal E., Pełka P., Stasiak M., Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.
- Muńko A., Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w świetle wspólnotowych reguł pomocy państwa, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 1(77).
- Nahotko S., Stymulatory ekonomiczne procesów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie, Oficyna Wydawnicza AJG, Bydgoszcz 2003.
- Nicolaides P., Kekelelis M., Buyskes P., State Aid Policy in the European Community. A Guide for Practitioner, International Competition Law Series, Vol. 16, Kluwer Law International, European Institute of Public Administration, the Hague 2005.
- Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty, red. E. Kryńska, Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce, red. A. Fornalczyk, UKIE, 1998.

- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Agencja TNOiK I CKiDK, Toruń 2003.
- Stasiak M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a dopuszczalność i warunki udzielania pomocy regionalnej w prawie wspólnotowym*, „Biuletyn Informacyjny – Wspólnoty Europejskie” IKC HZ, 2000, nr 1.
- Strefy uprzywilejowane w polskiej polityce gospodarczej*, red. J. Brdulak, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Rada Naukowa, Zeszyt Naukowy nr 6, Warszawa 2003.
- Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice*, ed. S. Bilal, P. Nicolaidis, Kluwer Law International, European Institute of Public Administration, the Hague, London, Boston 1999.
- Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park*, red. B. Fiedor, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Wishlade F.G., *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union*, Kluwer, European Monographs, the Hague, London, New York 2003.

Akty prawne dotyczące ram funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych

- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994, nr 123 poz. 600.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000, nr 117 poz. 1228.
- Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz.U. 2003, nr 188 poz. 1840.

Effects of the Special Economic Zones Operating in Poland

Summary

The author portrays the effects of special economic zones operating in Poland. The aim of the analysis was to prove that despite the high fragmentation as well as many misplaced investments or locations with no socio-economic justification the special economic zones have contributed to the decrease in local unemployment.

The author assumes that as the majority of zones had been created in regions plagued by structural unemployment, the attracting of investors was intended to be the main driving force to revitalise those regions. From this point of view, the number of jobs created may be treated as one of the main yardsticks (further to the investment scale) to measure the economic performance of special economic zones.

The effects of special economic zones in Poland have been examined upon data from the Ministry of Economy, Ministry of Finance as well as the Office of Competition and Consumer Protection. The statistical analysis was based on detailed data on conditions relevant to permits required to run a business within special economic zones, and the scale at which the use was made of those permits, as well as the public assistance granted to particular entrepreneurs upon the Act on special economic zones. Those entrepreneurs

who closed down economic activities within zones as of 2006, 31st of December have been eliminated from the data collection.

The impact of special economic zones on the labour market was assessed upon data from the Main Statistical Office electronic database collected at the level of municipalities hosting the zones.

To verify the conclusions made upon statistical data available, a survey was made among entrepreneurs operating in special economic zones. The survey included questionnaires sent by mail to 920 entrepreneurs between August and October, 2007. Twenty one percent of questionnaires had been filled in and returned.

To conclude, the author states that the Poland's accession to the European Union increased the dynamics of the special economic zones development, and consequently intensified the creation of new jobs. In most cases, the special economic zones indirectly or directly added to the reduction of unemployment, and positively influenced the regional labour market.