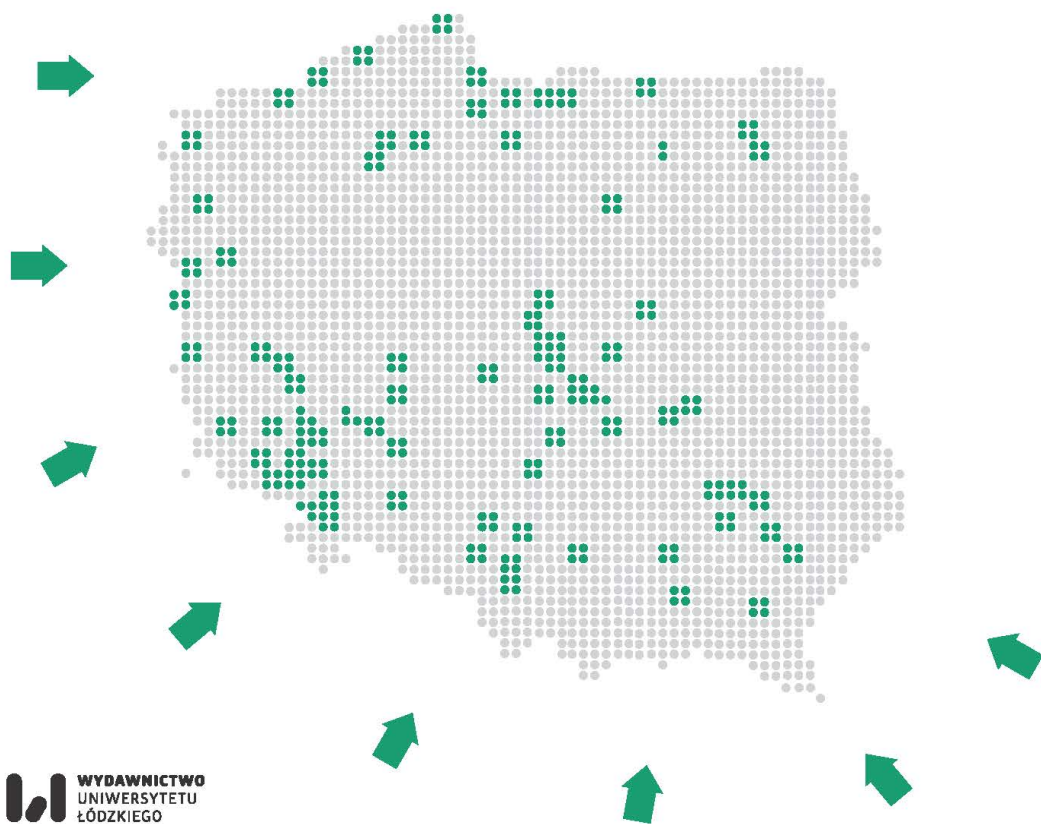


Ekonomia

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce

Doświadczenia i perspektywy

**Tomasz Dorożyński
Janusz Świerkocki**



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce

Doświadczenia i perspektywy



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce

Doświadczenia i perspektywy

**Tomasz Dorożyński
Janusz Świerkocki**

Tomasz Dorożyński (ORCID: 0000-0003-3625-0354)
Janusz Świerkocki (ORCID: 0000-0001-5700-3956)
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Ekonomii, Katedra Wymiany Międzynarodowej
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENCI

Barbara Jankowska, Edward Molendowski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Anna Jakubczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Elżbieta Pich

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © depositphotos/grebeskovmaxim@gmail.com

© Copyright by Tomasz Dorożyński, Janusz Świerkocki, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-

Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8220-898-6>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10702.21.0.K

Ark. wyd. 9,5; ark. druk. 8,0

e-ISBN 978-83-8220-898-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1	
Ogólna charakterystyka specjalnych stref ekonomicznych	13
1.1. Wprowadzenie	13
1.2. Pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej	13
1.3. Ewolucja	16
1.4. Teoretyczne uzasadnienie	21
1.5. System funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	25
1.5.1. Cele i powody tworzenia stref	25
1.5.2. Zachęty i ograniczenia dla inwestorów	27
1.5.3. Zarządzanie strefami	30
1.6. Podsumowanie	33
Rozdział 2	
Wyniki rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	35
2.1. Wprowadzenie	35
2.2. Charakterystyka	36
2.3. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie	41
2.4. Struktura branżowa	48
2.5. Ocena stref w świetle rankingów międzynarodowych	54
2.6. Opinie inwestorów	56
2.7. Strefy w województwach	59
2.8. Podsumowanie	69

Rozdział 3

**Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce
w świetle badań empirycznych** **71**

3.1. Wprowadzenie	71
3.2. Efekty na rynku pracy	72
3.2.1. Poziom gmin	72
3.2.2. Poziom powiatów	75
3.2.3. Poziom województw	78
3.3. Strefy jako stymulator rozwoju przedsiębiorstw	79
3.4. Efekty dla środowiska naturalnego	83
3.5. Bilans dla finansów publicznych	84
3.6. Efekty w handlu zagranicznym	85
3.7. Podsumowanie	87

Rozdział 4

Polska strefa inwestycji **89**

4.1. Wprowadzenie	89
4.2. Zasady funkcjonowania	90
4.3. Decyzje o wsparciu	97
4.4. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie	99
4.5. Decyzje o wsparciu w województwach	104
4.6. Program wspierania inwestycji	107
4.7. Podsumowanie	110

Zakończenie	111
-------------	-----

Bibliografia	115
--------------	-----

Spis tabel	123
------------	-----

Spis rysunków	125
---------------	-----

Notki o Autorach	127
------------------	-----

Wykaz skrótów

ADB	– Asian Development Bank
B+R	– badania i rozwój
BSS	– sektor usług dla biznesu (<i>business services sector</i>)
CATI	– wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (<i>computer-assisted telephone interviewing</i>)
DiD	– difference in differences (metoda statystyczna)
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
GDDKiA	– Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
KKK	– krajowy klaster kluczowy
MdsG	– minister właściwy ds. gospodarki
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwo
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
PAIH	– Polska Agencja Inwestycji i Handlu
PAPI	– bezpośredni indywidualny wywiad kwestionariuszowy (<i>paper and pen personal interview</i>)
PKWiU	– Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług
PSI	– polska strefa inwestycji
PSM	– propensity score matching (metoda statystyczna)
RCOIE	– Regionalne Centrum Obsług Inwestora i Eksportera
SOR	– Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SSE	– specjalna strefa ekonomiczna
SZ	– spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną
UNCTAD	– Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
WBŚT	– wartość brutto środków trwałych
WIR	– World Investment Report
ZIB	– zagraniczne inwestycje bezpośrednie

Wstęp

Polska jest jednym z ok. 150 krajów, które stosują specjalne strefy ekonomiczne (SSE) w polityce inwestycyjnej podporządkowanej realizowaniu różnych celów polityki gospodarczej. Po 25 latach doświadczeń ich formuła została jednak zarzucona i w 2018 r. zastąpiona nowym instrumentarium znanym popularnie jako „polska strefa inwestycji”. Nawiązanie w nazwie do dotychczas stosowanego terminu nie było zapewne przypadkowe. Pozostała także struktura zarządzania nowym programem oparta na spółkach administrujących strefami. Do 2026 r., kiedy nastąpi ostateczne wygaszenie SSE, trwa okres przejściowy, w którym będą współistniały oba reżimy. Powstaje wobec tego pytanie o przyczyny wprowadzanych zmian, czyli jak przedstawia się bilans sukcesów i porażek projektu SSE, i jak na ich tle wypadają pierwsze osiągnięcia jego sukcesora.

Odpowiedź na te pytania wymagałaby dużo głębszej analizy niż zamysł tej książki, która z założenia ma charakter eksploracyjny, a więc wstępny. Nowy system działa jeszcze zbyt krótko, aby dostarczyć dostateczną ilość materiału porównawczego. Naszym celem jest przede wszystkim możliwie wszechstronne podsumowanie wyników SSE i przygotowanie materiału do porównawczej oceny nowych rozwiązań. Tym niemniej wyciąganie pierwszych wniosków wydaje się już uprawnione.

Publikacja składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy stanowi syntetyczne wprowadzenie do problematyki SSE. Wyjaśniamy w nim, jak wieloznacznym pojęciem się posługujemy. W różnych krajach i w różnych okresach było i nadal jest inaczej rozumiane. To powoduje, że wszelkie porównania historyczne i międzynarodowe mogą wprowadzać w błąd. Przytaczamy też najważniejsze próby teoretycznych wyjaśnień, jaki sens ma ingerencja państwa w działanie rynku przy pomocy SSE. Następnie przedstawiamy specyfikę systemu funkcjonowania SSE w Polsce. Ponieważ kwestie te były wielokrotnie opisywane w publikacjach krajowych i zagranicznych, a także ze względu na ich przemijające znaczenie, koncentrujemy się na najważniejszych elementach. Do takich należy m.in. rzadko poruszany wątek instytucjonalno-organizacyjny SSE. Naszym zdaniem wiele wskazuje na to, że instrument ten stopniowo stał się narzędziem scentralizowanej ingerencji rządu

w rozwój regionalny. Jego stosowanie może więc wskazywać na odchodzenie od idei zwiększania roli samorządu terytorialnego i decentralizacji funkcji państwa, która towarzyszyła reformie administracyjnej z 1998 r.

Celem drugiego rozdziału jest przedstawienie zbioru informacji charakteryzujących 25 lat funkcjonowania SSE i ich ekspercka ocena. Głównym problemem okazał się brak regularnych i powszechnie dostępnych szczegółowych danych statystycznych. Na potrzeby niniejszego badania wykorzystaliśmy bazę opracowaną przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych Ministerstwa Rozwoju, uzupełniając ją informacjami publikowanymi corocznie przez ministra właściwego ds. gospodarki w *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*. Dane objęły okres od powstania SSE do końca 2019 r. Przeanalizowaliśmy m.in. wartość nakładów inwestycyjnych, liczbę miejsc pracy, przedsiębiorstw i zezwoleń. Porównania z wykorzystaniem podstawowych wskaźników zmienności, asymetrii i koncentracji wskazały na co najmniej umiarkowane lub duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi strefami. Szczegółowo odnieśliśmy się do roli zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które stanowią ponad 76% nakładów oraz odpowiadają za 72% wszystkich miejsc pracy w SSE. Okazało się, że strefy również mocno różniły się pod względem udziału kapitału zagranicznego mierzonego wartością inwestycji oraz liczbą ważnych zezwoleń, inwestorów i miejsc pracy. Porównania struktury branżowej wskazały, że zdecydowanie dominował przemysł motoryzacyjny. Spojrzenie na aktywność SSE z perspektywy regionalnej pozwoliło stwierdzić duże rozproszenie geograficzne oraz bardzo nierównomierny rozkład inwestycji, zwłaszcza zagranicznych, w województwach. Rozdział ten rozbudowaliśmy o przegląd zmian pozycji polskich SSE w rankingach międzynarodowych oraz badań nt. opinii inwestorów o ofercie i funkcjonowaniu stref.

W rozdziale trzecim omawiamy wybrane badania empiryczne nad zmianami, jakie SSE przyniosły w gospodarce. Pominęliśmy bowiem te analizy, które utożsamiają efekty z parametrami charakteryzującymi rozwój stref, takimi jak wartość inwestycji, liczba miejsc pracy, stopień zagospodarowania terenów itp. Nie wszystkie tego typu wyniki są przecież „zasługą” samych SSE, bo mogą być pochodną wielu innych przesłanek. Interesowały nas niemal wyłącznie prace wykonane z wykorzystaniem metod statystycznych i ekonometrycznych oraz studia przypadków oparte na metodzie kwestionariuszowej. Prezentowane badania dotyczyły różnych aspektów oddziaływania SSE. Ich wyniki nie są bezpośrednio porównywalne wskutek różnic co do założeń, przyjętych metod badawczych oraz zakresu geograficznego i czasowego analiz. Sumując, wydaje się jednak, że wpływ stref na zmiany w gospodarce był raczej pozytywny.

Rozdział czwarty poświęciliśmy programowi znanemu jako *polska strefa inwestycji*. Dostępne dane pozwoliły na zinventaryzowanie pierwszych jego wyników (od wejścia w życie ustawy w 2018 r. do końca 2019 r.). Ich analizę poprzedziliśmy przeglądem nowych regulacji, zasad i kryteriów wsparcia. Przez pierwsze półtora roku obowiązywania nowych przepisów pozytywne decyzje o wsparciu wydano dla 433 inwestycji krajowych i zagranicznych o (deklarowanej) wartości blisko

21 mld PLN, co świadczy o stosunkowo dużym zainteresowaniu firm taką formą pomocy. Nowe regulacje istotnie wpłynęły na strukturę inwestycji, która wygląda inaczej niż w SSE. Dotyczy to wielkości przedsiębiorstw, struktury branżowej czy pochodzenia kapitału. Porównaliśmy też decyzje o wsparciu w ujęciu regionalnym. Wartości wskaźników zmienności były na stosunkowo wysokim poziomie, zwłaszcza dla inwestycji zagranicznych. Na koniec przedstawiliśmy *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*, który jest komplementarny wobec oferty SSE i *polskiej strefy inwestycji*.

W książce więc, oprócz studiów literaturowych, zebraliśmy, opracowaliśmy i zinterpretowaliśmy bardzo obszerny materiał empiryczny o SSE w kontekście zmian wprowadzonych przez program *polskiej strefy inwestycji*. Ten zakres badania, zgodnie z naszą wiedzą, nie był wcześniej przedmiotem żadnej publikacji. Tym samym może ona zainteresować innych badaczy, studentów chcących zrozumieć niektóre mechanizmy rozwoju polskiej gospodarki, a także praktyków biznesu i kreatorów polityki gospodarczej.

Monografia wieńczy wcześniejsze prace, w których przygotowaniu uczestniczył dr Wojciech Urbaniak. Jego wkład w nasze rozumienie, czym są i jak działają SSE w Polsce, jest bardzo istotny. Dziękujemy też recenzentom, prof. prof. Barbarze Jankowskiej i Edwardowi Molendowskiemu, za życzliwe uwagi, które pozwoliły usunąć szereg usterek pierwotnej wersji tekstu. Te, które pozostały, obciążają konto autorów.

Rozdział 1

Ogólna charakterystyka specjalnych stref ekonomicznych

1.1. Wprowadzenie

Polityka przemysłowa należy do grupy racjonalnych ekonomicznie argumentów uzasadniających interwencję państwa w gospodarce otwartej na wymianę międzynarodową (Świerkocki, 2011). Można ją określić jako „każdy rodzaj polityki, który wpływa na kształtowanie struktury gospodarczej kraju” (Caves, Frankel, Jones, 1998, s. 316). Przeprowadzenie tych procesów wymaga dokonania inwestycji prywatnych i publicznych. Mają one – w założeniu – wywołać korzystne efekty zewnętrzne w krajowej gospodarce. Polityka inwestycyjna jest więc jednym ze środków realizacji zmian strukturalnych. Wśród licznych jej instrumentów od kilkunastu lat rosnącą popularnością na świecie cieszą się specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Pozwalają bowiem na realizację preferencji państwa w sposób pośredni, tzn. przy wykorzystaniu autonomicznych podmiotów rynkowych działających w warunkach konkurencji. Umożliwiają więc relatywnie elastyczne reagowanie na zmiany w zewnętrznym otoczeniu gospodarczym. Instrument ten występuje w wielu wariantach, często niepowtarzalnych ze względu na specyfikę instytucjonalną danego kraju. Jednym z przykładów takich oryginalnych rozwiązań są strefy funkcjonujące w Polsce.

1.2. Pojęcie specjalnej strefy ekonomicznej

Specjalne strefy ekonomiczne są coraz częściej wykorzystywane w różnych dziedzinach gospodarki do prowadzenia polityki inwestycyjnej. Według klasyfikacji tego instrumentu przyjętej przez UNCTAD, w 1975 r. istniało 79 specjalnych stref ekonomicznych w 29 krajach, w 1995 r. – 500 stref w 73 krajach, a w 2006 r. – 3500 stref w 130 krajach. W 2018 r. liczby te wyniosły, odpowiednio, ok. 5400 i 147, przy czym kolejnych 500 jednostek było w fazie planowania (World Investment Report,

2019, s. 129). Z przytoczonych danych wynika, że strefy bez wątpienia zyskały zasięg ogólnosiwiatowy, a ich popularność zaczęła gwałtownie rosnąć od połowy lat 90. ubiegłego wieku. Rozkładała się jednak mocno nierównomiernie i w rezultacie międzynarodowe rozmieszczenie SSE cechuje duża asymetria.

Według kryterium geograficznego zdecydowanie dominowała Azja (75%). Strefy koncentrowały się tam przede wszystkim na wschodzie kontynentu. Same tylko Chiny uruchomiły 63% stref azjatyckich i prawie połowę wszystkich na świecie. O wiele słabszym zainteresowaniem cieszyły się na południu Azji, gdzie funkcjonowały głównie w Indiach, a jeszcze mniejszym w krajach Azji Zachodniej. W stosunkowo niewielkim zakresie wykorzystywała ten instrument Ameryka Południowa (9%), Ameryka Północna (5%), Afryka (4%) i Europa (2%).

Jeśli posłużymy się klasyfikacją UNCTAD dzielącą państwa na rozwinięte, rozwijające się i będące na etapie transformacji (*transition economies*), to zdecydowaną większość stref znajdziemy w drugiej grupie (88%). Na kraje dokonujące transformacji przypadało 5% wszystkich stref, a na rozwinięte – 7%. W tych ostatnich aż 70% jednostek zlokalizowanych było w USA, a tylko 30% w Europie.

Istnieje wiele mniej lub bardziej rozbudowanych formalnych definicji specjalnej strefy ekonomicznej przyjętych w systemach prawnych różnych krajów. Pomijając legislacyjne szczegóły, dla celów analitycznych strefę można określić jako „geograficznie wydzielony teren, na którym rząd ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej dzięki zachętom fiskalnym i regulacyjnym oraz wsparciu infrastruktury” (World Investment Report, 2019, s. 128). UNCTAD za najważniejszy i konieczny wyróżnik ujęty w tej definicji uważa odmienny reżim prawny. To dzięki niemu wydzielony geograficznie teren stanowi specjalną strefę. Regulacje w niej obowiązujące należą do bardziej przyjaznych firmom i bardziej liberalnych niż spotykane na pozostałym obszarze kraju. Pozostałe cechy strukturalne związane z odrębnością terytorialną, lepszą infrastrukturą fizyczną czy osobną administracją również są ważne, ale dla zrozumienia ekonomicznej specyfiki tego instrumentu mają mniejsze znaczenie (Farole, 2011).

Sam termin „specjalna strefa ekonomiczna” wprowadzono dopiero na początku lat 80. ubiegłego wieku w Chinach, aby łatwiej odróżnić nową wersję stref od wcześniej rozpowszechnionych. Obok wspólnych cech strukturalnych między strefami istnieją bowiem znaczne różnice funkcjonalne związane z konkretnymi celami polityki inwestycyjnej prowadzonej w różnych krajach. Znajduje to odzwierciedlenie w mnogości określeń stosowanych, aby oddać specyfikę konkretnego typu strefy¹. Najczęściej zdarza się strefa wolnocłowa (*free zone*), która stanowi prawie 44% wszystkich przypadków na świecie (Bost, 2019), a w krajach rozwiniętych zdecydowanie dominuje. Rzadziej spotykamy eksportową strefę przetwórczą

1 Jak podaje Easterling (2012), raport Banku Światowego z 1998 r. uwzględniał tylko 19 różnych nazw, podczas gdy w pierwszej dekadzie XXI wieku w obiegu było ich już 66. W kilka lat później Bost (2019) doliczył się co najmniej 82 określeń oznaczających różne warianty stref. W polskiej literaturze cechy charakterystyczne najbardziej popularnych rozwiązań przedstawili m.in. Ambroziak (2009), Pastusiak (2011).

(*export processing zone*), strefę wolnego handlu (*free trade zone*) i fabryczną strefę wolnościową (*single factory free zone*). Wersja zwana „specjalną strefą ekonomiczną” (*special economic zone*) nie jest szczególnie popularna, gdyż funkcjonuje w 35 krajach na 160 zbadanych (Bost, 2019).

W roli uogólnienia, najlepiej oddającego istotę różnego typu stref, specjalna strefa ekonomiczna zaczęła występować dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku (np. UNCTAD, 2015; ADB, 2015; Farole, Akinci, red., 2011; Aggarwal, 2010; WDR, 2009). Wcześniej funkcję taką pełniła najpierw strefa wolnościowa (*free zone*), a następnie eksportowa strefa przetwórcza (*export processing zone*). W znaczeniu ogólnym termin „specjalna strefa ekonomiczna” jest obecnie popularyzowany przez UNCTAD (World Investment Report, 2019), a także używany przez niektórych badaczy (Narula, Zhan, 2019; Chen, 2019; Frick, Rodríguez-Pose, 2019). Jednak nie jest to jeszcze stanowisko powszechnie podzielane. Dla przykładu Meng i Zeng (2019) uważają, że termin „wolna strefa ekonomiczna” (*free economic zone*) lepiej oddaje naturę wszystkich wariantów instrumentu, w tym przypadek szczególnie specjalnej strefy ekonomicznej.

Klasyfikując instrumenty polityki inwestycyjnej, nie wszyscy autorzy są też zgodni, które z nich należy zaliczyć do specjalnych stref ekonomicznych. Np. strefa przedsiębiorstwa (*enterprise zone*), wolny punkt (*free point, free trade point*), *maquiladora*, skład celny (*bonded warehouse*), park naukowy i park przemysłowy klasyfikowane są przez UNCTAD jako rozwiązania „na pograniczu”, ale jednak niespełniające podstawowego kryterium strukturalnego, tj. odrębności prawnej. W związku z tym przytoczone na wstępie statystyki nie uwzględniają kilku tysięcy takich jednostek (World Investment Report, 2019). Natomiast niektórzy badacze włączają je do grupy specjalnych stref ekonomicznych (Bost, 2019; McCallum, 2011; Aggarwal, 2010; FIAS, 2008).

Rzadko spotykane jest też zaliczanie do ich zbioru porozumień o międzynarodowej integracji regionalnej takich jak unia celna, wspólny rynek oraz unia ekonomiczna i monetarna (Aggarwal, 2010; Pastusiak, 2011)². Do takiej interpretacji może skłaniać tworzenie stref transgranicznych obejmujących tereny sąsiadujących krajów (np. w Azji Wschodniej). Wypada się jednak zgodzić z opinią, że strefy transgraniczne wprowadzić mogą stanowić zaczątek przyszłej integracji, ale instytucjonalnie są to instrumenty z różnych obszarów polityki gospodarczej (Koyama, 2011).

Sumując, katalog pod nazwą „specjalne strefy ekonomiczne” zawiera wiele pozycji, w tym niekiedy kompletnie nieporównywalne, jak np. wspólny rynek i skład celny, czy tereny obejmujące obszar kilkuset kilometrów kwadratowych i pojedyncze fabryki. Dowolność interpretacyjna, terminologiczna i klasyfikacyjna jest bardzo duża, co utrudnia badania porównawcze, a nawet wiarygodną

2 Pastusiak uważa nawet, że „specjalne strefy ekonomiczne są końcowym efektem integracji [...] polegającej na połączeniu państw w ramach wspólnej polityki gospodarczej, społecznej i międzynarodowej” (Pastusiak, 2011, s. 100).

inwentaryzację tego instrumentu w podziale na regiony i kraje³. Dlatego też konieczna jest ostrożność choćby przy interpretowaniu zagregowanych danych o skali i dynamice zjawiska, nie mówiąc o ocenach efektywności tego instrumentu w różnych krajach.

1.3. Ewolucja

Stosowane współcześnie instrumenty ekonomiczne mają często tak długą historię, że badacze nie zawsze są zgodni, kiedy użyto ich po raz pierwszy. Jak podaje Baissac (2011), odpowiedniki specjalnych stref ekonomicznych mające ułatwiać handel międzynarodowy powstawały najpierw w Fenicji i w starożytnej Grecji na wyspie Delos. Z kolei Easterling (2012) autorstwo stref przypisuje Rzymianom. Niezależnie od ewentualnych różnic dotyczących zamierzchłej przeszłości, panuje zgoda, że w średniowieczu i początkach ery nowożytnej stawały się one coraz popularniejsze (Baissac, 2011; Easterling, 2012). Nad Morzem Bałtyckim strefami były miasta portowe należące do Związku Hanzeatyckiego, jak: Hamburg, Brema, Lubeka, Królewiec i Gdańsk. Cechą charakterystyczną tych „wolnych miast”, a zarazem lokalnych potęg była gospodarcza niezależność od monarszej jurysdykcji. W basenie śródziemnomorskim podobny status zapewniła sobie Genua, Neapol czy Wenecja. Nad Morzem Północnym rozwijał się Londyn, Antwerpia, Kopenhaga. W okresie późniejszym postępująca ekspansja kolonialna państw europejskich zaczęła opierać się na sieci portów w Afryce, Azji i Ameryce Południowej, którym przyznano przywileje handlowe (np. Hongkong, Singapur, Aden). Strefy były więc „wynalazkiem” europejskim, który został wyeksportowany na inne kontynenty. Z czasem jednak straciły na znaczeniu. Z początkiem wieku XX, funkcjonowało tylko jedenaście stref, siedem w Europie i cztery w Azji (Baissac, 2011).

W odnośnych publikacjach kolejne etapy rozwoju stref są różnie datowane. Jak podaje Baissac (2011), pierwsza strefa zajmująca się przetwórstwem przemysłowym powstała w Kadyksie w Hiszpanii w początkach lat 20. ubiegłego wieku. Inne źródło (World Bank, 2017) wskazuje zaś na Nowy Jork i rok 1937. Tamtejsza strefa

3 Odpowiedź na podstawowe pytanie, ile jest w Polsce SSE, zależy od źródła informacji. Np. wg ILO (Boyenge, 2007) mieliśmy 14 SSE oraz 34 parki przemysłowe i technologiczne, czyli 48 jednostek. Natomiast Bank Światowy (FIAS, 2008, s. 27) podał, że w Polsce funkcjonowało 48 jednostek, ale wszystkie w postaci eksportowych stref przetwórczych. Wg World Investment Report (2019, s. 152) w 2019 r. było 21 SSE, tzn. 7 stref wolnołowych i 14 SSE działających na mocy ustawy z 1994 r. (Ustawa o SSE). Natomiast Komisja Europejska uznaje jedynie istnienie siedmiu stref wolnołowych (https://ec.europa.eu/taxation_customs/free-zones_en, dostęp: 14.03.2022), gdyż formalnie nie zalicza do nich SSE, co jednakże robi Parlament Europejski (de Jong, 2013). Z kolei dla krajowych i zagranicznych badaczy problematyki oraz dla polskich władz strefami jest tylko 14 jednostek powstałych na mocy ustawy z 1994 r.

miała ożywić działalność eksportową ograniczoną przez protekcjonizm handlowy, który rozprzestrzenił się w następstwie wielkiego kryzysu gospodarczego. Podobne rozwiązania zastosowano potem w kilku innych portach amerykańskich. Tere-
nem kolejnych doświadczeń było zależne od Stanów Zjednoczonych Portoryko. Przy pomocy strefy chciano przyciągnąć zagranicznych inwestorów i opartą na rolnictwie zacofaną gospodarkę wyspy przekształcić w przemysłową, zorientowa-
ną na eksport. ADB (2015) datuje powstanie tej strefy na rok 1942, zaś Baissac (2011) na 1948. W 1959 r. w Shannon w Irlandii rozpoczęła działalność pierw-
sza, zdaniem niektórych, współczesna eksportowa strefa przetwórcza na świecie (Chen, 2019; Meng, Zeng, 2019). Miała zapobiec gospodarczej degradacji obszaru, prosperującego wcześniej wokół portu lotniczego, który obsługiwał ruch między Europą a Ameryką i nieoczekiwanie stracił na znaczeniu wskutek pojawienia się samolotów długodystansowych. Na podstawie jej doświadczeń były później wzo-
rowane rozwiązania w innych krajach, m.in. w Polsce. W 1965 r. podobna w za-
myśle pierwsza eksportowa strefa przetwórcza powstała na Tajwanie. W 1964 r. w Meksyku przy granicy ze Stanami Zjednoczonymi ruszył program *maquilado-
ras*. Były to należące do amerykańskich inwestorów fabryki o specjalnym statusie, które z importowanych bez cła komponentów montowały i eksportowały wyroby gotowe. Rząd Meksyku liczył, że dzięki temu rozwiązaniu uda się złagodzić proble-
my regionów borykających się z bezrobociem.

Z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia pierwsze strefy traktowano jako eksperyment mający pomóc w rozwiązaniu problemu zbyt małego eksportu i braku dewiz. Dla operacjonalizacji tego zadania wybrano formę enklawy (ADB, 2015; Aggarwal, 2010; FIAS, 2008)⁴. Obszary stref wyodrębniano zatem z teryto-
rium kraju pod względem prawnym i administracyjnym, a nierzadko też fizycz-
nie, budując ogrodzenia. Środki te ułatwiały służbom państwowym prowadzenie kontroli, czy funkcjonują w zgodzie z ustalonym reżimem. W enklawie obowią-
zywały bowiem osobne, specjalne regulacje stworzone z myślą o przyciągnięciu przedsiębiorców, przede wszystkim z zagranicy. Dlatego były one co do zasady dużo korzystniejsze, zapewniając niższe koszty gospodarowania w porównaniu z kosztami obciążającymi podmioty zlokalizowane na pozostałym obszarze kraju. W zamian za przywileje inwestorzy strefowi byli zobowiązani do wykonywania ustalonej przez państwo działalności handlowej lub/i produkcyjnej. Daleko posu-
nięta odrębność instytucjonalna i strukturalna od kraju-założyciela powodowała, że niektórzy badacze określali enklawy nawet mianem „zagranicznych”. Budzi to jednak wątpliwości, przede wszystkim ze względu na fakt politycznego i prawnego podporządkowania strefy macierzystemu krajowi (Hartwell, 2018).

W najprostszym „handlowym” wariantcie zakres ekonomicznej eksterytorialno-
ści może polegać jedynie na ułatwieniach w obrocie z zagranicą. Przedmiotem działania jest wtedy bezcłowy import towarów do enklawy w celu ich przepako-
wania, uszlachetnienia czy składowania przed późniejszą odsprzedażą na eksport.

4 Enklawa to „teren otoczony obszarem o innym charakterze” (Kopaliński, 1975).

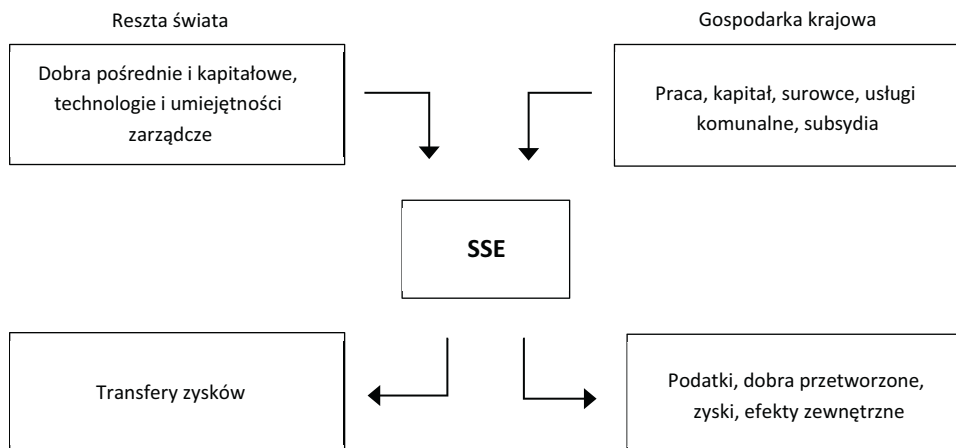
Dzięki temu enklawa stanowi osobne terytorium celne. Taki wariant jest organizacyjnie najtańszy dla państwa i najmniej ryzykowny dla potencjalnych inwestorów. Angażuje niewiele zasobów publicznych na ustanowienie i bieżące administrowanie, głównym kosztem społecznym są utracone wpływy z ceł, a przedsiębiorcy muszą ponieść relatywnie niewielkie nakłady inwestycyjne. Jednak kraj osiąga wtedy skromne efekty ekonomiczne i społeczne. Enklawa handlowa nie ma związków popytowych z resztą kraju, a związki podażowe ograniczają się przede wszystkim do korzystania z taniej pracy, a także z energii i usług komunalnych.

