

Woyciech Jarczewski*

POWSTANIE SYMBOLICZNEGO REŻIMU MIEJSKIEGO NA PRZYKŁADZIE GRY O SPECJALNĄ STREFĘ EKONOMICZNĄ W MIELCU

W Mielcu w pierwszej połowie lat 90. większość istotnych aktorów lokalnych zjednoczyła się wokół idei utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej. Nieformalna koalicja osób i instytucji szybko zyskała dostęp do instytucjonalnych zasobów, dających możliwość kontrolowania procesów decyzyjnych, oraz przejęła przewodnictwo społeczne. Młodej koalicji udało się także pozyskać poparcie części ówczesnego rządu. Taki układ, mobilizujący siły w celu wykreowania nowej perspektywy rozwoju, miał większość cech charakterystycznych dla reżimu miejskiego (*urban regime*) typu symbolicznego. Miarą sukcesu tego reżimu było utworzenie w Mielcu w 1995 r. pierwszej w Polsce SSE. Strefa ta powstała na podstawie uchwalonej w 1994 r. ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, skonstruowanej głównie przez uczestników tego reżimu i noszącej zaaważalne piętno problemów miasta.

Niedostateczna moc wyjaśniania mechanizmów zarządzania miastem spowodowała pojawienie się w drugiej połowie lat 80. tzw. koncepcji reżimu miejskiego¹ (*urban regime*). Interpretuje ona rozwój miast i politykę miejską jako wypadkową gry sił skomplikowanego układu interesów, wykraczającą daleko poza formalnie ukonstytuowaną lokalną arenę polityczną. Reżim miejski jest rozumiany jako względnie stabilna koalicja różnych podmiotów (aktorów sceny miejskiej) dysponujących środkami realizacji swoich celów. W zależności od celu realizowanego przez lokalną koalicję wyróżnia się trzy podstawowe typy reżimów miejskich² (Sagan 2000):

- organiczny (mający za zadanie utrzymanie *status quo*),
- instrumentalny (powstający w celu realizacji konkretnych projektów),
- symboliczny (powstający wokół idei, haseł mających diametralnie zmienić istniejący stan rzeczy).

* Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Termin „reżim” jest rozumiany jako całokształt warunków zewnętrznych, wpływających na powstanie lokalnego układu władzy, i wewnętrznych, wynikających ze specyfiki samego środowiska. Jego cechą jest stabilizacja w tych warunkach w długim okresie (jest to termin rozumiany analogicznie do ugruntowanego w literaturze fizycznogeograficznej pojęcia *reżim rzeczny*). Koncepcja reżimu miejskiego została szerzej omówiona w książce I. Sagan (2000).

² P. Swianiewicz i in. (2004) proponują lepiej brzmiący po polsku termin „teoria ustrojów miejskich”.

W warunkach transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r. powstawanie reżimów symbolicznych należy do rzadkości. W większości miast powstają reżimy typu instrumentalnego, w których poczucie wspólnoty celów oparte jest na bodźcach materialnych, a uczestników łączą relacje partnerstwa (Sagan 2000). W. Dziemianowicz i B. Jałowiecki (2004, s. 50) piszą wręcz, że w średnich miastach, w których zbankrutował główny pracodawca „scena polityczna [...] jest słabo ustabilizowana, a styl zarządzania tymi miastami przypomina «reżimy instrumentalne»”. Jednym z bardzo nielicznych przypadków powstania w Polsce miejskiego reżimu symbolicznego był w okresie po 1989 r. Mielec.

Mielec to średniej wielkości miasto (60 tys. mieszkańców), w którym negatywne skutki przemian gospodarczych, wynikające z przejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, ujawniły się już na początku roku 1990. Ten monokulturowy ośrodek przemysłowy był uzależniony od jednego dużego zakładu – WSK PZL-Mielec, który nagle znalazł się w bardzo trudnej sytuacji rynkowej. Nastąpiło zerwanie więzi kooperacyjnych z odbiorcami na terenie ZSRR. Załamanie sprzedaży, a co za tym idzie – produkcji, wymusiło konieczność dużych redukcji zatrudnienia. Na koniec 1993 roku bezrobocie w Mielcu wzrosło do 22%, przy średniej krajowej wynoszącej 16%.

W obliczu załamania gospodarczego uformowała się w Mielcu koalicja – miejski reżim symboliczny – złożona z prawie wszystkich ważniejszych podmiotów lokalnych. Jej celem było utworzenie w mieście pierwszej w Polsce specjalnej strefy ekonomicznej. Cel, jakim było utworzenie obszaru o uprzywilejowanych warunkach do prowadzenia działalności gospodarczej, udało się osiągnąć przy wsparciu Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz dzięki poparciu miejscowych elit i lokalnej społeczności. Strefa rozpoczęła działalność w październiku 1995 roku.

