

Marcin Gryczka

**OCENA CELÓW FUNKCJONOWANIA
SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH W POLSCE
I DOTYCHCZASOWYCH EFEKTÓW ICH REALIZACJI**

I

Koncepcja tworzenia wydzielonych obszarów, na których przedsiębiorcy korzystaliby z wielu ulg i ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej, powstała w latach 70. ubiegłego stulecia. Pierwotnie były one tworzone przede wszystkim w krajach Azji Południowo-Wschodniej, a od połowy lat 90. XX wieku coraz liczniej występują w krajach postsocjalistycznych. Według szacunków Banku Światowego, na świecie jest obecnie około 3 tys. obszarów o charakterze wolnych stref ekonomicznych. Zachęty inwestycyjne oferowane w tych strefach to między innymi redukcja lub obniżenie podatku dochodowego, zwolnienie z podatku od nieruchomości, możliwość swobodnego transferu zysków i zastosowania przyśpieszonej amortyzacji oraz dotacje inwestycyjne¹. Oprócz zachęt o charakterze fiskalnym strefy zapewniają potencjalnym inwestorom dobrze rozwiniętą infrastrukturę (drogową, magazynową, telekomunikacyjną itd.) oraz umożliwiają pozyskanie wykwalifikowanych pracowników i kadry kierowniczo-inżynierskiej. Celem artykułu jest przedstawienie aktualnego stanu rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, oczekiwań związanych z funkcjonowaniem takich obszarów w naszym kraju oraz porównanie ich z faktycznie osiągniętymi korzyściami.

¹ Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – 10 lat w Polsce. Stan prawny na kwiecień 2008*, red. T. Gałka, Raport PricewaterhouseCoopers Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 11.

W myśl polskich przepisów, specjalną strefą ekonomiczną (SSE) jest wyodrębniona, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza według ściśle określonych zasad². Głównym celem ustanowienia strefy jest **przyśpieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju**, w związku z czym do głównych zadań, które zgodnie z zamysłem ustawodawcy powinny być realizowane przez SSE, należy zaliczyć³:

- a) rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- b) przyciąganie obcego kapitału w formie zagranicznych inwestycji bezpośrednich;
- c) rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz umożliwienie napływu zaawansowanych technologii z zagranicy;
- d) rozwój działalności proeksportowej, a w efekcie zapewnienie długookresowej poprawy w bilansie handlowym;
- e) zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- f) tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w regionach dotkniętych strukturalnym bezrobociem;
- g) aktywizacja gospodarcza oraz dywersyfikacja struktury produkcji w regionach;
- h) zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- i) zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.

Pierwsza specjalna strefa ekonomiczna w Polsce powstała w 1995 roku w Mielcu. W ciągu trzech kolejnych lat utworzono kolejnych szesnaście SSE, jednak obecnie ich liczba zmniejszyła się do czternastu. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe dane dotyczące specjalnych stref ekonomicznych działających w Polsce według stanu na 31 grudnia 2007 roku. Na ich podstawie można wyróżnić następujące **cechy charakterystyczne** takich obszarów:

1. W ciągu ponad 10 lat istnienia specjalnych stref ekonomicznych znacznie zwiększyły one swój zasięg, obejmując niekiedy obszary leżące w dużej odległości od

² Ustawa z dnia 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity, DzU z 2007 r., nr 42, poz. 274, <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8D7034AA-F2E9-41AE-9740-99C1A5784FC8/30162/jednolitaustawaosse.pdf>.

³ *Ibidem*; M. Gryczka, *Rynki zorganizowane (formalne)*, w: *Handel zagraniczny. Wybrane problemy*, red. J. Dudziński, Wyd. Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin 2006, s. 82.

województwa „macierzystego”; rekordowe pod tym względem są: Tarnobrzeńska SSE i Starachowicka SSE, których podstrefy istnieją odpowiednio w pięciu i sześciu województwach.

2. Całkowity obszar udostępniony przedsiębiorcom to prawie 11 tys. ha uzbrojonych terenów inwestycyjnych, przy czym obszar poszczególnych stref kształtuje się w przedziale od kilkuset do niespełna 1500 ha (największa obecnie strefa – Wałbrzyska SSE – obejmuje obszar 1434 ha)⁴.
3. Ponieważ w ramach SSE funkcjonuje wiele tak zwanych podstref lub wydzielonych obszarów inwestycyjnych, a średnia wielkość podstrefy wynosi zazwyczaj kilkadziesiąt hektarów, może to bardzo utrudniać realizację dużych inwestycji.

