

WPLYW SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH I INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH NA STRUKTURY PRZEMYSŁU

MACIEJ SMĘTKOWSKI
Uniwersytet Warszawski

Rola specjalnych stref ekonomicznych w kształtowaniu struktury przestrzennej przemysłu w Polsce¹

Program tworzenia specjalnych stref ekonomicznych był przez lata jednym z głównych instrumentów polityki interregionalnej w Polsce. Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonujące na mocy ustawy z dnia 20 października 1994 roku miały być jednym z głównych działań zmierzających do dopasowania istniejących struktur społeczno-gospodarczych do wymogów otwartej gospodarki rynkowej. Procesy adaptacyjne polskich regionów przebiegały bowiem w warunkach transformacji systemowej nierównomiernie i o ile niektóre regiony (przede wszystkim metropolitalne) dość szybko dostosowały się do tych warunków, o tyle stare regiony przemysłowe, jak również zacofane regiony rolnicze stanęły w obliczu konieczności szybkiej restrukturyzacji oraz dywersyfikacji struktury gospodarczej (zob. m.in. Gorzelak 2006).

EWOLUCJA INSTRUMENTU SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

Cele i zasady funkcjonowania oraz efekty działalności specjalnych stref ekonomicznych w pierwszym okresie ich działalności (tj. do 1999 r.) zostały szeroko przedstawione przez A. Bazydło i M. Smętkowskiego (2000). Kolejne lata przyniosły jednak szereg zmian tego instrumentu polityki regionalnej w różnych wymiarach: prawnym, finansowo-ekonomicznym oraz przestrzennym. Wynikało to między innymi z konieczności dopasowania programu do prawa wspólnotowego i wymogów stawianych przez Komisję Europejską podczas negocjacji członkowskich. Zmiany te zostały wyrażone szeregiem nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (z dnia 16 listopada 2000, 2 października 2003 oraz 23 czerwca 2006 r.). Podsumowanie ich najważniejszych aspektów przedstawia tabela 1.

W ujęciu prawnym najważniejszą zmianą było stworzenie możliwości (oraz określenie procedury) likwidacji specjalnej strefy ekonomicznej. Na tej podstawie w 2001 roku zlikwidowano dwie z 17 działających stref (Technopark Modlin i częstochowską SSE), a kolejne dwie (żarnowiecka i tczewska) uległy połączeniu i funkcjonują pod nazwą Pomorska SSE. Zmieniły się również kryteria wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie. Pierwotnie pozwolenie było uzależnione od sztywno ustalonej, choć różnej

¹ W opracowaniu wykorzystano fragmenty badań prowadzonych w ramach projektu ESPON 3.4.2 *Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities* (zob. Kozak, Smętkowski 2006).

dla poszczególnych stref wartości inwestycji lub liczby miejsc pracy (zazwyczaj 2 mln euro lub 200 miejsc pracy). Obecnie obowiązuje dość elastyczne kryterium zgodności inwestycji z planem rozwoju strefy. Kolejną ważną zmianą było umożliwienie prowadzenia na terenie stref działalności usługowej, a nie – jak to miało miejsce w pierwszym okresie – wyłącznie działalności produkcyjnej.

Tabela 1. Wybrane aspekty ewolucji instrumentu specjalnych stref ekonomicznych

| Aspekt | 1994–1999 | 2000–2006 |
|-----------------------|---|---|
| Prawny | <ul style="list-style-type: none"> – kryteria wydawania zezwoleń (określona wielkość zatrudnienia lub poziom nakładów inwestycyjnych) – tylko działalność produkcyjna | <ul style="list-style-type: none"> – możliwość likwidacji stref – kryteria wydawania zezwoleń (zgodność z planem rozwoju strefy) – również działalność usługowa |
| Finansowo-ekonomiczny | <ul style="list-style-type: none"> – zwolnienia z podatku dochodowego na okres 10 lat (przez kolejne 10 lat 50%) – zwolnienie z podatku od nieruchomości | <ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie wysokości zwolnień podatkowych zgodne z ustawą o pomocy publicznej – zwolnienie z podatku od nieruchomości rekompensowane gminom – fundusz strefowy na dotacje dla nowych inwestycji |
| Przestrzenny | <ul style="list-style-type: none"> – łączny obszar stref 6386 ha – 24 podstrefy | <ul style="list-style-type: none"> – docelowy obszar stref 12 000 ha – 98 podstref w 2005 r. (nowe w trakcie tworzenia) |

Źródło: Opracowanie własne

Jednak największe zmiany funkcjonowania stref dotyczyły aspektów finansowo-ekonomicznych, a w szczególności zmiany wysokości i zasad zwolnień w podatku dochodowym. Niezwykle korzystne dla inwestorów zapisy o całkowitym (a w późniejszym okresie – częściowym) zwolnieniu z podatków zostały dostosowane do ustawy o pomocy publicznej, zgodnej z wymogami prawa wspólnotowego. W efekcie maksymalną wysokość pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku CIT ustalono na 50% wartości realizowanej inwestycji (lub dwuletnich kosztów pracy zatrudnionych osób), z wyjątkiem małych i średnich przedsiębiorstw, dla których limit podniesiono do 65% oraz przemysłu motoryzacyjnego, dla którego przywileje ograniczono do 30%. Przy ustalaniu wysokości nowych zwolnień w podatkach dokonano podziału przedsiębiorstw na różne grupy, biorąc pod uwagę rok, w którym firma otrzymała zezwolenie, wielkość przedsiębiorstwa, a także rodzaj prowadzonej działalności. I tak firmy małe, które otrzymały zezwolenie przed 1 stycznia 2001 r. zachowały prawo do zwolnień na starych zasadach do 31 grudnia 2011 r. (firmy średnie do 31 grudnia 2010 r.). Natomiast firmy duże działające w sektorze motoryzacyjnym mają prawo do zwolnienia z podatku do wysokości 30% wartości inwestycji poniesionych do 31 grudnia 2006 r., a inne duże firmy do odpowiednio 75% lub 50%, w zależności od tego, czy otrzymały zezwolenie przed 1 stycznia 2000 r., czy też po tej dacie.