W artykule zarysowano przyczyny i warunki, w jakich powstawała SSE w Mielcu. Autor próbuje odpowiedzieć na następujące pytania.

1. W jaki sposób doszło do wykształcenia się w Mielcu skutecznego reżimu symbolicznego wokół idei SSE?
2. Jak działania prowadzone w Mielcu wpłynęły na powstanie ustawy o SSE?

Kształtowanie się reżimu symbolicznego w Mielcu

Z powodu ostrego lokalnego załamania gospodarczego na początku lat 90. w trudnej sytuacji znaleźli się prawie wszyscy główni aktorzy sceny miejskiej: zarząd WSK (groźba upadku zakładu i odwołania dyrektora), robotnicy zrzeszeni w związkach zawodowych (zwolnienia, niskie i niepewne pensje), samorządowe władze lokalne (polityczna odpowiedzialność za klęskę głównego pracodawcy), przedsiębiorcy lokalni (zmniejszenie siły nabywczej społeczeństwa), właściciele nieruchomości i spółdzielnie mieszkaniowe (zmniejszenie wartości nieruchomości, wzrost liczby niepłacących czynszu), instytucje kulturalne i sportowe (brak mecenasa, zmniejszenie zapotrzebowania na usługi wyższego rzędu) (Jarczewski 2005).

W sytuacji tak nagłego pogorszenia się warunków funkcjonowania lokalnej gospodarki naturalne są postawy roszczeniowe. Większość ówczesnych żądań miała charakter socjalny (m.in. uznanie rejonu Mielca za rejon objęty bezrobociem strukturalnym, przekazanie WSK środków na wypłaty dla pracowników na poziomie zbliżonym do średniej krajowej). Dla głównego pracodawcy w mieście – WSK PZL-Mielec – żądano zamówień rządowych na samoloty Iryda i Bryza, gwarancji rządowych na kredyty produkcyjne, zwrotu należności za wyroby sprzedane do ZSRR oraz oddłużenia (*Postulaty* 1992). Wśród tych postulatów, których spełnienie mogło w najlepszym przypadku polepszyć sytuację lokalnej społeczności na kilka, kilkanaście miesięcy, pojawiła się idea, której konsekwentna realizacja mogła umożliwić miastu wyjście z zapaści. Była to koncepcja utworzenia na terenie Mielca obszaru, który dzięki zachętom finansowym przyciągnąłby nowych pracodawców.

Trudno dzisiaj dociec, gdzie narodził się pomysł strefy. Niewątpliwie bardzo ważne były edukacyjno-promocyjne działania Edwarda Nowaka, który od początku 1991 roku pracował w Ministerstwie Przemysłu i Handlu w randze wiceministra. W latach 80. miał on możliwość zwiedzania różnego rodzaju parków przemysłowych (*industrial parks*), m.in. w Holandii, Niemczech, USA, Kanadzie. Przekonanie o pozytywnym wpływie takich przedsięwzięć sprawiło, że stał się znanym promotorem tej idei w kraju. Do końca 1992 roku nie było jednak w Polsce woli politycznej do wykorzystania tego narzędzia.

W Mielcu ideę strefy stosunkowo szybko poparło wiele środowisk. Już w 1992 roku zaczęła powstawać nieformalna koalicja na rzecz zastosowania koncepcji strefy do warunków mieleckich. W pierwszej połowie 1993 roku w skład tej szybko umacniającej się w obliczu lokalnej zapaści gospodarczej grupy wchodziła większość znaczących w mieście podmiotów. Taki układ, mobilizujący siły w celu wykreowania nowej perspektywy rozwoju, miał większość cech charakterystycznych dla reżimu miejskiego typu symbolicznego (Stone 1989). Wspólnota dążąca do osiągnięcia nadrzędnego celu sprawiła, że przy szerokiej akceptacji społecznej udało się pozyskać poparcie administracji rządowej. Silny symboliczny wymiar działań sprawił, że idea strefy wręcz wymagała powszechnej akceptacji i wsparcia ze względu na „słuszność celu”. Strefa stała się symbolem, drogowskazem w działaniach zmierzających do znalezienia nowego, niestandardowego wyjścia we „mgłę niepewności nieznaną dotąd sytuacji” (Sagan 2000, s. 58).

Od połowy 1992 roku koncepcja powołania w Mielcu strefy dojrzewała w kilku niezależnych od siebie środowiskach. Agencja Rozwoju Regionalnego MARR w opracowanym w maju 1992 roku programie restrukturyzacji regionu jako jedno ze strategicznych rozwiązań zalecała powołanie „Mieleckiej Strefy Przemysłowej”. Koncepcję rozwijał nieformalny, kilkuosobowy zespół, w którego skład wchodził m.in. Janusz Chodorowski i Mariusz Błędowski. Grupa ta opracowała na przełomie 1992 i 1993 roku *Założenia wstępnej eksperymentalnej modelowej strefy przemysłowej i wolnego obszaru celnego w Mielcu* (Chodorowski et al. 1993). W tym samym czasie opracowany został dokument

pod nazwą *Główne założenia Wolnej Strefy Przemysłowej w Mielcu*, proponowany przez prywatnych przedsiębiorców miasta Mielca.