Tabela 1. Wybrane informacje na temat specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (stan na 31 grudnia 2007 roku)

Strefa (województwa)	Obszar strefy (ha)	Liczba podstref/ obszarów inwestycyjnych	Poniesione nakłady inwestycyjne (mln zł)	Zatrudnienie	Branża wiodąca (główni inwestorzy)
1	2	3	4	5	6
Kamiennogórska (dolnośląskie, wielkopolskie)	338,70	5	1 216,0	5 033	poligraficzna (BDN)
Katowicka (śląskie, małopolskie, opolskie)	1 299,63	4	11 760,1	35 285	motoryzacyjna (General Motors, Fiat, NGK Ceramics, Delphi, Isuzu)
Kostrzyńsko-Słubicka (lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie)	1 005,46	22	2 450,4	12 891	drzewna (Barlinek Inwestycje), papiernicza (ICT Poland), optyczna (TPV Displays)
Krakowska (małopolskie, podkarpackie)	298,89	14	1 025,7	5 566	motoryzacyjna (MAN), informatyczna (ComArch), elektroniczna (Motorola)
Legnicka (dolnośląskie)	416,80	12	3 625,7	8 104	motoryzacyjna (Volkswagen, Sitech)

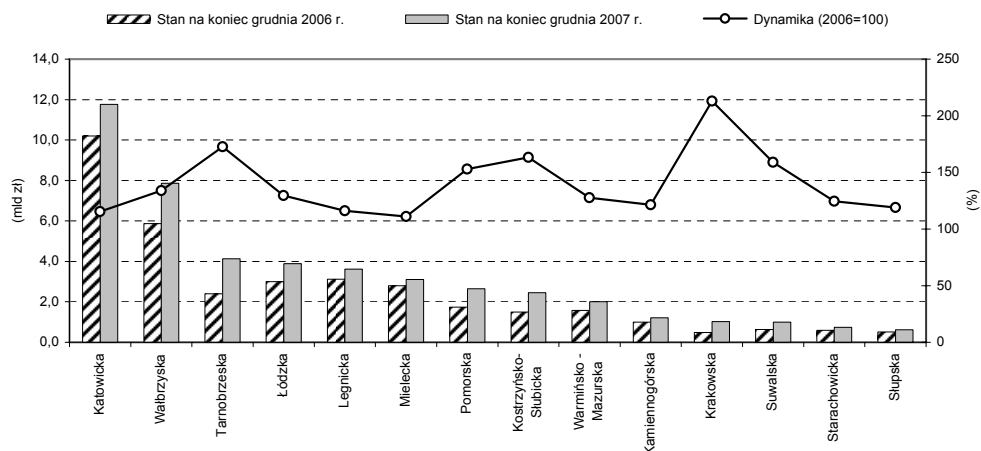
⁴ W sierpniu 2008 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, która zakłada m.in. zwiększenie łącznego obszaru wszystkich stref do 20 tys. ha (por. Ustawę z dnia 30.05.2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, DzU z 2008 r., nr 118, poz. 746).

1	2	3	4	5	6
Łódzka (łódzkie, wielkopolskie, mazowieckie)	897,38	29	3 896,0	14 756	elektroniczna (Dell), metalowa (Gillette)
Mielecka (podkarpackie, małopolskie, lubelskie)	925,67	17	3 113,6	13 104	lotnicza (PZL Mielec, MTU Aero Engines), motoryzacyjna (Lear, Kirchoff,), produkcja opon (Dębica), drzewna (Kronospan)
Pomorska (pomorskie, kujawsko- pomorskie, zachodnio- pomorskie)	1 054,41	18	2 648,7	17 493	elektroniczna (Sharp, Orion Electric), produkcja opon (Bridgestone Stargard)
Słupska (zachodniopomorskie, pomorskie)	376,51	8	615,8	2 180	drzewna (Kronospan)
Starachowicka (świętokrzyskie, mazo- wieckie, opolskie, łódzkie, lubelskie)	566,42	13	740,0	6 970	poligraficzna (RR Donnelley), metalowa (Gerda), ceramiczna (Cersanit)
Suwalska (podlaskie, warmińsko- mazurskie, mazowiec- kie)	312,85	5	1 001,1	5 096	drzewna (PORTA KMI System)
Tarnobrzaska (podkarpackie, mazo- wieckie, świętokrzyskie, lubelskie, dolnośląskie, małopolskie)	1 335,61	7	4 129,4	18 799	elektroniczna (LG Philips, Toshiba)
Wałbrzyska (dolnośląskie, opolskie, wielkopolskie, lubuskie)	1 434,57	32	7 855,2	28 673	motoryzacyjna (Toyota), sprzęt AGD (Electrolux, Whirlpool)
Warmińsko-Mazurska (warmińsko-mazurskie, mazowieckie)	700,21	18	2 007,6	8 415	produkcja opon (Michelin)
Razem	10 963,11	204	46 085,2	182 365	

*Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacja o realizacji ustawy
o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2007 r.,
Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2008, s. 4, 9–11;*

*dane pochodzące ze stron internetowych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych,
<http://www.paiz.gov.pl/index/?id=40008b9a5380fcacce3976bf7c08af5b>.*

Rys. 1. Skumulowane nakłady inwestycyjne w SSE w Polsce w latach 2006–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl>.

- Całkowite nakłady inwestycyjne poniesione do końca 2007 roku wyniosły ponad 46 mld zł, z czego najczęściej przypadło na Katowicką SSE (25,5%), Wałbrzyską SSE (17%) i Tarnobrzęską SSE (9%) – rysunek 1.
- Według danych na koniec 2007 roku, łączne zatrudnienie we wszystkich strefach wynosiło ponad 180 tys. osób (z czego prawie 140 tys. to nowe miejsca pracy – tabela 2), w czym największy udział miały strefy: katowicka, wałbrzyska i tarnobrzęska (odpowiednio 19,3, 15,7 i 10,3%).
- Na jeden hektar terenu zagospodarowanego przez inwestorów, mających zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, przypada średnio blisko 8 mln zł zainwestowanego kapitału i ponad 30 miejsc pracy. Biorąc pod uwagę nakłady inwestycyjne, zdecydowanie powyżej średniej plasują się strefy: legnicka (16,5 mln zł), katowicka (14,5 mln zł) i mielecka (13 mln zł). Biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia, najlepszy rezultat osiągnęły strefy: mielecka (55 miejsc pracy), suwalska (44 miejsca pracy), katowicka (43 miejsca pracy) i starachowicka (39 miejsc pracy)⁵.

⁵ Por. *Informacja o realizacji ustawy...*, s. 19–20.

7. Najwięksi inwestorzy reprezentują przede wszystkim branżę motoryzacyjną (14,5 mld zł, co stanowi 31,6% wszystkich nakładów inwestycyjnych w specjalnych strefach ekonomicznych), przy czym najwięcej dużych inwestycji tego typu jest ulokowanych w strefach: katowickiej, legnickiej i wałbrzyskiej. Inne, licznie reprezentowane rodzaje działalności, to produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (10,1%), metale i podstawowe wyroby z metali (9,6%) oraz urządzenia elektryczne i optyczne (9,4%).
8. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w strefach na terenie województw dolnośląskiego i śląskiego zainwestowali łącznie około 26 mld zł, czyli ponad połowę wszystkich środków ulokowanych w SSE. Na województwa te przypada także największa liczba utworzonych miejsc pracy⁶.

Tabela 2. Rozwój SSE pod względem liczby zezwoleń i nowych miejsc pracy w latach 2006–2007