W wymiarze przestrzennym najważniejsze zmiany objęły zwiększenie obszaru specjalnych stref ekonomicznych z 6386 ha do 7558 ha (stan na 31.12.2005). Ponadto w ustawie z 23 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 141, poz. 997) przyjęto, że docelowa powierzchnia stref nie przekroczy 12 000 ha, z zastrzeżeniem, że nowe tereny będą przeznaczone wyłącznie pod duże inwestycje (nakłady co najmniej 40 mln euro lub zatrudnienie 500 osób). Jednocześnie granice poszczególnych podstref SSE ulegały zmianom, które wynikały z wyłączenia części

obszarów trudnych lub niemożliwych do zagospodarowania przy jednoczesnym tworzeniu podstref na nowych terenach, częstokroć położonych w znacznej odległości (nawet kilkuset kilometrów) od pierwotnego miejsca lokalizacji strefy.

W 2005 r. istniało ogółem 98 podstref SSE (mapa 1), położonych na terenie 13 województw. Największa koncentracja stref występowała w woj. dolnośląskim (3 strefy), natomiast w kolejnych 7 województwach istniały co najmniej dwie podstrefy należące do dwóch różnych stref ekonomicznych. Specyficzna była sytuacja woj. mazowieckiego, na terenie którego istniały 3 podstrefy (o relatywnie małym znaczeniu), z których każda należała do innej strefy, tj. tarnobrzesckiej, starachowickiej i warmińsko-mazurskiej. W rezultacie tylko 6 specjalnych stref ekonomicznych domykało się w granicach nowych województw (kamienogórska, legnicka, łódzka, pomorska, śląska oraz Krakowski Park Technologiczny).



Mapa 1. Lokalizacja podstref specjalnych stref ekonomicznych w 2005 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki

ZNACZENIE INSTRUMENTU I EFEKTY DZIAŁALNOŚCI STREF

Programowi specjalnych stref ekonomicznych towarzyszyły również inne działania zmierzające do stworzenia podmiotom gospodarczym dogodnych warunków lokalizacyjnych, które można określić wspólnym mianem pomocy regionalnej (tab. 2). W rezultacie strefy utraciły swój prymat i stały się jednym z instrumentów oddziaływania na lokalizację przedsiębiorstw. Ogółem do końca 2005 r. pomoc udzielona przedsiębiorcom w SSE wyniosła 2,6 mld zł, co stanowi około 10% nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorstwa na terenie stref. Wysokość zwolnień podatkowych stopniowo, choć nieregularnie, rosła i po roku 2000 wynosiła od 200 do 700 mln zł rocznie (w zależności od rentowności przedsiębiorstw). Największą konkurencją dla stref były działania podejmowane w ramach ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji (obowiązującej od 2002 r.). Koszt realizacji tej ustawy w 2005 r., w formie pomocy publicznej, wyniósł około 470 mln. Oznacza to, że mimo znacznie krótszego okresu funkcjonowania tego instrumentu jego finansowe znaczenie było porównywalne z pomocą udzielaną przedsiębiorcom działającym na terenie SSE. Pozostałe formy pomocy regionalnej nie miały jak dotychczas tak dużego znaczenia, a wśród nich dominowały głównie fundusze przeznaczone na ochronę środowiska.

Dotychczasowe efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych można przedstawić w trzech podstawowych wymiarach: ogólnogospodarczym, sektorowym i regionalnym.

Do końca 2005 r. na obszarze stref wydano 767 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, a łączne skumulowane nakłady inwestycyjne osiągnęły 25,7 mld zł. Pozwoliło to stworzyć 82,3 tys. nowych miejsc pracy. Inwestorzy posiadający zezwolenia zakupili 4,6 tys. ha gruntów pod inwestycje, co stanowi około 60% ogólnej powierzchni stref. Wartość przeciętnej inwestycji wynosiła zatem około 33 mln zł, a koszt stworzenia jednego miejsca pracy można oszacować na ponad 300 tys. zł.

Odnosząc osiągnięcia specjalnych stref ekonomicznych do sektora przemysłowego można stwierdzić, że zakłady zlokalizowane w strefach miały 2% udział w całkowitej wartości brutto środków trwałych w przemyśle (sekcja C, D i E) oraz 3% udział w zatrudnieniu w przetwórstwie przemysłowym (sekcja D). Znaczenie stref było jednak większe w ujęciu dynamicznym, gdyż udział firm „strefowych” w nakładach inwestycyjnych sektora przemysłowego wyniósł blisko 10%, a przyrost zatrudnienia w strefach między rokiem 2003 i 2004 odpowiadał 20% dodatniego salda przyrostu miejsc pracy w przetwórstwie przemysłowym, które wyniosło 72,5 tys. osób.