Potrzeba tworzenia wydzielonego obszaru gospodarczego o specjalnym reżimie prawnym i regulacyjnym wynikała z niedoskonałości rynku i ułomności krajowych instytucji, które zniechęcały przedsiębiorstwa do inwestowania. Dlatego daleko posunięta izolacja enklawy utrzymywała ten dualizm i nie ułatwiała rządzącym podejmowania reform istotnych dla modernizacji gospodarki i państwa. Dla realizacji tego celu dużo cenniejsze było przynajmniej częściowe włączenie napływających inwestorów w obieg gospodarki krajowej i wykorzystanie do budowania podstaw rozwoju przemysłu. Podobnie jak w wariancie handlowym, główną rolę odgrywało wyeliminowanie lub obniżenie stawek celnych. Liberalizacja dotyczyła jednak importowanych półproduktów i komponentów zużywanych następnie w produkcji na eksport. Działalność ta pozwalała na poznawanie bardziej skomplikowanych technologii i form organizacji pracy niż uszlachetnianie gotowych wyrobów. Rozpoczynaniem prostej produkcji zainteresowane były też międzynarodowe korporacje. Kraje rozwijające się z racji dużych zasobów taniej siły roboczej były atrakcyjnym miejscem do szukania oszczędności w kosztach bieżących, a niższe cła w strefie stanowiły atrakcyjną zachętę wobec przeciętnie wysokich stawek w latach 60.–70. ubiegłego wieku.

Uczynienie z enklawy centrum produkcji wymagało ze strony państwa poświęcenia większych środków niż w przypadku budowy ośrodka handlu. Rezygnując z wpływów z ceł, należało dodatkowo sfinansować lepszą „twardą” infrastrukturę w postaci np. dróg dojazdowych, zapewnić stałość dostaw energii i wody, rozbudować sieć kanalizacyjną. Również inwestorzy musieli ponieść większe nakłady na urządzenia do produkcji i przeszkolić miejscowych pracowników. Dlatego rządy sięgały po dodatkowe zachęty fiskalne i finansowe oraz starały się wprowadzać ułatwienia w załatwianiu formalności administracyjnych związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem biznesu.

Początkowo rządy nie przywiązywały też wagi do tego, czy inwestorzy przestrzegają zasad zatrudniania i czy respektują prawa pracowników (Bost, 2019; ADB, 2015). Takie ulgowe podejście niektórzy obserwatorzy określali mianem nieformalnych „zachęt socjalnych” (McCallum, 2011). Dlatego praktyki te wzbudziły zainteresowanie Międzynarodowej Organizacji Pracy, a także organizacji pozarządowych oraz związków zawodowych w krajach rozwiniętych, które obawiały się dumpingu i nieuczciwej konkurencji. W rezultacie ich kontrakcji problem stracił na pierwotnym znaczeniu, co pokazały badania empiryczne. Obecnie nie ma więc podstaw, aby utrzymywać, że w porównaniu z resztą gospodarki enklawy

w krajach rozwijających się stwarzały zatrudnionym zasadniczo gorsze warunki w zakresie np. korzystania z urlopów, wysokości wynagrodzenia, długości czasu pracy, ochrony zdrowia czy prawa do zrzeszania się (Cirera, Lakshman, 2014).



Rysunek 1.1. Model enklawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jayanthakumaran (2003).

W miarę zdobywanych doświadczeń zaczęto również zwracać uwagę, że enklawy zorientowane na produkcję eksportową z importowanych materiałów wprowadzie skutecznie zwiększają zatrudnienie i dopływ dewiz, ale korzyści te mają charakter krótkookresowy. Nie zmieniała się bowiem tradycyjna struktura gospodarki na bardziej nowoczesną i nie malał technologiczny dystans do krajów rozwiniętych. Jeśli produkcja niemal w całości (80–100%) trafiała do innych krajów (ADB, 2015; Chen, 2019), to firmy z enklawy nie zaopatrywały krajowych odbiorców w dobra nowocześniejsze i o lepszej jakości. Ich brak na rynku uniemożliwiał pojawienie się efektu demonstracji, który tworzyłby dodatkowy popyt, skłaniając rodzime przedsiębiorstwa do naśladownictwa, a zatem do modernizowania oferty produkcyjnej, stosowania wydajniejszych technologii, poprawy organizacji i zarządzania⁵. Po drugie, zatrudniając w fabrykach miejscowych pracowników, głównie o niskich kwalifikacjach, i korzystając z podstawowych surowców, energii i usług komunalnych, gospodarka enklawy pośrednio wprowadzała tylko niewielką część krajowych zasobów do obiegu międzynarodowego. Wąski był zatem krąg ich właścicieli, którzy musieli spełniać wysokie wymagania narzucane przez konkurencję międzynarodową zagranicznym inwestorom. Znikomy udział krajowych

5 Przypomina to rolę, którą w Polsce w czasach gospodarki nakazowej pełniły tzw. odrzuty z eksportu. Były nimi towary, które z uwagi na niewielkie wady, drugorzędne z punktu widzenia właściwości użytkowych, cieszyły się ogromnym powodzeniem na rynku krajowym stale cierpiącym na deficyt wielu dóbr, a zwłaszcza tych atrakcyjnych pod względem jakości i wzornictwa. Inspirowały one często drobnych producentów do ich kopiowania.

producentów i centrów badawczych w wartości dodanej tworzonej w enklawie blokował procesy *uczenia się przez doświadczenie*, dzięki którym wyższe standardy usług i materiałów oraz nowe technologie i umiejętności docierałyby do innych podmiotów, przyczyniając się do stopniowej modernizacji całej gospodarki.

Pierwotna koncepcja enklawy nie wytrzymała więc próby czasu jako uniwersalny model stref ekonomicznych (ADB, 2015)⁶. Przyczyniły się do tego też zmiany zachodzące w światowym otoczeniu gospodarczym. Lata 70. ubiegłego wieku przyniosły dalszą liberalizację handlu umożliwiającą wzrost eksportu krajom rozwijającym się, spadek kosztów w transporcie międzynarodowym, materialny awans wielu biedniejszych państw i ekspansję zagranicznych inwestorów poszukujących lokalizacji pozwalających najpełniej wykorzystać przewagi komparatywne w poszczególnych fazach produkcji przemysłowej (World Trade Report, 2013). Wobec tego izolacja od reszty kraju przestała być uważana za zaletę tego instrumentu, podobnie jak ubieganie się o inwestorów zajmujących się montażem wyrobów finalnych, który przynosił niewielką wartość dodaną i skromne efekty zewnętrzne. W efekcie wiele rządów uznało, że brak silniejszych związków biznesowych między przedsiębiorstwami międzynarodowymi obecnymi w enklawach a lokalnymi dostawcami i odbiorcami nie pozwala na przewyższenie gospodarczego zacofania krajów goszczących.

Pod wpływem tych doświadczeń niektóre kraje Azji (np. Malezja, Tajlandia) zaczęły eksperymentować ze strefami drugiej generacji (ADB, 2015), które funkcjonowały obok tradycyjnych enklaw. Ich celem było stworzenie rozbudowanej bazy przemysłowej w powiązaniu z krajową gospodarką i oprócz montowania zagranicznych komponentów w pracochłonnych przemysłach uruchomienie produkcji oraz sprzedaży oryginalnych własnych wyrobów. W ten sposób strefy miały zostać podporządkowane strategii rozwoju całej gospodarki (Aggarwal, 2019). Aby zapewnić sukces tej polityce, należało stworzyć atrakcyjne warunki dla zagranicznych inwestorów, zwłaszcza w sektorach uznanych za priorytetowe. Przedmiotem zainteresowania stały się produkcja technologicznie zaawansowana oraz usługi potrzebujące bardziej wykwalifikowanych pracowników niż handel i magazynowanie (finansowe, ubezpieczeniowe, informatyczne, logistyczne, biznesowe, zdrowotne). Jednocześnie łagodzenie instytucjonalnych barier w kontaktach z resztą krajowej gospodarki miało obniżyć koszty transakcyjne współpracy, wzmacniając efekt przenikania wiedzy i technologii. Oprócz próby wspierania całościowej modernizacji strukturalnej i instytucjonalnej, strefy zaczęły służyć też do testowania wielu odcinkowych rozwiązań i polityk gospodarczych, np. stymulowania rozwoju peryferyjnych obszarów kraju

6 Według Hartwella (2018) właściwsze jest spojrzenie na strefy z perspektywy ekonomii politycznej. Dlatego należy je traktować nie jako enklawy, lecz osobne podmioty prawne o znacznej i szczególnej autonomii, raczej małe „kraje” w większym państwie. Jest to, zdaniem Hartwella, konceptualnie bardziej spójne. Uwzględnia bowiem związki stref z zagranicą i resztą kraju, a także fakt, że pod wieloma względami zajmują odrębną pozycję w systemie organizacji państwa, bo są inaczej podporządkowane władzom centralnym niż jednostki administracyjne niższych szczebli.

(Engman i in., 2007), wyrównywania dysproporcji w przestrzennym rozmieszczeniu działalności gospodarczej (Narula, Zhan, 2019), pomagania w rozwoju małego biznesu bądź dużych firm krajowych (Aggarwal, 2019).

Dążenie do zintegrowania enklaw z krajową gospodarką, zapoczątkowane w strefach drugiej generacji, stało się jeszcze wyraźniejsze w strefach trzeciej generacji. Pojawiły się one w Chinach, Korei Płd. i na Tajwanie (ADB, 2015). Miały nie tyle wzmacniać procesy transformacyjne, co stać się podstawą, na której – dzięki efektom zewnętrznym w sferze technologii i zarządzania – zostanie oparta realizacja ogólnej strategii rozwoju gospodarczego całego kraju (Aggarwal, 2019). W tym celu należałoby podporządkować politykę przemysłową strukturze specjalizacji ukształtowanej przez inwestorów w strefach. Można bowiem zakładać, że to oni, działając w warunkach konkurencji międzynarodowej, prawidłowo odczytali i eksploatują przewagi komparatywne krajowej gospodarki. Rządowi pozostaje wtedy ogromne zadanie porządkowania biznesowego otoczenia stref w obszarze instytucji i infrastruktury. Chodzi przede wszystkim o zreformowanie rynku pracy i sektora usług (ADB, 2015), rozwijanie edukacji zawodowej i wyższej, inwestowanie w zaplecze B+R, rozbudowanie infrastruktury komunikacyjnej i energetycznej, wspieranie powstających sieci firm i instytucji otoczenia biznesu. Strefy mogą wówczas pomóc krajowym producentom włączyć się w zagraniczne łańcuchy dostaw, aby spróbowali wyjść z ofertą świadczenia usług w coraz lepiej opłacanych fazach produkcji, jak projektowanie czy marketing. Z drugiej strony strefy jako klastry nowoczesnych firm mogą ułatwić proces uprzemysłowienia, dostarczając krajowym uczestnikom wiedzy, technologii i pracowników o najwyższych kwalifikacjach.

1.4. Teoretyczne uzasadnienie

Dopiero w połowie lat 70. ubiegłego wieku, czyli dość długo po utworzeniu pierwszych SSE, ekonomiści zaczęli interesować się, czy teoretycznie są one racjonalnym rozwiązaniem (Cheesman, 2012). Pierwsze wyjaśnienia odwoływały się do modelu Heckschera-Ohlina, co wydaje się naturalne w okresie, gdy funkcjonowały głównie enklawy handlowe w postaci stref wolnocłowych i powstawały eksportowe strefy przetwórcze. W miarę jak pojawiały się nowe koncepcje ekonomiczne i kolejne warianty stref, problematyka ich racjonalności była analizowana z perspektywy innej niż neoklasyczna szkół ekonomicznych. Wśród nich główną rolę odegrała teoria wzrostu endogenicznego, która zwracała uwagę na dynamiczne efekty zewnętrzne powstające za sprawą stref, przede wszystkim na możliwość rozprzestrzeniania się technologii i akumulowania kapitału ludzkiego (Baissac, 2011; Aggarwal, 2017). W ten sposób teoretyczne spojrzenie uwzględniające znaczenie inwestycji uzupełniło punkt widzenia ukształtowany wcześniej przez statyczny model handlu.

Ekonomiczne uzasadnienie dla tworzenia stref nie ma uniwersalnego charakteru. Argumentacja w przypadku krajów rozwijających się wygląda inaczej niż w przypadku krajów rozwiniętych (FIAS, 2008). Dla pierwszej grupy istotne są dwie zasadnicze przesłanki: instytucjonalna i infrastrukturalna. Strefy zapewniają producentom warunki działania zbliżone do wolnego handlu i niespotykaną na pozostałym obszarze kraju dobrze rozwiniętą „twardą” infrastrukturę w postaci dostępu do nieruchomości, dróg, usług komunalnych itd. Ogólnie biorąc, służą makroekonomii – mają zapewnić wzrost i strukturalną transformację gospodarki krajowej. Argumenty za otwieraniem stref w krajach rozwiniętych są bardziej urozmaicone. W grę wchodzić może promowanie zagranicznych inwestycji, tworzenie biegunów wzrostu czy rewitalizacja upadających obszarów wiejskich lub/i miejskich. Uzasadnieniem sięgania po ten instrument nie jest więc całościowa reforma gospodarcza, ale poprawa efektywności produkcji i handlu w konkretnych firmach funkcjonujących na co dzień na rynku w warunkach międzynarodowej konkurencji. Strefy są więc tu zorientowane bardziej mikroekonomicznie.

W ujęciu neoklasycznym SSE nie są najlepszym rozwiązaniem, bo zamiast wysokich cel dezoptymalizujących alokację zasobów zakłócają działanie rynku przy pomocy subsydiów (Cling, Letilly, 2001)⁷. W ten sposób bezpośrednio nie likwidują kluczowych ograniczeń dla wzrostu efektywnej produkcji przemysłowej. Ingerując w rynek, mogą przyciągać inwestycje, które inaczej by się nie pojawiły ze względu np. na barierę informacyjną, a ich opłacalność będzie wątpliwa ze społecznego punktu widzenia (Cirera, Lakshman, 2014). Również z perspektywy ekonomii politycznej SSE są uważane za środek drugi po najlepszym (*second best*) w stosunku do całościowej reformy instytucjonalnej (Moberg, 2015). Ich tworzenie w drodze centralnych decyzji narażone jest bowiem na różne nieefektywności, przede wszystkim związane z wyborem lokalizacji. Błędy wynikają z bariery niedoskonałej informacji, dobrze znanej w gospodarce typu nakazowego, i z nacisków „poszukiwaczy renty”, wśród których mogą być członkowie rządu, przedstawiciele administracji i duzi inwestorzy, w szczególności korporacje międzynarodowe.

Teoretyczne wątpliwości i świadomość niedoskonałości stref nie przeszkadzały wielu ekonomistom w zdecydowanym opowiedzeniu się za sensownością ich stosowania. Wynika to zapewne z przekonania, że dyskusji nie podlega kwestia **czy**, ale **jak** otwierać gospodarkę, aby osiągnąć sukces i zmniejszyć dystans do krajów zamożniejszych. Rodrik (2008) zwraca uwagę, że alternatywa, przed którą stają rządzący, polega na wyborze między stopniowym znoszeniem barier w wymianie z zagranicą a spektakularnym, całościowym otwarciem w drodze jednorazowej reformy. Taka szokowa zmiana jest trudna, bo wymaga sprawnej administracji, powszechnej politycznej zgody, akceptacji społecznej i sprzyjającego otoczenia zewnętrznego⁸. Zmiany częściowe z wykorzystaniem stref są bezpieczniejsze, ale

7 W świetle teorii polityki handlowej subsydium jest jednak mniej szkodliwym instrumentem od cła dla poziomu dobrobytu społeczeństwa (Corden, 1980).

8 Jednorazowe otwarcie gospodarki może się nie powieść z uwagi na wadliwe regulacje, długotrwałe procedury, niesprawną biurokrację i niski poziom usług świadczonych przez firmy

trwają o wiele dłużej, są nie mniej skomplikowane i nie powiodą się bez ciągłej determinacji kolejnych rządów. W efekcie nie zawsze kończą się zbudowaniem konkurencyjnej gospodarki. Polityka ta ma jednak tę zaletę, że pozwala krajowi stopniowo budować nowe specjalizacje eksportowe wykorzystujące przewagi komparatywne, podczas gdy utrzymywana jest ochrona przed importem w stosunku do dotychczasowych dziedzin produkcji. Dzięki temu społeczne koszty są mniejsze. Ponadto w okresie przechodzenia do gospodarki otwartej państwo zapewnia utrzymanie zatrudnienia, a tym samym nie marnotrawi posiadanych czynników produkcji. Jednocześnie za sprawą rosnących w strefach inwestycji proeksportowych rząd zyskuje elektorat zainteresowany dalszą internacjonalizacją. Coraz szersze poparcie społeczne pozwala kontynuować reformy i otwierać kolejne sektory gospodarki.

Przedstawione wyżej rozumowanie nie znajduje jednoznacznego potwierdzenia w obserwacji rzeczywistości. Zgodnie z nim otwarcie gospodarki powinno zmniejszyć zainteresowanie tworzeniem stref. Tymczasem strefy wprawdzie straciły na znaczeniu w czterech wschodnioazjatyckich tygrysach (Korea Płd., Tajwan, Singapur, Hongkong) wraz z liberalizacją wymiany z zagranicą (Cling, Letilly, 2001). Z drugiej jednak strony ich „wysyp” nastąpił wraz z szeroko zakrojoną i głównie jednostronną redukcją ceł w krajach rozwijających się⁹.

Fakty te sugerują, że tworzenie stref nie wyklucza jednoczesnego otwierania całej gospodarki. W tym celu według przedstawicieli nurtu nowej ekonomii strukturalnej rząd powinien zidentyfikować sektory, które mają ukrytą przewagę komparatywną wynikającą z posiadanych w kraju zasobów, a następnie wesprzeć ich rozwój, aby stały się konkurencyjne w skali międzynarodowej (Lin, Monga, 2010). Oznacza to, że prywatne przedsiębiorstwa muszą wejść w nowe dla siebie, a więc obarczone większą niepewnością, dziedziny produkcji. Tym, którzy pierwsi podejmą takie ryzyko, trzeba to finansowo skompensować. Jednocześnie rząd powinien zadbać o niższe koszty transakcyjne w powstających sektorach. Są one następstwem braków w twardej infrastrukturze i działania niedoskonałych instytucji. Łatwiej i taniej koszty te obniżyć w obrębie SSE. Jej utworzenie jest zatem rozwiązaniem czysto pragmatycznym: pozwala lokalnie zwiększyć produkcję, zatrudnienie i efektywny eksport. Daje w ten sposób rządowi dodatkowe środki, które może wykorzystać, aby zbudować infrastrukturę w innych rejonach kraju i kontynuować strategię zmian (Lin, 2021).

W świetle ekonomii politycznej SSE mogą też być użytecznym narzędziem ułatwiającym wprowadzenie nowego systemu funkcjonowania gospodarki. Przykładem

z otoczenia biznesu (finansowe, doradcze, prawnicze). Bariery te łatwiej usunąć w mniejszej skali w obrębie stref, a zdobyte wówczas doświadczenie pozwoli z czasem upowszechnić dobre wzorce w całej gospodarce (ADB, 2015).

9 W latach 1983–2003 średnie ważone stawki pobierane przez grupę największych importerów z krajów rozwijających się spadły o ponad 18 p.p. Aż dwie trzecie tej obniżki spowodowały decyzje podjęte jednostronnie, a tylko jedna trzecia była wynikiem negocjacji na forum wielostronnym i bilateralnym (Global Economic Prospects, 2005, s. 42).

jest przechodzenie od systemu nakazowego do rynkowego (Litwack, Qian, 1998). Władza musi wtedy rozwiązać polityczny dylemat. Z jednej strony społeczeństwo w zamian za poparcie reform domaga się sfinansowania szeregu świadczeń socjalnych. Zaspokojenie tych żądań jest jednak niemożliwe bez opodatkowania firm, co mogłoby pozbawić je środków na inwestycje i rozwój, zatrzymując przemiany. Pomyślne rozwiązanie tego problemu zależy od społecznej wiary w powodzenie zapowiedzianej przez rząd strategii. Zaufanie można pozyskać, inwestując w infrastrukturę strefową, aby zasiła lokalnie podejmowane działania restrukturyzacyjne, oraz wprowadzając zachęty fiskalne dla firm. Korzystając z lepszej infrastruktury i niskiego opodatkowania w strefie, będą się one wtedy rozwijać kosztem reszty kraju, która dostarczy też rządowi dochodów na utrzymanie obiecanych wyborcom wydatków socjalnych. Wspierane firmy zaczną spłacać ten „dług”, gdy osiągną odpowiedni poziom technologiczny i staną się konkurencyjne. Wtedy ich obciążenia podatkowe zostaną zwiększone. Większe przychody podatkowe pozwolą na modernizację innych regionów, a także umożliwią kontynuowanie zobowiązań socjalnych. W przedstawionym ujęciu strefy występują zatem jako katalizator rozwoju gospodarczego, a nie alternatywa polityki (Cheesman, 2012).

Twórcy teorii wzrostu endogenicznego zwrócili między innymi uwagę, że wzrost gospodarczy zaczyna się na poziomie mikroekonomicznym. Jednym z jego czynników są dodatnie efekty (korzyści) zewnętrzne, które „występują wszędzie tam, gdzie wzrost produkcji gałęzi jako całości wywołuje wzrost rozmiarów podaży, jaką każde indywidualne przedsiębiorstwo jest skłonne dostarczyć przy poszczególnych cenach” (Blaug, 1994, s. 388). Korzyści te są więc zarazem wewnętrzne dla gałęzi. Źródłem ich jest m.in. specjalizacja, mniejsze koszty transportu, lepsze wykorzystanie zasobów pracy oraz szybsze upowszechnianie wiedzy i innowacji¹⁰. Powstają w warunkach przestrzennej koncentracji (aglomeracji) działalności gospodarczej, a obecność innych gałęzi na danym terenie może te efekty dodatkowo wzmocnić, gdyż zwiększy różnorodność będących w obiegu pomysłów, które mogą ułatwić usprawnienie prowadzonych biznesów. Procesy przemysłowej koncentracji mogą prowadzić do rozwoju ośrodków miejskich, które będą przyciągać kolejne firmy i poszukujących pracy (Duranton, Puga, 2003; Krugman, 1992). Są to naturalne konsekwencje działania rynku, jednak w krajach, gdzie mobilność czynników produkcji jest niedostateczna, a system cen wadliwy, o powstanie korzyści z aglomeracji może zadbać państwo. W tym celu utworzy SSE, zapewni podstawową infrastrukturę techniczną i spróbuje przyciągnąć tam inwestorów, w szczególności firmy zagraniczne jako podstawowe źródło korzyści zewnętrznych. Jeśli znajdą się na jednym terenie, administracji będzie też łatwiej kontrolować, czy przestrzegane są reguły ochrony środowiska, prawo pracy i inne przepisy (FIAS, 2008).

10 Na 12 rodzajów korzyści skali produkcji zidentyfikowanych przez ekonomistów 9 to korzyści zewnętrzne, a 3 – korzyści wewnętrzne (WDR, 2009, s. 128).

Utworzenie strefy ma większy sens, jeśli korzyści z aglomeracji nie ograniczą się tylko do firm, które tam zainwestują, ale przez związki biznesowe z lokalnymi podmiotami będą się rozprzestrzeniać na rejony goszczące i sąsiadujące (World Bank, 2017). Aby taką współpracę nawiązać i rozwinąć, potrzebna jest w nich dobra infrastruktura techniczna, sprawny transport, konkurencyjni dostawcy usług i materiałów, wyspecjalizowane ośrodki badawcze oraz profesjonaliści z różnych dziedzin. Oznacza to, po pierwsze, że strefa nie może powstać w dowolnym rejonie kraju, a po drugie – że środowisko ekonomiczno-społeczne, w jakim funkcjonuje, również wymaga wsparcia ze strony państwa. Dlatego korzyści z aglomeracji są mocnym argumentem za tworzeniem SSE w bardziej zaawansowanych gospodarkach.

1.5. System funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce¹¹

1.5.1. Cele i powody tworzenia stref

W rozumieniu prawnym (Ustawa, 1994) „specjalną strefą ekonomiczną [...] jest wyodrębniona zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą”. Głównym celem jej ustanowienia jest „przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju”.

Pomysł utworzenia specjalnych stref ekonomicznych (SSE) narodził się na początku lat 90. ubiegłego wieku w środowisku zwolenników wolnego rynku (Woś, 2017). To może wydawać się zaskakujące w czasie, gdy gospodarka rynkowa dopiero powstawała w wyniku całościowej zmiany systemu funkcjonowania. Podjęcie bezpośredniej interwencji stanowiło więc wyłom w przeprowadzanej reformie. Główny powód tej decyzji był pragmatyczny, podyktowany przez „dążenie do złagodzenia strukturalnego bezrobocia w wybranych regionach kraju poprzez skierowanie tam nowych inwestycji dzięki zastosowaniu pakietu zachęt finansowych” (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005). W ten sposób rządzący zareagowali na nieznane wcześniej zjawisko – bezrobocie, które ujawniła szokowa transformacja gospodarki rozpoczęta w 1990 r. (Gomułka, 2014)¹². Napięcia społeczne z tym związane były widoczne niemal wszędzie. Regionom stosunkowo bogatym (np. Śląsk) zagrażał upadek całych przemysłów, które okazały się niekonkurencyjne po otwarciu na

11 Tekst rozdziału 1.5 oparty jest na: Dorożyński, Świerkocki, Dobrowolska (2021) i Świerkocki (2020).

12 Stopa bezrobocia wzrosła z 6,5% w 1990 r. do 14,9% w 1995 r., przy czym w niektórych ówczesnych województwach dochodziła do 28% (GUS, 2009).

wymianę z zagranicą, mimo że dysponowały zasobami wykwalifikowanych pracowników, współpracującymi uczelniami, zapleczem badawczym, infrastrukturą transportową.

Problemy pojawiały się też tam, gdzie głównymi pracodawcami były likwidowane państwowe gospodarstwa rolne (np. na Pomorzu Zachodnim), pozbawione tak dużego bogactwa czynników produkcji, które występowało na Śląsku. Strefy były więc pomyślane jako sposób reakcji na doraźne, lokalne trudności społeczne i gospodarcze, grożące wybuchem niezadowolenia, które mogłoby podważyć przyjęty kierunek zmian, a nie jako element długofalowej strategii rozwoju regionów i całego kraju.

Z czasem pierwotny powód interwencji stracił na znaczeniu. Produkt narodowy brutto na mieszkańca zwiększył się w Polsce z 2420 USD w 1993 r. do 11 970 USD w 2008 r. (Cieslikowski, 2008), w latach 2004–2008 wyemigrowało ponad 0,5 mln osób (Kaczmarczyk, 2019), a liczba bezrobotnych zmalała o połowę. Wraz z poprawą koniunktury, wzrostem dochodów i otwarciem głównych zagranicznych rynków pracy po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r., zmniejszyła się liczba regionów odczuwających problemy wynikające z rynkowej transformacji.

Niemniej jednak kolejne rządy nie zamierzały rezygnować z tego instrumentu ze względu na ogólną pozytywną ocenę jego wyników (NIK, 2009) i rosnące zainteresowanie inwestorów zagranicznych (KPMG, 2009). Z ich punktu widzenia akcesja ułatwiła dostęp do jednolitego rynku europejskiego oraz formalnie potwierdziła, że w Polsce dokonała się transformacja, czego efektem jest „funkcjonująca gospodarka rynkowa”. W tej sytuacji postanowiono, że nowe tereny strefowe zostaną przeznaczone na inwestycje realizujące „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy”. Za takie uznano m.in. projekty innowacyjne, projekty w sektorach priorytetowych czy projekty wspierające rozwój klastrów i parków przemysłowych oraz uprzemysłowienie regionów słabo uprzemysłowionych (Ministerstwo Gospodarki, 2009). Tym samym strefy miałyby aktywnie współkształtować modernizację całej gospodarki, zamiast jedynie wspomagać „rozwój [dowolnej] części terytorium kraju” (z pominięciem obszarów o niskim stopniu industrializacji).

Przewidziane ustawowo środki osiągnięcia głównego celu postawionego przed SSE, a więc cele podrzędne, obejmowały rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej i eksportu, powstawanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, tworzenie nowych miejsc pracy, zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego, infrastruktury gospodarczej i niewykorzystanych zasobów naturalnych oraz zwiększenie konkurencyjności oferowanych wyrobów i usług.

1.5.2. Zachęty i ograniczenia dla inwestorów

Inwestowanie w polskich SSE daje przedsiębiorcom szereg korzyści, ale wiąże się też z poniesieniem rozmaitych kosztów. Kształt jednych i drugich zasadniczo się nie zmienił od czasu negocjacji warunków wejścia Polski do UE. Konieczność akceptacji reguł pomocy publicznej spowodowała natomiast osłabienie siły wcześniejszych preferencji (Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005). Zestawienie zachęt i ograniczeń zawiera tabela 1.1.

Tabela 1.1. Zachęty i ograniczenia dla podjęcia działalności w SSE

Zachęty	Ograniczenia
Zwolnienie od podatku dochodowego	Uzyskanie zezwolenia inwestycyjnego
Uzbrojone działki inwestycyjne	Minimalny poziom zatrudnienia, wartości inwestycji i udziału własnego kapitału
Gotowa infrastruktura techniczna	Opłaty bieżące za korzystanie ze strefy
Pomoc organizacyjna i prawna w rozpoczęciu działalności	Minimalny okres pozostania w strefie (3–5 lat)
Możliwe zwolnienia od podatku od nieruchomości i niektórych opłat (w gestii władz lokalnych i regionalnych)	Zwrot uzyskanej pomocy (z odsetkami), jeśli warunki zezwolenia są niespełnione
	Zakaz relokacji produkcji z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Źródło: opracowanie własne.

Za najważniejszą zachętę inwestorzy uznają zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych z części działalności prowadzonej na obszarze strefy (KPMG, 2014). Podstawą do obliczenia kwoty zwolnienia z CIT, stanowiącego *gros* wsparcia fiskalnego, jest wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych (wybierana przez zdecydowaną większość inwestorów) lub dwuletni faktyczny koszt zatrudnienia nowych pracowników. Zwolnienie przysługuje po rozpoczęciu działalności, w miarę osiągniętych zysków, aż do wyczerpania należnej kwoty. Drugą zachętą są uzbrojone tereny inwestycyjne, na ogół atrakcyjnie położone, które inwestor może po korzystnej cenie nabyć lub wydzierżawić w wyniku przetargu. Są one przygotowywane i finansowane przez same strefy, czyli ich spółki zarządzające (SZ), lub przez jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki (np. GDDKiA). Trzecią zachętą jest dostęp do gotowej infrastruktury technicznej (urządzeń i sieci przesyłowych) na terenie strefy. Czwartą stanowi pomoc SZ w kwestiach prawnych i organizacyjnych związanych z uruchomieniem działalności, a także możliwa współpraca w poszukiwaniu pracowników czy kooperantów. Piątą zachętą mogą być zwolnienia z podatku od nieruchomości. Ich ewentualne przyznanie leży jednak w gestii władz gminy goszczącej strefę, a nie SZ.

Wejście z inwestycją do strefy wiąże się z poniesieniem szeregu kosztów o charakterze transakcyjnym. Wynikają one z wymagań i ograniczeń nakładanych na przedsiębiorców. Po pierwsze, są to warunki ubiegania się o zezwolenie. Aby je uzyskać, projekt musi spełniać minimalne wymogi co do wielkości zatrudnienia, nakładów

kapitałowych i wkładu własnego. Ponadto do strefy nie można przenosić działalności prowadzonej wcześniej przez 2 lata w dowolnym rejonie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Duży inwestor musi prowadzić działalność przez co najmniej 5 lat, a mały – przez 3 lata. Szereg dziedzin (m.in. *gros* usług) jest przy tym wykluczona ze strefy¹³. Sama procedura starania się o zezwolenie wiąże się z kosztami ponoszonymi ze względu na czas i w związku ze zdobyciem koniecznej dokumentacji. Obejmuje ona: przygotowanie listu intencyjnego, wykupienie specyfikacji przetargowej, złożenie oferty, oczekiwanie na przetarg lub rokowania na podstawie publicznego zaproszenia, przeprowadzenie rokowań, rozstrzygnięcie przetargu. Może trwać nawet rok – w zależności od strefy, konkretnej inwestycji, położenia i własności działki.

Po drugie, w strefie trzeba ponosić dodatkowe koszty operacyjne w formie opłat wnoszonych na rzecz SZ. Pokrywają one wydatki na administrowanie strefą, promocję, utrzymanie infrastruktury oraz kontrolę wywiązywania się inwestorów ze zobowiązań zapisanych w zezwoleniu. Obowiązek poddania się kontroli oznacza zatem konieczność zapewnienia dodatkowej sprawozdawczości w stosunku do obowiązującej przedsiębiorstwa poza strefą.