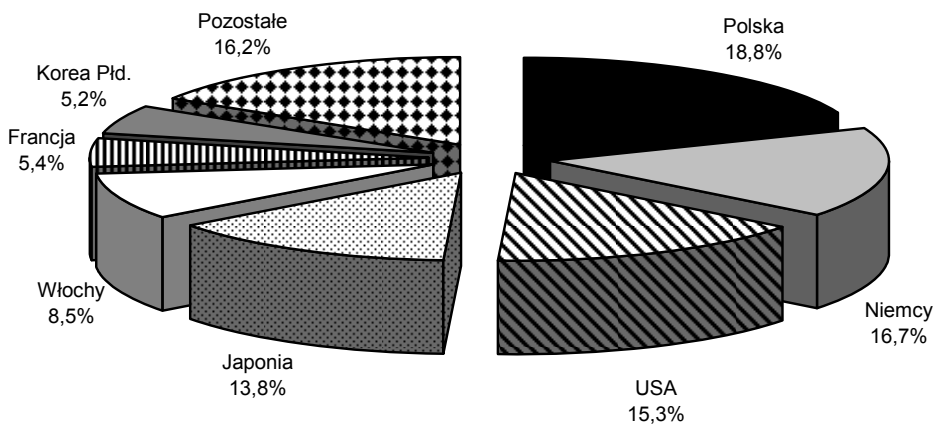
Specjalna strefa ekonomiczna	Liczba ważnych zezwoleń		Dynamika (2006 = 100)	Liczba nowych miejsc pracy		Dynamika (2006 = 100)
	2006	2007		2006	2007	
Kamiennogórska	39	39	100	3 229	4 768	148
Katowicka	143	170	119	26 889	30 522	114
Kostrzyńsko-Słubicka	91	101	111	4 954	7 532	152
Krakowska	30	38	127	3 230	3 733	116
Legnicka	49	53	108	6 729	7 823	116
Łódzka	76	91	120	6 777	10 111	149
Mielecka	78	88	113	11 220	12 222	109
Pomorska	51	65	127	6 210	10 913	176
Słupska	35	41	117	1 753	1 987	113
Starachowicka	60	67	112	4 026	4 904	122
Suwalska	58	52	90	4 090	4 963	121
Tarnobrzeska	88	102	116	10 421	15 697	151
Wałbrzyska	79	100	127	15 055	20 164	134
Warmińsko-Mazurska	47	52	111	3 685	4 582	124
Razem	924	1 059	115	108 268	139 921	129

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

⁶ *Ibidem*.

9. Ponad 73% kapitału zainwestowanego w specjalnych strefach ekonomicznych pochodzi z pięciu krajów, a mianowicie z Polski, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Japonii i Włoch (rysunek 2). Warto zaznaczyć, że najwięcej inwestycji krajowych zostało ulokowanych w strefach: suwalskiej, starachowickiej, mieleckiej, kostrzyńsko-słubickiej i łódzkiej (we wszystkich udział polskich inwestorów sięga 40%, a w suwalskiej – około 50%).
10. Aż w połowie stref widać wyraźną dominację jednego z zagranicznych inwestorów. Inwestycje niemieckie dominują w strefach: legnickiej, kamiennogórskiej i krakowskiej (ich udział w całkowitych nakładach inwestycyjnych wynosi odpowiednio 74, 70 i 41%). Z kolei w strefie warmińsko-mazurskiej przeważa kapitał francuski (65%), śląskiej – cypryjski (60%), wałbrzyskiej i pomorskiej – japoński (odpowiednio 43 i 22%), a w katowickiej, krakowskiej i starachowickiej – amerykański (w każdej z nich udział kapitału amerykańskiego wynosi prawie 40%)⁷.

Rys. 2. Struktura geograficzna kapitału zainwestowanego w specjalnych strefach ekonomicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacja o realizacji ustawy..., s. 20–21.

⁷ Ibidem, s. 22.

Jak można zaobserwować, od połowy lat 90. ubiegłego stulecia rośnie znaczenie specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu inwestycji. Zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stały się one bardzo atrakcyjne zarówno dla inwestorów zagranicznych, jak i przedsiębiorstw krajowych (na koniec 2007 roku prawie 20% kapitału zainwestowanego w SSE pochodziło z Polski – por. rysunek 2). Inwestorów przyciągały niewątpliwie ulgi podatkowe oraz możliwość skorzystania z pomocy publicznej⁸, w wielu jednak przypadkach bodźcem do podjęcia decyzji o rozpoczęciu inwestycji w SSE była nieodległa już perspektywa likwidacji tego typu obszarów inwestycyjnych. Oprócz wspomnianych zachęt o charakterze fiskalnym, do najczęściej wymienianych przyczyn inwestowania w strefach należą: atrakcyjne położenie geograficzne, chłonny rynek wewnętrzny, relatywnie niskie koszty pracy, wysoko wykwalifikowana kadra kierownicza i inżynierska, duże zaangażowanie lokalnych władz oraz ich pomoc inwestorom⁹.