Idea stała się również postulatem związków zawodowych. Od połowy 1992 roku Zarząd Regionu „Solidarność” w Rzeszowie zaczął domagać się od rządu, oprócz innych postulatów związanych z restrukturyzacją WSK PZL-Mielec, także „ogłoszenia [...] rejonu Mielca za strefę przedsiębiorczości, w której potencjalni inwestorzy będą płacić mniejsze podatki” (*Oświadczenie* 1992). Wydaje się, że to właśnie postulaty „Solidarności” pomogły ostatecznie w podjęciu decyzji o rozpoczęciu prac nad strefą w Mielcu. 20 listopada 1992 roku do strajkującej załogi zakładów lotniczych przyjechał minister przemysłu i handlu Waław Niewiarowski. Po dramatycznych negocjacjach podpisał ze strajkującymi protokół, w którym jednym z punktów było zobowiązanie do utworzenia w mieście modelowej specjalnej strefy ekonomicznej. Ta decyzja, jak się dzisiaj powszechnie uważa, była kluczowa dla rozpoczęcia formalnych działań. Od tego momentu nie do końca jasna idea strefy stała się długofalowym celem działań głównych aktorów sceny miejskiej.

Jeszcze w grudniu 1992 roku Agencja Rozwoju Przemysłu, na zlecenie ministra Niewiarowskiego, ogłosiła międzynarodowy przetarg o wartości 800 tys. ECU (ok. 1 mln USD), którego przedmiotem była konkretyzacja pomysłu na funkcjonowanie strefy w Mielcu. Przetarg w lutym 1993 roku wygrała irlandzka firma IDI, która miała doświadczenia w zarządzaniu odnoszącą duże sukcesy specjalną strefą ekonomiczną w Shannon. Projekt realizowała później związana z IDI firma Shannon Development (*Mielec* 1993). Równocześnie w WSK powstał kilkusobowy Zespół ds. SSE pod przewodnictwem Janusza Chodorowskiego, którego zadaniem miała być pomoc specjalistom z Irlandii w pozyskiwaniu niezbędnych informacji. W kwietniu 1993 roku przyjechał do Mielca nowo mianowany pełnomocnik ministra przemysłu i handlu ds. Specjalnych Stref Ekonomicznych Edward Nowak, który na okres ośmiu miesięcy dołączył do wspomnianego zespołu.

Od tej chwili zespół działał w dwóch kierunkach. Po pierwsze pomagał specjalistom z Shannon w uzyskiwaniu niezbędnych do napisania raportu informacji i materiałów. Drugim kierunkiem działań zespołu była praca nad przygotowaniem podstaw prawnych do utworzenia strefy w Mielcu.

W działania związane z rozwijaniem w Mielcu idei specjalnej strefy ekonomicznej stopniowo zaczął włączać się też Urząd Miejski. O pełnym zaangażowaniu władz lokalnych można mówić od połowy roku 1994, kiedy Janusz Chodorowski, kierownik Zespołu WSK ds. SSE, został prezydentem Mielca.

Niemal zupełnie bierną rolę odgrywał natomiast Urząd Wojewódzki w Rzeszowie. Ten formalnie silny, szczególnie w latach 90., gracz był zupełnie nieobecny na scenie miejskiej w Mielcu. Tylko w ostatnim okresie starań udzielił niezbędnej, formalnej pomocy przy składaniu wniosku o utworzenie strefy. Taka wyczekująca i pasywna postawa urzędu wojewódzkiego, gracza posiadającego przecież istotną władzę systemową, była charakterystyczna dla tego okresu przemian w Polsce. Brak wsparcia wynikał także z toczącej się

przez wiele lat rywalizacji w województwie rzeszowskim pomiędzy stołecznym Rzeszowem i Mielcem, miastem, które w okresie socjalizmu było szczególnie uprzywilejowane z racji posiadania na swoim terenie strategicznych zakładów lotniczych. Rzeszowski reżim miejski nie był zainteresowany wzmocnieniem i rozwojem Mielca, który postrzegany był w kategoriach lokalnego konkurenta. Warto w tym miejscu wspomnieć, że ta sytuacja nie zmieniła się do dzisiaj i istotnie utrudnia rozwój miasta (Jarczewski, Gwosdz 2005).

