

Polityka regionalna na głowie

Z Łukaszem Zaborowskim
rozmawia Jakub Jałowiczor



ŁUKASZ ZABOROWSKI

Doktor geografii, wykładowca UW

Sporo mówi się u nas o zrównoważonym rozwoju i wsparciu dla biednych, ale w praktyce jest inaczej. I na polityce regionalnej, i na funduszach unijnych korzystają głównie bogaci.

W komentarzu eksperckim dla Instytutu Sobieskiego ogłosił pan tezę, że w polskiej praktyce Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) to wsparcie dla tych regionów, które i tak sobie radzą i wsparcia nie potrzebują. Dlaczego tak się dzieje?

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych przewiduje pewne warunki, które muszą być spełnione, aby SSE powstała. Jeden dotyczy typu działalności, a drugi – lokalizacji. Jeśli chodzi o typy działalności, preferowany jest sektor innowacyjny. Jeśli chodzi o lokalizację, bierze się pod uwagę m.in. stopę bezrobocia.

Gdyby brano pod uwagę jednocześnie oba czynniki, o których mówiłem, to rzeczywiście przedsięwzięcia innowacyjne, prorozwojowe trafiałyby do regionów opóźnionych gospodarczo. Tymczasem ustawa jest tak skonstruowana, że wystarczy spełnić jeden z tych warunków. Innymi słowy, jeśli firma działa w nowo-

czesnym sektorze, może działać w SSE i nie ma tu preferencji dla regionów opóźnionych gospodarczo. A wiadomo, że przedsiębiorcy łatwiej jest inwestować w regionach już rozwiniętych, bo tam są kadry, infrastruktura, partnerzy gospodarczy, z którymi chcą kooperować. A ponieważ SSE są wszędzie, przedsiębiorcy wybierają regiony bogatsze.

Czyli gdybym był inwestorem z Hong Kongu i chciał otworzyć firmę z branży IT, to nie muszę jechać na tereny popegeerowskie. Mogę inwestować w Warszawie, korzystając z ulg.

Jak najbardziej. Świetnym przykładem takiej strefy są wrocławskie Kobierzyce, gdzie zlokalizowały się firmy elektroniczne. Jest ich kilka i tworzą już mały klaster.

Czy to wina ustawy? Innowacyjnym firmom trudniej byłoby otwierać zakłady na terenach opóźnionych. Gdy-

by to zrobili, musiałyby ściągać specjalistów z innych części kraju.

To właśnie jest czymś najbardziej pożądanym. Główną barierą rozwoju terenów zapóźnionych jest brak kadr. Kreatywna warstwa społeczna odpływa do regionów lepiej rozwiniętych. A ściślej – do kilku ośrodków w Polsce albo za granicę. Tymczasem to kapitał ludzki jest uznawany za główny czynnik rozwoju endogenicznego regionów. Ściąganie go, choćby poprzez tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw, to najlepszy sposób na rozwój regionu. Dlatego właśnie SSE jako narzędzie polityki regionalnej może działać. To fakt, sprowadzenie kadry z innej części kraju wymaga więcej wysiłku niż korzystanie z tej, która już jest na miejscu. Jeśli uznamy to za argument, to nie róbmy nic i niech innowacyjne przedsięwzięcia rozwijają się tam, gdzie teraz. Tylko nie nazywajmy tego polityką regionalną. Po co dodatkowo ułatwiać działalność za pomocą takich narzędzi, jak SSE, skoro firmy radzą sobie bez tego? Dodajmy, że zasoby ludzkie są najbardziej mobilnym z rodzajów kapitału. Ludzi nie trzeba przewozić. Sami migrują, jeśli mają stworzoną zachętę w postaci zatrudnienia.

Wyobraźmy sobie, że na terenach po-pegeerowskich otwiera się firma IT. Ściąga inżynierów z Warszawy i Wrocławia, dobrze im płaci. Jednak ludzie z dawnych pegeerów żyją tak, jak żyli.

Oczywiście, że tak. Jednak kreatywna warstwa społeczna po pierwsze sama sobie tworzy miejsca pracy, a po drugie jest intelektualnym motorem rozwoju regionu. To ludzie, którzy nie tylko są zatrudnieni w jakiejś instytucji, lecz mają

także pomysły na inne przedsięwzięcia, nie tylko gospodarcze, ale i naukowe czy kulturalne. Ci ludzie dają zatrudnienie i zajęcie innym. Nawet jeśli ci inni wykonują usługi hydrauliczne albo zajmują się handlem, to te osoby, które się sprowadziły, są nowymi klientami. Mają lepsze zarobki i bardziej rozwinięte potrzeby.

Czy niepołączenie w ustawie dwóch czynników – branży i miejsca – jest zwykłym niedopatrzaniem? Pytam, bo dla firm z zagranicy opłacalna jest sytuacja, gdy mogą skorzystać z ulg, jakie daje strefa, a jednocześnie działać w rozwiniętych regionach kraju, bez konieczności sprowadzania pracowników z daleka.