Po trzecie, jeśli projekt okaże się nieudany, a inwestor nie spełni warunków (np. odnośnie do stworzenia deklarowanej liczby miejsc pracy), jego zezwolenie wygaśnie, zostanie cofnięte lub zawieszone. Konsekwencją będzie zwrócenie uzyskanej pomocy wraz z odsetkami.

Znaczenie tych wymagań i ograniczeń znajduje odbicie w statystykach wydanych zezwoleń inwestycyjnych. Całkowita ich liczba od początku funkcjonowania stref do końca 2020 r. wyniosła 4302, z czego 2289 zostało cofniętych lub wygaśło. Oznacza to, że tylko 53% zamierzeń zostało zrealizowanych w postaci inwestycji. W efekcie tereny stref były na koniec 2020 r. zagospodarowane w niemal 67% (Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, 2021). Dane te sugerują, że strefy z jednej strony nie są relatywnie zbyt atrakcyjne, a z drugiej – że gromadzą tylko najlepsze przedsiębiorstwa. Warto więc zauważyć, że inwestor, który nie korzysta ze strefy, niekoniecznie znajduje się w gorszym położeniu (zob. tabela 1.2 i rysunek 1.2). Wprawdzie nie otrzymuje tak dużych zwolnień podatkowych, ale ma też dostęp do innych form pomocy publicznej (np. środki unijne, zwolnienia w podatku od nieruchomości i w opłatach lokalnych), a jej maksymalna wartość jest taka sama dla każdego województwa. Poza strefą może też znaleźć ciekawszą lokalizację, szybciej pozyskać działkę na wolnym rynku, dowolnie realokować swoją działalność. Ponadto władze samorządowe różnych szczebli i administracja województw utworzyły komórki, które zajmują się promocją regionu i w różnym zakresie pomaganiem inwestorom w stawianiu pierwszych kroków (wyszukiwanie działek, kontaktowanie się z potencjalnymi kooperantami, pomoc w rekrutowaniu pracowników).

13 Większość tych ograniczeń UE wprowadziła regulacjami dotyczącymi pomocy państwa. Zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187, 26.06.2014.

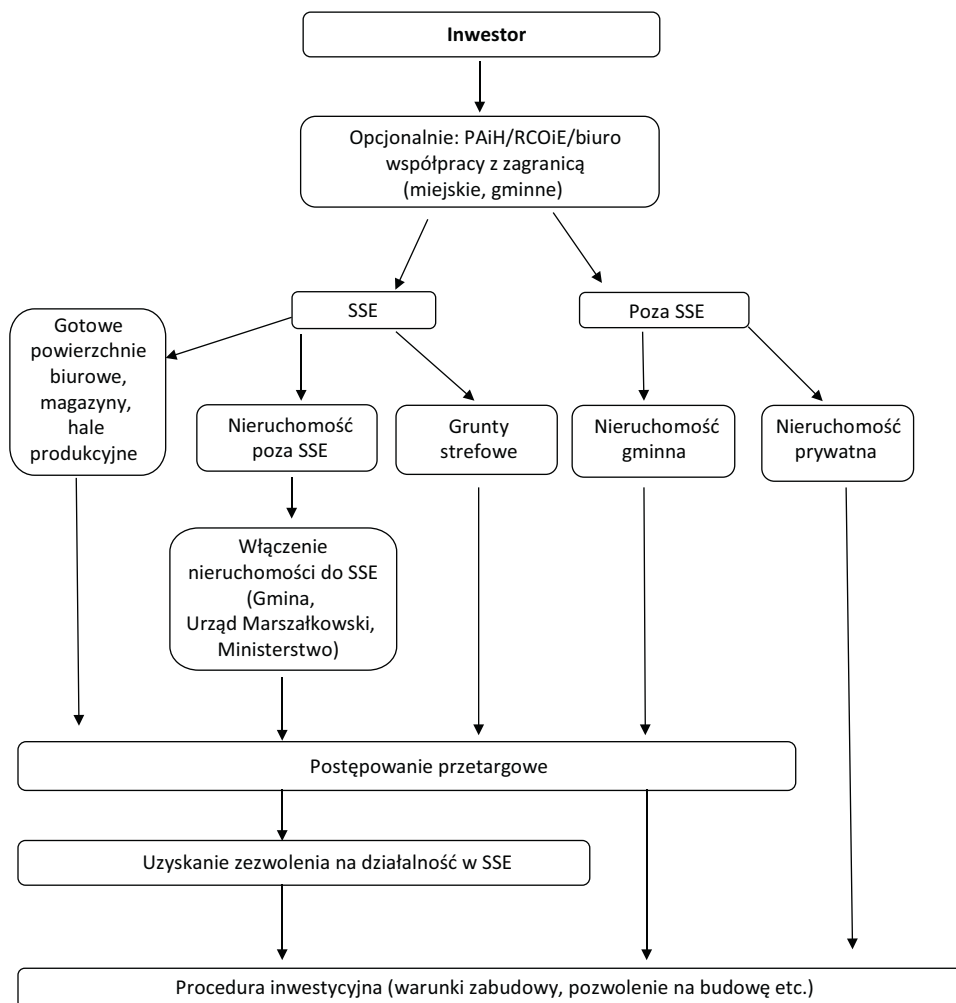
Tabela 1.2. Porównanie zalet i niedogodności inwestowania w SSE

Czynnik	Zaleta (+) / niedogodność (-)	
	w SSE	poza SSE
Koszty administracyjne	-	+
Czasochłonność i skomplikowanie procedur	-	+
Wymogi formalne	-	+
Koszty nabycia nieruchomości	-	+
Poziom zagospodarowania terenów inwestycyjnych	+	-
(Uregulowany) status prawny nieruchomości	+	-
Dostępność potencjalnych lokalizacji	-	+
Dopuszczalne rodzaje działalności	-	+
Wsparcie w rekrutacji i szkoleniu pracowników	+	-
Doradztwo inwestycyjne (usługi przed/po)	+	-
Pomoc publiczna	+	-
Razem	5+	6+

Źródło: opracowanie własne.

Proste zestawienie liczby zalet związanych z inwestowaniem w strefie wskazywałoby, że jest ona mniej konkurencyjnym wyborem. Waga określonych przewag jest jednak różna, bo zależy od konkretnej inwestycji i kontekstu decyzji. Dodatkowa pomoc publiczna zapewne znaczy więcej niż większe koszty administracyjne. Dlatego zwykle dodawanie plusów i minusów nie będzie podstawą wyboru lokalizacji oraz idącego za nią pakietu pomocy publicznej. Niemniej zestawienie w tabeli 1.2 potwierdza, że warunki inwestowania i działalności w SSE stanowiły skutecznie selekcjonujący mechanizm: tylko firmy najsilniejsze potrafiły sprostać postawionym wymaganiom (Trzeciński i in., 2016). Do tej grupy należały podmioty duże i z udziałem kapitału zagranicznego. W 2015 r. przedsiębiorstwa duże (według kryterium liczby zatrudnionych) stanowiły 5,1% wszystkich firm zajmujących się przetwórstwem przemysłowym w Polsce, ale aż 53,5% firm w SSE. Była to jedna trzecia populacji dużych firm w całym tym sektorze. Wśród dużych podmiotów w strefach zdecydowanie dominowały filie przedsiębiorstw międzynarodowych (71%)¹⁴. Na elitarny charakter stref wskazują też badania bezpośrednie. Według ekspertów KPMG, 86% polskich producentów nie działa w SSE, ani nie rozważa takiej opcji. W opinii 44% respondentów koszty z tym związane nie zrekompensowałyby korzyści (KPMG, 2012).

¹⁴ GUS (2016) i dane uzyskane przez autorów z Ministerstwa Gospodarki.



Rysunek 1.2. Procedura inwestowania w SSE i poza SSE

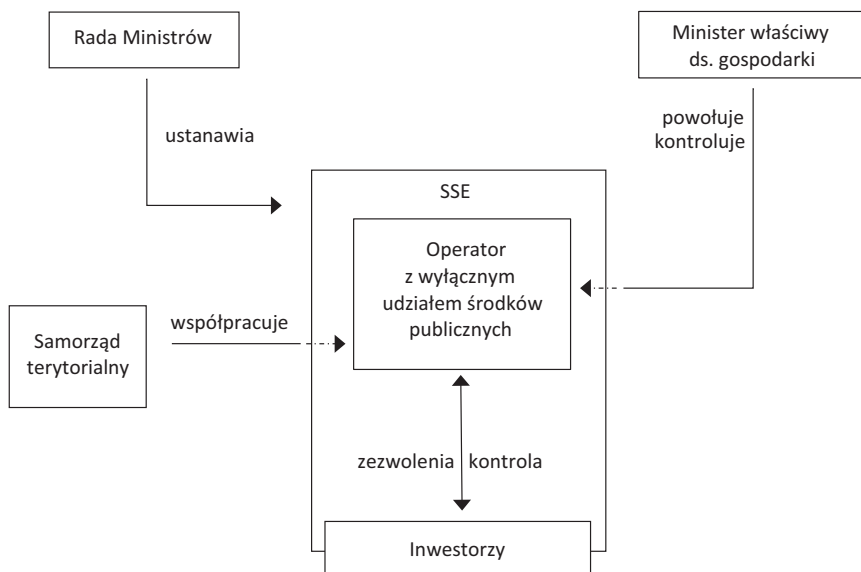
Źródło: opracowanie własne.

1.5.3. Zarządzanie strefami

Za system funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w pełni odpowiada państwo (zob. rys. 1.3). Występuje bowiem jednocześnie w roli właściciela, regulatora działalności i dewelopera-operatora¹⁵. Główna odpowiedzialność spoczywa

¹⁵ Większość współczesnych stref (60%) to koncesjonowane przedsięwzięcia prywatne, a państwo ogranicza się do pełnienia funkcji regulatora. Jest to istotna zmiana w stosunku do sytuacji z lat 80. i 90. ub. wieku. Wtedy jedynie 25% stref należało do prywatnych właścicieli (World Investment Report, 2019, s. 192).

na administracji rządowej, ale brak w niej osobnego organu, który wykonywałby wszystkie te funkcje. Decyzje są wynikiem współdziałania różnych podmiotów. Na ostateczny kształt systemu wpływa też administracja samorządowa.



Rysunek 1.3. Schemat organizacyjny funkcjonowania systemu SSE

Źródło: opracowanie własne na podstawie WIR 2019.

Zgodnie z ustawą (Ustawa, 1994) strefę ustanawia Rada Ministrów na terenach należących bezpośrednio do Skarbu Państwa lub jego jednoosobowej spółki, do firmy zarządzającej lub jednostki samorządu terytorialnego. W szczególnych i wyjątkowych przypadkach część strefy może nie być ich własnością¹⁶. Głównym regulatorem jest ministerstwo właściwe do spraw gospodarki (dalej: MdsG). Podejmując decyzje, zobowiązane jest brać pod uwagę opinie resortu odpowiedzialnego za rozwój regionalny, Ministerstwa Finansów oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Podmioty te, przynajmniej formalnie, troszczą się o różne aspekty funkcjonowania gospodarki (spójność terytorialna, finanse publiczne, ład konkurencyjny) i mogą forsować własny punkt widzenia.

Operatorami i deweloperami stref są spółki handlowe. W pięcioosobowych radach nadzorczych trzema głosami dysponuje Skarb Państwa lub samorząd województwa (w jednym przypadku), a dwa przypadają przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala to rządowi decydować, kto będzie w jego imieniu administrował strefą. MdsG ustala plany rozwoju stref, w których określa cele,

16 Państwo może wydać zgodę na objęcie strefą terenów prywatnych pod kilkoma warunkami, m.in. stworzenia określonej liczby miejsc pracy, podjęcia produkcji nowych towarów lub usług, świadczenia usług IT, BPO, centrów telefonicznych.

działania i obowiązki spółek, zatwierdza regulamin, wskazuje terminy realizacji zadań i preferowane branże. Rolą spółki jest umożliwienie inwestorom korzystania ze strefy, jej promocja, a także współpraca ze szkołami i uczelniami w celu koordynacji procesu kształcenia z potrzebami rynku pracy w strefie. Wynik finansowy spółki zarządzającej strefą (SZ) odzwierciedla koszty (administrowanie, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury, marketing, usługi dla inwestorów) i wpływy (opłaty za korzystanie ze strefy, zbywanie nieruchomości, dochody z umów). MdsG może oddziaływać na wynik, zwalniając spółkę z podatku CIT od części wydatków na rozwój strefy. Zysk i inne wskaźniki finansowe¹⁷ nie są więc adekwatną miarą pracy spółki mającej ograniczoną autonomię. Ważniejszą podstawą do oceny są ekonomiczne parametry rozwoju strefy, a więc liczba zezwoleń udzielonych przedsiębiorstwom, nakłady inwestycyjne jakie ponieśli, utworzone miejsca pracy, zagospodarowanie obszaru strefy (NIK, 2012).

MdsG może też powierzyć SZ wydawanie zezwoleń inwestycyjnych i bieżące nadzorowanie działalności przedsiębiorstw. Korzystanie z tej opcji jest koniecznością wobec liczby zgłaszanych projektów. Operator działa wtedy jak pełnomocnik kontrolowany i motywowany przez przedstawicieli rządu w radzie nadzorczej. Przypomina to logikę rozwiązań, które pojawiały się w ramach modelu nakazowego w Polsce. Różnica polega na tym, że plan dla SZ ma jedynie charakter indykatorywny i bezpośrednio nie precyzuje krótkookresowych zadań ani nie przydziela środków. Tym niemniej strefy tworzą swoistą „enklawę” systemu scentralizowanego w gospodarce rynkowej. Pozwala ona rządowi na prowadzenie polityki inwestycyjnej w całym kraju, niezależnie od podziałów administracyjnych i kompetencyjnych na poziomie regionalnym. Może się więc krzyżować z gospodarczymi uprawnieniami, które samorząd terytorialny uzyskał dzięki reformie administracyjnej z 1998 r. mającej zdecentralizować zarządzanie państwem.

Postawić można pytanie o efektywność tak zaprojektowanego mechanizmu realizacji centralnej polityki inwestycyjnej. SZ może przecież rozwijać strefę zgodnie z własnymi preferencjami, ponieważ ma lepsze rozeznanie w sytuacji na miejscowym rynku. Jednocześnie pozostaje w bezpośrednim kontakcie z samorządem terytorialnym, który może dodatkowo wspierać inwestorów decydujących się na wejście do strefy (np. przyznając ulgi w podatku od nieruchomości, ułatwiając załatwianie koniecznych pozwoleń, organizując szkolenia dla przyszłych pracowników, budując drogę dojazdową). Współpraca z lokalną władzą warunkuje często rozwój strefy a zatem, pośrednio, wyższą ocenę pracy operatora. Wsparcie od miejscowej społeczności i bariera informacyjna, przed którą stoi szczebel centralny, dają spółce nieformalną niezależność od jego polityki. Dzięki temu może realizować interes inwestora lub/i samorządu lokalnego, np. w kwestii zmiany terenu strefy, objęcia nią prywatnej działki, dopuszczenia nowej branży itp.

17 Rentowność aktywów SZ (relacja zysku netto do wartości zainwestowanego majątku) i niezależność finansowa SZ mierzona płynnością bieżącą (wartość majątku do zobowiązań bieżących) cechowały się dużym zróżnicowaniem podmiotowym i zmiennością w czasie.

Dla rządu centralnego wyborem kluczowym jest w tej sytuacji obsada władz SZ. Muszą być w nich raczej ludzie politycznie zaufani niż profesjonalni menedżerowie, jak w prywatnych spółkach poddawanych rynkowej weryfikacji. O prymacie tego kryterium zdają się świadczyć liczne fluktuacje wśród kierownictwa. Ich początkiem jest przede wszystkim zwycięstwo wyborcze, a następnie wewnątrzpartyjne przetargi o dobrze płatne posady. Na przykład w latach 2006–2011 doszło do tylko jednej zmiany koalicji rządzącej. W tym okresie w Suwalskiej SSE pracowało aż sześciu prezesów, zaś w Łódzkiej i Warmińsko-Mazurskiej SSE – po pięciu. Jedynie Katowicką SSE cały czas kierowała ta sama osoba (NIK, 2012). Wymiana prezesa na ogół pociąga za sobą zmiany wśród jego podwładnych. Rodzi się więc pytanie o skłonność zarządzających do podejmowania decyzji o dłuższym horyzoncie czasu wykraczającym poza cykl wyborczy.

Możliwości konkurowania przez SZ o inwestorów zostały formalnie ograniczone. Położenie zasadniczej części terenów strefy zależy od odgórnych decyzji. Na pakiet zachęt i wymagań (opisany wcześniej) zarządy nie mają wpływu. Dzięki temu niemożliwy jest destrukcyjny „wyścig do dołu”, gdyż intensywność pomocy publicznej, zróżnicowana dla województw, wynika z rozstrzygnięć na poziomie UE. Brak geograficznej delimitacji pozwala kilku strefom ulokować działki w jednym województwie i w ten sposób uzyskać dostęp do takiego samego poziomu wsparcia. Dla rywalizacji między SZ nabierają zatem znaczenia czynniki miękkie, związane z: profesjonalnym administrowaniem, dbałością o infrastrukturę, pomocą w uzyskiwaniu zezwoleń, wyjaśnianiem zawłości prawnych, w tym podatkowych. Po pierwsze, z badań empirycznych wynika, że przedsiębiorcy obecni w strefach różnie oceniają jakość współpracy z ich władzami (KPMG, 2014). Po drugie, jakość pracy SZ wpływa na efekty osiągane przez strefy w zakresie wartości przyciąganych inwestycji i liczby miejsc pracy (Dorożyński, Świerkocki, Dobrowolska, 2021).

1.6. Podsumowanie

Pod pojęciem SSE znajdziemy instrumenty mocno różniące się co do konkretnych rozwiązań mających przyciągnąć inwestorów. Są one w użyciu wielu państw, bez względu na różnice poziomu rozwoju gospodarczego. Zasadniczą rolę odgrywają jednak w krajach rozwijających się. Pierwotna postać strefy, *enklawa*, zapoczątkowała starania o funkcjonalne zintegrowanie inwestorów strefowych z krajową gospodarką przy zachowaniu odrębności regulacji w obu sferach. Szukanie efektywnych sposobów wyjścia z tej sprzeczności trwa nadal. Rządy bowiem liczą, że uda się w ten sposób przyspieszyć modernizację krajowej gospodarki przy pomocy zagranicznych inwestorów. Rozprzestrzenianie się zewnętrznych korzyści z ich obecności wydaje się zatem głównym argumentem za uruchamianiem stref w krajach chcących osiągnąć szybszy i lepszy jakościowo wzrost produkcji.

Sukcesy w tej dziedzinie odnoszą jednak nieliczni. Badania empiryczne wskazują w szczególności na dysproporcje efektów, jakie strefy przyniosły krajom w Afryce i w Azji. Dobrych wzorców nie da się bowiem mechanicznie przenieść, gdyż istotne jest otoczenie społeczno-gospodarcze, w jakich strefy działają. Dlatego każdy kraj musi wypracować ich własny model rozwojowy (Tao, Yuan, Li, 2016). Polski wariant zakłada wysoką sprawność działania instytucji państwa będącego właścicielem, regulatorem i operatorem stref.

Dynamiczny wzrost liczby stref w gospodarce światowej w ostatnich latach nie jest więc bynajmniej dowodem pasma sukcesów tej polityki, a raczej ciągłych eksperymentów. Według opinii Aggarwal (2019) tylko w Korei, na Tajwanie i w Chinach możemy mówić o jej całkowitym powodzeniu, czyli doprowadzeniu do pełnej modernizacji gospodarki. Kraje te stanowią 2% ogółu, w których działały strefy. Kolejnych 25 gospodarek (17%), w tym Polska, odniosło umiarkowany sukces. Jeśli z optymizmem spojrzymy na te liczby, to uznamy, że w znaczącej większości państw-użytkowników stref procesy rozwojowe jeszcze się za ich sprawą nie ujawniły.

Rozdział 2

Wyniki rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

2.1. Wprowadzenie

Przyciąganie (i utrzymanie) inwestorów może być skutecznym sposobem na przyspieszenie rozwoju gospodarczego kraju, a tym samym na wzrost dobrobytu i poprawę jakości życia jego mieszkańców (Peres, Ameer, Xu, 2018). Rządy wielu państw czynią starania, aby zachęcić do inwestowania właścicieli kapitału krajowego i przyciągnąć przedsiębiorców zagranicznych (Tavares-Lehmann i in., 2016). Postępują tak również władze w Polsce, wykorzystując w tym celu szereg zachęt.

SSE miały także przeciwdziałać zróżnicowaniu gospodarczemu, społecznemu i terytorialnemu regionów. Z tego powodu ich podstrefy utworzono we wszystkich województwach, zarówno w tych lepiej, jak i słabiej rozwiniętych. Wyniki ich funkcjonowania były jednak zróżnicowane. Tereny niektórych stref zostały zagospodarowane w niewielkim stopniu, podczas gdy inne stale się powiększały. Przyczyny tych różnic wynikają m.in. z lokalizacji stref. Lepiej radziły sobie te, które znajdowały się w bogatszych, a więc bardziej atrakcyjnych dla prowadzenia biznesu częściach Polski. Oprócz czynników lokalizacyjnych wpływ na atrakcyjność inwestycyjną SSE miały względy endogeniczne związane z funkcjonowaniem konkretnej strefy, takie jak: powierzchnia, dostępność infrastruktury, stopień uzbrojenia terenów inwestycyjnych, oraz wysiłki podejmowane przez władze spółki zarządzającej. Oznacza to, że strefy położone w regionach słabiej rozwiniętych nie były na straconej pozycji w konkurowaniu o kapitał, zwłaszcza zagraniczny (Dorożyński, Świerkocki, Dobrowolska, 2021).

W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki 25 lat funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (od początku ich działalności do końca 2019 r.). W tym celu wykorzystano dane udostępnione na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych Ministerstwa Rozwoju¹ oraz inne źródła, w tym przede wszystkim publikowane corocznie przez ministra właściwego ds. gospodarki *Informacje o realizacji ustawy o specjalnych strefach*

¹ Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju, stan na 31 grudnia 2019 r.

ekonomicznych. Skoncentrowano się na wynikach mierzonych liczbą projektów (zezwoleń), wartością nakładów inwestycyjnych oraz liczbą miejsc pracy. Wzięto pod uwagę wielkość przedsiębiorstw, pochodzenie kapitału (krajowe, zagraniczne) oraz strukturę branżową. Ponadto przeanalizowano dane o napływie inwestycji do SSE w ujęciu regionalnym.

2.2. Charakterystyka

W Polsce funkcjonuje 14 SSE, które według stanu na koniec 2019 r. były zlokalizowane w 186 miastach i 311 gminach. Zgodnie z obowiązującymi przepisami strefy w tej formie będą funkcjonować do końca 2026 r.² 16 czerwca 2019 r. weszła w życie zmiana ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych³, wprowadzona na mocy ustawy z 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji⁴. W ten sposób zlikwidowano możliwość zmiany granic, a tym samym dalszego powiększenia obszaru SSE (szerzej o nowych regulacjach w rozdziale 4).

Strefy różnią się powierzchnią i stopniem jej wykorzystania. Najrozleglejsza (wałbrzyska) jest sześciokrotnie większa od najmniejszej (suwalskiej). W ostatnich latach przed zmianą ustawy obszar SSE systematycznie się powiększał, co świadczy o popularności tej formy pomocy wśród przedsiębiorców. Tylko w 2019 r. łączna powierzchnia stref wzrosła o 66,95 ha, do poziomu 22 949,5 ha. Przeciętne tereny SSE były wykorzystane w niemal 65%. W dwunastu z czternastu SSE stopień zagospodarowania gruntów przekraczał 50%. Najwyższym wskaźnikiem charakteryzowała się strefa mielecka (80,46%), a najniższym – legnicka (33,46%). Na 1 ha terenu zagospodarowanego⁵ przez inwestorów posiadających ważne zezwolenie przypadło blisko 5,75 mln PLN nakładów inwestycyjnych i 17 miejsc pracy. Ponadprzeciętne wyniki uzyskano m.in. w strefach: katowickiej, łódzkiej, krakowskiej, wałbrzyskiej i kamiennogórskiej. Podstawowe statystyki odnoszące się do nakładów inwestycyjnych, liczby zezwoleń oraz miejsc pracy świadczą o co najmniej umiarkowanym lub dużym zróżnicowaniu pomiędzy poszczególnymi strefami (por. wartości współczynników zmienności⁶ oraz

2 Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 482, z późn. zm.

3 Art. 5a ust. 1.

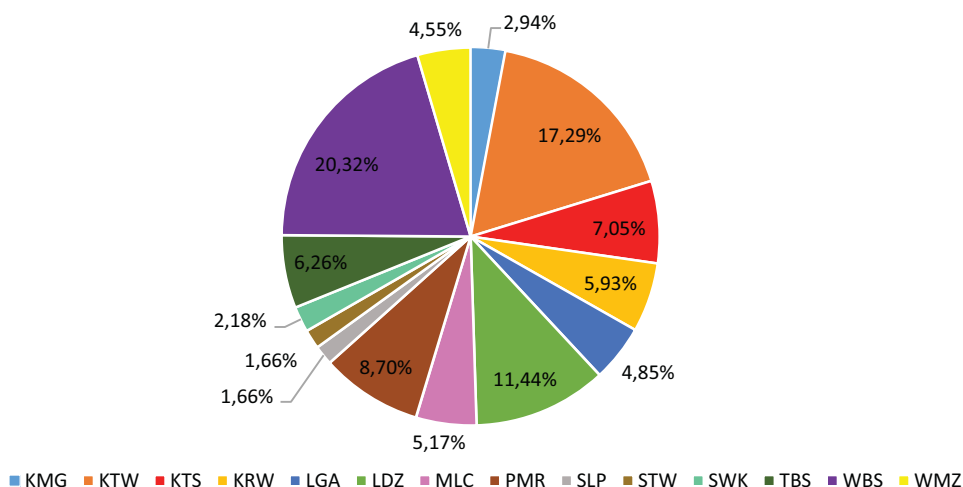
4 Dz.U. z 2019 r., poz. 1162, z późn. zm.

5 Do gruntów zagospodarowanych została zaliczona powierzchnia zajęta przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy lub decyzję o wsparciu (na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, Dz.U. poz. 1162, z późn. zm.), dla inwestycji planowanej do realizacji w strefach, nieruchomości zajęte przez przedsiębiorców działających bez zezwolenia lub decyzji (niezależnie od tego czy je posiadali, czy nie), a także grunty zajęte pod infrastrukturę.

6 Wysoka wartość współczynnika (45% do 100%) oznacza duże zróżnicowanie cechy i świadczy o niejednorodności badanej populacji. Wartość powyżej 100% oznacza bardzo silną zmienność.

skośności⁷ i kurtozy⁸). Najsilniejsza asymetria rozkładu dotyczy liczby miejsc pracy na 1 hektar. Natomiast wartość współczynnika zmienności dla nakładów inwestycyjnych, liczby miejsc pracy i liczby zezwoleń wyniosła odpowiednio 79%, 60% i 53%, co oznacza silną lub umiarkowaną zmienność. Strefy najmniej różniły się ze względu na stopień zagospodarowania gruntów, bowiem wartość współczynnika zmienności wyniosła jedynie 21% (tab. 2.1).

Od początku funkcjonowania stref do końca 2019 r. poniesiono w nich nakłady inwestycyjne o wartości niemal 132 mld PLN. Na największą pod tym względem strefę wałbrzyską przypadło ponad 20% całkowitych nakładów. Na podium znalazły się również strefy: katowicka (17,29%) i łódzka (11,44%). W sumie udział trzech wiodących stref w wartości nakładów inwestycyjnych ogółem wyniósł blisko 50%, podczas gdy łączna wartość pięciu SSE zamykających ten ranking nie przekroczyła 13% (rys. 2.1).



Rysunek 2.1. Udział stref w nakładach inwestycyjnych ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.) oraz na podstawie *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*. Stan na 31 grudnia 2019 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

7 Współczynnik skośności, gdy przyjmuje wartość bliską 0, świadczy o braku asymetrii wyników.

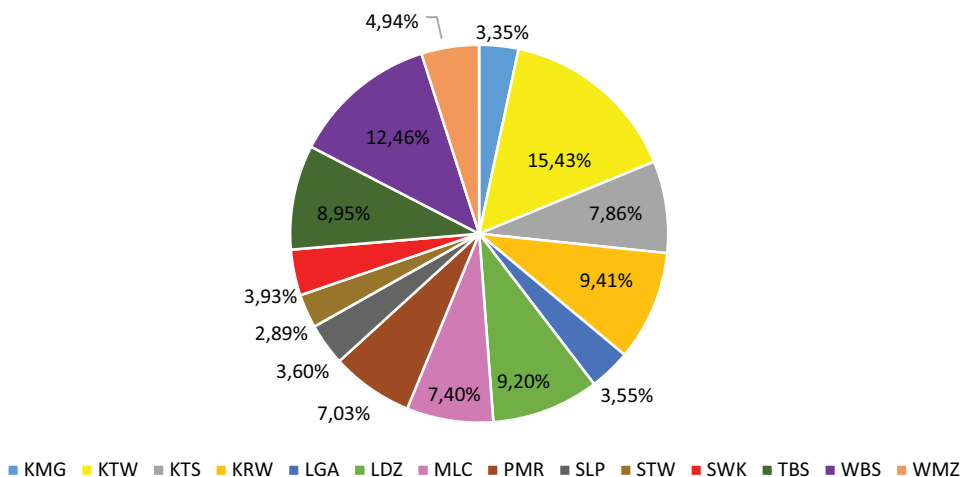
8 Kurtoza jest miarą koncentracji wyników. Informuje nas o tym, na ile nasze obserwacje są skoncentrowane wokół średniej. Im wyższa kurtoza, tym większe skupienie zbiorowości wokół wartości średniej. Mała jej wartość daje efekt odwrotny, czyli większy rozrzut wartości i słabą koncentrację.

Tabela 2.1. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Lp.	Strefa	Symbol	Poniesione nakłady inwestycyjne (skumulowane, w mln PLN)	Udział w łącznych nakładach (w %)	Miejsca pracy ogółem (utrzymane i nowe)	Liczba ważnych zezwoleń	Powierzchnia (w ha)	Stożenie zagospodarowania gruntów (w %)	Nakłady inwestycyjne na 1 ha (w PLN)	Miejsca pracy na 1 ha
1.	kamiennogórska	KMG	3 878, 147 155 90	2,94	9019,03	80	540,8	50,52	7 171 130,10	16,6772
2.	katowicka	KTW	22 811, 595 723 46	17,29	71 267,66	369	2749,4	71,61	8 296 935,96	25,92117
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	9 299, 595 043 05	7,05	35 501,96	188	2248,9	63,03	4 135 174,99	15,78637
4.	krakowska	KRW	7 830, 329 897 56	5,93	38 992,50	225	1015,6	65,08	7 710 053,07	38,39356
5.	legnicka	LGA	6 403, 193 173 00	4,85	15 810,00	85	1361,3	33,46	4 703 734,06	11,6139
6.	łódzka	LDZ	15 096, 911 153 13	11,44	35 689,28	220	1764,9	67,20	8 553 975,38	20,2217
7.	mielecka	MLC	6 815, 595 567 00	5,17	30 852,00	177	1723,9	80,46	3 953 591,02	17,89663
8.	pomorska	PMR	11 478, 337 121 79	8,70	27 692,57	168	2246,3	71,07	5 109 886,09	12,32808
9.	ślupska	SLP	2 191, 698 143 70	1,66	4442,00	86	910,2	41,10	2 407 930,28	4,880246
10.	starachowicka	STW	2 189, 192 076 71	1,66	7422,73	69	707,9	65,92	3 092 516,00	10,48556
11.	suwalska	SWK	2 872, 871 016 18	2,18	7229,00	94	662,9	71,82	4 333 792,45	10,90511
12.	tarnobrzaska	TBS	8 253, 536 797 74	6,26	28 090,21	214	1877,9	78,10	4 395 088,56	14,95831
13.	wałbrzyska	WBS	26 814, 486 763 66	20,32	53 134,00	298	3774,5	56,87	7 104 116,24	14,0771
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	6 002, 261 806 94	4,55	22 855,31	118	1364,7	72,08	4 398 228,04	16,7475
Razem			131 937, 751 439 82	100,00	387 998,25	2391	22 949,5	64,75	5 749 046,88	16,90661
Srednia			9424,13	7,14	27 714,16	170,79	1639,23	63,45	5 383 296,59	16,49
Mediana			7322,96	5,55	27 891,39	172,50	1544,30	66,56	4 550 981,05	15,37
Odchylenie standardowe			7483,03	5,67	18 998,62	89,82	907,75	13,60	1 988 450,14	8,02
Kurtosa			1,36	1,36	0,69	0,20	0,87	0,58	-1,20	3,83
Skośność			1,40	1,40	0,83	0,81	0,94	-1,08	0,38	1,61
Obszar zmienności			24 625,29	18,66	66 825,66	300,00	3233,70	47,00	6 146 045,10	33,51
Minimum			2189,19	1,66	4442,00	69,00	540,80	33,46	2 407 930,28	4,88
Maksimum			26 814,49	20,32	71 267,66	369,00	3774,50	80,46	8 553 975,38	38,39
Wskaźnik zmienności			79%	79%	69%	53%	55%	21%	37%	49%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.) oraz na podstawie *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*. Stan na 31 grudnia 2019 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

Dysproporcje te znalazły również odzwierciedlenie w liczbie ważnych zezwoleń, których we wszystkich SSE na koniec grudnia 2019 r. było 2391. Najwięcej (369) wydano inwestorom w strefie katowickiej. W sumie na pięć największych pod tym względem stref (KTW, WBS, KRW, LDZ, TBS) przypadło ponad 55% zezwoleń (rys. 2.2). Jednocześnie w pięciu strefach zamykających to zestawienie liczba ważnych zezwoleń nie przekroczyła stu, a ich łączny udział wyniósł jedynie 17,3% (KMG, LGA, SLP, STW, SWK).