Do najaktywniejszych podmiotów sceny lokalnej, intensywnie wspierających działania na rzecz strefy w Mielcu, należeli dziennikarze z lokalnego tygodnika „Korso”. Na bieżąco monitorowali postępy, opisywali pojawiające się problemy i ich przyczyny. Kiedy w pierwszej połowie 1994 roku wydawało się, że działania prowadzące do powstania strefy straciły swój impet, w „Korso” ukazał się cykl artykułów pod tytułem *Kogo obchodzi strefa* (Rojkowicz, Hoszowska 1994).

Nowa i nieznaną koncepcją rozwoju miasta przez utworzenie strefy wymagała pozyskania szerokiego poparcia społecznego. Zespół ds. SSE zaczął prowadzić działania mające przekonać społeczeństwo do pomysłu strefy. Powołana została nieformalna, spotykająca się co kilka tygodni grupa, złożona z przedstawicieli lokalnej społeczności. Zadaniem tej grupy, nazwanej Radą Strefy, było wpisanie idei strefy w wizję rozwoju regionu mieleckiego. Te działania, wsparte przez tygodnik „Korso”, spowodowały, że lokalna społeczność zaczęła wiązać ze strefą duże nadzieje. Atmosferę oczekiwania dobrze oddaje opinia opublikowana w „Gazecie Wyborczej”: „Na utworzenie pierwszej specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu załoga Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego czeka jak na zbawienie” (Sajnug 1995, s. 19). Szerokie poparcie idei umożliwiła świadomość, że dzięki powstaniu strefy każda grupa społeczna osiągnie pewne korzyści.

Wydaje się, że w połowie 1993 roku można już było mówić o wykształceniu się w Mielcu nieformalnej koalicji osób i instytucji wokół idei strefy symbolicznego reżimu miejskiego, posiadającej dostęp do instytucjonalnych zasobów, które zapewniały możliwość trwałego udziału i kontrolowania procesów decyzyjnych (Sagan 2000). Grupa ta nie posiadała sformalizowanej struktury zarządczej, ale starała się przyciągnąć do siebie możliwie wielu lokalnych graczy. Kluczowym zadaniem młodej koalicji było osiągnięcie zdolności do skutecznego przeforsowania swojego projektu, co wymagało uzyskania tak silnej pozycji, by utrudnić potencjalnemu konkurentowi przejęcie przewodnictwa społecznego. Ten cel realizowany był poprzez dążenie do skupienia w ramach koalicji różnorodnych form władzy: władzy koalicyjnej, systemowej (swoi ludzie w centralnych ciałach decyzyjnych), czy wreszcie społecznego wytwarzania (mobilizacja opinii publicznej i poparcie mediów lokalnych). Raz uformowana koalicja – reżim miejski – jest potężną siłą w polityce miejskiej, chronioną przez wszystkich jej uczestników. Oponenci mają do wyboru podjęcie współpracy lub niezwykle trudne próby budowania kontrreżimu (Stone 1988). W Mielcu próba taka została podjęta przez kierownictwo zakładów lotniczych.

Od końca lat 70. w WSK PZL-Mielec realizowany był projekt stworzenia szkolno-bojowego odrzutowca I-22 Iryda. Przekazanie wojsku pierwszego egzemplarza w październiku 1992 roku zbiegło się w czasie z początkami prac nad utworzeniem strefy. Ewentualny sukces komercyjny tego projektu, a co za tym idzie, utrzymanie i rozbudowa potencjału zakładów lotniczych w Mielcu, zależał głównie od zamówień Ministerstwa Obrony Narodowej. Wydaje się jednak, że już na początku lat 90. zawarcie takich kontraktów mogło być tylko efektem istotnych nacisków politycznych. Z ekonomicznego punktu widzenia trudno przypuszczać, by opłacalna była produkcja wojskowego odrzutowca tylko na rynek krajowy. W tej sytuacji powstanie i ewentualny sukces strefy znacznie osłabiłyby pozycję WSK jako jedyne pracodawcy w regionie mogącego, przynajmniej częściowo, rozwiązać problem bezrobocia. Firma zarządzająca strefą miała także przejąć zbędną część majątku zakładów lotniczych, co spowodowałoby dodatkowe osłabienie WSK. Dostrzegając te niebezpieczeństwa, kierownictwo WSK podjęło próbę budowy kontrreżimu, którego symbolem miała być Iryda i inne własne samoloty (Dromader, Skytruck, Bryza). Działania prowadzone były równolegle w dwóch kierunkach – budowano koalicję w celu pozyskiwania dalszych środków na rozwój i poszukiwania nabywców samolotów oraz utrudniano prace nad stworzeniem strefy. Wskutek niechętniej postawy zarządu WSK pod koniec 1994 roku pojawiła się realna groźba, że w Mielcu strefa nie powstanie. Jednak mimo chwilowych sukcesów nie powiodło się pozyskanie dla projektu Irydy odpowiednio dużej liczby silnych koalicjantów.