Tabela 2. Pomoc regionalna w 2005 r.

| Podstawa pomocy | Wartość pomocy [w mln zł] | Udział [w %] | Charakterystyka |
|---|------------------------------|-----------------|---|
| Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych | 468,5 | 43,1 | Pomoc dla firm działających w SSE |
| Ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji | 472,1 (149,0)* | 43,4 | Dofinansowanie dla firm realizujących duże inwestycje |
| Inne | 146,1 | 13,4 | Przedevším fundusze związane z ochroną środowiska |
| Ogółem | 1086,7 | 100% | |

* środki krajowe

Źródło: UOKiK (2006)

Jednocześnie inwestycje realizowane w specjalnych strefach ekonomicznych były bardzo silnie skoncentrowane w wymiarze branżowym (podsekcje PKD) (tab. 3). Wiodącą gałęzią okazała się produkcja sprzętu transportowego, która odpowiadała za 37% nakładów inwestycyjnych ogółem. Stało się tak dzięki inwestycjom światowych koncernów motoryzacyjnych takich marek, jak m.in.: General Motors, Fiat, MAN, Toyota czy Volkswagen. Z kolei te firmy przyciągnęły swoich dostawców, co doprowadziło do powstania na terenie SSE całych łańcuchów produkcyjnych. Stąd też duży udział w nakładach inwestycyjnych (18%) miały branże pokrewne, takie jak: wyroby z gumy i tworzyw sztucznych oraz wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych. Jednocześnie można zauważyć, że udział sektora usług w ogólnej wartości inwestycji wynosił zaledwie 0,6%. Pozwala to zatem na traktowanie SSE w okresie 1995–2005 jako instrumentu polityki przemysłowej.

Tabela 3. Struktura branżowa inwestycji w SSE w 2005 r. [wartość nakładów inwestycyjnych]

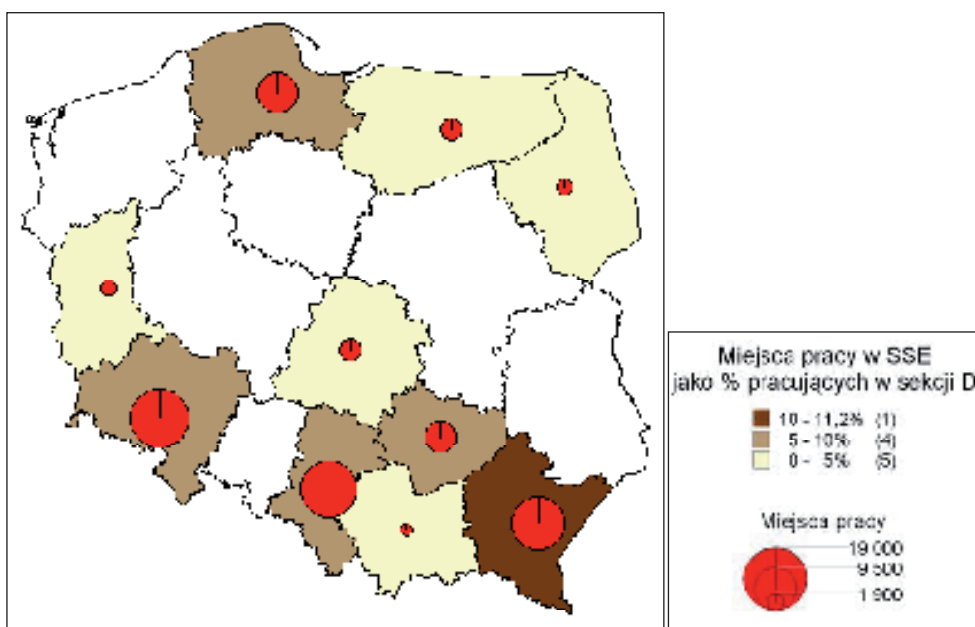
| Symbol PKD | Nazwa branży | Nakłady w mln zł | Udział [w%] |
|------------|--|------------------|-------------|
| DM | sprzęt transportowy | 9 530,5 | 37,1 |
| DE | masa włóknista; papier, tektura i wyroby z nich, zapisane nośniki informacji; usługi poligraficzne | 3 017,5 | 11,7 |
| DH | wyroby z gumy i tworzyw sztucznych | 2 454,9 | 9,5 |
| DI | wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych | 2 141,4 | 8,3 |
| DL | urządzenia elektryczne i optyczne | 1 888,3 | 7,3 |
| DJ | metale i podstawowe wyroby z metali | 1 522,8 | 5,9 |
| DD | drewno i wyroby z drewna | 1 469,3 | 5,7 |
| DA | produkty spożywcze, napoje wyroby tytoniowe | 969,9 | 3,8 |
| DK | maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane | 748,9 | 2,9 |
| DN | produkty wytworzone, gdzie indziej niesklasyfikowane | 687,4 | 2,7 |
| DG | chemikalia, produkty chemiczne | 670,1 | 2,6 |
| DB | wyroby włókiennicze (tekstylija) i odzież | 269,0 | 1,0 |
| DC | skóry wyprawione i wyroby ze skór | 25,7 | 0,1 |
| E | produkcja i zaopatrzenie w energię | 123,2 | 0,5 |
| K | usługi informatyczne i badawczo-rozwojowe | 91,2 | 0,4 |
| I | usługi transportowe, magazynowe | 54,3 | 0,2 |
| | Inne | 42,6 | 0,2 |
| RAZEM | | 25 707,0 | 100% |

Źródło: Opracowanie na podstawie MG (2006)

Rezultaty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych były silnie zróżnicowane przestrzennie. Do 2004 r. efekty działalności stref uwidoczniły się w 9 województwach (mapa 2)². Ogółem w tych województwach firmy „strefowe” skupiały 5,6% pracujących w przetwórstwie przemysłowym oraz miały 35% udział w dodatnim saldzie zmiany zatrud-