Mimo ewidentnych sukcesów w przyciąganiu kapitału zagranicznego do specjalnych stref ekonomicznych, warto się zastanowić, czy dzięki utworzeniu tych obszarów rzeczywiście osiągnięto wszystkie bądź przynajmniej większość celów. Przedstawiciele sfer rządowych, a zwłaszcza urzędnicy Ministerstwa Gospodarki i pracownicy Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych zazwyczaj entuzjastycznie przedstawiają efekty funkcjonowania SSE (co częściowo ilustrują przytoczone dane dotyczące dynamiki i skali nakładów inwestycyjnych, wskaźników zatrudnienia czy liczby udzielonych zezwoleń w strefach). W dalszej części artykułu przedstawiono trochę bardziej krytyczną, a zarazem mniej optymistyczną analizę dotychczasowych osiągnięć inwestycyjnych w strefach.

II

Jak wspomniano, jednym z najbardziej oczekiwanych efektów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce miało być przyciągnięcie jak największej liczby inwestorów zagranicznych. Na podstawie przedstawionych danych można przyjąć, że cel ten osiągnięto, a znaczna część inwestycji typu *greenfield* została

⁸ Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – 10 lat w Polsce...*, s. 33 i n.; *Informacja o realizacji ustawy...*, s. 26.

⁹ Na podstawie informacji opublikowanych na internetowych stronach Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=abec16f483abb4f1810ca029aadf8446>.

zlokalizowana właśnie w SSE (w 2006 roku na polski rynek weszło 1831 nowych podmiotów z kapitałem zagranicznym, z czego aż 1675 powstało jako całkowicie nowe podmioty¹⁰). Trzeba jednak zaznaczyć, że zdecydowana większość inwestycji dotychczas zrealizowanych w strefach dotyczy sektorów tradycyjnych – motoryzacyjnego, elektronicznego, metalowego, drzewnego, poligraficznego czy produkcji opon, natomiast relatywnie niewielki udział mają projekty inwestycyjne związane z wysoko zaawansowanymi technologiami. Firmy podejmujące działalność w specjalnych strefach ekonomicznych są silnie ukierunkowane na eksport, co w pewnym stopniu przyczyniło się do poprawy sytuacji w bilansie handlowym Polski, zwłaszcza po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Ponadto można przyjąć, że ze względu na charakter inwestycji realizowanych w strefach (najczęściej są to zakłady produkcyjne powstające „od zera”) firmy z kapitałem zagranicznym działające w SSE są nastawione głównie na import inwestycyjny, a po rozpoczęciu produkcji – również na import zaopatrzeniowy, co może prowadzić do wypierania z rynku polskich producentów i poddostawców (zjawisko substytucji produkcji krajowej przez import).

Ponieważ brakuje syntetycznych danych dotyczących udziału firm z kapitałem zagranicznym działających w SSE w polskim handlu zagranicznym, trudno jednoznacznie stwierdzić, jaki jest ich wpływ na przekształcenia polskiego eksportu celem zwiększenia w nim udziału dóbr wysokiej techniki. Dane zaprezentowane przez J. Chojnę wskazują, że ewolucja polskiego eksportu w kierunku dóbr o wyższym stopniu zaawansowania technicznego dokonywała się w latach 90. XX wieku i na początku obecnej dekady głównie za sprawą firm z kapitałem zagranicznym. Udział wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki w ich eksporcie zwiększył się z niepełna 30% w 1995 roku do ponad 55% w 2004 roku, natomiast w eksporcie podmiotów z kapitałem wyłącznie krajowym pozostał w tym okresie na prawie niezmiennym poziomie i wynosił 22%¹¹. Ze względu na wspomniany fakt, że inwestycje zagraniczne w specjalnych strefach ekonomicznych dotyczą przede wszystkim branż tradycyjnych, o niskim lub średnim poziomie zaawansowania technicznego, można przyjąć, że obszary te nie przyczyniły się w większym stopniu do powstania nowych rozwiązań technicznych i technologicznych. Znaczej części z nich towarzyszyły

¹⁰ Por. I. Zagoździńska, *Podmioty z kapitałem zagranicznym w Polsce według danych Głównego Urzędu Statystycznego*, w: *Inwestycje zagraniczne w Polsce. Raport roczny*, red. J. Chojna, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2008, s. 74.