Próby przekształcenia WSK w przedsiębiorstwo funkcjonujące na zasadach rynkowych podejmowano w skrajnie trudnych warunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Firma działająca w sektorze zbrojeniowym i lotniczym (rynek w dużej mierze polityczny) musiała borykać się nie tylko z dostosowaniem do nowego ustroju, ale także radykalnym ograniczeniem wydatków na zbrojenia, zmianą sojuszy oraz rynków zaopatrzenia i zbytu (Ostrowski 2001). Towarzyszył temu brak odpowiedniego rozpoznania rynku oraz strategii marketingowej. Do niepowodzenia projektu Irydy przyczyniło się ponadto jej zapóźnienie techniczne.

Działania utrudniające powstawanie strefy nie mogły być zbyt energiczne, ponieważ głównym udziałowcem WSK był Skarb Państwa, a tworzenie strefy w Mielcu było m.in. inicjatywą rządową. W ramach WSK od początku 1993 roku działał Zespół ds. SSE, który mimo bardzo szczupłego zaplecza kadrowego (4–6 osób) był jednym z głównych orędowników strefy w Mielcu.

Powstawanie ustawy i strefy w Mielcu

Jednym z głównych celów reżimów miejskich jest przeforsowanie przepisów legislacyjnych, które zagwarantują sukces i ich długie trwanie (Sagan 2000). Reżim symboliczny formujący się w Mielcu takie działania podejmował od samego początku. W efekcie główne założenia polskiej ustawy o specjalnych

strefach ekonomicznych kształtowane były właśnie w tym mieście na bazie doświadczeń Zespołu ds. SSE kierowanego przez Edwarda Nowaka oraz raportów Shannon Development. Wydaje się, że jednym z ważnych czynników, które wpłynęły na wysoką jakość tej ustawy, było stałe odnoszenie proponowanych rozwiązań do rzeczywistych, lokalnych problemów. Fakt, że powstawanie ustawy nierozzerwalnie związane było z Mielcem, spowodował, iż nosi ona zauważalne piętno problemów miasta.

Za początek formalnych działań związanych z powstaniem ustawy o SSE uważa się protokół podpisany w listopadzie 1992 roku przez Wacława Niewiarowskiego ze strajkującymi pracownikami WSK PZL-Mielec. W czerwcu 1993 roku Zespół ds. SSE, przy współpracy Agencji Rozwoju Przemysłu i specjalistów z Shannon Development, przygotował opracowanie pt. *Założenia ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce* (1993). Dokument ten został przedłożony Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów (KERM) 29 lipca. KERM uznał wówczas specjalne strefy ekonomiczne za jeden z istotnych elementów pobudzania gospodarki, szczególnie ważny dla regionów wymagających restrukturyzacji. Jednocześnie podjęta została decyzja, by minister przemysłu i handlu opracował koncepcję pilotażowej strefy w Mielcu na bazie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, w szczególności ustawy Prawo celne z 1989 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 74). Taki dokument pt. *Koncepcja Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu* został opracowany i przedstawiony na posiedzeniu KERM 10 września (Pol 1993). Jednak już podczas przygotowywania tej koncepcji, po konsultacjach z potencjalnymi inwestorami, okazało się, że rozwiązania oparte na ustawie Prawo celne są nierealne i nie mają szans na powodzenie. Rada Ministrów zobowiązała więc ministra przemysłu i handlu do przygotowania kolejnej koncepcji, także na podstawie istniejących przepisów, ale już bez konieczności łączenia idei specjalnych stref z wolnymi obszarami celnymi. Jednak i tym razem konkluzja była jednoznaczna: „nie ma takiej możliwości, a jeżeli nawet by była, to będzie to koncepcja kulawa [...] nie gwarantująca [...] dynamicznego, ale i uporządkowanego rozwoju tego obszaru gospodarczego” (Pol 1993). Zalecenia, by tworzyć SSE na podstawie istniejącego prawa, były *de facto* działaniem mającym uniemożliwić powstanie tego instrumentu rozwoju regionalnego. Przeciwnikiem SSE był w tym czasie wicepremier Leszek Balcerowicz, który miał bardzo niechętny stosunek do interwencjonizmu państwa w gospodarkę.

Przełom w sprawie SSE nastąpił po przejęciu władzy jesienią 1993 roku przez koalicję SLD-PSL. Nowy minister przemysłu i handlu, Marek Pol, zlecił przygotowanie specjalnej ustawy o ustanowieniu SSE. Na podstawie doświadczeń i pomysłów wypracowanych przez zespół i Edwarda Nowaka w Mielcu w ostatnich miesiącach roku 1993 projekt ustawy na zlecenie ministerstwa napisał Włodzimierz Radzikowski. Pierwsza połowa 1994 roku upłynęła na uzgodnieniach międzyresortowych i wnoszeniu poprawek do projektu ustawy. 26 lipca rząd przyjął projekt ustawy i skierował go do Sejmu. Projekt był rozpatrywany w tzw. trybie pilnym. Ostatecznie 20 października 1994 roku

Sejm uchwalił ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych, która weszła w życie 24 grudnia.