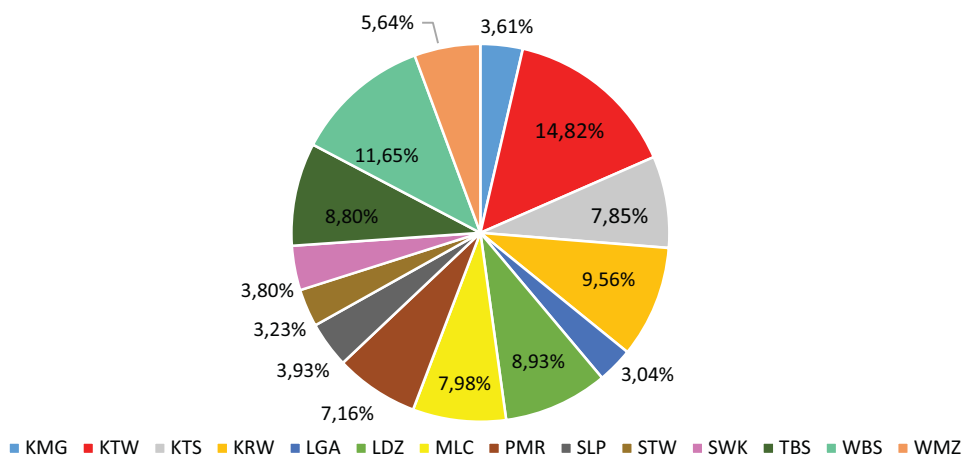


Rysunek 2.2. Udział stref w liczbie ważnych zezwoleń ogółem

Źródło: jak do rys. 2.1.

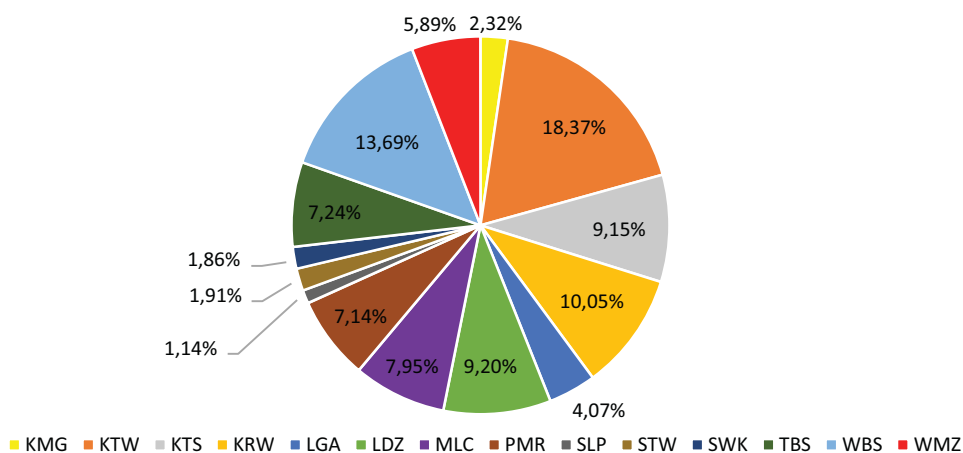
Na koniec 2019 r. liczba przedsiębiorstw funkcjonujących w 14 SSE wynosiła 1579 i stanowiła nieco ponad 66% liczby ważnych zezwoleń. Oznacza to, że przeciętnie na każdego inwestora strefowego przypadało 1,5 ważnego zezwolenia. Najwięcej przedsiębiorstw prowadziło działalność w strefie katowickiej (234) i wałbrzyskiej (184). Najmniej w strefie legnickiej (48) i starachowickiej (51).

Strefy katowicka i wałbrzyska wiodły również prym pod względem liczby miejsc pracy. Utworzono w nich ponad 71 tys. (KTW) i 53 tys. (WBS) stanowisk, co stanowiło odpowiednio 18,37% oraz 13,69% całkowitej liczby utrzymanych i nowych miejsc pracy na koniec 2019 r. O znaczących dysproporcjach świadczy fakt, że zatrudnienie w podmiotach działających w strefie katowickiej było ponad szesnastokrotnie większe niż w zamykającej ranking strefie ślupskiej. Inwestorzy utworzyli w niej jedynie niecałe 4,5 tys. miejsc pracy, co stanowiło 1,14% ogółu (rys. 2.4).



Rysunek 2.3. Udział stref w liczbie przedsiębiorstw ogółem

Źródło: jak do rys. 2.1.



Rysunek 2.4. Udział stref w liczbie miejsc pracy ogółem

Źródło: jak do rys. 2.1.

Oceniając skuteczność stref w pozyskiwaniu inwestorów, należy mieć na uwadze, że w dużym stopniu determinowały ją zastany w regionie poziom rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej czy też dostępność wykwalifikowanych pracowników. Zaprezentowane dane wskazują, że strefy dominujące pod względem liczby udzielonych zezwoleń, wartości inwestycji, liczby przedsiębiorstw oraz utworzonych miejsc pracy są zlokalizowane w zachodniej, południowej i centralnej Polsce, a więc na terenach uznawanych za znacznie lepiej rozwinięte niż północna i wschodnia część kraju.

2.3. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie

Wspieranie zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) przez system zachęt dla inwestorów stanowi wciąż aktualny przedmiot dyskusji wśród akademików i ekspertów (np. Aggarwal, 2012; Johnson, Toledano i in., 2013; Jensen, Winiarczyk, 2014; Tavares-Lehmann i in., red., 2016; World Investment Report, 2018–2020). Regularne badania w tym obszarze prowadzi m.in. *Columbia Center on Sustainable Investment*⁹ pod kierunkiem Karla P. Sauvanta (Columbia University, USA). Tematyka ta jest także często podejmowana na konferencjach naukowych organizowanych przez prestiżowe organizacje zrzeszające ekonomistów i przedstawicieli biznesu międzynarodowego (np. AIB, EIBA, EAMSA, EEFS)¹⁰.

Istotną rolę w przyciąganiu (i utrzymaniu) inwestorów zagranicznych mogą odegrać instytucje otoczenia biznesu, w tym organy publiczne różnego szczebla (krajowe, regionalne, lokalne). Do tego celu wykorzystywane są instrumenty polityki gospodarczej (zachęty) w zależności od kompetencji, regulacji i posiadanych zasobów. Władze oczywiście mają wybór – mogą nie podejmować żadnych działań, ale mogą również przyjąć aktywną postawę i podjąć starania zmierzające do zainteresowania właścicieli kapitału zagranicznego określoną lokalizacją.

W tym drugim przypadku decydenci powinni kierować się głównie przesłankami ekonomicznymi (efektywnością) lub społecznymi (niwelowanie dysproporcji) w celu osiągnięcia wymiernych korzyści dla gospodarki kraju (regionu) goszczącego. Mogą być one związane m.in. z tworzeniem miejsc pracy, napływem innowacyjnych technologii, wdrożeniem nowych metod zarządzania przedsiębiorstwami, dodatkowymi wpływami z eksportu, możliwościami zacieśnienia współpracy lokalnych przedsiębiorców z przedsiębiorstwami z kapitałem zagranicznym (podwykonawstwo, dostawy, usługi) czy wreszcie ze zmianami w strukturze gospodarki (Blomström, Globerman, Kokko, 1999; Carkovic, Levine, 2002a,b; Alfaro, 2003; Fortanier, 2007).

Większość rządów aktywnie konkuruje o inwestorów poprzez stosowanie szeregu zachęt, do których zaliczamy m.in. instrumenty fiskalne, finansowe, regulacyjne oraz techniczno-informacyjne (Cass, 2007; James, 2009a; Harding, Javorcik, 2011; Tavares-Lehmann i in., red., 2016; World Investment Report, 2019). Jednak stosowanie zachęt w celu przyciągnięcia (i utrzymania) przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym nie może być uznane *a priori* za uzasadnione ekonomicznie, wiąże się to bowiem z ponoszeniem różnych kosztów, które w pewnych sytuacjach mogą przewyższać oczekiwane korzyści (James, 2009a; Tuomi, 2012).

9 A Joint Center of Columbia Law School and The Earth Institute, Columbia University.

10 AIB – Academy of International Business (<https://www.aib.world/>), EIBA – European International Business Academy (<http://www.eiba.org/r/home>), EAMSA – Euro-Asia Management Studies Association (<http://www.eamsa.org/index.php>), EEFS – European Economics and Finance Society (<http://www.eefs-eu.org/>), dostęp: maj 2022.

W 2017 r. 65 państw przyjęło 126 nowych rozwiązań związanych z polityką wobec inwestorów zagranicznych. To ilościowo największe zmiany w ostatniej dekadzie. Niemal 3/4 z nich liberalizowało, promowało i ułatwiało inwestowanie. W 18 przypadkach wprowadzono różnego rodzaju ograniczenia. Ich liczba gwałtownie wzrosła w 2018 r., gdy blisko 28% wszystkich nowych rozwiązań miało charakter restrykcyjny. Pozostałe regulacje można uznać za neutralne (tab. 2.2).

Najaktywniejsze w liberalizowaniu przepisów wobec inwestorów zagranicznych były kraje rozwijające się w Azji, Afryce i Europie. Przykładem mogą być Chiny, które w 2017 r. zredukowały liczbę ograniczeń dla inwestorów zagranicznych w usługach, przetwórstwie przemysłowym i górnictwie. Egipt zliberalizował dostęp do rynku energii. Wiele państw utworzyło nowe specjalne strefy ekonomiczne lub też ułatwiło dostęp do nich inwestorom zagranicznym (np. Bangladesz, Kongo, Egipt, Wietnam, Zimbabwe, Tajlandia). Z drugiej strony, głównie państwa rozwinięte wprowadziły nowe obostrzenia dla kapitału zagranicznego, tłumacząc to m.in. potrzebą zwiększenia bezpieczeństwa czy też ochroną zasobów strategicznych. Były to m.in. Stany Zjednoczone, Australia, Kanada, Japonia, Niemcy. W niektórych krajach zmodyfikowano także przepisy lokalne, które w konsekwencji utrudniły możliwość inwestowania podmiotom zagranicznym (np. Indonezja) (World Investment Report, 2019).

Chociaż specjalne strefy ekonomiczne w Polsce oferują takie same warunki polskim i zagranicznym inwestorom, można dość często spotkać opinie, że tworzone były przede wszystkim z myślą o przyciąganiu ZIB (Gromada, Janyst, Golik, 2015). Potwierdzają to również dane. Wartość inwestycji zagranicznych w 14 SSE na koniec 2019 r. przekroczyła 101 mld PLN i stanowiła ponad 76% wartości wszystkich inwestycji strefowych (w 2015 r. ten udział wyniósł już blisko 80%). W 12 SSE udział kapitału zagranicznego przekraczał 50%, w tym w trzech SSE (KMG, LGA, WBS) aż 90%. Jedynie w strefach suwalskiej i starachowickiej dominował kapitał krajowy z udziałem odpowiednio 79,16% oraz 60,86%.

Udział kapitału zagranicznego w poszczególnych strefach mierzony wartością nakładów inwestycyjnych, liczbą zezwoleń, inwestorów oraz miejsc pracy był bardzo zróżnicowany. Świadczą o tym najwyższe dla badanych zmiennych wartości współczynników zmienności, skośności i kurtozy. Największe zróżnicowanie wśród badanych stref ekonomicznych dotyczy wartości nakładów inwestycyjnych, które charakteryzują się najsilniejszą asymetrią i kurtozą rozkładu oraz wartością współczynnika zmienności na poziomie 100% (zob. tab. 2.3).

Przy skumulowanej wartości nakładów inwestycyjnych przekraczających 76%, przedsiębiorcy zagraniczni utworzyli również większość miejsc pracy w SSE. Na koniec 2019 r. było ich blisko 280 tys., co stanowiło dokładnie 72% ogółu (nowych i utrzymanych). Ich udział w poszczególnych strefach był proporcjonalny do udziału nakładów inwestycyjnych. Najbardziej umiędzynarodowione okazały się strefy kamiennogórska i legnicka, w których zarówno udział ZIB w nakładach inwestycyjnych, jak i w miejscach pracy przekraczał 90%.

Tabela 2.2. Zmiany w krajowych politykach wobec inwestorów zagranicznych (2008–2018)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba państw, które wprowadziły zmiany	40	46	54	51	57	60	41	49	59	65	55
Liczba zmian (ogółem), w tym:	68	89	116	86	92	87	74	100	125	126	112
a) ułatwiające	51	61	77	62	65	63	52	75	84	93	65
b) ograniczające	15	24	33	21	21	21	12	14	22	18	31
c) neutralne	2	4	6	3	6	3	10	11	19	15	16
Udział (a) (w %)	75,00	68,54	66,38	72,09	70,65	72,41	70,27	75,00	67,20	73,81	58,02
Udział (b) (w %)	22,06	26,97	28,45	24,42	22,83	24,14	16,22	14,00	17,60	14,29	27,69
Udział (c) (w %)	2,94	4,49	5,17	3,49	6,52	3,45	13,51	11,00	15,20	11,90	14,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD, 2018–2019.

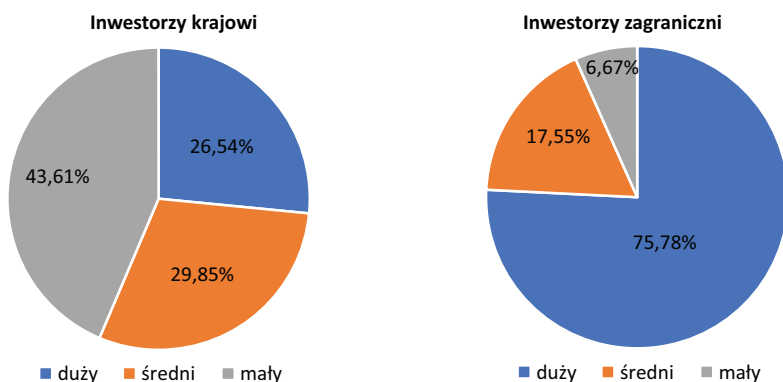
Tabela 2.3. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w SSE (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Lp.	Strefa	Symbol	Poniesione przez ZIB nakłady inwestycyjne (skumulowane, w mln PLN)	Udział ZIB w całkowitych nakładach inwestycyjnych (w %)	Miejsca pracy ZIB ogółem (utrzymane i nowe)	Udział ZIB w miejscach pracy ogółem (w %)	Liczba ważnych zezwoleń dla ZIB	Udział ZIB w całkowitej liczbie zezwoleń (w %)	Liczba zagranicznych inwestorów	Udział inwestorów zagranicznych w liczbie przedsiębiorstw ogółem (w %)
1.	kamiennogórska	KMG	3 640, 492 944 46	93,87	8268,23	91,68	53	66,25	36	63,16
2.	katowicka	KTW	19 384, 441 960 73	84,98	59 077,19	82,89	225	60,98	132	56,41
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	6 390, 942 324 01	68,72	26 355,87	74,24	125	66,49	81	65,32
4.	krakowska	KRW	4 359, 641 920 15	55,68	25 573,00	65,58	73	32,44	43	28,48
5.	legnicka	LGA	6 076, 542 068 00	94,90	14 502,00	91,73	72	84,71	37	77,08
6.	łódzka	LDZ	11 294, 154 025 34	74,81	22 282,88	62,44	123	55,91	71	50,35
7.	mielecka	MLC	3 591, 505 406 00	52,70	19 093,00	61,89	65	36,72	43	34,13
8.	pomorska	PMR	9 048, 954 174 56	78,84	22 216,17	80,22	93	55,36	54	47,79
9.	ślupska	SLP	1 350, 217 814 14	61,61	1827,00	41,13	19	22,09	14	22,58
10.	starachowicka	STW	856, 902 867 00	39,14	4759,56	64,12	21	30,43	13	25,49
11.	suwalska	SWK	598, 725 808 00	20,84	1174,00	16,24	16	17,02	11	18,33
12.	tarnobrzeska	TBS	5 821, 728 899 79	70,54	17 360,75	61,80	87	40,65	53	38,13
13.	wałbrzyska	WBS	25 442, 325 564 94	94,88	45 940,00	86,46	224	75,17	133	72,28
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	3 174, 751 170 00	52,89	10 938,26	47,86	19	16,10	14	15,73
Razem			101 031, 326 947 12	76,57	279 367,91	72,00	1215	50,82	735	46,55
Średnia			7216,52	67,46	19 954,85	66,31	86,79	47,17	52,50	43,95
Mediana			5090,69	69,63	18 226,88	64,85	72,50	48,01	43,00	42,96
Odchylenie standardowe			7196,31	21,98	16 305,20	21,07	68,67	22,22	40,09	20,67
Kurtoza			2,45	-0,06	1,55	1,08	0,62	-1,22	0,55	-1,38
Skośność			1,68	-0,55	1,23	-0,95	1,11	0,09	1,11	0,18
Obszar zmienności			24 843,60	74,06	57 903,19	75,49	209,00	68,61	122,00	61,35
Minimum			598,73	20,84	1174,00	16,24	16,00	16,10	11,00	15,73
Maksimum			25 442,33	94,90	59 077,19	91,73	225,00	84,71	133,00	77,08
Współczynnik zmienności			100%	33%	82%	32%	79%	47%	76%	47%

Źródło: jak do tab. 2.1.

Generalnie inwestorzy zagraniczni zdecydowanie dominowali w strefach zlokalizowanych w zachodniej, południowo-zachodniej i centralnej Polsce. W północnej, wschodniej i południowo-wschodniej części kraju relatywnie większe udziały w skumulowanej wartości nakładów inwestycyjnych i liczbie miejsc pracy odnotowali rodzimi inwestorzy strefowi.

Natomiast w przypadku liczby ważnych zezwoleń udział zagranicznych i krajowych projektów był niemal równy (50,82% ZIB, 49,18% krajowi), a liczba przedsiębiorstw zagranicznych stanowiła nieco mniej niż 47% wszystkich podmiotów funkcjonujących w SSE. Największy udział ZIB w liczbie zezwoleń i liczbie przedsiębiorstw ogółem odnotowano w strefie legnickiej (odpowiednio 85% i 77%) oraz w strefie wałbrzyskiej (75% i 72%). W strefach suwalskiej i warmińsko-mazurskiej udziały te nie przekraczały 20%.



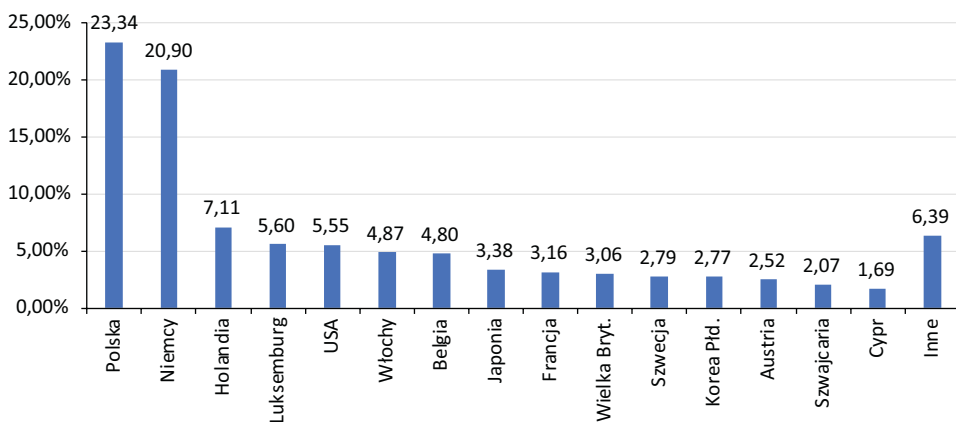
Rysunek 2.5. Udział inwestorów krajowych i zagranicznych ze względu na wielkość przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.).

Struktura inwestorów krajowych i zagranicznych bardzo różniła się pod względem wielkości. Wśród inwestorów zagranicznych przedsiębiorstwa duże stanowiły ponad 75% ich liczby ogółem. Dla firm krajowych wskaźnik ten wyniósł jedynie 26,5%. W tym przypadku największy udział mieli mali przedsiębiorcy – 43,6%. Natomiast wśród firm zagranicznych było to niespełna 7%. Świadczy to o tym, że zagraniczne inwestycje bezpośrednie zlokalizowane w SSE były większe i bardziej kapitałochłonne, co zapewne przekłada się także na ich większą produktywność (rys. 2.5).

W latach 2005–2019 zasób ZIB w SSE wzrósł niemal siedmiokrotnie, szybciej niż przeciętnie dla reszty kraju. Wzrost ten był szczególnie dynamiczny w przetwórstwie przemysłowym. ZIB w SSE były silnie skoncentrowane pod względem geograficznym, sektorowym i własnościowym. Pod koniec 2019 r. prawie 60% kapitału pochodziło z dziewięciu krajów: Niemiec, Holandii, Luksemburga,

USA, Włoch, Belgii, Japonii, Francji i Wielkiej Brytanii. Inwestycje przedsiębiorców z Niemiec wyniosły prawie 27,59 mld zł, co dało 20,9% inwestycji ogółem i wzrost w stosunku do roku 2018 o prawie 1,5 pkt proc. (z 19,42% do 20,9%). Trzecią pozycję zajęli przedsiębiorcy z Holandii, wyprzedzając inwestorów z Luksemburga i USA (rys. 2.6).

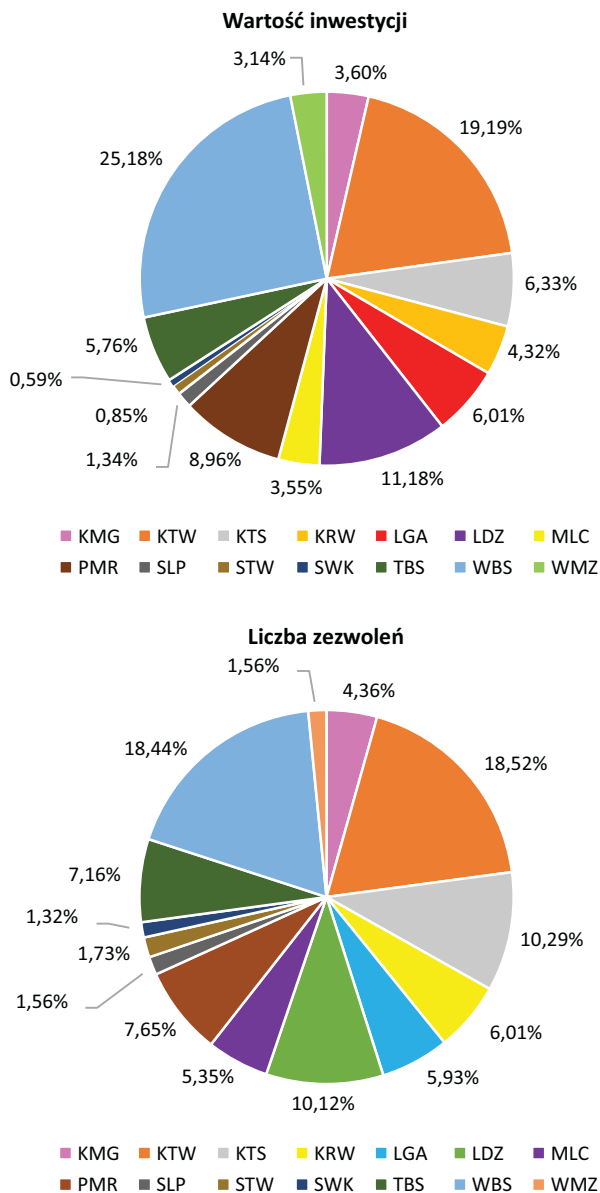


Rysunek 2.6. Struktura geograficzna zainwestowanego kapitału

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*. Stan na 31 grudnia 2019 r. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

Tylko trzy strefy: katowicka, wałbrzyska i łódzka przyciągnęły ponad 55% ZIB w ujęciu wartościowym i blisko połowę (47,08%) w ujęciu ilościowym (liczba zezwoleń). Jednocześnie udział pięciu stref zamykających to zestawienie (suwalska, starachowicka, słupska, warmińsko-mazurska i mielecka) nie przekroczył 10% wartości wszystkich ZIB w SSE (rys. 2.7).

Wśród piętnastu największych inwestorów w SSE były wyłącznie przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym (np. Volkswagen Poznań sp. z o.o., NGK Ceramics Polska sp. z o.o., Mercedes-Benz Manufacturing Poland sp. z o.o., Toyota Motor Manufacturing Poland sp. z o.o., Essity Operations Poland sp. z o.o.). Ich łączne nakłady inwestycyjne na koniec 2019 r. wyniosły ponad 29,3 mld zł, co stanowiło 22% całkowitej wartości inwestycji zrealizowanych w strefach. W czołowej piętnastce najsilniej reprezentowana była branża motoryzacyjna (52,3% wartości inwestycji zrealizowanych przez piętnastu wiodących inwestorów). Największy udział mieli tu przedsiębiorcy z kapitałem niemieckim. Zdecydowanie dominowały inwestycje zrealizowane na terenie województw dolnośląskiego i śląskiego (przypało na nie blisko 58,2% nakładów piętnastu największych inwestorów).

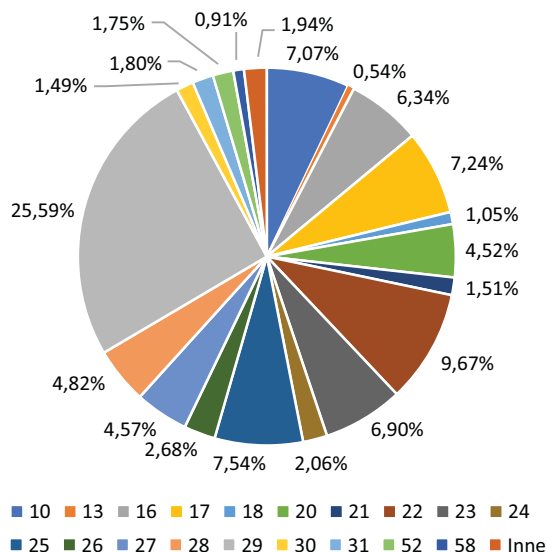


Rysunek 2.7. Udział specjalnych stref ekonomicznych w inwestycjach zagranicznych w ujęciu wartościowym i ilościowym

Źródło: jak do rys. 2.5.

2.4. Struktura branżowa¹¹

Na koniec 2019 r. największy udział w łącznych nakładach inwestycyjnych w 14 specjalnych strefach ekonomicznych miał sektor motoryzacyjny. Wyniósł on 25,59% (rys. 2.8). Branża motoryzacyjna (dział 29), najsilniej reprezentowana wśród inwestorów, należała do wiodących w czterech strefach, tj.: w legnickiej, katowickiej, wałbrzyskiej i kostrzyńsko-słubickiej. W strefach legnickiej i katowickiej jej udział przekroczył połowę wartości zainwestowanego kapitału (odpowiednio 51,5% i 51,2%). Do największych inwestorów z tej branży należeli: Volkswagen Motor Polska, BASF Polska, NGK Ceramics Polska, Opel Manufacturing Poland, Brembo Poland, Eaton Automotive Systems, Nexteer Automotive Poland, Adient Seating Poland, Volkswagen Poznań we Wrześni, Toyota Motor Manufacturing Poland, Mercedes-Benz Manufacturing Poland, Faurecia Gorzów oraz Gedia Poland.



Rysunek 2.8. Struktura branżowa skumulowanej wartości inwestycji ogółem

Źródło: jak do rys. 2.5.

11 Struktura branżowa inwestycji w strefach została określona na poziomie działów Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług ustanowionej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U. poz. 1293, z późn. zm.). Wprowadzenie 1 stycznia 2016 r. nowej PKWiU spowodowało uchylenie rozporządzenia dotyczącego klasyfikacji z 2008 r., niemniej jednak w większości ważnych zezwoleń przedmiot działalności określony jest według tej klasyfikacji.

Drugie miejsce w tym zestawieniu zajęli producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych z udziałem wynoszącym 9,67%. Należeli do wiodących inwestorów m.in. w strefie mieleckiej (dzięki inwestycjom takich firm, jak: Kronospan HPL, Firma Oponiarska Dębica oraz Kronoflooring Mielec) oraz pomorskiej, gdzie ok. 1/5 nakładów inwestycyjnych pochodziła z Bridgestone Stargard.

Trzecią największą branżą w SSE – z udziałem na poziomie 7,54% – byli producenci wyrobów metalowych gotowych. Osiągnęli oni znaczące (ponad pięcioprocentowe) udziały w pięciu strefach: krakowskiej (18,79%), suwalskiej (15,43%), mieleckiej (13,34%), legnickiej (10,11%) i tarnobrzeskiej (10,10%). Było to zasługą m.in. zakładów: Wiśniowski, Brembo Poland, Mabuchi Motor Poland, Zasław TSS, oraz Bison Chucks oraz Gillette Poland International (w Łódzkiej SSE).

Dodatkowo ponad pięcioprocentowy udział zanotowali producenci papieru i wyrobów z papieru (7,24%), artykułów spożywczych (7,07%), wytwórcy wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (6,90%) oraz z drewna (6,34%). W sumie udział 10 wiodących branż w nakładach inwestycyjnych wyniósł blisko 85%, co świadczy o dużej koncentracji branżowej inwestorów prowadzących działalność w specjalnych strefach ekonomicznych.

W 2019 r. wzrost skumulowanej wartości inwestycji nastąpił w dziewiętnastu branżach, przy czym największy odnotował sektor motoryzacyjny (dział 29 PKWiU). Nakłady zwiększyły się o prawie 4,49 mld zł, głównie za sprawą: Mercedes-Benz Manufacturing Poland i Gestamp Polska (w strefie wałbrzyskiej), NGK Ceramics Polska (dwa zakłady – w Gliwicach i Dąbrowie Górniczej) oraz Johnson Matthey Poland (obaj przedsiębiorcy działają w strefie katowickiej). Znaczący, bo przekraczający 2,42 mld zł, przyrost wartości inwestycji wystąpił również w branży drzewnej (dział 16) i było to w głównej mierze wynikiem inwestycji poczynionych przez Egger Biskupiec (strefa warmińsko-mazurska) i Kronospan OSB (strefa katowicka). Wzrost o ponad 1,2 mld zł miał miejsce w branży spożywczej (dział 10), przede wszystkim dzięki projektom inwestycyjnym w strefach mieleckiej, warmińsko-mazurskiej i kostrzyńsko-słubickiej (Wipasz, MLEKPOL, Cedrob, Lantmannen Unibake Polska). Przyrost wartości inwestycji w branży przetwórstwa mineralnych surowców niemetalicznych był wynikiem nakładów poniesionych w 2019 r. przez działających w strefie katowickiej przedsiębiorców: Guardian Częstochowa i Saint-Gobain Innovative Materials Polska (zakład w Dąbrowie Górniczej) oraz przez inwestora ze strefy łódzkiej – Euroglas Polska.