¹¹ Por. J. Chojna, *Udział podmiotów z kapitałem zagranicznym w polskim handlu zagranicznym*, w: *Inwestycje zagraniczne w Polsce...*, s. 158.

niewątpliwie innowacje produktowe (przejawiające się w zwiększeniu asortymentu lub poprawie jakości produktów) lub procesowe (związane z wprowadzeniem nowocześniejszych metod zarządzania czy zwiększeniem zdolności produkcyjnych), lecz raczej w niewielkim stopniu wiązały się z powstawaniem nowoczesnych technologii w wyniku intensywnie prowadzonych prac badawczo-rozwojowych.

Można powiedzieć, że mimo licznych zachęt specjalne strefy ekonomiczne nie były w stanie przyciągnąć zbyt wielu inwestycji z sektorów zaawansowanych technologii (może z wyjątkiem branży lotniczej i IT) ani związanych z nowoczesnymi usługami. Poza nielicznymi wyjątkami tak zwane ośrodki obsługi działalności gospodarczej (do których można zaliczyć między innymi centra finansowo-księgowo czy *call-centers*¹²) oraz centra badawczo-rozwojowe powstają w Polsce przede wszystkim w dużych aglomeracjach (Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań, Łódź) lub w ich najbliższym otoczeniu¹³. Wynika to z faktu, że w centrach tych są zatrudniani specjaliści o wysokich kwalifikacjach, a zatem duże ośrodki akademickie, naukowe i kulturalne to idealna lokalizacja takich inwestycji. Mimo że Polska jest oceniana jako kraj bardzo atrakcyjny dla inwestorów z sektora wysoko zaawansowanych usług, dotychczasowy napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich tego rodzaju – zwłaszcza do specjalnych stref ekonomicznych – należy uznać za znikomy (w porównaniu z napływem BIZ ogółem). Do przyczyn występowania tego zjawiska można między innymi zaliczyć niedobór wysoko wykwalifikowanej kadry inżynierskiej (pogłębiony w ostatnich latach odpływ specjalistów za granicę), brak wystarczających powierzchni biurowych o podwyższonym standardzie (tzw. biurowce klasy A+) i relatywnie niewielką mobilność pracowników w Polsce.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego i tempa zacierania się różnic w rozwoju gospodarczym regionów za szczególnie negatywne zjawisko należy uznać obserwowane w ostatnich latach „przenoszenie przywilejów” w miejsca wskazane przez inwestorów i tworzenie tak zwanych podstref specjalnych stref ekonomicznych. Inwestorzy często wręcz uzależniają decyzję o rozpoczęciu inwestycji od tego, czy wybrana przez nich lokalizacja zostanie włączona do specjalnej strefy ekonomicznej. W ten sposób część inwestycji przyciągają duże ośrodki przemysło-

¹² Do tej grupy zalicza się centra telefonicznej obsługi klienta, obsługi reklamacji, wsparcia technicznego lub obsługi infolinii.

¹³ Por. A. Masłowski, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze usług w Polsce*, w: *Inwestycje zagraniczne w Polsce...*, s. 175–182.

we. Dotyczy to zwłaszcza wspomnianych inwestycji związanych z wysoko zaawansowanymi technologiami. W rezultacie w „macierzystych” specjalnych strefach ekonomicznych lokalizowane są przedsiębiorstwa z tradycyjnych branż, w dużej części oparte na technologiach pochodzących z importu, natomiast w podstrefach zlokalizowanych w pobliżu dużych aglomeracji powstają centra nowoczesnych usług. Wydaje się, że jest to jawne zaprzeczenie jednego z podstawowych celów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, jakim jest aktywizacja gospodarcza oraz dywersyfikacja struktury produkcji w regionach. Trudno się jednak dziwić inwestorom, którzy nie mogą znaleźć odpowiednio wykwalifikowanej kadry i nowoczesnej infrastruktury w specjalnych strefach ekonomicznych, kierują się do dużych aglomeracji (z zachowaniem przynajmniej części przywilejów dzięki utworzeniu podstref).