W październiku 1994 roku, po uchwaleniu ustawy, Zespół ds. SSE, kierowany już przez Mariusza Błędowskiego (Janusz Chodorowski, poprzedni kierownik zespołu, został prezydentem miasta), zaczął przygotowywać dla Rady Ministrów rozporządzenie o ustanowieniu SSE w Mielcu, a także założenia planu rozwoju strefy. Warto podkreślić, że rozporządzenie, które miała wydać Rada Ministrów, powstawało w Mielcu, a strona rządowa wprowadzała jedynie poprawki i uzupełnienia (w sumie powstało 19 wersji tego rozporządzenia). W styczniu 1995 roku złożony został wniosek o utworzenie SSE w Mielcu. W Ministerstwie Przemysłu i Handlu podejmowano nieustanne starania, aby to właśnie tam powstała pierwsza strefa. Wiceministrowie: Edward Nowak (odwołany ze stanowiska 10 kwietnia 1995 roku) oraz Stanisław Padykuła, mielczanin z pochodzenia, zachęcali lokalne środowisko do energicznych działań i kontrolowali sytuację po stronie rządowej. Niewątpliwie aż dwóch wiceministrów, którzy byli zainteresowani ulokowaniem pierwszej strefy w Mielcu, stanowiło bardzo znaczące wzmocnienie mieleckiej koalicji.

W kwietniu 1995 roku podjęto decyzję, że podmiotem zarządzającym strefą zostanie Agencja Rozwoju Przemysłu SA. ARP była już wtedy instytucją, która posiadała doświadczonych specjalistów, mogących wesprzeć swoją wiedzą przedsięwzięcie, oraz kapitał konieczny do rozpoczęcia działalności z odpowiednim rozmachem. ARP, z myślą o zarządzaniu przyszłą strefą, jeszcze w czerwcu 1995 roku zatrudniła 4 osoby, które wcześniej w ramach zespołu ponad dwa lata działały na rzecz powołania strefy. Byli to: Danuta Borowiec, Andrzej Słonowski, Krzysztof Ślęzak i Mariusz Błędowski. Kiedy we wrześniu utworzono w Mielcu oddział ARP, jego dyrektorem został Mariusz Błędowski, który funkcję tę pełni nieprzerwanie do dnia dzisiejszego. Decyzja o wykorzystaniu przez ARP doświadczenia osób, które przez kilka lat rozwijały koncepcję strefy w Mielcu, wydaje się jedną z przyczyn sukcesu całego projektu. Znajomość kontekstu lokalnego już na początku pozwoliła na dobre zorganizowanie prac, szybkie i skuteczne pozyskiwanie inwestorów. Oparcie mieleckiego oddziału ARP na profesjonalnej kadrze lokalnej można odczytywać jako sukces lokalnej koalicji pro wzrostowej, zabiegającej o stworzenie strefy.

5 września 1995 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia pierwszej w Polsce Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec na okres 20 lat (Dz.U. z 1995 r., Nr 107). Zarządzającym strefą, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, została Agencja Rozwoju Przemysłu SA. 6 października rozporządzenie weszło w życie, a trzy dni później, w obecności premiera Józefa Oleksego, odbyła się uroczystość otwarcia strefy. Od strajku pracowników WSK i podpisania przez Wacława Niewiarowskiego protokołu zapowiadającego rozpoczęcie prac nad utworzeniem strefy minęły blisko trzy lata.

Przykład tworzenia ustawy o SSE pokazuje, jak ważne jest w polityce regionalnej odnośnie projektowanych rozwiązań bezpośrednio do konkret-

nych miejsc, rozumianych jako ograniczone układy przestrzenne. Wydaje się, że sukces zarówno SSE Euro-Park Mielec, jak i niektórych innych stref ma swoje źródło w dobrze zaprojektowanej ustawie, której główne założenia zostały opracowane w Mielcu przez Zespół ds. SSE i Edwarda Nowaka na podstawie doświadczeń zachodnioeuropejskich, m.in. dzięki raportom Shannon Development.

Nie mniejsze znaczenie dla skutecznego funkcjonowania SSE w Mielcu miał też fakt napisania przez Zespół ds. SSE projektu rozporządzenia dla Rady Ministrów. Dzięki zrozumieniu lokalnej specyfiki umożliwiono m.in. pozyskiwanie zezwoleń firmom działającym wcześniej na terenie objętym strefą. To spojrzenie na prawodawstwo z punktu widzenia specyfiki lokalnej stało się podstawą sukcesu rozwiązań legislacyjnych i sukcesu mieleckich podmiotów tworzących lokalną koalicję.