² Istnienie podstref tej samej SSE w różnych województwach utrudnia prowadzenie analiz na poziomie regionalnym. Tym niemniej należy zauważyć, że do 2004 roku w części utworzonych podstref wciąż nie działały żadne zakłady produkcyjne. W związku z tym można w uproszczeniu przyjąć, że poza suwalską SSE efekty stref można przypisać do województwa, w którym były zlokalizowane „macierzyste” podstrefy danej SSE. Niewątpliwie w kolejnych latach takie uproszczenie nie będzie uprawnione i w celu określenia znaczenia SSE w gospodarce poszczególnych regionów konieczne będzie przeprowadzenie pogłębionych badań.

nienia w tym sektorze w 2004 r. Ponadto co piąta złotówka na inwestycje w przemyśle była przeznaczona na budowę lub rozbudowę zakładów na terenie stref. Znaczenie i oddziaływanie stref było największe w 5 województwach: podkarpackim, śląskim, dolnośląskim, pomorskim i świętokrzyskim (ponad 5% udział w zatrudnieniu w przetwórstwie przemysłowym). Wśród tych województw 3 należały do grupy najsilniej uprzemysłowionych regionów kraju (udział zatrudnienia w przemyśle; ranga produkcji sprzedanej przemysłu na tle kraju) tj. woj. śląskie (37,9%; 2), dolnośląskie (32,1%; 4) i pomorskie (29,9%; 6). Województwo podkarpackie (28,2%; 9) oscylowało w grupie regionów zbliżonej do średniej krajowej i tylko woj. świętokrzyskie (22,2%; 14) miało wyraźnie niższy udział pracujących w przemyśle oraz niską rangę pod względem wartości produkcji sprzedanej przemysłu. W pozostałych województwach znaczenie stref w skali regionalnej było niewielkie, a udział w zatrudnieniu w przetwórstwie przemysłowym był daleki od 5% prognozy.

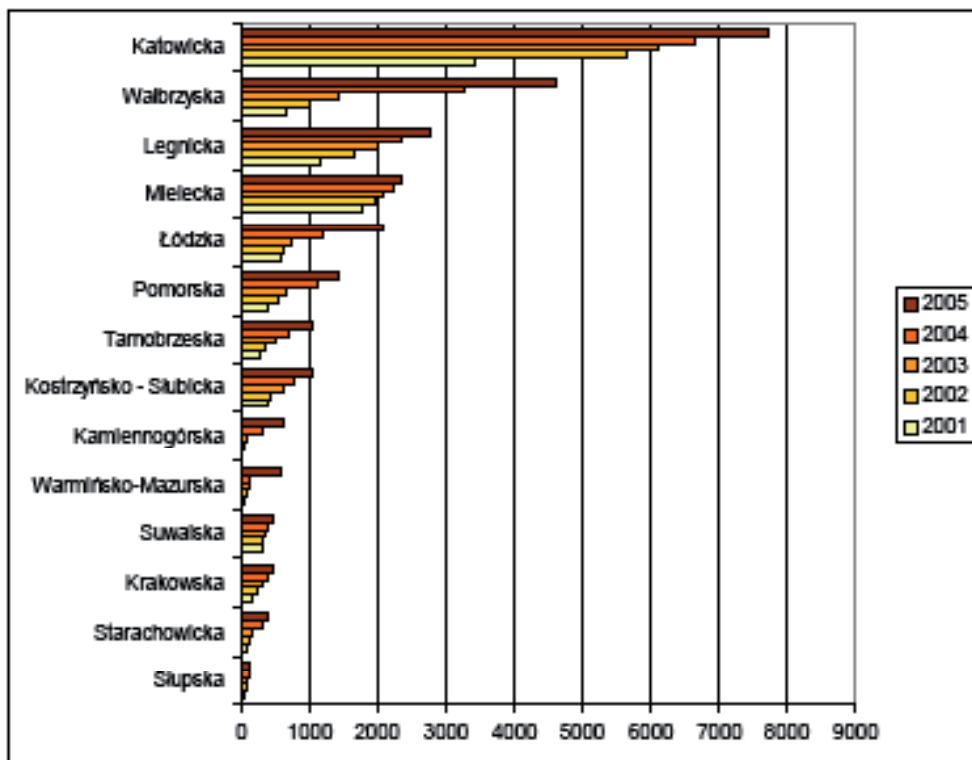


Mapa 2. Efekty działalności specjalnych stref ekonomicznych w 2004 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki (2006)

Tak duża rozpiętość znaczenia działalności stref dla gospodarek poszczególnych regionów wynika z faktu różnej atrakcyjności poszczególnych stref (ryc. 1). Jak dotychczas, największy sukces odniosła katowicka SSE, która do 2005 r. przyciągnęła ponad 30,0% inwestycji oraz skupiała 25,8% stworzonych nowych miejsc pracy. Dobre rezultaty przyniosło funkcjonowanie kolejnych 5 stref (wałbrzyskiej, legnickiej, mieleckiej, łódzkiej, pomorskiej), które łącznie przyciągnęły 51,5% całkowitej wartości inwestycji. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że były to strefy położone w regionach, które mogły zaoferować inwestorom także inne atuty lokalizacyjne, takie jak rozwinięta infrastruktura oraz wysoka jakość zasobów ludzkich. Natomiast strefy położone w słabo rozwiniętych regionach peryferyjnych, takie jak np. suwalska, starachowicka, ślupska, warmińsko-mazurska jak do tej pory nie odniosły

znaczących sukcesów ani pod względem nakładów inwestycyjnych, ani stworzonych miejsc pracy. Nie powiodła się również, jak dotąd, próba przyciągnięcia dużych inwestycji przemysłowych o charakterze innowacyjnym (za wyjątkiem koncernu Motorola) do Krakowskiego Parku Technologicznego.