Warto również dodać, że w 2019 r. odnotowano spadek skumulowanej wartości nakładów inwestycyjnych w trzech branżach (produkcja komputerów oraz urządzeń elektronicznych i optycznych [26], usługi poligraficzne [18] oraz badania naukowe i prace rozwojowe [72]). Było to spowodowane przede wszystkim wygaśnięciem lub cofnięciem zezwoleń.

Jeżeli porównamy wiodące branże wśród inwestorów krajowych i zagranicznych, widać wyraźnie, że w obu przypadkach „skład” pierwszej dziesiątki jest zbliżony (tab. 2.4). Różnice pojawiają się, gdy zestawimy ich kolejność i udziały.

Tabela 2.4. Struktura branżowa skumulowanej wartości inwestycji krajowych i zagranicznych w SSE

Numer działu	Nazwa działu	Inwestycje krajowe		Inwestycje zagraniczne	
		Wartość (PLN)	Udział (%)	Wartość (PLN)	Udział (%)
8	Pozostałe górnictwo i wydobywanie	231 239 289	0,75	27 134 863,14	0,03
10	Produkcja artykułów spożywczych	4 154 116 676	13,44 (1)	5 180 431 446	5,13 (7)
11	Produkcja napojów	355 084 287,1	1,15	156 084 403,6	0,15
13	Produkcja wyrobów tekstylnych	240 558 127,3	0,78	478 265 973,7	0,47
14	Produkcja odzieży	23 626 719,05	0,08	0	0,00
15	Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych	81 372 767,2	0,26	23 700 499,51	0,02
16	Produkcja wyrobów z drewna	3 290 406 587	10,65 (3)	5 073 366 627	5,02 (9)
17	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	1 327 123 600	4,29 (10)	8 227 869 869	8,14 (3)
18	Poligrafia	421 440 209,7	1,36	965 539 952,8	0,96
20	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	2 051 167 768	6,64 (6)	3 914 385 767	3,87 (10)
21	Produkcja leków i wyrobów farmaceutycznych	465 986 137,5	1,51	1 525 359 356	1,51
22	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2 970 095 764	9,61 (4)	9 791 680 789	9,69 (2)
23	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	2 760 400 779	8,93 (5)	6 337 817 024	6,27 (5)
24	Produkcja metali	1 341 022 266	4,34 (9)	1 382 665 717	1,37
25	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	3 418 114 612	11,06 (2)	6 531 677 430	6,47 (4)
26	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	714 949 413,9	2,31	2 824 657 863	2,80
27	Produkcja urządzeń elektrycznych	802 521 054,6	2,60	5 221 918 231	5,17 (6)
28	Produkcja maszyn i urządzeń	1 224 617 477	3,96	5 133 613 033	5,08 (8)
29	Produkcja pojazdów samochodowych	1 655 368 219	5,36 (7)	32 107 240 853	31,78 (1)
30	Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	82 667 864,62	0,27	1 883 493 210	1,86
31	Produkcja mebli	1 094 433 573	3,54	1 275 470 392	1,26
32	Pozostała produkcja wyrobów	250 009 851	0,81	273 469 383,7	0,27

33	Naprawa, konserwacja, instalowanie maszyn i urządzeń	7 930 699,17	0,03	59 341 063,5	0,06
35	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną i gaz	1 929 684,94	0,01	40 737 259,16	0,04
38	Przetwarzanie odpadów i odzysk surowców	31 694 346,02	0,10	72 846 558,84	0,07
49	Transport lądowy i rurociągowy	64 720 029,94	0,21	0	0,00
52	Magazynowanie i działalność wspomagająca transport	1 428 855 762	4,62 (8)	886 644 908,2	0,88
58	Działalność wydawnicza	147 577 365,8	0,48	1 046 748 230	1,04
61	Telekomunikacja	37 892 553,56	0,12	0	0,00
62	Oprogramowanie i informatyka	134 788 721,3	0,44	150 783 443,8	0,15
63	Działalność usługowa w zakresie informacji	7 408 801,34	0,02	3 083 895,08	0,00
69	Działalność prawnicza, rachunkowo-księgowa i doradztwo podatkowe	8 135 325,65	0,03	121 675 518,3	0,12
71	Architektura, inżynieria, badania techniczne	0	0,00	92 136 556,7	0,09
72	Badania naukowe i prace rozwojowe	70 180 497,01	0,23	217 698 249	0,22
82	Wspomaganie działalności gospodarczej	520 000	0,00	3 788 582,88	0,00
96	Pozostała indywidualna działalność usługowa	8 467 662,53	0,03	0	0,00
Razem		30 906 424 493	100,00	101 031 326 947,12	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.).

Wśród inwestorów zagranicznych przewodziła branża motoryzacyjna, której przedstawiciele zainwestowali blisko 1/3 kapitału zagranicznego w SSE. Na podium znaleźli się również producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (9,69%) oraz papieru i wyrobów z papieru (8,14%). W sumie udział tych trzech branż wśród inwestorów zagranicznych wyniósł niemal 50% skumulowanej wartości inwestycji zagranicznych w SSE. Potwierdza to wcześniej sformułowany wniosek o dużej koncentracji branżowej inwestycji strefowych. Za sprawą m.in. zagranicznych producentów pojazdów samochodowych jest ona większa niż przeciętnie dla inwestorów ogółem w SSE. Jak już wspomniano udział dziesięciu wiodących branż w nakładach inwestycyjnych ogółem wyniósł blisko 85%, podczas gdy dla inwestorów krajowych wskaźnik ten osiągnął 74%, a dla zagranicznych niemal 87%.

Producenci pojazdów samochodowych należeli również do wiodących przedstawicieli branż wśród inwestorów zagranicznych w poszczególnych strefach (tab. 2.5). Przewodzili w pięciu, tj. w katowickiej, krakowskiej, legnickiej, starachowickiej i wałbrzyskiej. W trzech: kostrzyńsko-słubickiej, słupskiej i warmińsko-mazurskiej inwestycje o największej wartości zrealizowali zagraniczni producenci wyrobów z drewna. Natomiast w strefach mieleckiej i suwalskiej dominowali zagraniczni wytwórcy wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych.

Wśród inwestorów krajowych w trzech strefach: kamiennogórskiej, krakowskiej i pomorskiej najwięcej zainwestowali producenci wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. W dwóch strefach dominowali producenci pojazdów samochodowych (kostrzyńsko-słubicka i wałbrzyska), wyrobów z drewna (mielecka i suwalska) oraz artykułów spożywczych (tarnobrzeska i warmińsko-mazurska). Tylko w jednej strefie – wałbrzyskiej – zarówno wśród inwestorów krajowych, jak i zagranicznych przewodzili przedsiębiorcy z tej samej branży. Byli to producenci pojazdów samochodowych.

Tabela 2.5. Wiodące branże w SSE według skumulowanej wartości dla inwestycji krajowych i zagranicznych

Lp.	Strefa	Symbol	Inwestycje krajowe		Inwestycje zagraniczne	
			Branża	Symbol	Branża	Symbol
1.	kamiennogórska	KMG	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22	Działalność wydawnicza	58
2.	katowicka	KTW	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25	Produkcja pojazdów samochodowych	29
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	Produkcja pojazdów samochodowych	29	Produkcja wyrobów z drewna	16
4.	krakowska	KRW	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22	Produkcja pojazdów samochodowych	29
5.	legnicka	LGA	Magazynowanie i działalność wspomagająca transport	52	Produkcja pojazdów samochodowych	29
6.	łódzka	LDZ	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	23	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25
7.	mielecka	MLC	Produkcja wyrobów z drewna	16	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22
8.	pomorska	PMR	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	17
9.	ślupska	SLP	Produkcja metali	24	Produkcja wyrobów z drewna	16
10.	starachowicka	STW	Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	20	Produkcja pojazdów samochodowych	29
11.	suwalska	SWK	Produkcja wyrobów z drewna	16	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22
12.	tarnobrzeska	TBS	Produkcja artykułów spożywczych	10	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	26
13.	wąbrzyska	WBS	Produkcja pojazdów samochodowych	29	Produkcja pojazdów samochodowych	29
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	Produkcja artykułów spożywczych	10	Produkcja wyrobów z drewna	16

Źródło: jak do tab. 2.4.

2.5. Ocena stref w świetle rankingów międzynarodowych

Polskie specjalne strefy ekonomiczne od wielu lat zajmują czołowe pozycje w międzynarodowych zestawieniach porównawczych. Dobrym przykładem są publikowane corocznie przez *fDi Magazine* (Financial Times) rankingi *Global Free Zones of the Year*¹². Polskie strefy wyróżniały się zarówno w klasyfikacji generalnej, jak i w porównaniach regionalnych oraz branżowych.

Już w 2013 r. w rankingu *fDi Magazine* (The Financial Times Ltd) wśród pięćdziesięciu najlepszych stref ekonomicznych na świecie znalazło się pięć polskich (łódzka, wałbrzyska, pomorska, starachowicka i katowicka). Tę ostatnią oceniono najwyżej, uznając za jedenastą na świecie i drugą w Europie (EY, 2013).

Dwa lata później strefa katowicka w rankingu *Global Free Zones of the Year 2015* została uznana za najlepszą w Europie oraz drugą na świecie. Wśród najlepszych stref europejskich wyróżniona została także strefa wałbrzyska (www.fDiIntelligence.com, 2015). Strefa katowicka powtórzyła ten sukces w edycji 2017, zostając najlepszą w Europie, natomiast Łódzka SSE wygrała wówczas z najlepszą ofertą dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wyróżniono także strefę pomorską jako najatrakcyjniejszą dla inwestorów prowadzących działalność w przemyśle stoczniovym (www.fDiIntelligence.com, 2017).

W ostatnich czterech edycjach rankingu (2018–2021) najczęściej wyróżniane były trzy polskie strefy, tj. łódzka (LDZ), katowicka (KTW) i wałbrzyska (WBS), m.in. jako jedne z najlepszych na świecie i w Europie, a także jako posiadające najlepszą ofertę dla małych i średnich przedsiębiorców oraz dla wybranych branż (tab. 2.6).

W 2018 r. Łódzka SSE zajęła czwarte miejsce w rankingu globalnym i pierwsze w Europie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wyróżniono również strefę katowicką i wałbrzyską. W 2019 r. spektakularny sukces odniosła Katowicka SSE, zajmując drugie miejsce na świecie i pierwsze w Europie (zwycięzcą rankingu została wówczas strefa DMCC ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich). Wyróżniono również Łódzką SSE i Wałbrzyską SSE. Ta pierwsza okazała się jedną z najlepszych miejsc do inwestowania dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla producentów AGD. Tę drugą nagrodzono za ofertę dla dużych przedsiębiorstw.

W 2020 r. ranking zdominowała ŁSSE, trzecia na świecie, najlepsza w Europie, a także najlepsza dla MŚP. Doceniono ją m.in. za wspieranie przemysłu 4.0, za skuteczność w przyciąganiu inwestorów zagranicznych (w 2019 r. ich wartość przekroczyła 519 mln EUR), za program wspierający start-upy (START-UP SPARK) oraz za inicjatywę na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadr (Strefa RozwoYou).

12 Miejsce w rankingu jest wypadkową danych zbieranych corocznie w formularzu ankietowym oraz opinii członków panelu eksperckiego, które najbardziej wazą w ocenie końcowej. Brane są pod uwagę m.in. następujące kryteria: wzrost liczby inwestorów, miejsc pracy, oferta dla MŚP, działalność promocyjna, projekty wspierające rozwój zrównoważony oraz ESG.

Tabela 2.6. Polskie SSE w rankingu *Global Free Zones of the Year* (2018–2021)

2018		2019		2020		2021	
SSE	Kategoria	SSE	Kategoria	SSE	Kategoria	SSE	Kategoria
LDZ	Czwarta najlepsza SSE na świecie	KTW	Druga najlepsza SSE na świecie i pierwsza w Europie	LDZ	Trzecia najlepsza SSE na świecie i pierwsza w Europie	KTW	Piąta najlepsza SSE na świecie i najlepsza SSE w Europie
LDZ	Wyróżnienie dla najlepszej SSE w Europie*	LDZ	Ósma najlepsza SSE na świecie i wyróżnienie dla najlepszej SSE w Europie*	LDZ	Najlepsza SSE na świecie dla MŚP	LDZ	Szosta najlepsza SSE na świecie i wyróżnienie dla najlepszej SSE w Europie*
LDZ	Najlepsza SSE dla MŚP w Europie i wyróżnienie dla najlepszej SSE dla MŚP na świecie**	LDZ	Najlepsza SSE dla MŚP w Europie i wyróżnienie dla najlepszej SSE dla MŚP na świecie**	PMR	Najlepsza SSE na świecie dla producentów robotyki i automatyki	LDZ	Wyróżnienie dla najlepszej SSE dla MŚP w Europie*
KTW	Wyróżnienie dla najlepszej SSE dla MŚP w Europie	WBS	Wyróżnienie najlepszej SSE dla dużych przedsiębiorstw w Europie*			KTW	Najlepsza SSE w Europie dla dużych przedsiębiorstw
WBS	Najlepsza SSE na świecie dla przemysłu motoryzacyjnego	LDZ	Najlepsza SSE na świecie dla producentów AGD			LDZ	Wyróżnienie dla najlepszej SSE w Europie dla dużych przedsiębiorstw*
						KTW / PMR	Wyróżnienie za wspieranie rozwoju technologii pojazdów elektrycznych
						LDZ	Wyróżnienie za wspieranie technologii 5G

* Highly Commended Europe

** Highly Commended Global

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Global Free Zones of the Year*, Financial Times (2018–2021).

Autorzy raportu zwrócili również uwagę na znaczący udział nowych projektów inwestycyjnych o dużej wartości dodanej (zaawansowanych technologicznie, z elementami badawczo-rozwojowymi) oraz wspieranie rozwoju technologii 5G. Wyróżniono również strefę pomorską za wsparcie adresowane do producentów robotyki i automatyki.

W ostatniej edycji rankingu (2021) ponownie trzy polskie strefy znalazły się w gronie laureatów. Tym razem najwyżej oceniono strefę katowicką jako najlepszą w Europie i piątą na świecie. Tuż za nią w rankingu uplasowała się ŁSSE, szósta na świecie, z wyróżniającą się ofertą zarówno dla dużych, jak i małych oraz średnich przedsiębiorstw. Uznanie wśród ekspertów zyskała także dzięki realizacji projektów na rzecz rozwoju technologii 5G. Strefy katowicką i pomorską doceniono za wsparcie technologii na rzecz rozwoju pojazdów elektrycznych. W obu strefach powstają wysoce zautomatyzowane i nowoczesne zakłady produkcyjne oraz centra badawczo-rozwojowe związane z procesami magazynowania i produkcji energii.

2.6. Opinie inwestorów

Oceniając funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych, nie można pominąć opinii inwestorów. W 2014 r. pierwsze kompleksowe badanie wszystkich SSE w Polsce przeprowadziła agencja Norstat Polska na zlecenie KPMG. Wzięło w nim udział 234 inwestorów (co najmniej 10% z każdej strefy). Odkryło się w formie wywiadu telefonicznego CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*). Respondentami były osoby ze ścisłego kierownictwa, głównie prezesi, członkowie zarządów, właściciele lub współwłaściciele firm. Struktura próby w dużym stopniu odzwierciedlała strukturę populacji. Największą grupę (39%) stanowiły przedsiębiorstwa średnie. Zbliżony był odsetek małych firm, zatrudniających mniej niż 50 osób (38%). Pozostałą część próby stanowiły przedsiębiorstwa duże, tj. zatrudniające ponad 250 pracowników (23%). Najwięcej ankietowanych reprezentowało sektor metalowy (18%), budowlany (11%), motoryzacyjny (10%), handlu i usług (8%), chemiczny (8%) oraz tworzyw sztucznych (7%).

Inwestorzy w skali 1–5 (1 – bardzo słabo, 5 – bardzo dobrze) ocenili ogólne funkcjonowanie SSE, a także cztery kategorie częściowe:

- 1) infrastrukturę w strefie i okolicy (m.in. sieć dróg i autostrad, sieć kolejowa, uzbrojenie techniczne terenów);
- 2) otoczenie biznesowe (m.in. bliskość centrów logistycznych, obecność poddostawców, dostępność dodatkowych usług, np. prawnych lub finansowych);
- 3) jakość współpracy z władzami SSE (usługi świadczone przez SSE, jakość obsługi);
- 4) zasoby ludzkie (jakość i dostępność siły roboczej w strefie i jej okolicy).

Wyniki badania wskazują na ogólną pozytywną ocenę funkcjonowania SSE w Polsce (tab. 2.7). Średnia dla wszystkich stref wyniosła 4,15 (w skali 1–5). Żadna

strefa nie uzyskała ogólnej oceny poniżej 3,5. Inwestorzy przyznali większości stref (10 z 14) ocenę powyżej 4. Najwyżej oceniono strefy tarnobrzeską i katowicką. Średnie oceny kryteriów częściowych były niższe. Najlepiej oceniono współpracę ze spółkami strefowymi, nieco niżej otoczenie biznesowe. Zdecydowanie gorzej inwestorzy postrzegali jakość infrastruktury oraz dostępność pracowników.

Tabela 2.7. Ocena funkcjonowania SSE przez inwestorów

Lp.	Strefa	Ocena ogólna	Infrastruktura	Otoczenie biznesowe	Jakość współpracy z władzami SSE	Zasoby ludzkie
1.	kamiennogórska	4,10	3,60	3,70	3,80	3,10
2.	katowicka	4,46	4,23	4,27	4,42	4,23
3.	kostrzyńsko-słubicka	4,41	4,06	4,18	4,47	3,65
4.	krakowska	3,73	3,27	3,60	3,73	3,67
5.	legnicka	4,38	3,50	3,75	4,13	3,13
6.	łódzka	4,18	3,68	4,00	4,32	3,59
7.	mielecka	4,29	3,79	3,83	4,41	3,83
8.	pomorska	4,24	3,59	3,71	4,06	3,82
9.	ślupska	3,58	3,17	3,83	3,67	3,42
10.	starachowicka	4,31	3,31	3,38	4,08	3,31
11.	suwalska	3,92	3,25	3,33	4,17	3,17
12.	tarnobrzeska	4,48	3,91	3,83	4,43	3,96
13.	wałbrzyska	4,27	4,08	3,92	4,23	3,38
14.	warmińsko-mazurska	3,78	2,67	3,44	3,44	3,56
Ocena średnia		4,15	3,58	3,77	4,09	3,56

Źródło: opracowano na podstawie KPMG, 2014.

Nieco wcześniej stosunkowo duże badanie ankietowe wśród inwestorów prowadzących działalność w SSE przeprowadziła firma Ernst & Young (2011). Wzięło w nim udział 215 przedsiębiorców. Próba była zróżnicowana zarówno pod względem branżowym, jak i wielkości firm. Podobnie jak w badaniu KPMG inwestorzy pozytywnie ocenili korzyści wynikające z lokalizacji działalności w SSE. Aż 96,7% respondentów wskazało zwolnienie z podatku dochodowego jako główną korzyść prowadzenia działalności w strefach. Ponadto 81% badanych zadeklarowało gotowość przeprowadzenia nowych inwestycji. Dalsze decyzje uzależniali jednak od możliwości przedłużenia uprawnień do rozliczenia przysługującego im zwolnienia podatkowego. Problem pełnego wykorzystania pomocy publicznej dotyczył zwłaszcza dużych przedsiębiorców. Zdaniem inwestorów trudności z rozliczeniem zwolnienia podatkowego mogą w przyszłości narastać w związku z ograniczeniem czasu funkcjonowania SSE (Ernst & Young, 2011).

W 2017 r. Dorożyński przeprowadził badanie bezpośrednie wśród największych inwestorów zagranicznych w województwie łódzkim, którego głównym celem była identyfikacja przesłanek wyboru lokalizacji i zbadanie znaczenia zachęt w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych przez największych inwestorów zagranicznych

w województwie łódzkim. Zastosowano ilościową metodę PAPI (*Paper And Pen Personal Interview*). Badaniem objęto 201 przedsiębiorstw, co stanowiło około 30% ich populacji generalnej. Okazało się, że zdecydowanie najważniejsze dla decyzji lokalizacyjnych były czynniki kosztowe, a większość respondentów (82%) uznała, że brak możliwości otrzymania pomocy publicznej nie wpłynęłoby na ich decyzję o wyborze lokalizacji (Dorożyński, 2018).

Część badania z 2017 r. poświęcono ocenie znaczenia zachęt dla zagranicznych inwestorów bezpośrednich. Głównym kryterium oceny były reakcje inwestorów na stosowanie zachęt. A zatem przyjęto perspektywę inwestora. Z badań przeprowadzonych dotychczas w Polsce i za granicą wynika, że rola zachęt inwestycyjnych w podejmowaniu decyzji o wyborze lokalizacji była drugorzędna, czasem marginalna, choć różna w zależności od warunków, w których stosowano zachęty, np. w sytuacji, gdy czynniki fundamentalne w konkurencyjnych lokalizacjach były zbliżone, wsparcie oferowane przez kraj goszczący mogło być przesądzające (np. Morisset, Pirnia, 2000; Blomström, Kokko, 2003; Moran, 2005; Javorcik, Spatareanu, 2008; James, 2009a,b, 2013; Róžański, 2010; Klemm, Van Parys, 2012; Tuomi, 2012; Karaszewski, red., 2016; Freund, Moran, 2017). Badanie przeprowadzone wśród największych inwestorów w regionie łódzkim potwierdziło te wnioski. Instrumenty kraju goszczącego nie należały do głównych determinant wyboru lokalizacji. Ich znaczenie zależało od rodzaju stosowanych instrumentów oraz od cech przedsiębiorstw – beneficjentów wsparcia. Brak zachęt inwestycyjnych zazwyczaj nie był przyczyną rezygnacji z inwestycji w określonym miejscu. Przedmiotem oceny respondentów były również zachęty oferowane w ramach specjalnych stref ekonomicznych. Ich oddziaływanie ocenili zarówno inwestorzy, którzy prowadzili działalność w SSE, jak i funkcjonujący poza nimi. Wszystkie zachęty oceniono na zbliżonym poziomie, w przedziale od 2,11 do 2,28 (zastosowano pięciostopniową skalę Likerta). Oznacza to, że ich znaczenie dla decyzji o wyborze lokalizacji inwestycji było przeciętnie mniej niż średnie, ale większe niż małe.

Wyniki prezentowały się odmiennie, gdy porównano oceny inwestorów działających w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej z opiniami pozostałych przedsiębiorców. Ocena oddziaływania wszystkich rodzajów zachęt wśród inwestorów strefowych była pozytywna. Co więcej, oceny te były wyższe niż wszystkich pozostałych zachęt pozastrefowych oferowanych inwestorom w województwie łódzkim. Największym powodzeniem cieszyły się instrumenty fiskalne w postaci zwolnienia z podatku dochodowego oraz wsparcie rzeczowe polegające na udostępnieniu uzbrojonych terenów inwestycyjnych. Może to świadczyć o tym, że pomoc publiczna oferowana w SSE spełniała oczekiwania jej beneficjentów (Dorożyński, 2018).

2.7. Strefy w województwach

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce cechuje duże rozproszenie geograficzne. Na koniec 2019 r. obejmowały one tereny inwestycyjne o łącznej powierzchni 22 949,5 ha. Były one zlokalizowane w 186 miastach i 311 gminach. Oznacza to, że obszary strefowe znajdowały się w co piątym polskim mieście i w co ósmej gminie.

Charakterystyczne jest, że podstrefy i działki inwestycyjne jednej strefy zlokalizowane były zazwyczaj w kilku województwach i kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu powiatach oddalonych często o kilkaset kilometrów. Przoduje w tym zestawieniu strefa tarnobrzaska, która posiadała tereny inwestycyjne aż w sześciu regionach. W pięciu województwach znajdowały się działki Starachowickiej, Mieleckiej i Pomorskiej SSE. Biorąc pod uwagę liczbę powiatów, na czele znajdowały się strefy katowicka (33), pomorska (30) i kostrzyńsko-słubicka (26). Tylko trzy SSE funkcjonowały na obszarze mniejszym niż 10 powiatów (kamiennogórska, legnicka i słupska).

Z perspektywy województw, najatrakcyjniejsze okazały się dwa regiony (Wielkopolska i Mazowsze). W obu działki inwestycyjne zlokalizowało aż pięć stref, chociaż żadna nie miała tam głównej siedziby (zarządu strefy). Tylko nieco mniejszym zainteresowaniem cieszyły się województwa dolnośląskie i lubelskie (po 4 strefy w każdym regionie) (tab. 2.8).

Tabela 2.8. Lokalizacja SSE w województwach i powiatach
(na podstawie liczby ważnych zezwoleń na koniec 2019 r.)

Lp.	Strefa	Symbol	Województwa	Liczba województw	Liczba powiatów
1.	kamiennogórska	KMG	dolnośląskie, wielkopolskie	2	9
2.	katowicka	KTW	małopolskie, opolskie, śląskie	3	33
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie	3	26
4.	krakowska	KRW	małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie	3	18
5.	legnicka	LGA	dolnośląskie, lubuskie	2	7
6.	łódzka	LDZ	łódzkie, mazowieckie, wielkopolskie	3	22
7.	mielecka	MLC	lubelskie, małopolskie, podkarpackie, śląskie, zachodniopomorskie	5	18
8.	pomorska	PMR	kujawsko-pomorskie, lubelskie, pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie	5	30
9.	słupska	SLP	pomorskie, zachodniopomorskie	2	6

Tabela 2.8 (cd.)

Lp.	Strefa	Symbol	Województwa	Liczba województw	Liczba powiatów
10.	starachowicka	STW	lubelskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, świętokrzyskie	5	12
11.	suwalska	SWK	mazowieckie, podlaskie, warmińsko-mazurskie	3	11
12.	tarnobrzeska	TBS	dolnośląskie, lubelskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie	6	20
13.	wałbrzyska	WBS	dolnośląskie, lubuskie, opolskie, wielkopolskie	4	24
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	mazowieckie, warmińsko-mazurskie	2	20

Źródło: jak do tab. 2.1.

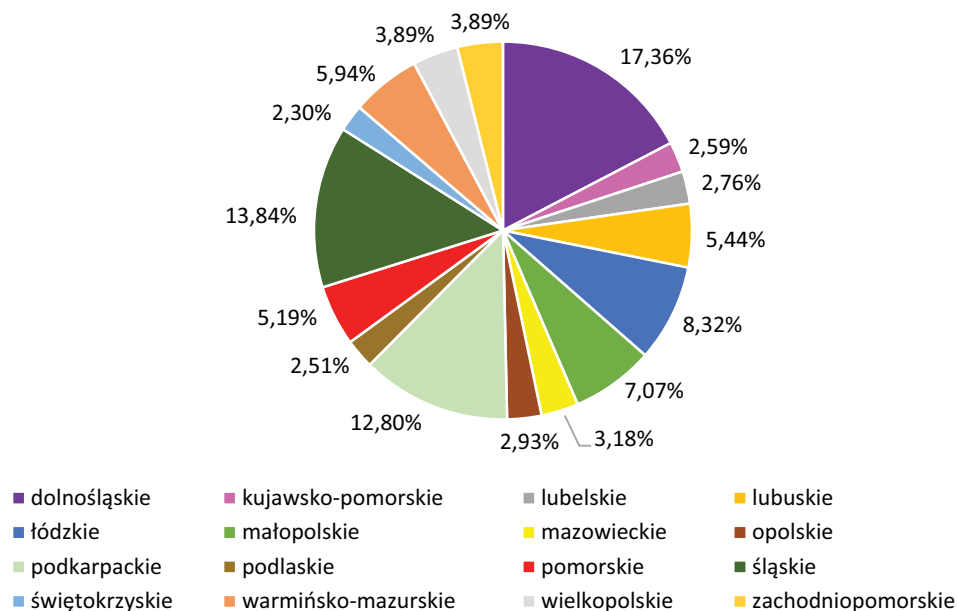
O nierównomiernym regionalnym rozkładzie inwestycji strefowych w regionach świadczą statystyki dotyczące liczby ważnych zezwoleń, wartości nakładów inwestycyjnych oraz liczby miejsc pracy (por. współczynniki zmienności, skośność i kurtozę rozkładów). Zwraca uwagę, że najsilniejsze jest zróżnicowanie wartości nakładów inwestycyjnych podmiotów z kapitałem zagranicznym, liczby zezwoleń i miejsc pracy, gdzie wartości współczynników zmienności przekraczają 100%, wartości współczynników skośności są bliskie 2 oraz występuje bardzo silna kurtoza (zob. tab. 2.9).

W przypadku liczby ważnych zezwoleń niepodważalnym liderem okazało się województwo dolnośląskie (rys. 2.9). Udzielono w nim ponad 17% wszystkich zezwoleń. Blisko 80% z nich przypadło podmiotom z kapitałem zagranicznym. Ponad dziesięcioprocentowy udział zanotowały jeszcze dwa województwa: śląskie (13,84%) oraz podkarpackie (12,80%). W tym ostatnim zdecydowanie dominowały zezwolenia udzielone inwestorom krajowym (niemal 64%). W sumie na te trzy regiony przypadło aż 44% wszystkich ważnych zezwoleń strefowych w Polsce. Jednocześnie w pięciu województwach z najmniejszym udziałem było to jedynie 13% (kujawsko-pomorskie, lubelskie, opolskie, podlaskie i świętokrzyskie). Największy udział zezwoleń udzielonych inwestorom zagranicznym odnotowano w województwach dolnośląskim (79,5%), lubuskim (66%), opolskim (64%), śląskim (63%) i łódzkim (60%). Podmioty krajowe zdecydowanie dominowały we wschodniej części kraju, tj. w województwach warmińsko-mazurskim (85%), podlaskim (82%), lubelskim (80%) i świętokrzyskim (74%).

Tabela 2.9. Wartość nakładów inwestycyjnych, liczba zezwoleń i miejsc pracy w SSE w ujęciu regionalnym (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Lp.	Województwo	Liczba zezwoleń			Wartość nakładów inwestycyjnych (mln PLN)			Liczba nowych i utrzymywanych miejsc pracy		
		krajowe	zagraniczne	ogółem	krajowe	zagraniczne	ogółem	krajowe	zagraniczne	ogółem
1.	dolnośląskie	85	330	415	957,9776	29 417,33	30 375,31	4769,75	60 938,23	65 707,98
2.	kujawsko-pomorskie	33	29	62	1767,862	4123,021	5890,883	4027	5179,67	9206,67
3.	lubelskie	53	13	66	1802,105	939,205	2741,311	3090,5	1738	4828,5
4.	lubuskie	44	86	130	1585,976	3579,454	5165,43	6805,59	12 591,37	19 396,96
5.	łódzkie	80	119	199	3444,534	11 216,63	14 661,17	12 627,25	22 101,88	34 729,13
6.	małopolskie	111	58	169	2588,113	2242,417	4830,53	11 438,27	21 650,81	33 089,08
7.	mazowieckie	51	25	76	2337,261	1944,374	4281,635	5163,98	5418,45	10 582,43
8.	opolskie	25	45	70	663,1312	5450,723	6113,855	2486,23	5821,6	8307,83
9.	podkarpackie	195	111	306	4268,413	7216,269	11 484,68	18 299,93	31 960,75	50 260,68
10.	podlaskie	49	11	60	1802,083	316,739	2118,822	3965	597	4562
11.	pomorskie	66	58	124	828,0967	2763,348	3591,445	2714,4	14893,5	17607,9
12.	śląskie	123	208	331	3125,134	16 795,68	19 920,81	10 404,47	57 198,78	67 603,25
13.	świętokrzyskie	41	14	55	721,5658	569,2299	1290,796	2536,17	4530,56	7066,73
14.	warmińsko-mazurskie	121	21	142	2271,044	2389,109	4660,153	13 265,55	8865,81	22 131,36
15.	wielkopolskie	51	42	93	1157,3	7835,871	8993,171	4389,25	20371,5	24 760,75
16.	zachodniopomorskie	48	45	93	1585,828	4231,923	5817,751	2647	5510	8157
Razem		1176	1215	2391	30 906,4245	1 01 031,3269	131 937,7515	108 630,34	279 367,91	387 998,25
Średnia		73,50	75,94	149,44	1818,02	5943,02	7761,04	6789,40	17 460,49	24 249,89
Mediana		52,00	45,00	108,50	1767,86	3579,45	5165,43	4579,50	10 728,59	18 502,43
Odchylenie standardowe		44,50	85,13	110,01	1104,95	7446,57	7688,51	4867,16	18 446,88	20 851,06
Kurtoza		2,45	4,92	1,06	0,15	5,90	3,99	0,32	1,77	0,28
Skośność		1,53	2,17	1,41	0,59	2,31	1,95	1,14	1,57	1,16
Obszar zmienności		170,00	319,00	360,00	4268,41	29 417,33	30 375,31	15 813,70	60 341,23	63 041,25
Minimum		25,00	11,00	55,00	0,00	0,00	0,00	2486,23	597,00	4562,00
Maksimum		195,00	330,00	415,00	4268,41	29 417,33	30 375,31	18 299,93	60 938,23	67 603,25
Współczynnik zmienności		61%	112%	74%	61%	125%	99%	72%	106%	86%

Źródło: jak do tab. 2.4.