O znaczeniu kontekstu lokalnego dla programowania polityki regionalnej przekonuje niepowodzenie wcześniejszej koncepcji Wolnych Obszarów Celnych (WOC), dla których podobne studia nie były prowadzone. W 1989 roku, na fali przemian rynkowych, decyzjami Rady Ministrów utworzono 15 takich obszarów. Okazało się jednak, że liczne i nieprzewidziane przeszkody (np. problemy z uregulowaniem stanu własności, zbyt niski kapitał, kłopoty z zapewnieniem infrastruktury, brak odgródzenia WOC od pozostałego polskiego obszaru celnego, brak regulaminu współpracy z Urzędem Celnym) ograniczyły do minimum możliwości wykorzystania tego instrumentu, redukując WOC do roli składów celnych (*Informacja* 1993).

Wagę konfrontowania rozwiązań legislacyjnych dotyczących polityki regionalnej z konkretną rzeczywistością potwierdza nieudana próba powiązania idei SSE z technoparkami. Atrakcyjny postulat łączenia wysoko wykwalifikowanej kadry z inwestorami i w efekcie „rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych” (ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku, Dz.U. z 1995 r., Nr 123) nie został dopracowany na poziomie operacyjnym. W efekcie technopark modliński został zlikwidowany, a krakowski może poszczycić się tylko kilkoma dużymi i średnimi inwestycjami.

Wnioski

Powstanie specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu postrzegane jest jako jeden z najlepszych przykładów restrukturyzacji gospodarki miasta średniej wielkości w Polsce (Dziemianowicz et al. 2000). Warto zastanowić się nad przyczynami tego sukcesu, czynnikami, które spowodowały, że to właśnie w tym mieście powstał skuteczny reżim symboliczny. Na początku lat 90. podobnych miast, w których jeden czy kilku dużych, wąsko wyspecjalizowanych pracodawców straciło rynki zbytu i musiało drastycznie zmniejszać zatrudnienie, było w Polsce wiele. Mielec jeszcze w połowie lat 90. postrzegany był jako klasyczny przykład załamania gospodarki miasta monokulturowego ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Wydaje się, że kluczowe znaczenie miał w przypadku Mielca specyficzny kapitał ludzki – kształtowana od trzech pokoleń „arystokracja techniczna”, z której wyłonili się nowi liderzy lokalni. Wysokie wykształcenie pracującej w WSK kadry, stosunkowo duże zarobki w okresie PRL i poczucie pewnej wyjątkowości sprawiły, że po zmianach systemowych i załamaniu produkcji społeczność lokalna, jak mówi jeden z lokalnych liderów, „spadła z wysokiego konia”. Oprócz specyfiki miejscowej społeczności do sukcesu koncepcji strefy przyczyniło się kilka innych, równie istotnych elementów:

- zaistnienie partnerstwa na różnych szczeblach,
- poparcie idei strefy przez silny i liczny związek zawodowy upadającego, prestiżowego zakładu (siła przetargowa strajkujących była duża),
- losowe, ale pozytywne zdarzenia (m.in. skierowanie do Mielca Edwarda Nowaka i działalność związanego z Mielcem ministra Stanisława Padykuły).

Poczucie wyjątkowości dopingowało lokalną społeczność do poszukiwania niestandardowych sposobów ratowania miasta. Szybkie powstanie wokół idei strefy silnego i skutecznego reżimu symbolicznego było niewątpliwie sukcesem całej lokalnej społeczności. W ramach koalicji skupione zostały różnorodne formy władzy: koalicyjna, systemowa (swoi ludzie w centralnych ciałach decyzyjnych – np. S. Padykuła), czy wreszcie społecznego wytwarzania (mobilizacja opinii publicznej, poparcie mediów lokalnych). W przeszłości pojawiały się opinie, że trzyletni okres, jaki minął od rozpoczęcia prac nad koncepcją strefy do jej utworzenia, świadczył o słabości koalicji promującej to rozwiązanie. Wydaje się jednak, że zaprojektowanie tak nowatorskiej koncepcji wymagało czasu na dokładne przeanalizowanie proponowanych rozwiązań. Trzy lata oczekiwania nie wydają się wygórowaną ceną za stworzenie tak istotnego dla rozwoju Mielca instrumentu. W ciągu dziesięciu lat od powstania w SSE ulokowało się kilkudziesięciu nowych przedsiębiorców zatrudniających 9 tys. osób, a kolejne 3 tys. pracowało dzięki zaopatrzeniowym i dochodowym efektom mnożnikowym (Domański, Gwosdz 2005).