Ryc. 1. Skumulowane nakłady inwestycyjne według stref w latach 2001–2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki (2006)

WPLYW SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH NA STRUKTURĘ PRZESTRZENNĄ PRZEMYSŁU

Badania nad rozmieszczeniem przemysłu w skali krajowej mają w Polsce bogatą tradycję stworzoną zwłaszcza w latach 60. i 70. XX wieku (m.in. Leszczycki i in. 1964; Kawalec 1970). W świetle tych badań przestrzenna struktura przemysłu charakteryzowała się wysokim stopniem koncentracji i istnieniem silnego centrum przemysłowego na Górnym Śląsku uzupełnianego przede wszystkim rozwojem aglomeracji miejsko-przemysłowych, takich jak: Warszawa, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Szczecin, Kraków czy Wrocław oraz surowcowych okręgów przemysłowych (m.in. legnicki, tarnobrzeczki, wałbrzyski). Należy zauważyć, że

ukształtowana w tamtym okresie struktura przemysłowa Polski cechuje się, jak dotychczas, dużą inercją, ale przy jednoczesnym procesie kurczenia się przestrzeni przemysłowej (zob. Gierańczyk, Stańczyk 2001). Nie ma na nią również większego wpływu napływ kapitału zagranicznego, gdyż – jak zauważa B. Domański (2001) – 3/4 inwestycji zagranicznych ma miejsce w istniejących zakładach, a nowe fabryki lokalizowane są przede wszystkim w regionach rozwiniętych (80% inwestycji typu *greenfield* miało miejsce w starych okręgach przemysłowych). Również główne czynniki adaptabilności (Stryjakiewicz 1999), takie jak: różnorodność struktury przemysłu, poziom infrastruktury i otoczenia instytucjonalnego oraz wyposażenie społeczne (kultura przedsiębiorczości) nie sprzyjają rozwojowi tego sektora na obszarach słabiej uprzemysłowionych.

Przyjmując, że pierwsze znaczące efekty działalności SSE w wymiarze ogólnokrajowym mogły pojawić się po 2000 r. można, po pierwsze, spróbować określić, jak w tym okresie przebiegały zmiany rozmieszczenia przemysłu³, a po drugie – podjąć próbę ustalenia, w jakiej części te zmiany były wynikiem funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych.

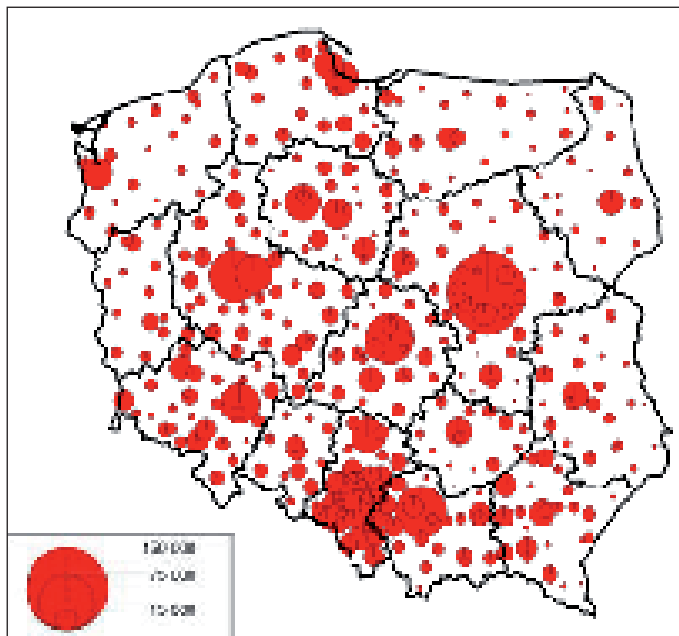
Rozmieszczenie przemysłu w Polsce cechuje się dużym zróżnicowaniem w wymiarze regionalnym i subregionalnym. Wyraźne są zwłaszcza dwa wymiary zróżnicowań: między dużymi ośrodkami miejskimi wraz z ich najbliższym otoczeniem a obszarami wiejskimi oraz między zachodnią i wschodnią częścią kraju. Potencjał przemysłowy wyrażony liczbą pracujących wciąż skupia się w konurbacji górnośląskiej oraz w obszarach metropolitalnych: Warszawy, Poznania, Trójmiasta, Łodzi, Krakowa i Wrocławia oraz w średniej wielkości ośrodkach miejskich: Szczecinie, Bydgoszczy i Toruniu oraz Częstochowie. Z kolei udział przemysłu w zatrudnieniu wskazuje na różnice historycznie, gdyż jest znacznie niższy na obszarach dawnego Królestwa Kongresowego i Galicji (za wyjątkiem obszaru Centralnego i Staropolskiego Okręgu Przemysłowego), niż na obszarach dawnego zaboru pruskiego oraz ziem zachodnich i północnych.

Nałożenie na mapę przedstawiającą udział pracujących w przemyśle według powiatów lokalizacji podstref SSE pozwala zauważyć, że w większości przypadków strefy zostały zlokalizowane w tych powiatach, w których udział zatrudnienia w przemyśle przekraczał średnią krajową lub był do niej zbliżony. Wśród wyjątków można wskazać podstrefę suwalską oraz wybrane podstrefy łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej.