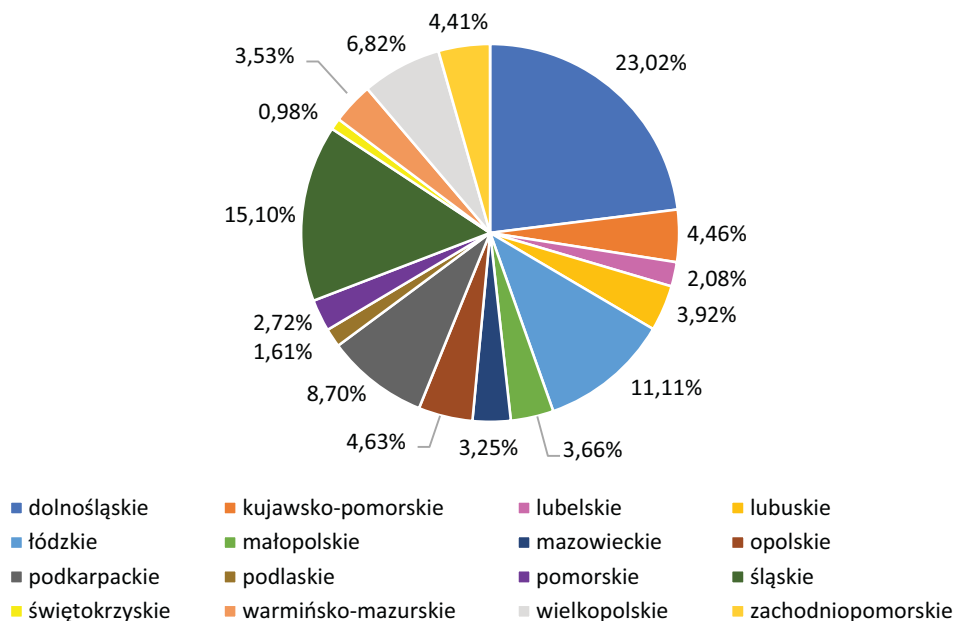
Rysunek 2.9. Udział województw w liczbie zezwoleń ogółem w SSE

Źródło: jak do rys. 2.5.

Biorąc pod uwagę skumulowaną wartość nakładów inwestycyjnych ogółem (dla podmiotów krajowych i zagranicznych), blisko 1/4 przypadła na województwo dolnośląskie. Podium uzupełniły śląskie (15,1%) i łódzkie (11,1%). A zatem tylko te trzy regiony przyciągnęły do SSE niemal połowę wartości wszystkich inwestycji strefowych w Polsce (rys. 2.10). Warto podkreślić, że w tych dwóch ostatnich zlokalizowane były tereny inwestycyjne należące niemal wyłącznie do jednej strefy (odpowiednio Katowicka SSE i Łódzka SSE). Oznacza to, że sukces tych dwóch regionów w przyciągnięciu inwestycji strefowych można w dużej mierze przypisać zarządom tych właśnie spółek.

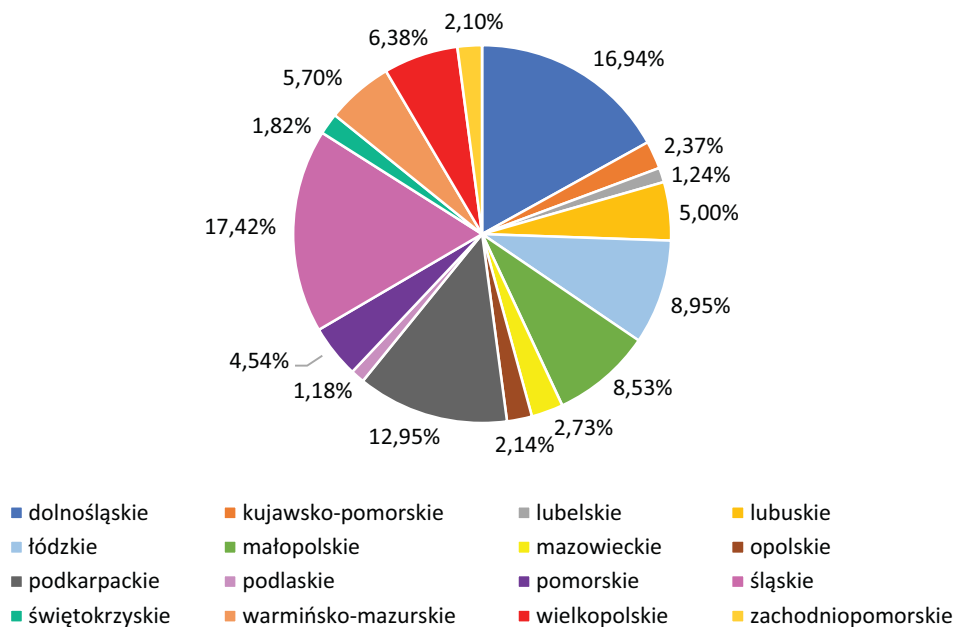
Województwa wiodące pod względem wartości nakładów inwestycyjnych zdominowane były przez inwestorów zagranicznych. Bezdyskusyjnym liderem w tym zestawieniu było ponownie dolnośląskie, w którym udział wartości nakładów inwestycyjnych podmiotów z kapitałem zagranicznym wyniósł 96,85%. Relatywnie wysoki wskaźnik, przekraczający lub zbliżony do wartości średniej dla całego kraju (76,57%), odnotowano w większości województw zachodniej Polski: opolskie (89,15%), wielkopolskie (87,13%), śląskie (84,31%), oraz w pomorskim (76,94%) i łódzkim (76,51%). Przedsiębiorstwa krajowe zainwestowały najwięcej we wschodniej i południowej części kraju, tj. w województwie podlaskim (85%), lubelskim (65,74%), świętokrzyskim (55,9%), mazowieckim (54,59%) oraz małopolskim (53,58%).

Blisko połowę spośród niemal czterystu tysięcy miejsc pracy w SSE utworzono tylko w trzech województwach, tj. w dolnośląskim (16,94%), śląskim (17,42%) oraz podkarpackim (12,95%) (rys. 2.11). W każdym z nich walnie przyczynili się do tego inwestorzy zagraniczni. Ich udział wyniósł odpowiednio 93%, 85% i 64% ogółu miejsc pracy w podstrefach zlokalizowanych w tych regionach.



Rysunek 2.10. Udział województw w nakładach inwestycyjnych ogółem w SSE

Źródło: jak do rys. 2.5.

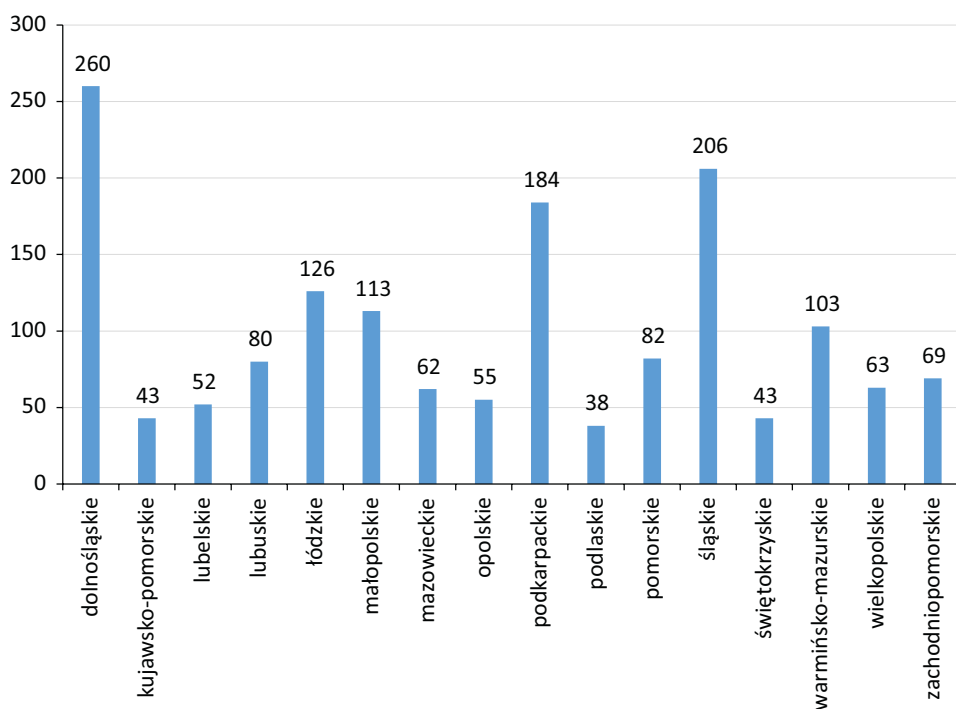


Rysunek 2.11. Udział województw w miejscach pracy ogółem w SSE

Źródło: jak do rys. 2.5.

W województwach, w których przeważali przedsiębiorcy krajowi, inwestycje strefowe nie wpływały tak wydatnie na tworzenie nowych miejsc pracy. W pięciu regionach z największym udziałem firm polskich (lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, małopolskie i mazowieckie) utworzono jedynie 15,5% wszystkich miejsc pracy w SSE.

W 14 specjalnych strefach ekonomicznych łącznie zainwestowało 1579 przedsiębiorstw. Najwięcej w województwie dolnośląskim (206), śląskim (206) i podkarpackim (184). W sumie w sześciu regionach wiodących pod względem liczby przedsiębiorstw strefowych zainwestowały aż 992 przedsiębiorstwa, co stanowi blisko 63% ogółu. Najmniej wybrało województwa podlaskie (38), świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie (po 43), lubelskie (52) i opolskie (55) (rys. 2.12).

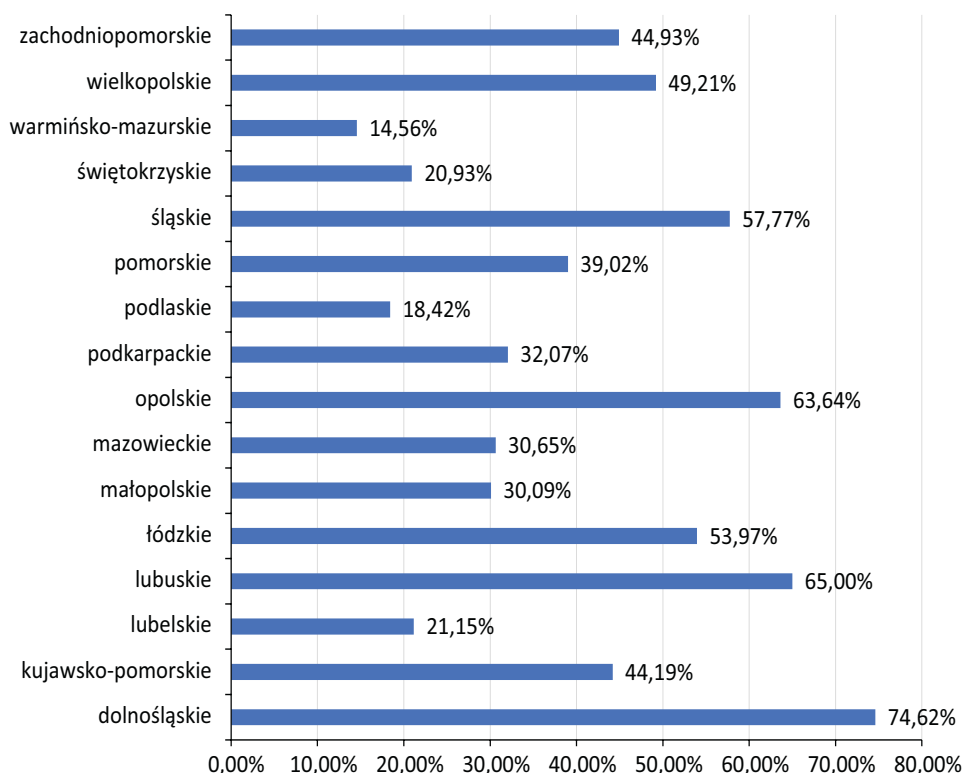


Rysunek 2.12. Liczba krajowych i zagranicznych przedsiębiorstw strefowych w 16 województwach

Źródło: jak do rys. 2.5.

Biorąc pod uwagę liczbę przedsiębiorstw, największym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych cieszyły się województwa zlokalizowane w południowo-zachodniej i centralnej Polsce (rys. 2.13). Ponad pięćdziesięcioprocentowy udział zanotowano w regionie dolnośląskim, lubuskim, opolskim, śląskim i łódzkim. Sytuacja ta zbliżona była do przedstawionego wcześniej udziału firm zagranicznych

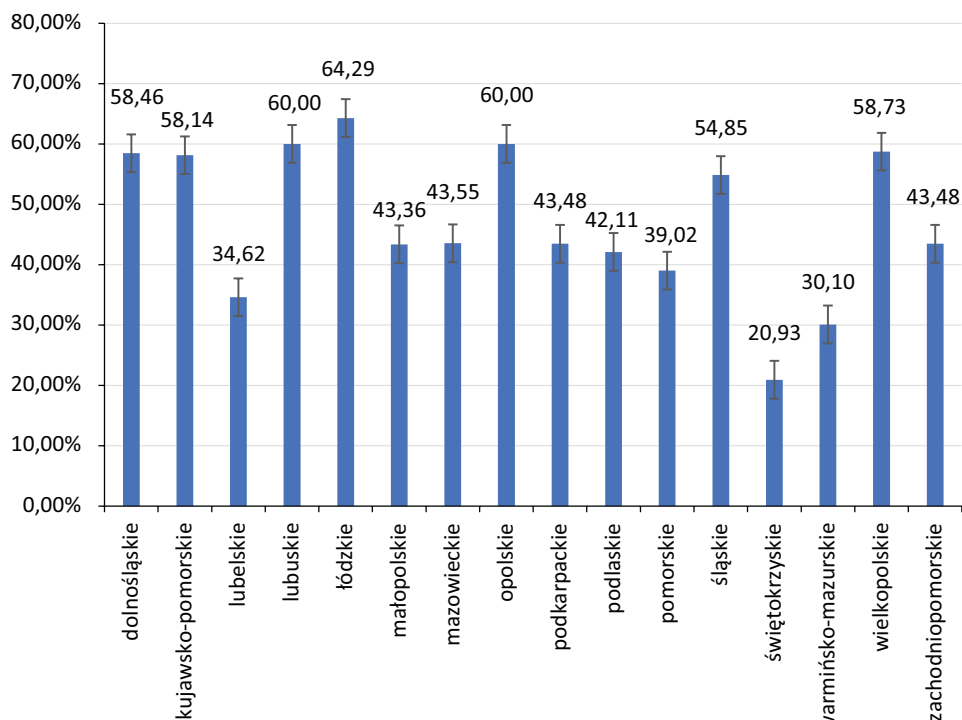
w liczbie ważnych zezwoleń strefowych. Na Warmii i Mazurach, Podlasiu, Lubelszczyźnie i w województwie świętokrzyskim dominowały firmy z kapitałem krajowym. W sumie w tych czterech województwach zainwestowały w SSE jedynie 42 przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, tj. 20% liczby inwestorów zagranicznych w SSE w województwie dolnośląskim.



Rysunek 2.13. Udział zagranicznych przedsiębiorstw strefowych w liczbie przedsiębiorstw ogółem w 16 województwach

Źródło: jak do rys. 2.5.

W siedmiu województwach wśród inwestorów strefowych dominowały duże przedsiębiorstwa. Relatywnie najwięcej z nich ulokowało działalność w województwie łódzkim. Ich udział w ogólnej liczbie inwestorów krajowych i zagranicznych przekroczył 64%. Najwięksi inwestorzy zazwyczaj przeważali w regionach, w których największe nakłady inwestycyjne poniosły przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. A zatem były to województwa zlokalizowane w zachodniej, południowo-zachodniej i centralnej części kraju (rys. 2.14). Mali i średni inwestorzy stanowili większość przede wszystkim na wschodzie, czyli w województwach zdominowanych przez krajowych inwestorów strefowych.



Rysunek 2.14. Udział dużych przedsiębiorstw w liczbie przedsiębiorstw ogółem w SSE (krajowych i zagranicznych)

Źródło: jak do rys. 2.5.

Regiony cechowało również dość duże zróżnicowanie ze względu na wiodące branże wśród inwestorów strefowych (tab. 2.10). Można jednak zauważyć pewne prawidłowości, jeżeli dokonamy rozróżnienia ze względu na pochodzenie kapitału.

W przypadku inwestorów zagranicznych wyraźnie widać dominację branży motoryzacyjnej. Firmy z kapitałem zagranicznym zainwestowały największe środki w produkcję pojazdów samochodowych (sekcja 22) aż w siedmiu regionach położonych głównie w zachodniej i południowej części kraju. W województwach pomorskim i kujawsko-pomorskim inwestorzy zagraniczni ponieśli największe nakłady na produkcję papieru i wyrobów z papieru (sekcja 17), w Łódzkiem i na Lubelszczyźnie na produkcję metalowych urządzeń gotowych (sekcja 25), a na Podlasiu i w województwie zachodniopomorskim na produkcję wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (sekcja 22).

Tabela 2.10. Wiodące branże w SSE według skumulowanej wartości dla inwestycji krajowych i zagranicznych w ujęciu regionalnym

Lp.	Województwo	Inwestycje krajowe		Inwestycje zagraniczne	
		Branża	Symbol	Branża	Symbol
1.	dolnośląskie	Magazynowanie i działalność wspomagająca transport	52	Produkcja pojazdów samochodowych	29
2.	kujawsko-pomorskie	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	17
3.	lubelskie	Produkcja artykułów spożywczych	10	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25
4.	lubuskie	Produkcja pojazdów samochodowych	29	Produkcja pojazdów samochodowych	29
5.	łódzkie	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	23	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25
6.	małopolskie	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25	Produkcja pojazdów samochodowych	29
7.	mazowieckie	Produkcja artykułów spożywczych	10	Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych	26
8.	opolskie	Produkcja pojazdów samochodowych	29	Produkcja artykułów spożywczych	10
9.	podkarpackie	Produkcja wyrobów z drewna	16	Produkcja pojazdów samochodowych	29
10.	podlaskie	Produkcja wyrobów z drewna	16	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22
11.	pomorskie	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25	Produkcja papieru i wyrobów z papieru	17
12.	śląskie	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25	Produkcja pojazdów samochodowych	29
13.	świętokrzyskie	Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	23	Produkcja pojazdów samochodowych	29
14.	warmińsko-mazurskie	Produkcja artykułów spożywczych	10	Produkcja wyrobów z drewna	16
15.	wielkopolskie	Produkcja urządzeń elektrycznych	27	Produkcja pojazdów samochodowych	29
16.	zachodniopomorskie	Produkcja metalowych urządzeń gotowych	25	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	22

Źródło: jak do tab. 2.4.

W przypadku inwestorów krajowych koncentracja branżowa jest mniej widoczna, chociaż i tutaj można wskazać regionalnych czempionów. W czterech województwach południowej i północno-zachodniej części kraju (śląskie, małopolskie, pomorskie i zachodniopomorskie) inwestycje strefowe zdominowała produkcja metalowych urządzeń gotowych (sekcja 25). Na Mazowszu i w dwóch regionach wschodniej Polski (lubelskie i warmińsko-mazurskie) rodzime przedsiębiorstwa zainwestowały najwięcej w produkcję żywności i artykułów spożywczych (sekcja 10). W dwóch województwach zachodniej Polski, tj. w lubuskim i opolskim wiodącą wśród firm polskich była branża motoryzacyjna (sekcja 29). Podkarpatcie i Podlasie zdominowali producenci wyrobów z drewna (sekcja 16), natomiast w centralnej Polsce (woj. łódzkie i świętokrzyskie) prym wiodli krajowi producenci wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (sekcja 23). Tylko w jednym regionie, tj. w województwie lubuskim, w tej samej branży (produkcja pojazdów samochodowych) odnotowano największą wartość skumulowanych nakładów inwestycyjnych zarówno wśród inwestorów krajowych, jak i zagranicznych.

Podsumowując, województwa zachodniej i południowej Polski zdominowane były przez branżę motoryzacyjną. Na wschodzie inwestowali przede wszystkim producenci wyrobów z drewna oraz wytwórcy żywności i artykułów spożywczych. Północna Polska to głównie produkcja maszyn i urządzeń, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych oraz papieru i wyrobów z papieru. Centralna część kraju przyciągnęła m.in. producentów urządzeń gotowych, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych oraz wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych.

Biorąc pod uwagę różne statystyki dotyczące napływu inwestycji strefowych do województw, można zauważyć pewną zależność związaną z poziomem rozwoju gospodarczego regionów. Do liderów inwestycji strefowych mierzonych wartością nakładów inwestycyjnych, liczbą zezwoleń oraz liczbą miejsc pracy należały województwa dolnośląskie i śląskie, które jednocześnie cechował ponadprzeciętny poziom dochodu na mieszkańca. Wyniósł on odpowiednio 80% i 74%, przy średniej dla Polski 73% w relacji do PKB w UE (PKB/mieszkańca, PPS, 2019, EU27 = 100, EUROSTAT). Ranking napływu inwestycji strefowych do regionów zamykały województwa świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie, które należały do najuboższych w Polsce. Wyjątkiem było Podkarpatcie, które charakteryzowało się relatywnie wysokimi wskaźnikami napływu inwestycji strefowych (zdominowanych przez przedsiębiorstwa krajowe) przy jednocześnie niskim wskaźniku dochodu na mieszkańca (ok. 51% średniej w UE).

2.8. Podsumowanie

Głównym celem rozdziału było przedstawienie zbioru informacji charakteryzujących 25 lat funkcjonowania SSE i ich ekspercka ocena. Wykorzystaliśmy dane opracowane przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych Ministerstwa Rozwoju oraz liczne źródła wtórne. Ich analiza wykazała, że strefy przodujące pod względem liczby udzielonych zezwoleń, wartości inwestycji, liczby przedsiębiorstw oraz utworzonych miejsc pracy są zlokalizowane w zachodniej, południowej i centralnej Polsce, a więc na terenach uznawanych za znacznie lepiej rozwinięte niż północna i wschodnia część kraju. Ponadto wskaźniki statystyczne wskazały na co najmniej umiarkowane lub duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi strefami.

Szczegółowo odnieśliśmy się do roli zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które znacząco wpłynęły na wyniki SSE, odpowiadając za 76% nakładów oraz 72% miejsc pracy. Okazało się, że strefy mocno różniły się pod względem napływu kapitału zagranicznego. W 12 SSE udział kapitału zagranicznego przekraczał 50%, w tym w trzech SSE (KMG, LGA, WBS) aż 90%.

Dane pozyskane z Ministerstwa Rozwoju umożliwiły również ocenę aktywności SSE z perspektywy regionalnej. Widoczne jest przede wszystkim duże rozproszenie geograficzne oraz bardzo nierównomierny rozkład inwestycji w województwach, zwłaszcza zagranicznych. Biorąc pod uwagę skumulowaną wartość nakładów inwestycyjnych, niemal połowę wszystkich projektów strefowych w Polsce przyciągnęły trzy regiony: dolnośląskie, śląskie i łódzkie.

Rozdział uzupełniliśmy o przegląd zmian pozycji polskich SSE w rankingach międzynarodowych oraz badań nt. opinii inwestorów o ofercie i funkcjonowaniu stref. W ostatnich latach najczęściej nagradzane były trzy SSE, tj. łódzka, katowicka i wałbrzyska, jako wiodące w Europie i wyróżniające się w skali globalnej. Oceny te znalazły potwierdzenie w stosunkowo dobrych opiniach inwestorów, chociaż przedsiębiorcy strefowi wskazywali także na ich słabe strony oraz liczne ograniczenia prawne i proceduralne.

Rozdział 3

Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w świetle badań empirycznych

3.1. Wprowadzenie

Efekty działania stref są to zmiany spowodowane ich obecnością w gospodarce (por. Trzeciński i in., 2016). W celach analitycznych rozróżniamy efekty bezpośrednie, czyli powstające na terenach włączonych do samej strefy, oraz efekty pośrednie, czyli indukowane na obszarach goszczących. Te zaś mogą zaistnieć w skali lokalnej, regionalnej, a także w całym kraju. Poglobiona analiza musi brać też pod uwagę powstające sprzężenia – „echo” zmian w bliższym i dalszym otoczeniu wraca potem do przedsiębiorstw zlokalizowanych w strefach. Efekty występują w sferze gospodarki, finansów, relacji społecznych i ochrony środowiska przyrodniczego. Ich wymiernym wyrazem są np. wartość inwestycji, liczba miejsc pracy i przedsiębiorstw, wielkość produkcji i eksportu, stan środowiska naturalnego, sytuacja finansów publicznych itd. Uzyskanie pełnego obrazu wymaga uwzględnienia czynnika czasu – wraz z jego upływem ewoluuje dynamika i struktura inwestycji w strefach.

Identyfikacja efektów, jakie wywołują strefy, wymagałaby zbudowania alternatywnego scenariusza rozwoju zakładającego, że strefy nie powstały, a następnie porównania wyników z faktycznymi zaszłościami. Kluczowa jest wiedza, czy inwestorzy rozpoczęliby działalność, gdyby wybrana lokalizacja nie należała do strefy. Inne ograniczenie dla badaczy stanowi dostępność danych statystycznych¹.

Pierwsze badania antycypujące efekty stref opublikowano w zasadzie jeszcze w okresie, gdy ich sieć dopiero powstawała (Kryńska, red., 2000). Z czasem pojawiły się liczne monografie i jeszcze liczniejsze artykuły. Ich selekcja do poniższego przeglądu została dokonana na podstawie dwóch przesłanek. Po pierwsze, zawiera tylko prace wydane po 2010 roku i rozpatrujące zmiany długookresowe. Po drugie, dopiero po 2010 r. do oceny polityki strefowej badacze zaczęli wykorzystywać

1 Omówienie metod statystycznych stosowanych powszechnie do oceny różnych polityk zob. Gertler i in. (2016).

bardziej zaawansowane metody statystyczne i ekonometryczne, wychodząc poza proste przekształcanie danych z ministerialnych raportów. W przeglądzie pomijamy zatem te publikacje, w których z efektami utożsamiano liczbę wydanych zezwoleń, wartość napływających inwestycji i związane z nimi miejsca pracy². Takie „księgowe” podejście przyjmuje *implicite*, że inwestorzy pojawili się na danym obszarze wyłącznie dzięki zachętom oferowanym w strefie i nie uwzględniali wielu dodatkowych okoliczności, jak np. dostępność komunikacyjna, obfitość zasobów pracy, bliskość rynków zbytu, historyczne związki z regionem itp. Pomijanie czynników egzogenicznych powoduje, że wiedza o faktycznej roli stref jest powierzchowna, choć taka przybliżona znajomość realiów wydaje się satysfakcjonować polityków i administrację rządową³.

3.2. Efekty na rynku pracy

Zmiany, jakie w wyniku pojawienia się stref zachodziły na rynkach pracy w gminach, powiatach i województwach, cieszyły się prawdopodobnie największym zainteresowaniem badaczy. Wynikało to, po pierwsze, ze stosunkowo łatwej dostępności danych o zatrudnieniu, bezrobociu i wynagrodzeniach na różnych poziomach gospodarki. Po drugie, bezrobocie ujawnione dzięki wprowadzeniu reguł gospodarki rynkowej stanowiło chyba najgorętszą politycznie konsekwencję transformacji. Ten nieznany wcześniej w Polsce problem szybko narastał (por. podrozdz. 1.5) i mógł podważyć początkowe poparcie społeczeństwa dla przeprowadzanych reform. Dlatego uruchomienie procesów inwestycyjnych dla złagodzenia społecznych, ekonomicznych i budżetowych skutków zwalniania pracowników z nierentownych przedsiębiorstw państwowych było zapewne najważniejszym celem przyświecającym twórcom stref.

3.2.1. Poziom gmin

Prawdopodobnie jako pierwsi metody ekonometryczne do badań nad różnymi efektami polityki strefowej wykorzystali Jensen i Winiarczyk (2014). Analizowali sytuację w gminach, wykorzystując prosty estymator *difference in differences*

2 „Problemem, który był plagą wcześniejszych badań stanowiła koncentracja na absolutnych skutkach inwestycji w SSE w postaci napływającego kapitału i powstających miejsc pracy, a nie wpływ stref *per se*” (Ambroziak, Hartwell, 2018, s. 1326). Tamże znajdują się przykłady książek i artykułów o efektach polskich stref, których autorzy opierali się na takich założeniach. Również w literaturze światowej jest sporo podobnych badań (FIAS, 2008).

3 Ministerstwo odpowiedzialne za gospodarkę w dorocznych raportach rejestruje jedynie wyniki stref w zakresie inwestycji, zatrudnienia, liczby zezwoleń i zagospodarowania działek. Na podobnej podstawie NIK ocenia politykę rządu w tej dziedzinie (NIK, 2009, 2012).

(DiD) ze zmienną zerojedynkową pokazującą istnienie strefy lub jej brak na danym obszarze, a następnie, dla pogłębienia analizy, stosując regresje panelowe. W przypadku rynku pracy porównali zmiany liczby zatrudnionych i poziomu płac w gminach w latach 1995–2011.

Obliczenia przy pomocy DiD wykazały, że po uwzględnieniu niektórych zmiennych kontrolujących strukturalne różnice między gminami, **zatrudnienie** w gminach goszczących było zaledwie o 8% większe. Jednak z uwagi na prostotę zbudowanego modelu wyniki te autorzy określili jako „wstępne i opisowe” (Jensen, Winiarczyk, 2014, s. 17). Dlatego w następnym kroku zastosowali estymatory danych panelowych, które miały ograniczyć zniekształcenia szacunków spowodowane pominięciem innych niż obecność strefy czynników kształtujących zatrudnienie w gminach. Zabieg ten doprowadził do wyciągnięcia przeciwnego wniosku – w rozpatrywanym okresie strefy były wręcz nieskuteczne w zwiększaniu wielkości zatrudnienia na terenach goszczących.

Natomiast jeśli chodzi o **płace**, estymator DiD wskazał, że ich poziom w gminach ze strefami był wyraźnie niższy niż średnio w Polsce, ale za to rósł nieco szybciej, co stopniowo niwelowało początkową różnicę. Zakładając, że strefy powstawały na obszarach biedniejszych, zidentyfikowaną relację należałoby ocenić pozytywnie. Jednak na podstawie modeli panelowych okazało się, że obecność strefy była neutralna dla wysokości płac, a zatrudnieni na terenie gmin goszczących znajdowali się pod tym względem w podobnej sytuacji co w gminach nieposiadających stref. Tak więc dla zmian wielkości zatrudnienia i wysokości płac kluczowe znaczenie miał wybór metody badawczej. W takiej sytuacji trudno jednoznacznie ocenić efekty stref w obu obszarach.

Obszerne badanie kontrfaktyczne skutków dla rynku pracy w gminach i miastach przeprowadzili Trzciński i in. (2016). Autorzy poddali analizie inwestycje faktycznie zrealizowane w strefach w latach 2005–2010 (grupa eksperymentalna). Interesował ich poziom kluczowych wskaźników (**bezrobocie, zatrudnienie i średnie zarobki**) osiągnięty w roku 2014 w porównaniu z 2004 r. na tle zmian w gminach i miastach o podobnych cechach strukturalnych, które nie posiadały stref na swoim terenie (grupa kontrolna). Proste zestawienie obu grup mogło jednak wypaczyć wnioski. Ustawa o strefach dopuszcza bowiem ich tworzenie nie tylko na obszarach będących w relatywnie gorszej sytuacji gospodarczej, ale także np. w ważnych ośrodkach miejskich i przemysłowych. Stąd wynika duże zróżnicowanie badanej zbiorowości pod względem poziomu rozwoju, położenia geograficznego, posiadanych zasobów, koncentracji podmiotów gospodarczych, stanu infrastruktury itp. Tylko z tych powodów strefa znajdująca się na atrakcyjnym biznesowo terenie mogła przyciągać więcej inwestorów, przysparzając lokalnie większych korzyści niż strefa znajdująca się w gminach nie będących centrami gospodarczymi. Aby ograniczyć wpływ tego obciążenia selekcyjnego, autorzy zastosowali techniki *propensity score matching* (PSM) oraz *difference in differences* (DiD). Ostatecznie, po wyeliminowaniu dużych miast ze zbioru gmin ze strefami (jednostek odstających), do porównań zakwalifikowano po 101 podmiotów w grupie eksperymentalnej i kontrolnej.