Mając na uwadze fakt, że zgodnie z zapisami traktatu akcesyjnego do 2017 roku mają wygasnąć przywileje oferowane w specjalnych strefach ekonomicznych, warto wymienić chociaż niektóre potencjalne zagrożenia wewnętrzne, które w niedalekiej przyszłości mogą w znacznym stopniu zniwelować dotychczasowe osiągnięcia w przyciąganiu kapitału inwestycyjnego do SSE istniejących w naszym kraju.

1. Niewystarczająco rozwinięta infrastruktura (zwłaszcza drogowa, ale także kolejowa, lotnicza i śródlądowa), w znacznym stopniu utrudniająca funkcjonowanie przedsiębiorstw produkcyjnych nastawionych na eksport. Biorąc pod uwagę dotychczasowe „osiągnięcia” w budowie sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce, trudno przypuszczać, że sytuacja zmieni się diametralnie w najbliższym czasie, nawet za sprawą inwestycji realizowanych w związku z przygotowaniem do Euro 2012. Z aktualnych planów budowy autostrad w Polsce¹⁴ jasno wynika, że głównymi beneficjentami będą i tak najbardziej rozwinięte gospodarczo aglomeracje (Warszawa, Poznań, Łódź, Wrocław, Kraków, Gdańsk), natomiast inwestycje transportowe na obszarach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (południowo-wschodnia Polska, Warmia i Mazury, Pomorze Środkowe i Zachodnie), a więc na tych, na których istnieje część specjalnych stref ekonomicznych, będą realizowane dopiero w późniejszym terminie. Można zatem podejrzewać, że efektem takiej polityki bę-

¹⁴ Na podstawie informacji dostępnych na stronach internetowych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, http://www.gddkia.gov.pl/article/drogi_i_mosty/autostrady//index.php?id_item_tr ee=b56050f1573f8c11484235dcb4a72260.

dzie dalsze pogłębienie się dysproporcji ekonomiczno-społecznych między regionami.

2. Brak odpowiednio przygotowanych terenów inwestycyjnych, czasochłonne i kosztowne procedury uzbrajania działek inwestycyjnych, a niekiedy także konieczność zaangażowania przez inwestora własnych środków finansowych w budowę infrastruktury technicznej. Należy także wspomnieć o dużym rozdrobnieniu działek w ramach specjalnych stref ekonomicznych i braku dużych działek inwestycyjnych (powyżej 100 ha), pozwalających na przyciągnięcie dużych inwestycji¹⁵.

3. Niewielkie efekty polityki proinnowacyjnej, której celem ma być wzrost konkurencyjności gospodarki oraz zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do sektorów wysokiej techniki (w tym także do specjalnych stref ekonomicznych). W marcu 2008 roku Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych prowadziła 98 projektów inwestycyjnych, z czego aż 71 dotyczyło inwestycji w sektorach tradycyjnych – motoryzacyjnym, elektronicznym i usług biznesowych¹⁶. Jednym z powodów takiego stanu może być – oprócz wspomnianych trudności ze znalezieniem specjalistów z sektorów zaawansowanych technologii – brak współpracy między uczelniami wyższymi i instytucjami naukowo-badawczymi a potencjalnymi i już działającymi inwestorami. Poza tym dotychczas nie wprowadzono efektywnego systemu zachęt dla przedsiębiorców do inwestowania w działalność badawczo-rozwojową¹⁷. Sytuacja ta może ulegnie zmianie dzięki przygotowywanemu obecnie przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pakietowi ustaw reformujących polską naukę, chociaż na ewentualne pozytywne efekty tych zmian będzie trzeba trochę poczekać.

4. Coraz częściej zgłaszane przez inwestorów problemy z pozyskaniem i utrzymaniem pracowników oraz rosnąca presja na wzrost wynagrodzeń, za którym nie zawsze idzie odpowiedni wzrost wydajności pracy. Paradoksalnie sytuacja taka występuje często w regionach o dużym bezrobociu, a dodatkowo pogłębia ją niewielka wewnętrzna mobilność pracowników. Spośród innych problemów dotyczących ryn-

¹⁵ Sytuację może poprawić wspomniana nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych.

¹⁶ Por. *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2007–2008. Raport roczny*, red. J. Kotyński, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2008, s. 120–121.