W Mielcu reżim symboliczny po osiągnięciu celu, jakim było pozyskanie i rozwinięcie strefy, prawdopodobnie przekształca się obecnie w reżim typu instrumentalnego, którego celem jest polityka pro wzrostowa. Liderzy koalicji na rzecz powołania strefy przejęli formalną władzę w mieście (J. Chodorowski, M. Błędowski). Jest to przykład typowej dla reżimów miejskich tendencji do personalnej unifikacji kluczowych podmiotów, wyrażający się w przechodzeniu tych samych osób-graczy z jednego na drugie strategiczne stanowisko w środowisku lokalnym, a tym samym w koalicji. Obecnie najważniejsze znaczenie w Mielcu mają cztery grupy: samorząd lokalny, zarząd strefy, nowe przedsiębiorstwa ze Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz w mniejszym stopniu zakłady lotnicze. Liczne mniejsze, niezależne podmioty starają się zawierać różnego rodzaju sojusze, często nietrwale, w celu pozyskania różnych przywilejów. Polityka miasta-machiny wzrostu (por. Sagan 2000) promuje postawy prorynkowe. Władze lokalne powoli uczą się władzy społecznego wytwarzania polegającej na aktywizacji jak najszerszego spektrum społecznego na rzecz realizacji zamierzonych celów.

Literatura

- Chodorowski J., Błędowski M., Hołda J., Stonowski A., 1993, *Założenia wstępne eksperymentalnej modelowej strefy ekonomicznej i wolnego obszaru celnego w Mielcu*, maszynopis.
- Domański B., Gwosdz K., (red.), 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995–2005*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.
- Dziemianowicz W., Hausner J., Szlachta J., 2000, *Restrukturyzacja ośrodków monokulturowych na przykładzie Mielca*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Dziemianowicz W., Jałowiecki B., 2004, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Informacja w sprawie wolnych obszarów celnych w Polsce*, 1993, Warszawa: Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Departament Instrumentów Polityki Handlowej DIPH.I.DM/So-85/93, 15 czerwca 1993 r., maszynopis.
- Jarczewski W., 2005, „Kontekst powstania SSE w Mielcu” (w:) B. Domański, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995–2005*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, s. 39–46.
- Jarczewski W., Gwosdz K., 2005, „Relacje między funkcjonowaniem strefy i gminy” (w:) B. Domański, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995–2005*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, s. 147–160.
- Mielec – Specjalna Strefa Ekonomiczna – projekt raportu końcowego*, 1993, Mielec: Shannon Development.
- Ostrowski B., 2001, „Restrukturyzacja przemysłu lotniczego w Mielcu” (w:) A. Prusek (red.), *Strategia rozwoju regionu podkarpackiego oraz wiodących sektorów jego gospodarki*, Studia Mieleckie, nr 1, s. 169–194.
- Oświadczenie prezydium Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” w Rzeszowie*, 21 lipca 1992 r., maszynopis.
- Pol M., 1993, *Wystąpienie w Sejmie spisane na podstawie nagrań magnetofonowych*, 2 grudnia 1993 r.
- Postulaty strajkowe Komitetu Strajkowego WSK „PZL-Mielec”*, 18 listopada 1992 r., Mielec, maszynopis.
- Rojkowicz M., Hoszowska M., 1994, „Kogo obchodzi strefa”, *Korso* nr 16, s. 4.
- Sagan I., 2000, *Miasto – scena konfliktów i współpracy: rozwój miasta w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sajnuć D., 1995, „Kiedy ruszy strefa w Mielcu?”, *Gazeta Wyborcza*, 13 marca 1995 r., s. 19.
- Stone C., 1988, „Pre-emptive power: Floyd Hunter’s ‘Community Power Structure’ reconsidered”, *American Journal of Political Science*, nr 32, s. 82–104.

- Stone C., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., 2004, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Założenia Ustanowienia Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce (propozycja)*, 1993, przygotowane przez Biuro Pełnomocnika MPiH ds. Specjalnych Stref Ekonomicznych przy współpracy Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz International Development Ireland z Shannon, maszynopis.

THE ORIGIN OF A SYMBOLIC URBAN REGIME – CASE STUDY OF THE SPECIAL ECONOMIC ZONE IN MIELEC

The majority of major local actors of the city of Mielec have united in the idea of creating the Special Economic Zone (SEZ) in the 1st half of 90s. The informal coalition of representatives of various bodies and institutions quickly started to have access to institutional resources, that enabled them to control the decision-making and took over the social leadership. The young coalition managed also to gain the support from the government. Such informal deal was characterised by the most typical features for urban regime of symbolic type and develop to all actors a great mobilisation for finding new progress tendencies of the city. The strength of the coalition and the success of the regime may be measured by the first SEZ in Poland that has been created in 1995 in Mielec. The legal regulations for functioning of SEZs in Poland were developed mainly by participants of this regime having a visible stigma of local city problems.