Wyniki estymacji wskazują na brak istotnego wpływu inwestycji dokonanych w strefach na poziom **bezrobocia** na terenach goszczących. W porównywanych grupach ubyla niemal taka sama liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne, o taką samą liczbę p.p. zmalał też udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym oraz stopa bezrobocia rejestrowanego. Jednocześnie w gminach i miastach ze strefami przybyło wyraźnie więcej **pracowników**, średnio o 15 p.p., niż w odpowiednikach z grupy kontrolnej. Ewidentny paradoks polegający na współwystępowaniu obu tendencji, nie został w badaniu rozstrzygnięty. Autorzy przypuszczają, że mógł zostać spowodowany ograniczeniem tzw. migracji wahadłowych⁴, co byłoby ekonomicznie korzystne. Z drugiej strony wskazują, że być może przedsiębiorstwa w strefach zwiększały zatrudnienie kosztem przedsiębiorstw działających w gminach/miastach ościennych. Takie wysysanie pracowników byłoby procesem społecznie niekorzystnym, tym bardziej że według ustaleń autorów przeciętne **wynagrodzenia** w gminach strefowych i dochody ich mieszkańców *per capita* zmieniały się w podobnym stopniu jak w grupie kontrolnej. Oprócz wskazanych przez autorów nasuwają się też jeszcze inne hipotezy. Możliwe jest np., że dla przedsiębiorstw w strefach osoby bezrobotne na terenach goszczących nie były atrakcyjnym zasobem pracy ze względu na nieodpowiednie kwalifikacje; niewykluczone też, że przedsiębiorstwa te szczególnie silnie przyciągały tych absolwentów szkół i uczelni, którzy szukali zatrudnienia po raz pierwszy.

Na pytanie, czy strefy wpłynęły na długookresowe zmiany **zatrudnienia** w gminach goszczących, próbowała odpowiedzieć też Jensen (2018). Wykorzystując dane panelowe dla lat 1999–2014 i metodę DiD, zbadała zmiany wielkości zatrudnienia i zmiany relacji zatrudnionych do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Obliczenia przeprowadzone przy założeniu o braku strukturalnych różnic między gminami wskazały, że wpływ na zatrudnienie jest statystycznie istotny i pozytywny, aczkolwiek nieznaczny, bo wynosi średnio 3,9%. Następnie autorka zmodyfikowała model ze względu na fakt, że badała jednostki heterogeniczne (gminy ze strefami, w których faktycznie pojawili się inwestorzy, są z reguły lepiej rozwinięte od gmin, w których tereny strefowe pozostały niewykorzystane, a te – lepiej od gmin nie objętych programem wsparcia). Przy takich założeniach okazało się, że wpływ na zatrudnienie osiąga średnio 24%. Opóźnienia przestrzenne były wprawdzie nieistotne statystycznie, ale sugerowały, że kolejne gminy włączane do programu najczęściej sąsiadowały z tymi, które już posiadały strefy. Autorka stwierdziła też, że efekty w zakresie zatrudnienia maleją wraz z upływem czasu i mają tendencję do wyrównywania się w gminach posiadających strefy. Kolejna modyfikacja modelu uwzględniła obciążenie selekcyjne wynikające z decyzji politycznych. Strefy lokowano bowiem często na obszarach, gdzie było relatywnie więcej dużych przedsiębiorstw państwowych przeznaczonych do prywatyzacji. W tej wersji

4 Migracje wahadłowe polegają na codziennym przemieszczaniu się ludności z miejsca zamieszkania do miejsca pracy.

obliczeń w ciągu 15 lat strefy zwiększyły zatrudnienie o 60% przeciętnie więcej w goszczących gminach (wyjawszy jednostki „odstające”) w porównaniu z grupą kontrolną. Estymacje te więc można uznać za kierunkowo zbieżne z uzyskanymi przez Trzcíńskiego i in. (2016). Ilościowe różnice w szacunkach mogą być spowodowane m.in. tym, że Jensen (2018) rozpatrywała zmiany w dłuższym okresie, a za punkt odniesienia przyjęła rok, w którym nierównowaga na rynku pracy była znacznie większa.

3.2.2. Poziom powiatów

Gminy są najmniejszymi jednostkami terytorialnymi, a więc skutki obecności stref powinny być tam szczególnie łatwe do zauważenia nie tylko dla mieszkańców, ale i dla badaczy. Duża liczba gmin ułatwia też dobranie grupy kontrolnej. Jednocześnie zbiorowość gmin jest bardzo zróżnicowana pod względem wielkości i struktury gospodarki, gdyż obejmuje z jednej strony miasta, a z drugiej wsie. Wobec tego uogólnienia formułowane na podstawie estymowanych modeli mogą być mało reprezentatywne. Dlatego część badaczy interesowała zmiany, jakie pod wpływem stref zachodziły w powiatach. Jednostki te obejmują większe terytoria, mają bardziej urozmaicone gospodarki, a władze administracyjne i samorządowe dysponują większymi środkami i kompetencjami, aby interweniować na rynku pracy (Ambroziak, Dziemianowicz, 2021). Natomiast problemem metodologicznym staje się wytypowanie wiarygodnej grupy kontrolnej, skoro mniej więcej połowa wszystkich powiatów gości tereny strefowe.

Tym szczeblem analizy jako jedni z pierwszych zajęli się Ciżkowicz i in. (2016, 2021), wykorzystując panelowe modele przestrzenne. Jednak inaczej niż reszta badaczy, interesowali się nie tylko zmianami **zatrudnienia** w powiatach, gdzie strefy były zlokalizowane, ale również sytuacją w sąsiadujących jednostkach wraz z efektami, które stamtąd „wracają” do goszczących. Badaniem objęli 379 powiatów w okresie 2003–2012. Jako zmienną objaśniającą wpływ stref przyjęli miejsca pracy utworzone na terenie powiatów w kolejnych latach. Wyniki estymacji wskazały, że zmiany wywołane przez inwestorów były silne i pozytywne. Zatrudnienie 100 osób w strefie skutkowało powstaniem 72 miejsc pracy w powiecie goszczącym i 137 miejsc pracy w powiatach ościennych. Natomiast efekty „wracające” do goszczącego, wygenerowane na zasadzie sprzężenia zwrotnego, okazały się nieistotne. Tak więc – podobnie jak w gminie – szacunki wpływu stref na powiatowy rynek pracy wypadły zachęcająco. Skala zatrudnienia indukowanego poza terenem samej strefy zidentyfikowana przez autorów, była w oczywisty sposób uzależniona od liczby miejsc pracy powstałych bezpośrednio na jej terenie. Jak stwierdzili autorzy, zaobserwowane historycznie przyrosty zatrudnienia mogą maleć w miarę zbliżania się krajowych firm do granicy technologicznej. Ten niezbyt optymistyczny wniosek wynika z faktu, że dominujący w strefach inwestorzy zagraniczni są mocno osadzeni w międzynarodowych łańcuchach wartości i w Polsce nie szukają ani rynku zbytu, ani poddostawców dla wytwarzanych przez siebie wyrobów finalnych.

Ambroziak i Hartwell (2018) zwrócili uwagę, że rynki pracy w powiatach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego mogą inaczej reagować na pojawienie się stref. Pod tym kątem zbadali zmiany w stopie **bezrobocia** w latach 2005–2013, stosując metodę kontrfaktyczną i estymator DiD. Grupę eksperymentalną stanowiło 211 powiatów, w których znajdowały się strefy, a kontrolną – 165 powiatów nie objętych tą formą wsparcia. Na uwagę zasługuje sposób, w jaki statystycznie dopasowali obie grupy. Jak wiadomo, w wyniku decyzji politycznych na duże rozproszenie terenów strefowych nakłada się zróżnicowany poziom rozwoju powiatów i różne wielkości dopuszczalnej pomocy publicznej ustalone przez UE dla województw. W związku z tym np. strefy w biedniejszych powiatach, ale będące częścią bogatszych województw oferują inwestorom niższy pułap wsparcia, a strefy w bogatszych powiatach, ale należące do biedniejszych województw zapewniają większą pomoc⁵. Biorąc to pod uwagę, autorzy zastosowali dwa kryteria podziału powiatów. Pierwszym był maksymalny pułap pomocy publicznej przypisany do danego powiatu. Drugim – przybliżony poziom rozwoju powiatu według PKB na mieszkańca w jego „macierzystym” podregionie. Łącząc oba kryteria, autorzy wydzielili w grupie badanej (ze strefami) i kontrolnej (bez stref) siedem podobnych podgrup powiatów. Dodatkowo w grupie badanej wyróżnili cztery kategorie jednostek według gospodarczego uzależnienia od strefy, mierzonego relacją zainwestowanego w niej kapitału do wartości brutto środków trwałych (WBŚT) w powiecie.

Wyniki estymacji sugerowały, że w rozpatrywanym okresie, po pierwsze, stopa bezrobocia zmalała bardziej w powiatach ze strefami niż w jednostkach bez stref, a po drugie, że im większe nasycenie stref inwestycjami, tym stopa bezrobocia na terenie goszczącym była niższa. Jednocześnie inwestycje w strefach położonych w najbiedniejszych powiatach przyczyniały się do największego spadku stopy bezrobocia w porównaniu do sytuacji w ich odpowiednikach bez stref. Pozwala to sądzić, że strefy skutecznie mogły wspierać ograniczanie regionalnych dysproporcji rozwojowych. Ponieważ jednocześnie w strefach w najbiedniejszych powiatach liczba przedsiębiorstw zwiększyła się w niewielkim stopniu, autorzy doszli do wniosku, że za nowe miejsca pracy odpowiadały przede wszystkim nieliczne duże firmy.

Podobne podejście badawcze jak Ambroziak i Hartwell (2018) zastosował wcześniej Ambroziak (2016), który jednak nieco inaczej skonstruował porównywane podgrupy powiatów. Wprawdzie w grupie eksperymentalnej i kontrolnej też wyróżnił siedem kategorii, ale jedynie na podstawie poziomu PKB na mieszkańca (w stosunku do średniej unijnej), zgodnie ze wskaźnikami w podregionach i województwach „macierzystych” dla danego powiatu. Jednocześnie podzielił grupę eksperymentalną na cztery podgrupy, aby uchwycić różnice w sytuacji powiatów wynikające z limitu pomocy publicznej, do której uprawnione są położone w nich strefy. Jako kryterium przyjął relację wartości pomocy publicznej w strefie

5 Jak stwierdzili autorzy, są to przypadki stosunkowo nieliczne. W relacji do wskaźnika poziomu PKB na mieszkańca w UE ponad połowa powiatów należała do grupy najbiedniejszych i leżała w najbiedniejszych województwach.

do wartości dokonanych w niej inwestycji. Mimo prostszego sposobu dopasowania podgrup w obu grupach analiza kontrfaktyczna przy pomocy podejścia DiD doprowadziła autora w zasadzie do podobnych wniosków jak Ambroziak i Hartwella (2018): w najbiedniejszych powiatach „strefowych” stopa **bezrobocia** spadała najbardziej w porównaniu z ich odpowiednikami w grupie kontrolnej. Natomiast zamożniejsze powiaty z tej grupy (nieposiadające stref) lepiej sobie radziły z bezrobociem niż jednostki w grupie eksperymentalnej. Można by więc przypuszczać, że dla rozwiązania tego społecznego problemu na bardziej rozwiniętych obszarach obecność strefy była o wiele mniej istotna, wręcz niepotrzebna, w porównaniu do terenów biedniejszych. Sugeruje to, że ta forma pomocy regionalnej mogła być spożytkowana w sposób bardziej efektywny.

zupełnie inną metodę oceny wpływu stref na **bezrobocie** w powiatach goszczących zaproponowali Cicha-Nazarczuk i Nazarczuk (2017). Autorzy sprawdzili, jak zmieniłaby się tam stopa bezrobocia, gdyby pominąć miejsca pracy, które inwestorzy utworzyli bezpośrednio w samych strefach. W tym celu zbadali sytuację w latach 2007–2014 w 187 powiatach i rozpatrzyli trzy scenariusze. W wariantcie podstawowym wzięli pod uwagę jedynie nowe miejsca pracy. Jak wynika z ich obliczeń, bez pojawienia się dodatkowego zatrudnienia na terenie stref stopy bezrobocia byłyby dla całej zbadanej zbiorowości większe średnio, w zależności od roku, o 2,2–2,8 p.p. Co oczywiste, siła tak mierzonego oddziaływania inwestycji w strefie na powiatowy rynek pracy była bardzo zróżnicowana. Szczególnie widoczna okazała się w tych powiatach, w których gospodarkach dominowała produkcja uruchomiona w strefie, a udział związanego z nią zatrudnienia strefowego był relatywnie bardzo duży (w ośmiu skrajnych przypadkach wskaźniki dochodziły do 10–19 p.p.). Jednocześnie dla ponad 80% zbadanych jednostek wskaźniki stopy bezrobocia byłyby wyższe o mniej niż 1 p.p. Tak więc gdyby pominąć wielkości odstające, redukcja bezrobocia dzięki strefom była stosunkowo nieznaczna. Wydaje się też, że na poziom wskaźnika w kolejnych latach oddziaływała systematycznie malejąca nierównowaga na rynku pracy wskutek licznej emigracji i dużego ożywienia koniunktury po akcesji Polski do UE.

Całościowe oceny potencjalnej skuteczności stref w łagodzeniu napięć na lokalnych rynkach pracy uzupełniane były studiami odcinkowymi dla wybranych obszarów. Ambroziak i Dziemianowicz (2021) przeanalizowali, jak w okresie 2004–2016 zmieniła się stopa **bezrobocia** w powiatach, które zanotowały najwyższy poziom tego wskaźnika w 2004 r. W tym celu zidentyfikowali 19 powiatów, które w roku bazowym posiadały strefy na swoim obszarze i 19 powiatów pozbawionych tego instrumentu. W tej drugiej zbiorowości wyodrębnili 8 jednostek, których tereny dopiero w trakcie rozpatrywanego okresu zakwalifikowano do programu strefowego. W istocie więc przedmiotem analizy stały się trzy grupy powiatów: te, gdzie strefy były stale obecne od 2004 roku, te, które przez cały czas nie doświadczyły ich obecności i te, które korzystały z niej krócej, tzn. tylko przez część badanego okresu. Porównanie stóp bezrobocia, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i relatywnym przyniosło dość zaskakujący wynik. Okazało się mianowicie, że w grupie drugiej

i trzeciej wskaźnik ten obniżył się w większym stopniu niż w pierwszej, czyli niż w powiatach goszczących strefy przez wszystkie lata. Prowadzi to do wniosku, że strefy wprowadziły skutecznie wspierały przywracanie równowagi na rynkach pracy na obszarach słabiej rozwiniętych, ale ich obecność nie była wcale warunkiem *sine qua non* uzyskania poprawy. Wiele innych czynników wpływających na rozwój regionalny odgrywało tu co najmniej równie ważną rolę (np. dostępność i kwalifikacje pracowników, stan infrastruktury, bliskość rynków zbytu).

3.2.3. Poziom województw

Oddziaływanie stref na wojewódzkie rynki pracy najrzadziej interesowało badaczy. Po pierwsze, obecność stref we wszystkich województwach wyklucza część metod statystycznych, np. uniemożliwia przeprowadzenie badania kontrfaktycznego. Po drugie, gospodarki tych jednostek są największe i najbardziej zróżnicowane, wskutek czego efekty stają się stosunkowo mniej widoczne. Po trzecie, każda strefa jest obecna w więcej niż w jednym województwie, co komplikuje porównania i oceny ze względu na występujące regionalnie różnice limitów pomocy publicznej.

Ambroziak (2015), analizując statystyki opisowe, stwierdził, że w latach 2004–2013 w strefach funkcjonujących w biedniejszych województwach powstało najmniej **miejsc pracy** w wymiarze absolutnym i w przeliczeniu na jeden projekt inwestycyjny. Województwa te okazały się też najbardziej wrażliwe na kryzys lat 2008–2009. Jednocześnie społeczne koszty powstania miejsca pracy (mierzonego kwotą zwolnienia inwestorów strefowych z CIT) były w nich na ogół mniejsze niż w województwach bogatszych. Oznacza to, że tak rozumiane wsparcie dla gospodarki było większe w tych ostatnich. Wynikało to jednak częściowo ze struktury projektów, które przeciętnie odznaczały się wyższą kapitałochłonnością niż w rejonach słabiej rozwiniętych. Autor również obliczył współczynniki korelacji między wielkością inwestycji i liczbą miejsc pracy w strefach a **stopą bezrobocia** w województwach. Badał zależności bieżące oraz powstałe z opóźnieniem rocznym i dwuletnim. Współczynniki okazały się w większości ujemne i na ogół większe dla województw o lepiej rozwiniętych gospodarkach niż dla jednostek biedniejszych. Sugeruje to, że we wszystkich jednostkach wzrostowi inwestycji i zatrudnienia w strefach towarzyszył spadek bezrobocia, ale prawdopodobnie województwa zaможniejsze bardziej odczuły poprawę w tym zakresie.

Statystyczne analizy danych zastanych dostarczają mniej szczegółowych obserwacji o roli stref na rynku pracy niż bezpośrednie badania w terenie. Siudak, Wątorrek (2011) przeprowadzili ankietę wśród osób pracujących w 122 przedsiębiorstwach ze wszystkich stref ekonomicznych. Dzięki wysokiej zwrotności (średnia ponad 54% dla całej próby) przeanalizowali 2411 kwestionariuszy. Z odpowiedzi wynika, że oddziaływanie poszczególnych stref może się nieraz mocno różnić w zależności od specyfiki lokalnych gospodarek. Nie wyklucza to występowania podobnych tendencji zmian. I tak np. większość zatrudnianych

w przedsiębiorstwach strefowych stanowiły osoby, głównie mężczyźni, do 35 roku życia. Najważniejszym powodem, który zdecydował o podjęciu pracy, był brak innej możliwości zatrudnienia w najbliższej okolicy, a zdecydowanie mniej ważnym – korzystne warunki finansowe (odpowiednio 29,6% i 14,7% respondentów). Odpowiedzi te mogą sugerować, że strefy odegrały dużą rolę w ograniczaniu bezrobocia na terenach goszczących. Osoby pozostające wcześniej bez pracy stanowiły bowiem 40% tych, które znalazły ją bezpośrednio w strefach. Jednak pozostałe 45% tam zatrudnionych pochodziło z innych firm, z reguły spoza strefy, zaś 15% stanowili absolwenci szkół i uczelni. Strefy, w których odsetek pracowników przejętych od innych pracodawców był najwyższy, jednocześnie w najmniejszym stopniu absorbowwały bezrobotnych z lokalnych rynków pracy. Świadczyć to może o niedopasowaniu kwalifikacji tej grupy w stosunku do potrzeb inwestorów. Tak więc z różnych powodów inwestycje w strefach w mniejszym stopniu zwiększały łączną liczbę pracujących na terenie goszczącym niż wynikałoby to z liczby utworzonych w nich miejsc pracy. Wskazują na to też inne omówione wyżej badania. Poza tym konkurencja ze strony wspieranych przez państwo inwestorów osłabiała, a nawet mogła eliminować z rynku dotychczasowych pracodawców działających na ogólnych zasadach, choć mogła też skłaniać, w celu zatrzymania pracowników, np. do lepszej organizacji pracy czy modernizacji technologii produkcji. Per saldo, relokacja zatrudnienia do stref przynosiłaby społeczne korzyści, gdyby zwiększała wartość dodaną i wynagrodzenia, a w konsekwencji wpływy z podatków.

Badanie kwestionariuszowe wskazało też na inne zjawiska na lokalnych rynkach pracy, których nie wychwytyują metody ekonometryczne: (1) pogarszająca się sytuacja sektora handlu i usług wskutek przechodzenia pracowników do produkcji przemysłowej w strefach, co Siudak i Wątopek określają jako „uwstecznienie branżowej struktury zatrudnienia” w rejonach goszczących (Siudak, Wątopek, 2011, s. 172); (2) średni poziom zarobków zależy nie tylko od przedmiotowej specjalizacji stref, ale i od wysokości lokalnej stopy bezrobocia; (3) osoby z wyższym wykształceniem (28,4% wszystkich zatrudnionych) pracują w większości w polskich firmach, które w strefach zainwestowały zaledwie 20% kapitału; (4) popyt na pracowników ze strony inwestorów strefowych jest największy z chwilą uruchomienia nowego zakładu i z czasem słabnie.

3.3. Strefy jako stymulator rozwoju przedsiębiorstw

Strefy z założenia powinny sprzyjać większej terytorialnej koncentracji przedsiębiorstw i w konsekwencji ożywieniu lokalnej gospodarki. Dlatego wykorzystując te same metody badawcze, autorzy większości publikacji dotyczących efektów na rynku pracy interesowali się również reakcją miejscowego biznesu na pojawienie

się inwestorów w strefach. Można bowiem domniemywać, po pierwsze, że doświadczeni gracze wspierani dodatkowo przez państwo zmieniają w swoim bezpośrednim otoczeniu zastane warunki konkurencji, a w konsekwencji lokalną strukturę rynku: dotychczasowi potentaci mogą stracić swoją pozycję, będą też pojawiać się nowe firmy. Po drugie, inaczej ukształtują się relacje między popytem i podażą na towary oraz usługi, a zatem ich ceny. Od miejscowych firm będzie to wymagać opracowania jakiejś strategii działania wobec napływających konkurentów. Po trzecie, inwestorzy do stref mogą przyciągać swoich dostawców i odbiorców, ale też szukając nowych partnerów, tworzyć powiązania kooperacyjne, zarówno „wstecz”, jak i „wprzód” z miejscowymi firmami, oraz naruszać już istniejącą sieć związków produkcyjno-usługowych na terenie goszczącym. Ogólnie biorąc, inwestorzy w strefach są w stanie spowodować rozwój, jak i regres lokalnej przedsiębiorczości, modernizację techniczną i organizacyjną miejscowych firm, upadek niektórych, powstawanie i wzrost innych, wchodzenie w nowe dziedziny produkcji itp.

Jensen i Winiarczyk (2014) zbadali, czy obecność stref zdynamizowała **mikro-ekonomiczną aktywność** na terenach goszczących, tzn. w samych strefach i w ich otoczeniu. Mierzili ją przez trzy zmienne. Dla gmin były to (1) całkowita liczba firm obecnych w bazie REGON i (2) liczba firm prywatnych z kapitałem zagranicznym, zaś dla powiatów – (3) wartość inwestycji przedsiębiorstw. Estymator DiD sugerował, że strefy wpływały pozytywnie we wszystkich przypadkach, choć z czasem coraz słabiej w odniesieniu do zmiennych (1) i (3). Szczególnie atrakcyjne natomiast okazały się dla kapitału zagranicznego. Inicjatywy biznesowe rozwijały się w gminach zatem głównie dzięki tym podmiotom, czyli wskutek czynnika zewnętrznego. Jego kluczowe znaczenie podkreśla fakt, że inwestycje zagraniczne wprowadzone do modeli jako zmienna kontrolna odgrywały bardzo dużą rolę wyjaśniającą w równaniach, w których występowały inne zmienne zależne, np. całkowite inwestycje przedsiębiorstw.

Wyniki uzyskane dzięki DiD autorzy zweryfikowali przez badanie panelowe. Najsilniejszy estymator (w modelu ze stałymi efektami) potwierdził, że strefy stymulowały aktywność biznesową na terenach goszczących (w gminach), a zwłaszcza powstawanie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Natomiast w przypadku generowania nowych inwestycji przedsiębiorstw (w powiatach) rola stref była niewielka. Ten ostatni wniosek jest w pewnym stopniu sprzeczny z poprzednim. Zdaniem autorów niespójność mogła wynikać z krótszego okresu badania, który dla inwestycji przedsiębiorstw objął tylko lata 2002–2008, a więc również sam początek kryzysu finansowego (szeregi czasowe dla większości zmiennych dotyczyły natomiast lat 1995–2011).

Trzeciński i in. (2016) sprawdzili, jak inwestycje w strefach zmieniły **liczbę przedsiębiorstw** na terenie gmin/miast goszczących. Porównując grupę kontrolną z eksperymentalną, stwierdzili, że obraz tych zmian wypadał inaczej w zależności od wielkości przedsiębiorstw. W przypadku podmiotów mikro (0–9 pracowników), średnich (50–249 pracowników) i dużych (250 i więcej pracowników)

ich liczba w gminach ewoluowała w podobnym tempie, niezależnie od obecności stref. Ta natomiast przyczyniła się jedynie do szybszego powstawania firm małych (10–49 pracowników). Trend ten pojawił się dopiero po kryzysie lat 2008/2009 i utrzymywał aż końca badanego okresu, czyli do 2014 r. Z pewnością był to efekt pozytywny, zwłaszcza jeśli nowe firmy wykazałyby się potencjałem wzrostu i rozwijały działalność, awansując z czasem do grupy średnich, a potem dużych. Tym niemniej można zaryzykować twierdzenie, że w latach 2005–2014 strefy jedynie w niewielkim stopniu stymulowały narodziny i rozwój przedsiębiorstw w swoim najbliższym otoczeniu.

Ciżkowicz i in. (2016) interesowali się, jak inwestycje w strefach wpłynęły na **wielkość inwestycji** w przedsiębiorstwach zlokalizowanych poza ich terenem. Zbadali sytuację w powiatach goszczących i w ościennych. Wyniki estymacji modeli panelowych pokazały, że efekty inwestycyjne były znacznie skromniejsze niż w przypadku zmian wygenerowanych w zatrudnieniu. Można też stwierdzić, że inwestycje napływające do stref dodatkowo przyciągały kapitał do powiatów i raczej nie wypychały z rynku przedsiębiorstw, które już prowadziły działalność. Ogólnie biorąc, wzrost inwestycji w strefie powodował podobny pod względem wartości wzrost inwestycji w przedsiębiorstwach w danym regionie. Natomiast, zdaniem autorów, mniejsze zmiany inwestycji niż zatrudnienia mogą wynikać z dominującej w strefach pozycji przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Ich przewaga technologiczna była często tak duża, że uniemożliwiała współpracę z firmami krajowymi, w związku z czym w ślad za głównym inwestorem w strefach po prostu zjawiali się jego zagraniczni dostawcy. Z uwagi na międzynarodową skalę działalności przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym nie były też zainteresowane miejscowymi rynkami zbytu. Jak uważają autorzy, jest to przejściowo korzystna sytuacja dla lokalnych producentów. Póki technologicznie odstają od konkurentów z zagranicy, mogą czuć się bezpiecznie. Natomiast zbliżanie się do ich poziomu może spowodować, że zostaną wyeliminowane z rynku, a w konsekwencji w regionach znikną pozytywne efekty zatrudnieniowe i inwestycyjne.

Odwołując się do koncepcji procesów aglomeracyjnych rozwiniętej w ramach teorii nowej geografii ekonomicznej, Ambroziak i Hartwell (2018) rozpatrzyli dwie kwestie. Po pierwsze, czy w powiecie goszczącym w ślad za kapitałem napływającym do strefy, istniejące przedsiębiorstwa również zwiększały **inwestycje** (mierzone WBŚT). Po drugie, czy podejmowały działalność **nowe przedsiębiorstwa**, np. w charakterze kooperantów, dostawców i odbiorców. Innymi słowy zbadali, czy w strefach i ich otoczeniu działające już firmy powiększały swój potencjał produkcyjny oraz, czy przybywało podmiotów gospodarczych.

Posługując się metodą DiD, zidentyfikowali następujące zmiany, które zaszły między rokiem 2005 a 2013. Po pierwsze, w powiatach goszczących obecność stref przyczyniła się do szybszego wzrostu relacji WBŚT na jedno przedsiębiorstwo, co sugeruje poprawę ich zdolności produkcyjnych, a zatem, pośrednio, lepsze możliwości rozwojowe lokalnej gospodarki. Jednak tę pozytywną zmianę odnotowano tylko w powiatach słabiej i najsłabiej rozwiniętych. W jednostkach bogatszych tak

mierzony wpływ stref był nieistotny. Po drugie, liczba przedsiębiorstw zmieniała się w podobnym stopniu w grupie eksperymentalnej i grupie kontrolnej. Inaczej mówiąc, strefa nie zwiększyła atrakcyjności powiatów dla rozpoczynania biznesu. Na podstawie wyników estymacji autorzy doszli więc do wniosku, że efekty stref zależą od poziomu rozwoju powiatu goszczącego oraz od zaangażowania lokalnych włodarzy w ich działalność. Ponadto uznali, że w istocie głównymi beneficjentami pomocy publicznej w strefach są ich inwestorzy, a nie regiony, w których zostały ustanowione w celu przyspieszenia przemian gospodarczych. Świadczą o tym przede wszystkim słabe związki napływających inwestorów z lokalnym biznesem.

Badanie Ambroziaka (2016) wykonane niemal identyczną metodą jak Ambroziaka i Hartwella (2018) ograniczone było do oceny wpływu strefy na skłonność do **inwestowania** przedsiębiorstw w powiecie goszczącym, mierzoną zmianą WBŚT. Wyniki tej analizy były ogólnie biorąc takie same: największy wzrost wartości wskaźnika inwestycji zanotowały firmy w najbiedniejszych powiatach. Natomiast w grupie powiatów bardziej rozwiniętych, przyrosty nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach rozkładały się odwrotnie. Te, działające na terenach nieposiadających stref inwestowały więcej niż przedsiębiorstwa w powiatach ze strefami. Potwierdza to obserwacje innych autorów, że strefy w zależności od lokalizacji przynoszą różne efekty.

Ambroziak (2015) zbadał identyczne zależności co Ambroziak i Hartwell (2018), ale powstające w województwach. Wykorzystał do tego celu znacznie prostsze narzędzie w postaci analizy korelacji. W ten sposób dla każdego województwa przedstawił związki między napływającym do stref kapitałem a **liczbą przedsiębiorstw** oraz **WBŚT** w przedsiębiorstwach. Wstępna ocena danych statystycznych potwierdziła, że największym zainteresowaniem inwestorów cieszyły się strefy zlokalizowane w stosunkowo bogatych regionach, jak Śląskie i Dolnośląskie. Z kolei strefy w województwach najbiedniejszych, głównie na wschodzie kraju, nie były atrakcyjną lokalizacją, mimo że oferowały inwestorom relatywnie większą pomoc publiczną. Autor obliczył współczynniki korelacji w trzech wariantach: przy założeniu, że inwestycje w strefie wywołują efekt w roku ich dokonania oraz, że pojawia się z opóźnieniem rocznym lub dwuletnim. Z obliczeń wynikało, że w większości województw występowała dodatnia i wyraźna korelacja między napływem kapitału do stref i wielkością WBŚT w przedsiębiorstwach. Była ona szczególnie widoczna po upływie roku od dokonanych inwestycji. Podobne, choć nieco słabsze związki dotyczą napływu kapitału i liczby przedsiębiorstw na terenie województwa goszczącego strefy.

Badanie zrealizowane przez Siudaka i Wątopek (2011) metodą wywiadu kwestionariuszowego również nawiązywało do wpływu stref na środowisko biznesowe. Autorzy dotarli do 195 ze 1132 firm, które działały w 14 strefach w 2008 r. Z odpowiedzi respondentów wynikało, że 41% inwestorów współdziałało z innymi firmami obecnymi w strefach. Z kolei zakres wykorzystania dostaw i usług od kooperantów z zewnątrz zależał od ich przestrzennego rozmieszczenia. Okazało się, że liczba partnerów rośnie wraz z odległością od podstrefy, a więc koszty

transportu nie stanowiły bariery dla współpracy. W rezultacie, w dostawach ogółem coraz większy udział mieli dalej położeni dostawcy, w szczególności z zagranicy. Taka sytuacja oczywiście nie sprzyjała gospodarczej aktywizacji obszarów goszczących, dla której kluczowe są związki z miejscowymi firmami. Te okazały się słabe, bo tylko 20% respondentów co najmniej połowę zaopatrzenia otrzymywało od kooperantów z miejscowości i województwa, w których mieściła się ich strefa. Respondenci wskazywali po prostu na brak firm zdolnych sprostać ich technologicznym wymogom. Umiarkowanym optymizmem napawa natomiast fakt, że na siłę tych powiązań wpływał czas. Im dłuższy staż w strefie, tym inwestorzy byli bardziej zainteresowani zastąpieniem dotychczasowych partnerów, także zagranicznych, miejscowymi dostawcami. Mimo to, zdaniem autorów, polskie strefy miały cechy enklaw, a ich oddziaływanie na ilościowy rozwój lokalnego biznesu było skromne. Równie trudno dostrzec pozytywny wpływ na jego jakość. W strefach rzadko bowiem inwestorzy lokowali nowoczesne etapy przetwórstwa, które zapewniałyby wysoką wartość dodaną w produkcji towarów i usług, a więc i dawały więcej okazji do modernizacji miejscowych struktur wytwórczych.