Główną barierą rozwoju terenów zapóźnionych jest brak kadr. Kreatywna warstwa społeczna odpływa do regionów lepiej rozwiniętych

Tego możemy się tylko domyślać. Ja byłbym skłonny sądzić, że nie jest to niedopatrzanie. Obserwując politykę regionalną w Polsce, stwierdzam, że sporo mówi się o zrównoważonym rozwoju i wsparciu dla biednych, ale w praktyce – a dotyczy to nie tylko SSE, ale i innych aspektów polityki regionalnej – jest inaczej. Na funduszach unijnych też korzystają głównie bogaci.

Ludzie z biedniejszych regionów często narzekają na to, że infrastruktura nie

tylko się nie poprawia, ale wręcz pogarsza. Likwidowane są połączenia komunikacyjne.

W biednych regionach często nie ma kadr, które potrafiłyby generować wnioski do UE konkurencyjne wobec tych z regionów lepiej rozwiniętych. I chodzi właśnie o ściąganie tam wykształconych osób. Ludzie, którzy pracują w innowacyjnej firmie, mogą po godzinach działać społecznie, podpowiedzieć swojemu burmistrzowi czy wójtowi jakąś inicjatywę. Dzięki temu region może przygotować wniosek o pieniądze unijne.

Czy w innych krajach SSE mają te same wady co w Polsce?

Tego nie badałem, ale strefy bądź inne narzędzia wsparcia dla przedsiębiorców działają też w innych państwach UE. Pod tym względem Polska nie jest szczególnie konkurencyjna.

W takim razie całościowa ocena funkcjonowania SSE jest negatywna?

Dostępność tych stref wszędzie – bo połowa powiatów w Polsce ma jakiś rejon inwestycyjny – powoduje, że to nie działa tak, jak powinno. Nie daje preferencji regionom mniej rozwiniętym. Nie mówię, że strefy w ogóle nie funkcjonują, ale założenie było takie, żeby przyciągać inwestycje w konkretne regiony. Jeśli spojrzymy na rozmieszczenie miejsc pracy w poszczególnych strefach, to okaże się, że biedniejsze części kraju nie są w jakiś szczególny sposób preferowane. Wśród lokalizacji o największej liczbie miejsc pracy znajdują się również ośrodki takie jak Wrocław, Poznań, Kraków.

Może należałoby w takim razie nie tworzyć tam SSE, a nawet zlikwidować te, które są.

Jeśli chcemy się stosować do założeń polityki zrównoważonego rozwoju, to należałoby zaprzestać tworzenia stref w ośrodkach najlepiej rozwiniętych. Nie można inwestorowi nagle powiedzieć: „Od jutra koniec z przywilejami”, ale moim zdaniem rozsądnie byłoby wygasić SSE w metropoliach. Dajemy np. 2–3 lata i – jeśli firmy nadal będą zainteresowane korzystaniem ze stref – zachęcemy do inwestowania w regionie preferowanym.

A czy tworzenie stref w ogóle ma sens? Nie lepiej po prostu zadbać o inwestorów w skali kraju?

Na czym miałyby polegać ściąganie inwestorów w skali kraju? Wierzę w ogólne tworzenie warunków sprzyjających inwestycjom – tu prostym miernikiem jest wskaźnik wolności gospodarczej, który w Polsce wypada fatalnie. Ale aktywne ściąganie inwestorów? To bardzo popularne hasło w naszych samorządach terytorialnych, tylko w jaki sposób to robić? SSE są jednym z narzędzi, o ile są tworzone tylko tam, gdzie powinny. Jeśli są prawie wszędzie, to narzędzie nie działa tak, jak chcemy.

Co powinno się zmienić? Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych?

Działalność stref jest regulowana przez ustawę, więc niewątpliwie musi się ona zmienić. Według doniesień z ostatnich tygodni w rządzie trwają prace nad zmianą. Zwrócono uwagę na to, o czym rozmawiamy, czyli na konieczność preferowania

regionów w kryzysie. W rządowych sprawozdaniach zwraca się uwagę na to, że wiele stref nie cieszy się w ogóle zainteresowaniem inwestorów. Są takie rejony inwestycyjne, w których nikt się nie pojawił. Z tym że SSE to tylko jedno z narzędzi polityki regionalnej. Wszystkie de-

cyzje, które dotyczą rozmieszczenia pewnych dóbr w przestrzeni, powinny być rozpatrywane również z punktu widzenia celów polityki regionalnej. Jeśli będziemy stosowali wybiórczo pewne narzędzia, a reszta polityki będzie się z nimi kłócić, to działanie nie będzie skuteczne.



JAKUB JAŁOWICZOR

Dziennikarz „Gazety Polskiej Codziennie”