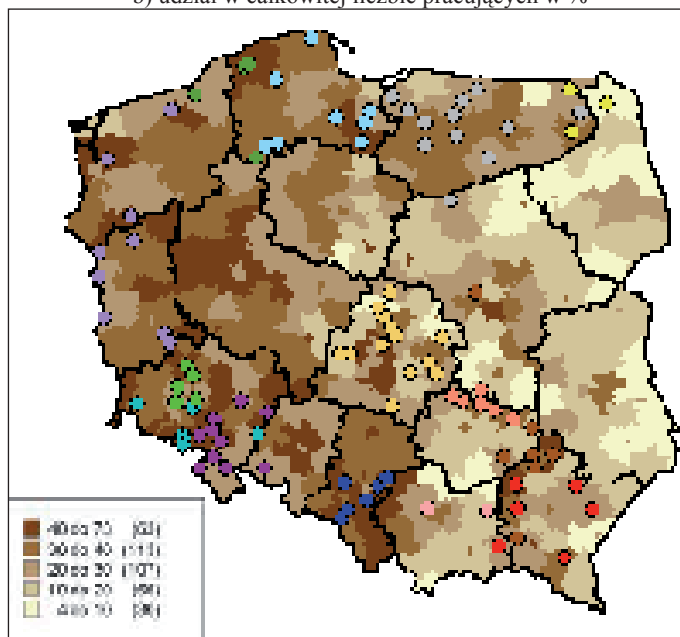
Do analizy zmian rozmieszczenia przemysłu można zastosowywać m.in. miary przestrzennej koncentracji oparte na krzywej koncentracji Lorenza (zob. Kostrubiec 1977). Najczęściej wykorzystywany jest w tym celu wskaźnik koncentracji Giniego. W Polsce dla pracujących w przemyśle według powiatów w latach 2000–2004 jego wartość nieznacznie spadła: z 0,682 do 0,659. Wskazuje to z jednej strony na wciąż silną koncentrację przestrzenną zatrudnienia w przemyśle, a z drugiej na zachodzące, ale na niewielką skalę, procesy dekoncentracji. Należy jednak zauważyć, że ta dekoncentracja zachodzi zwykle w obrębie istniejących obszarów metropolitalnych (Warszawa, Poznań, Wrocław, Łódź) lub okręgów przemysłowych (Górny Śląsk). Tym niemniej na mapach przedstawiających kwintyle pracujących w przemyśle w 2000 i 2004 najistotniejsze zmiany dotyczyły wzrostu znaczenia powiatów południowej części woj. pomorskiego, a także powiatów otaczających Wrocław, w czym można upatrywać pewnego znaczenia istniejących podstref specjalnych stref ekonomicznych.

³ Z uwagi na brak danych o pracujących w przemyśle dla powiatów wykorzystano wskaźnik liczby pracujących w przemyśle i budownictwie. Mimo jego oczywistej niedoskonałości, za jego przyjęciem przemawia fakt, że część inwestycji realizowanych na terenie stref ekonomicznych znajduje się na etapie budowy, w którym bardzo często zaangażowane są lokalne firmy (co powinno się odzwierciedlać w zatrudnieniu w budownictwie).

a) liczba pracujących



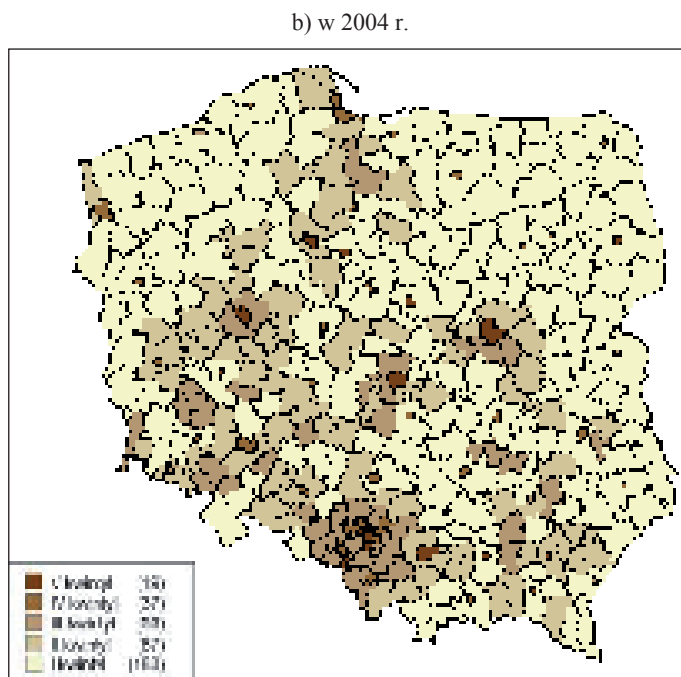
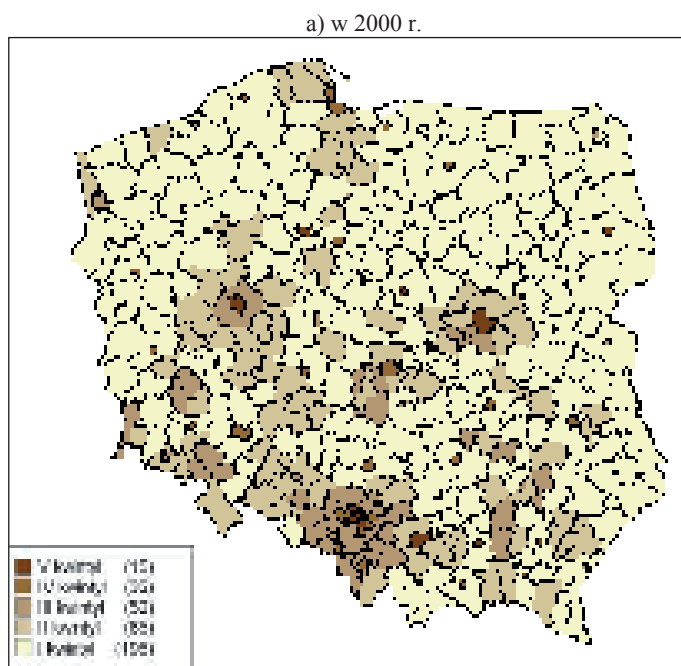
b) udział w całkowitej liczbie pracujących w %



Mapa 3. Rozmieszczenie i udział pracujących w przemyśle* według powiatów w 2004 r.