¹⁷ Por. W. Dziemianowicz, *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*, Uniwersytet Warszawski, <http://www.funduszestrakturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/inwestycje%20zagraniczne%20dziemianowicz.pdf>.

ku pracy w Polsce, mogących mieć negatywny wpływ na dalszy rozwój specjalnych stref ekonomicznych, należy wymienić¹⁸: dużą rotację pracowników (zwłaszcza w przypadku inwestycji typu *call-center*), problemy ze znalezieniem pracowników o konkretnych kwalifikacjach, legitymujących się odpowiednią znajomością języków obcych, coraz dotkliwiej odczuwane niedobory pracowników liniowych ze względu na zjawisko emigracji oraz bariery administracyjne przy zatrudnianiu cudzoziemców.

* * *

Na zakończenie należy podkreślić, że specjalne strefy ekonomiczne odegrały niezaprzeczalnie ważną rolę w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a w efekcie – w tworzeniu nowych miejsc pracy. Zdecydowana większość inwestycji lokowanych w strefach dotyczy jednak sektorów tradycyjnych, o relatywnie niewielkim poziomie innowacyjności. Budzi to uzasadnione obawy, że po wygaśnięciu przywilejów udzielanych inwestorom w strefach część z nich przenieś produkcję do innych krajów, na przykład do Bułgarii, Rumunii czy krajów byłego Związku Radzieckiego, które pod pewnymi względami oferują lepsze warunki dla tego typu inwestycji (np. znacznie niższe koszty pracy i mniejsze problemy ze znalezieniem pracowników)¹⁹. Niepokojący jest zwłaszcza powolny proces modernizacji technologicznej, a także brak skłonności do rozwijania w Polsce działalności badawczo-rozwojowej. Mimo obserwowanej od pewnego czasu tendencji do lokowania w specjalnych strefach ekonomicznych (a dokładniej – w podstrefach SSE) centrów finansowo-księgowych, ośrodków badawczych (zwłaszcza z branży IT) oraz do tworzenia tak zwanych parków przemysłowych i technologicznych²⁰, skala tego zjawiska jest zdecydowanie zbyt mała do potrzeb polskiej gospodarki. Co więcej, tego typu inwestycje, w znacznym stopniu przyczyniające się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego i przyciągające kolejne inwestycje, są lokowane w bezpo-

¹⁸ Por. A. Palka, *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski – bariery i możliwości wzrostu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 6, <http://www.mg.gov.pl/Analizy+i+prognozy/INWESTYCJE+ZAGRANICZNE>.

¹⁹ Powszechną opinię o tym, że nie jest łatwo prowadzić działalność biznesową w Polsce, potwierdzają międzynarodowe rankingi. Przykładowo, w opracowanym przez Bank Światowy rankingu „Doing Business 2009” Polska zajęła dopiero 76 miejsce na 181 sklasyfikowanych krajów. Dodatkowo obecny kryzys finansowy i globalne spowolnienie gospodarcze niewątpliwie przyczynią się do zmniejszenia zainteresowania międzynarodowych koncernów Polską jako miejscem do lokowania inwestycji bezpośrednich (por. L. Baj, *Kryzys przydusi inwestycje*, „Gazeta Wyborcza” z 24.09.2008).

²⁰ <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=87db7e7138edb20aec02bb8ca2281dd0>.

średnim otoczeniu dużych ośrodków miejskich, natomiast w regionach – inwestycje z tradycyjnych sektorów, w których widoczna jest duża konkurencja ze strony krajów nowo uprzemysłowionych. Tym samym pogłębiają się dysproporcje w rozwoju ekonomiczno-społecznym między dużymi aglomeracjami a pozostałą częścią kraju.

ASSESSMENT OF THE GOALS AND THEIR ACCOMPLISHMENT EFFECTS TO DATE FOR SPECIAL ECONOMIC ZONES IN POLAND

Summary

Special economic zones have been created in Poland since 1995 and their main purpose is to attract foreign direct investments to the least developed regions. Such new investments should have a significant impact on the economic development of the Polish regions, by decreasing in unemployment and increasing the competitiveness of Polish economy. Despite of the evident success, which is a creation of over 140 000 new jobs, other, even more important goals haven't been accomplished. Special economic zones haven't been able to attract investors from high-tech industry sectors and services (in a large scale, of course). The second negative phenomenon is „privilege transfer” from zones located in regions to subzones created near large agglomerations on investors' request.

Translated by Marcin Gryczka