* łącznie z budownictwem

Źródło: Opracowanie własne

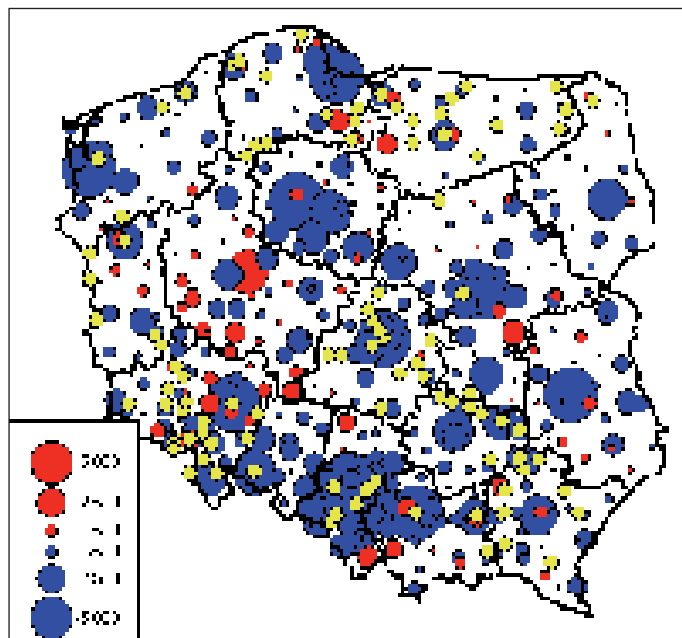


Mapa 4. Rozmieszczenie kwintyli pracujących w przemyśle* według powiatów

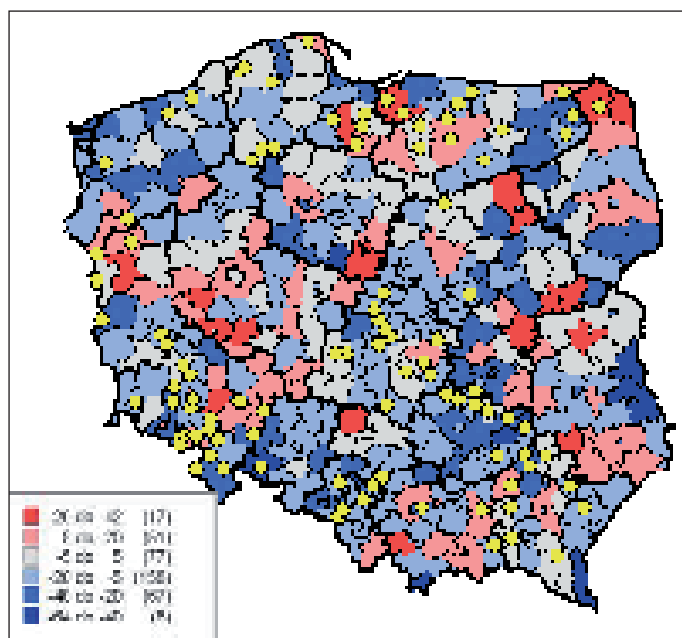
* łącznie z budownictwem

Źródło: Opracowanie własne

a) w liczbach bezwzględnych



b) w pkt % udziału w ogólnym zatrudnieniu



Mapa 5. Zmiana liczby pracujących w przemyśle* według powiatów w latach 2000–2004

* łącznie z budownictwem

Źródło: Opracowanie własne

Jednocześnie w badanym okresie w większości powiatów nastąpił bezwzględny spadek liczby pracujących w sektorze przemysłowym liczoną łącznie z pracującymi w budownictwie. Co więcej, w przeważającej części powiatów był on szybszy niż w pozostałych sektorach gospodarki, co w efekcie spowodowało spadek udziału przemysłu w ogólnym zatrudnieniu. Tym niemniej, na niektórych obszarach kraju następował rozwój przemysłu i budownictwa. Stosunkowo najlepsza była kondycja tego sektora w woj. wielkopolskim (zwłaszcza w jego południowej części), w powiatach otaczających Wrocław, w południowej części woj. pomorskiego, w niektórych powiatach COP oraz w południowej części woj. lubelskiego, a także w pojedynczych powiatach wschodniej Polski (w tym ostatnim przypadku głównie z uwagi na efekt niskiej bazy).

Jak pokazują mapy 5a i 5b istnienie w danym powiecie podstrefy specjalnej strefy ekonomicznej tylko w pojedynczych przypadkach (głównie południowa część woj. pomorskiego i otoczenie Wrocławia) wpływało na sytuację przemysłu na tyle mocno, że obserwowany był wzrost liczby pracujących lub mniejszy w stosunku do innych sektorów spadek zatrudnienia, co prowadziło do relatywnego wzrostu znaczenia przemysłu. Natomiast w wielu przypadkach rozwój sektora przemysłowego nie wiązał się z obecnością specjalnej strefy ekonomicznej (np. południowa Wielkopolska). Co więcej, w wielu powiatach mimo istnienia specjalnej strefy ekonomicznej zatrudnienie w przemyśle i budownictwie wyraźnie spadało. Może to wskazywać na to, że strefy mają większe znaczenie jako narzędzie restrukturyzacji przemysłu przez dywersyfikację branżową, a nie narzędzie rozwoju działalności przemysłowej w nowych lokalizacjach, które nie miały wcześniejszych tradycji przemysłowych.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wykazać, że program specjalnych stref ekonomicznych nie miał, jak dotychczas, dużego wpływu na kształt struktury przestrzennej polskiego przemysłu. W pewnej mierze jest to wynikiem relatywnie niewielkich efektów funkcjonowania stref w porównaniu do istniejącego potencjału przemysłu w Polsce. Strefy nie miały również wyraźnego wpływu na zmiany rozmieszczenia przemysłu w okresie 2000–2004. W tych latach oddziaływanie SSE ograniczało się do nielicznych układów lokalnych. Jednocześnie wystąpiła bardzo silna przestrzenna i sektorowa koncentracja efektów działalności SSE. Można zakładać, że był to wynik rozbieżnych celów programu, który jednocześnie miał wspierać restrukturyzację przemysłu w starych okręgach przemysłowych, a prowadzić do rozwoju wybranych regionów peryferyjnych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że ewolucja tego instrumentu doprowadziła do zaniku jego terytorialnego charakteru na rzecz rozwiązania systemowego, które dostosowuje lokalizację poszczególnych podstref do potrzeb i wyboru pojedynczych inwestorów. W związku z powyższym skuteczność specjalnych stref ekonomicznych w odniesieniu do zakładanych celów należy ocenić jako niską, na co dodatkowo nakładają się obserwowane procesy relokacji, substytucji i biegu jałowego (por. Kryńska 2000). Program specjalnych stref ekonomicznych, wbrew swoim założeniom, nie stał się wyrazem długofalowej polityki interregionalnej i przemysłowej państwa, ale raczej instrumentem wspierania wybranych układów lokalnych. W przyszłości należałoby dążyć przede wszystkim do lepszego dopasowywania instrumentów polityki regionalnej do potrzeb poszczególnych typów regionów. I tak, wśród zaleceń dla rozwoju obszarów metropolitalnych można wskazać konieczność wsparcia działalności innowacyjnej oraz pogłębiania spójności terytorialnej i integracji funkcjonalnej tych obszarów, natomiast w regionach słabiej rozwiniętych należy w pierwszej kolejności dążyć do rozbudowy podstawowej infrastruktury oraz podniesienia jakości zasobów kapitału ludzkiego.

Literatura

- Bazydło A., Smętkowski M., 2000, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, [w:] E. Kryńska (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Warszawa.
- Bazydło A., Smętkowski M., Wieloński A., 2001, *Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a przekształcenia strukturalne w przemyśle Polski*, [w:] Z. Ziolo (red.), *Problemy przemian struktur przemysłowych w procesie wdrażania regul gospodarki wolnorynkowej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG nr 3, Warszawa–Kraków–Lublin.
- Domański B., 2001, *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, Kraków.
- Gierańczyk W., Stańczyk A., 2001, *Określi przemysłowe w Polsce u progu XXI wieku*, [w:] Z. Ziolo (red.), *Problemy przemian struktur przemysłowych w procesie wdrażania regul gospodarki wolnorynkowej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG nr 3, Warszawa–Kraków–Lublin.
- Gorzela G., 2006, *Poland's regional Policy and disparities in the Polish space*, „Kwartalnik Studia Regionalne i Lokalne” – wydanie specjalne, Warszawa.
- Kawalec W., 1970, *Wybrane problemy struktury przestrzennej przemysłu (na podstawie materiałów spisu przemysłowego 1965 r.)*, Biuletyn KPZK PAN nr 56, Warszawa.
- Kostrubiec B., 1977, *Metody badania koncentracji przestrzennej*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Metody ilościowe i modele w geografii*, Warszawa.
- Kozak M., Smętkowski M., 2006, *Special zoom: spatial and structural evolutions in Central-Eastern Europe during the transitional period*, [w:] ESPON project 3.4.2 *Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities*, Final Report October 2006, Vol. 2.
- Kryńska E. (red.), 2000, *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Warszawa.
- Leszczycki S., Grzeszczak J., Kukliński A., Zajda Z., 1964, *Z badań nad problematyką przestrzenną przemysłu Polski*, Biuletyn KPZK PAN nr 32, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2006, *Specjalne strefy ekonomiczne stan na dzień 31 grudnia 2005 r.*, <http://www.mg.gov.pl>.
- Stryjakiewicz T., 1999, *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Poznań.
- UOKiK, 2006, *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 r.*, <http://www.uokik.gov.pl>
- Ziolo Z., Makiela Z. (red.), 2003, *Kształtowanie się struktur przemysłowych*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG nr 7, Warszawa–Kraków.

The role of special economic zones in shaping the spatial structure of industry in Poland

The aim of this article is to present the role of special economic zones (SEZ) in shaping the spatial structure of industry in Poland. The author, in the first part of the article, analyses the evolution of the special economic zones instrument from the foundation of the first zone in Mielec in 1995 to the end of 2005. Then the article focuses on structural and spatial effects of SEZ-es. These provide the background for the analysis of changes in a spatial structure of industry in Poland as well as allow making an attempt to answer the question: what was the role of special economic zones in this field. The contain conclusions evaluation of special economic zones effectiveness as an instrument of industrial and regional policy. The study, to some extent, is a continuation of SEZ-es assessment carried out in the end of 1990s (see Kryńska 2000).