3.4. Efekty dla środowiska naturalnego

Utworzenie SSE oznaczało, że na stosunkowo niewielkim obszarze zwiększy się skala inwestycji, wzrośnie produkcja przemysłowa, zostanie zmodernizowany istniejący aparat wytwórczy i nastąpi koncentracja działalności gospodarczej. W zależności od branżowej struktury inwestycji i wprowadzanych technologii procesy te mogły wielokierunkowo wpływać na stan środowiska naturalnego. Skutki w tym zakresie nie budziły jednak zainteresowania ani polityków, ani badaczy, choć jednym z celów stawianych przed strefami było zagospodarowanie „niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej”.

Pierwsze i chyba unikalne badanie efektów, jakie za sprawą stref pojawiły się w środowisku naturalnym, przeprowadzili Jensen i Winiarczyk (2014). Autorzy wykorzystali regresje panelowe, aby określić zmiany emisji zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych w latach 1996–2011 oraz zmiany wielkości nakładów poniesionych na ochronę środowiska w latach 1999–2008. W obu przypadkach wyniki estymacji pokazały, że obecność inwestorów w strefach nie była korzystna dla stanu przyrody. Główną odpowiedzialność ponosiły za to firmy z kapitałem zagranicznym. Dzięki nim do stref, w porównaniu z resztą kraju, trafiała brudniejsza produkcja, a zielone technologie były rzadziej stosowane. Ta strategia, zdaniem autorów, obciąża jednakże polskich polityków, bo system wsparcia, który skonstruowali, zwracał uwagę tylko na obniżenie kosztów działalności przez inwestorów, natomiast nie uwzględniał jej konsekwencji dla stanu środowiska przyrodniczego.

3.5. Bilans dla finansów publicznych

Wprawdzie celem ustanowienia SSE nie było przysporzenie „zysków” rządowi ani jednostkom samorządu terytorialnego, ale pieniężny bilans tej polityki traktować można jako przybliżoną miarę jej opłacalności. Dlatego interesowało się nim kilku badaczy. Obliczenie skutków, jakie strefy bezpośrednio wywołały w finansach państwa, nie jest sprawą prostą, bo wymaga uważnej kalkulacji ze względu na dokonywane okresowo zmiany składowych rachunku. Dotyczy to np. stawek podatkowych, wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, wielkości zasiłków dla bezrobotnych.

Siudak i Wątopek (2011) do finansowych korzyści dla państwa zaliczyli wpływy od przedsiębiorstw strefowych z podatku VAT i podatku od nieruchomości, wpływy z podatku dochodowego uzyskane od pracujących w strefie, wpłaty do ZUS z tytułu ubezpieczeń społecznych (od firm i pracowników), a także oszczędności poczynione na zasiłkach dla osób bezrobotnych, którym inwestorzy umożliwili znalezienie zatrudnienia.

Wśród kosztów, które państwo poniosło, aby zainteresować kapitał strefami, znalazły się ulgi i zwolnienia dla inwestorów (w podatku dochodowym oraz podatkach i opłatach lokalnych), koszty budowy i modernizacji infrastruktury strefowej sfinansowane przez gminy goszczące oraz zwolnienia i ulgi w podatku dochodowym od spółek zarządzających strefami. W ślad za zmianami regulacyjnymi i strukturalnymi, które miały miejsce w badanym okresie, autorzy przyjęli dla kolejnych lat kilkanaście założeń dotyczących m.in. liczby bezrobotnych oraz wysokości przeciętnych wynagrodzeń, średnich zasiłków i składek na ubezpieczenia społeczne.

Wyniki obliczeń pokazały, że tak rozumiany bilans kosztów i korzyści dla finansów publicznych w latach 1996–2008 był dodatni w skali całego kraju oraz w każdej strefie z osobna. Ogółem budżet państwa „zarobił” 18,7 mld zł. Wyliczona kwota pokazuje w rzeczywistości tylko wycinek bilansu, bo część danych, które autorzy wykorzystali w rachunkach (wartość pomocy publicznej, wpływy z VAT), była dostępna jedynie dla lat 2002–2008. Nieznany jest więc pełny obraz całego badanego okresu.

Podobną metodą oceny posłużył się Lichota (2016). Do wymienionych wyżej korzyści dla państwa dopisał jeszcze wpłaty do NFZ od firm i pracowników ze stref. Obliczeń dokonał dla okresu 1996–2012, częściowo na podstawie własnych założeń i szacunków co do rozpatrywanych wielkości. Wynikały one, jak podaje autor, z braku oficjalnych szczegółowych danych o wpływach do budżetu od przedsiębiorstw strefowych i o wielkości udzielonej im pomocy publicznej. Metody tych szacunków nie zostały do końca ujawnione czytelnikowi. Całkowity bilans netto autor wyliczył na 65,5 mld zł, a więc kilkakrotnie więcej niż Siudak i Wątopek (2011). Od różnic w wielkościach zagregowanych bardziej zastanawiające są jednak rozbieżności w konkretnych pozycjach rachunku. W szczególności, wpływy budżetu z VAT według Lichoty (2016) wyniosły ponad 61 mld zł, a według Siudaka i Wątopeka (2011) – niecałe 14 mld zł. Tak wielkiej dysproporcji w obliczeniach nie tłumaczy, jak się wydaje, ani dłuższy okres analizy, ani podniesienie stawki VAT w 2011 r.

Takie same pozycje po stronie „winien” – „ma” w rozliczeniach państwa ze strefami porównał Nazarczuk (2012). Jednak w odróżnieniu od autorów obu przytoczonych wcześniej prac uwzględnił, że VAT od przedsiębiorstw strefowych nie tylko zasila budżet państwa, ale podlega też zwrotowi. Główną do tego podstawą jest wyeksportowanie towarów i usług. Autor obliczył, że wartość podatku, którą przedsiębiorcy strefowi otrzymali z budżetu, sporo przewyższyła dokonane wpłaty. Ujemne saldo VAT oznaczało zatem ubytek dla finansów publicznych. Natomiast w badaniach Siudaka i Wątopek oraz Lichoty dochody państwa z VAT w rozliczeniach ze strefami były w budżecie najważniejszą pozycją po stronie wpływów, decydującą o ostatecznym dodatnim saldzie efektów finansowych. Z analizy Nazarczuka (2012, tab. 22) można zaś wnioskować, że państwo najwięcej skorzystało na odprowadzanych przez pracodawców składkach na ubezpieczenia społeczne oraz uiszczanym przez pracowników podatku dochodowym i składkach na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Autor ten ponadto inaczej przedstawił efekty dla finansów publicznych. Zamiast kwoty bezwzględnej podał, jakie przychody do budżetu państwa generował 1 zł wydany na wspieranie przedsiębiorstw strefowych w latach 2006–2010. Na podstawie uzyskanych z GUS danych dla 77% ich populacji sporządził kalkulacje w kilku wersjach różniących się co do uwzględnianych składników rachunku. W wariantcie obejmującym wszystkie pozycje z listy korzyści i kosztów, mnożnik ten wyniósł średnio 3 zł i wykazywał tendencję wzrostową w badanym okresie. Efektywność pomocy publicznej w strefach była więc wysoka.

Porównując wnioski z tych trzech badań, trzeba mieć na uwadze, że różni je metoda i zakres. Nie opierają się też na pełnych danych i z konieczności autorzy posługują się własnymi szacunkami wielkości środków przepływających między budżetem państwa a beneficjentami pomocy. Dla przykładu, niektórzy inwestorzy w strefach płacą podatek dochodowy, gdyż wykorzystali całą ulgę, nie wszyscy wywiązują się z obowiązku dostarczania sprawozdań statystycznych do GUS, tylko część ich działalności może odbywać się w strefie, dochody inkasowane przez budżet pomijają te, które mogą pochodzić z terenów goszczących strefy. Natomiast niezależnie od konkretnych kwot, szacunki są zgodne – państwo „zarabia” na wspieraniu inwestorów w SSE.

3.6. Efekty w handlu zagranicznym

Rozwój eksportu był jednym z zapisanych w ustawie o SSE celów odcinkowych. W tej sytuacji może dziwić brak oficjalnych ocen jego wykonania w dorocznych sprawozdaniach rządowych i w raportach NIK. Ze względu na trudności z dotarciem do statystyk dotyczących handlu zagranicznego na poziomie stref, lukę tę próbowali zapełnić tylko nieliczni badacze.

Najpełniejszy zbiór informacji i analiz na ten temat zawiera monografia Nazarczuka i Umińskiego (2019). Autorzy badali sytuację w latach 2004–2015 z perspektywy makro, mezo i mikro. Z części opisowej, pokazującej miejsce stref w polskim handlu zagranicznym dowiadujemy się m.in. że:

- a) strefy są bardziej zorientowane na wymianę z zagranicą niż reszta polskiej gospodarki. Ich udział w eksporcie i imporcie Polski przewyższa udział w zatrudnieniu i w inwestycjach, a liczba firm w strefach, które eksportują lub/i importują, jest również relatywnie większa;
- b) łączne saldo firm strefowych w handlu z zagranicą było dodatnie;
- c) eksport firm strefowych zawiera stosunkowo mniej produktów technologicznie zaawansowanych, a import względnie więcej w porównaniu do przedsiębiorstw niedziałających w strefach; ponadto strefy więcej importują niż eksportują tych produktów;
- d) handel wewnątrzgałęziowy jest mniej intensywny w przypadku firm strefowych.

Z punktu widzenia analizy prezentowanej w niniejszym rozdziale istotna jest natomiast wiedza, jak strefy wpływają na zdolności eksportowe przedsiębiorstw. Można bowiem domniemywać, że zachęty podatkowe i inne, obniżając koszty działalności gospodarczej, zwiększają konkurencyjność cenową produktów i ułatwiają ich sprzedaż na rynkach zagranicznych. Należałoby więc oczekiwać większej aktywności eksportowej beneficjentów tej pomocy w stosunku do producentów działających na ogólnych warunkach, czyli traktowanych niepreferencyjnie.

Autorzy sprawdzili, czy tak było w 2015 r. na próbie 155 firm (grupa eksperymentalna), które wybrali losowo spośród 1271 firm strefowych. Próba uwzględniała obecność kapitału zagranicznego, branżę i wielkość firm, tak jak w strukturze całej populacji. Zgodnie z nią autorzy też dobrali losowo przedsiębiorstwa spoza stref do grupy kontrolnej. Porównanie cech obu grup wykazało, że istnieją między nimi statystycznie istotne różnice – firmy strefowe były zdecydowanie bardziej zorientowane na prowadzenie eksportu i importu. Aby określić, w jakim stopniu jest to zasługą lokalizacji w SSE, autorzy posłużyli się modelem logitowym i przeprowadzili kilka wariantów estymacji. Po uznaniu obecności w strefie za zmienną losową, obliczenia potwierdziły jej pozytywny wpływ na zainteresowanie firm eksportem. Natomiast po włączeniu do równania zmiennej niezależnej „udział firm z kapitałem zagranicznym”, model sugerował, że szansa na bycie eksporterem w strefie jest mniejsza niż poza nią. Innymi słowy można by sądzić, że w przypadku polskich inwestorów obniżająca koszty pomoc publiczna nie przekłada się na wychodzenie z produkcją na rynki w innych krajach. Z kolei uwzględnienie w estymacji stałych efektów regionalnych pokazało, że obecność w strefie nie wpływa na zaangażowanie firm w działalność eksportową. Oznacza to, że geografia ma znaczenie – położenie strefy w lepszym lub gorszym otoczeniu biznesowym jest istotne także z punktu widzenia skłonności inwestorów do podjęcia ekspansji na obce rynki. Jak konkludują autorzy, strefy jako takie nie zwiększają prawdopodobieństwa rozpoczęcia eksportu przez przedsiębiorstwo, gdyż inne czynniki odgrywają tu większą rolę niż zachęty inwestycyjne (Nazarczuk, Umiński, 2019, s. 100).

Wykorzystując tę samą próbę 155 firm, Nazarczuk i Umiński (2018) zbadali, jak w porównaniu z grupą kontrolną w okresie 2007–2014 strefy wpływały na: (1) intensywność eksportu, rozumianą jako jego udział w sprzedaży netto, oraz (2) wielkość eksportu. W pierwszym przypadku posłużyli się modelem tobitowym, a w drugim – metodą najmniejszych kwadratów. Przeprowadzone obliczenia pokazały, że przyjęte miary eksportowej orientacji inwestorów w niewielkim stopniu zależą od obecności w strefach. Ważniejsze znaczenie mają tu inne czynniki – wydajność pracy i udział zagranicznego kapitału. Ta druga okoliczność sugeruje, że niejednokrotnie przedsiębiorstwa mogą inwestować w strefach już z zamiarem rozwijania eksportu, np. z racji tego, że będą uczestniczyć w międzynarodowych łańcuchach wartości. Taka ewentualność rodzi problem endogeniczności zmiennych. Aby ograniczyć spowodowane tym zniekształcenie estymacji, autorzy wykorzystali kilka technik ekonometrycznych pozwalających przypisać wyłącznie strefie wyniki firmy w eksporcie. W efekcie tych zabiegów ustalili, że strefy zapewne pozytywnie wpływają na wielkość i intensywność eksportu „swoich” przedsiębiorstw, ale jedynie w pierwszym przypadku udało się tę prawidłowość w pełni potwierdzić. Nie można jednak wykluczyć, że przebadanie większej liczby podmiotów zmieniłoby uzyskane wnioski.

3.7. Podsumowanie

Celem rozdziału było przedstawienie wyników badań empirycznych o efektach, jakie polskiej gospodarce przyniosło utworzenie SSE. Spośród licznych prac wykorzystane zostały te, które opublikowano po 2010 roku i które nie ograniczały się li tylko do ewidencjonowania napływających inwestycji. W przeglądzie uwzględniono zatem badania wykonane metodami statystycznymi i ekonometrycznymi oraz studia przypadków oparte na metodzie kwestionariuszowej. Najliczniej reprezentowane były analizy zmian na rynku pracy, reakcji lokalnych przedsiębiorstw i bilansu finansów publicznych. Najrzadziej, ze względu na brak danych, badaczy zajmowały kwestie środowiska przyrodniczego i sytuacji w eksporcie.

Wyniki badań w ramach danej problematyki nie są bezpośrednio porównywalne i nie pozwalają na jednoznaczną ocenę efektów, głównie wskutek różnic co do założeń, metod badawczych oraz zakresu geograficznego i czasowego analiz.

Jeśli chodzi o rynek pracy, badacze są w zasadzie zgodni, że strefy pozytywnie wpływały na wzrost zatrudnienia i były nieistotne w zakresie zmian poziomu wynagrodzeń, ale mniej jednoznacznie oceniali ich rolę w ograniczaniu bezrobocia. W przypadku aktywizacji biznesu w rejonach goszczących efekty były skromniejsze, zaś ich oceny bardziej podzielone. Oddziaływanie na wzrost inwestycji firm wypadało dużo słabiej niż na tworzenie miejsc pracy, natomiast na powstawanie

nowych przedsiębiorstw było jeszcze bardziej wątpliwe. Z kolei pomoc publiczna w strefach była zdecydowanie opłacalna dla finansów państwa. Ulgi w podatkach i opłatach oraz inne środki wyasygnowane przez władze centralne i samorządowe były mniejsze niż wpływy budżetowe od inwestorów i ich pracowników z tytułu podatków, opłat i składek. Natomiast inwestycje w strefach okazały się raczej nieprzyjazne środowisku przyrodniczemu. Działalność eksportową przedsiębiorstw też trudno zaliczyć do sukcesów polityki strefowej.

Rozdział 4

Polska strefa inwestycji

4.1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych ma obowiązywać do końca 2026 r., jednak tylko dla zezwoleń¹ wydanych przed 30 czerwca 2018 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji. A zatem **decyzje o wsparciu** (w miejsce zezwoleń) są obecnie wydawane przez spółki zarządzające SSE wyłącznie na podstawie nowej ustawy określającej kryteria i formy wspierania inwestycji w Polsce². Taka sytuacja powoduje, że mamy *de facto* do czynienia z dwoma równocześnie funkcjonującymi reżimami prawnymi, określającymi zasady udzielania wsparcia dla przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych i poza nimi (tj. w powiatach przypisanych do spółek zarządzających SSE).

Ustawą z 2018 r. uruchomiono nowy instrument wsparcia dla inwestorów w ramach jednego z filarów rządowego programu Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – Kapitał dla Rozwoju³. Celem przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju⁴ reformy było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski poprzez stworzenie warunków sprzyjających lokowaniu (ambitnych) przedsięwzięć, podnoszących konkurencyjność i innowacyjność gospodarki⁵.

Zdaniem ustawodawcy propozycja wprowadzenia zmian podyktowana była przede wszystkim rozproszonym modelem obsługi inwestorów z brakiem

1 W zakresie zmiany, cofnięcia, unieważnienia lub wygaszenia zezwolenia.

2 Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1162).

3 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

4 Obecnie za funkcjonowanie SSE w Polsce odpowiada Ministerstwo Rozwoju i Technologii (stan na kwiecień 2022 r.).

5 Zdaniem autorów Strategii, gospodarkę Polski charakteryzuje niska stopa inwestycji. Stopa inwestycji w Polsce jest niższa niż średnia dla krajów OECD i najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (w latach 2006–2015: Polska – 20,7%, ESW – 23,8%, w latach 2006–2014 – OECD 21,1%).

wiodącego podmiotu w regionach, skomplikowanymi procedurami w zakresie udzielania wsparcia publicznego oraz przewlekłością postępowania wniosków o wydanie zezwolenia na działalność w specjalnych strefach ekonomicznych.

Postanowiono zatem uruchomić instrument zwolnień podatkowych dostępny dla nowych inwestycji **na obszarze całego kraju**, spełniających określone kryteria ilościowe rozumiane jako nakłady inwestycyjne oraz szereg kryteriów jakościowych. Najważniejsze zmiany regulacyjne objęły:

- 1) kompetencje spółek zarządzających strefami;
- 2) terytorialny zakres wsparcia;
- 3) okres jego udzielania;
- 4) kryteria wsparcia.

4.2. Zasady funkcjonowania

Spółki zarządzające strefami działają obecnie w ramach rejonizacji określonej w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy⁶. Każda z nich ma przypisane **obszary**, tj. grupy powiatów (i miasta na prawach powiatu), w których może prowadzić działalność wspierającą przedsiębiorców⁷. Ich liczba bardzo różni się w zależności od spółki. Na przykład Legnicka SSE zarządza jedynie 9 powiatami, a Kamiennogórska SSE – 11. Na przeciwnym biegunie znajdują się spółki koordynujące inwestycje w co najmniej kilkudziesięciu powiatach, np. Łódzka SSE – 45, Katowicka SSE – 42, Kostrzyńsko-Słubicka SSE – 40.

Spółkom zarządzającym strefami powierzono funkcje **zarządzającego obszarami**. Zmianie uległy ich kompetencje (zob. tab. 4.1). Mają one stać się głównymi regionalnymi ośrodkami obsługi inwestora (choć jest ich jedynie 14), a także koordynatorami udzielania pomocy publicznej w zakresie zwolnień podatkowych oraz dotacji i grantów rządowych. System ten nosi nazwę *polska strefa inwestycji* (PSI) i różni się od specjalnych stref ekonomicznych (tab. 4.2).

W nowej koncepcji zachęty podatkowe stały się dostępne na całym terytorium Polski, ale z zachowaniem zasad dotyczących przeznaczenia gruntów. Tym samym zlikwidowano procedurę włączenia terenów, budynków lub pomieszczeń do SSE.

6 Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym, Dz.U. RP z dnia 4 września 2018 r, poz. 1698.

7 Na potrzeby analizy prezentowanej w niniejszym opracowaniu przyjęto, że powszechnie stosowane nazwy specjalnych stref ekonomicznych w nowym systemie prawnym odpowiadają **obszarom** (tj. grupom powiatów), na których realizowane są zadania wynikające z ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Natomiast spółki zarządzające SSE w programie polska strefa inwestycji określone zostały mianem **zarządzającego obszarem**, tzn. wykonującego zadania określone w tejże ustawie.

Wyznaczono również maksymalny okres korzystania ze zwolnienia podatkowego zgodnie z zasadą – im wyższa intensywność pomocy publicznej, tym dłuższy okres zwolnienia.

Tabela 4.1. Kompetencje spółki zarządzającej SSE i zarządzającego obszarem w ramach PSI

Spółka zarządzająca SSE	Zarządzający obszarem PSI (a)
Wydawanie zezwoleń w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki;	Wydawanie decyzji o wsparciu w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki;
Umożliwianie przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie strefy korzystania ze składników mienia położonych w strefie;	Wspieranie rozwoju nowych inwestycji, biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe regionu określone w dokumentach strategicznych;
Gospodarowanie w sposób ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej oraz innymi składnikami mienia;	Udostępnianie przedsiębiorcom mienia, których zarządzający obszarem jest właścicielem oraz gospodarowanie nim;
Świadczenie przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez inne podmioty;	Świadczenie nieodpłatnych usług informacyjnych na rzecz przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie oraz korzystających ze wsparcia;
Prowadzenie działań promujących podejmowanie działalności gospodarczej w strefie;	Rekomendowanie przedsiębiorcom optymalnej lokalizacji nowych inwestycji;
Podejmowanie działań zmierzających do powstawania klastrów;	Prowadzenie działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje;
Współpraca ze szkołami i uczelniami w zakresie kształcenia oraz potrzeb rynku pracy w strefie;	Udzielanie przedsiębiorcom informacji pozyskanych od powiatowych urzędów pracy oraz partnerów społecznych;
Zarządzający może zbywać przysługujące mu prawo własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy. Zarządzającemu służy prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego położonych na obszarze strefy nieruchomości;	Podejmowanie działań przyczyniających się do polepszenia współpracy między przedsiębiorcami, lokalną społecznością oraz partnerami społecznymi;
	Pomoc przedsiębiorcom w kontaktach z administracją publiczną;
Funkcja kontrolna wobec inwestorów.	Współpraca w zakresie kształcenia i potrzeb rynku pracy ze szkołami i uczelniami;
	Świadczenie odpłatnych usług na rzecz przedsiębiorców, np. doradztwo i szkolenia;
	Odpłatne przygotowanie nieruchomości do sprzedaży oraz przeprowadzenie przetargu na zlecenie JST lub Skarbu Państwa;
	Funkcja kontrolna wobec inwestorów.

(a) Funkcję zarządzającego obszarem powierzono spółce zarządzającej SSE

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o SSE oraz ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Tabela 4.2. Specjalne strefy ekonomiczne a polska strefa inwestycji: podobieństwa i różnice

Kryterium	Specjalne strefy ekonomiczne	Polska strefa inwestycji
Kompetencje podmiotów zarządzających	Tworzenie warunków do inwestowania, m.in. poprzez rozwój infrastruktury oraz udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom w SSE.	Informacja, promocja oraz koordynacja udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom w powiatach podlegających zarządzającemu obszarem.
Terytorialny zakres wsparcia	Wyłącznie grunty publiczne lub w szczególnych sytuacjach grunty prywatne objęte statusem SSE.	Terytorium całego kraju podzielone na 14 obszarów PSI składających się ze wskazanych w rozporządzeniu powiatów.
Kryteria udzielania pomocy publicznej	Kryteria ilościowe: wartość nakładów inwestycyjnych lub liczba miejsc pracy.	Kryteria ilościowe (wartość nakładów inwestycyjnych lub liczba miejsc pracy) oraz jakościowe (np. działalność B+R, inwestycje w energię odnawialną).
Forma wsparcia	Zwolnienie z podatku dochodowego oraz uzbrojone działki inwestycyjne wraz z niezbędną infrastrukturą, usługi informacyjno-promocyjne oraz doradcze.	Zwolnienia z podatku dochodowego, usługi informacyjno-promocyjne oraz doradcze.
Okres wsparcia	Do wyczerpania ulgi podatkowej, maksymalnie do końca 2026 r.	Czas określony, nie krótszy niż 10 i nie dłuższy niż 15 lat.

Źródło: opracowanie własne.

Wartość pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku dochodowego CIT lub PIT ustala się obecnie na podstawie mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027 (stanowiącą % kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną). Maksymalna intensywność pomocy publicznej wynosi 50% w województwach Polski Wschodniej (+ 20 p.p. dla małych przedsiębiorstw)⁸. Kosztami kwalifikowanymi⁹ nowej inwestycji są m.in.: koszt nabycia gruntu, zakupu, rozbudowy

8 Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027, Dz.U. z 2021 r., poz. 2422.

9 **Koszty kwalifikowane**, które stanowią podstawę do obliczenia pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku dochodowego, **nie powinny być utożsamiane z wartością nakładów inwestycyjnych**. Mogą to być koszty związane z realizacją nowej inwestycji i obejmować, m.in. koszt nabycia gruntu, nabycia, rozbudowy lub modernizacji środków trwałych (np. maszyn), zakupu wartości niematerialnych i prawnych, lub dwuletnie koszty pracy poniesione przez przedsiębiorcę na tworzenie określonej liczby nowych miejsc pracy, w związku z realizacją nowej inwestycji. Co do zasady, koszty kwalifikowane są pomniejszone o naliczony podatek od towarów i usług oraz o podatek akcyzowy, jeżeli możliwość ich odliczeń wynika z odrębnych przepisów. Wyłączone są również inne koszty, np. poniesione na zakup samochodów osobowych, środków transportu lotniczego, taboru pływającego oraz inne składniki majątku służące głównie celom osobistym przedsiębiorcy. Decyzja o wsparciu zawiera obligatoryjnie termin zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty nowej inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę również nie mogą być uznane jako koszty kwalifikowane (z wyłączeniem dwuletnich kosztów

lub modernizacji środków trwałych (np. maszyn), oraz wartości niematerialnych i prawnych (programy komputerowe, licencje, certyfikaty itp.). Pomoc obejmuje również dwuletnie koszty pracy nowozatrudnionych pracowników. Decyzje o wsparciu inwestycji wydawane są na czas określony od 10 do 15 lat¹⁰. Okres zwolnienia zależy od intensywności pomocy publicznej dla danego obszaru (im większa intensywność tym dłuższy okres). Dla inwestorów działających na starych zasadach warunki pozostały niezmienione.

Zwolnienia podatkowe są dostępne dla nowych inwestycji, które zgodnie z definicją Komisji Europejskiej¹¹ obejmują m.in. założenie nowego przedsiębiorstwa, zwiększenie zdolności produkcyjnych istniejącego zakładu, dywersyfikację produkcji oraz zasadniczą zmianę procesu produkcyjnego. Na pomoc publiczną w postaci zwolnienia podatkowego w ramach decyzji o wsparciu mogą liczyć przedsiębiorstwa przemysłowe¹² oraz wybrane firmy z sektora nowoczesnych usług (BSS), np. informatyczne, badawczo-rozwojowe, rachunkowości i księgowości, badań i analiz technicznych, centrów telefonicznych, architektonicznych oraz inżynierskich.

Dotychczas o przyznaniu pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych przesądzały wyłącznie kryteria ilościowe. Obecnie inwestor musi wypełnić zarówno kryteria ilościowe, jak i jakościowe.

1. **Kryteria ilościowe** – oznaczają konieczność poniesienia określonych minimalnych nakładów inwestycyjnych, uzależnionych od wielkości przedsiębiorstwa oraz od stopy bezrobocia w powiecie, w którym zlokalizowana zostanie inwestycja. Generalnie obowiązuje zasada, że im wyższa stopa bezrobocia, tym niższy pułap wymaganej wysokości kosztów. Preferencje zostały przyznane również przedsiębiorcom prowadzącym działalność badawczo-rozwojową oraz w sektorze nowoczesnych usług biznesowych (szczegóły tab. 4.3).

pracy, kosztów związanych z najmem lub dzierżawą gruntów, budynków i budowli oraz leasingu finansowego).

- 10 Jeżeli w dniu wydania decyzji o wsparciu powierzchnia terenu, na którym ma być zlokalizowana nowa inwestycja, jest położona co najmniej w 51% w granicach specjalnej strefy ekonomicznej w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, decyzję o wsparciu nowej inwestycji wydaje się na okres 15 lat.
- 11 Art. 2 ust. 49 Rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014 z dnia 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE.
- 12 Wyłączone ze wsparcia są przedsiębiorstwa produkujące, m.in. materiały wybuchowe, alkohol, wyroby tytoniowe, stal, czy też firmy prowadzące działalność w sektorze wytwarzania i dystrybucji energii, handlu hurtowego i detalicznego, obiektów i robót budowlanych, w zakresie usług związanych z zakwaterowaniem i usług gastronomicznych oraz prowadzenia ośrodków gier. Ponadto wykluczone są również firmy z sektora hutnictwa żelaza i stali, sektora węglowego czy sektora transportowego.

Tabela 4.3. Kryteria ilościowe

Stopa bezrobocia w powiecie / przeciętna stopa bezrobocia w Polsce (w %)*	Minimalne koszty kwalifikowane dla przedsiębiorstw (mln PLN):			
	dużych	średnich	małych**	mikro
< 60 średniej krajowej	100	20	5	2
60–100	80	16	4	1,6
100–130	60	12	3	1,2
130–160	40	8	2	0,8
160–200	20	4	1	0,4
200–250	15	3	0,75	0,3
>250***	10	2	0,5	0,2

* Na podstawie obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz na obszarze powiatów.

** oraz dla nowoczesnych usług biznesowych i projektów B+R.

*** oraz w 122 miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, a także w gminach graniczących z takimi miastami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/ Polska_Strefa_Inwestycji (dostęp: 30.05.2022).

2. Kryteria jakościowe, odnoszą się do (szczegóły tab. 4.4):

- rozwoju strukturalnego (kryteria szczegółowe: zatrudnienie kadry ze specjalistycznym wykształceniem; utworzenie wysokopłatnych miejsc pracy; zgodność inwestycji z aktualną polityką rozwoju kraju oraz eksport produktów lub usług);
- rozwoju naukowego (kryteria szczegółowe: współpraca z ośrodkami badawczymi, akademickimi, działalność badawczo-rozwojowa; rozwój klastrów);
- rozwoju zrównoważonego (kryteria szczegółowe: lokalizacja inwestycji na obszarach o wysokiej stopie bezrobocia, w średnich i małych miastach oraz na obszarach wiejskich, wsparcie dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw);
- rozwoju zasobów ludzkich (kryteria szczegółowe: dodatkowe świadczenia dla pracowników, np. współfinansowanie podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia poprzez specjalistyczne kursy, szkolenia i inne programy edukacyjne).

Wszystkie kryteria jakościowe są równoważne (po 1 punkcie). Weryfikowane są na podstawie oświadczeń przedsiębiorcy składanych wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o wsparciu. Warunkiem spełnienia kryteriów jakościowych jest uzyskanie minimalnej liczby punktów w zależności od intensywności pomocy publicznej w określonej lokalizacji¹³.

13 Minimalna wymagana liczba punktów a intensywność pomocy publicznej: 6 pkt – 20/25%; 5 pkt – 30/40%; 4 pkt – 50%. W każdej grupie kryteriów (1. zrównoważony rozwój gospodarczy, 2. zrównoważony rozwój społeczny) należy uzyskać co najmniej 1 pkt.

Tabela 4.4. Kryteria jakościowe

Kryterium	Zrównoważony rozwój gospodarczy Maksymalnie 8 pkt. (po 1 za każde kryterium szczegółowe)
	Projekty produkcyjne i usługowe
Zgodność z polityką rozwojową kraju	Inwestycja w projekty wspierające następujące branże: 1) żywności wysokiej jakości, 2) środków transportu, 3) profesjonalnych urządzeń elektrycznych i elektronicznych, 4) lotniczo-kosmiczną, 5) produktów higienicznych, leków i wyrobów medycznych, 6) maszynową, 7) odzysku materiałowego surowców i nowoczesnych tworzyw, 8) ekobudownictwa, 9) usług specjalistycznych, 10) specjalistycznych usług teleinformatycznych oraz 11) zgodne z inteligentnymi specjalizacjami województwa*, w którym jest planowana inwestycja.
Działalność B+R	Prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej.
Wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich	Aktywizacja zawodowa przez: 1) tworzenie przyzakładowego żłobka lub przedszkola, 2) pokrywanie kosztów związanych z pobytem dziecka w instytucjach opiekuńczo-wychowawczych lub 3) zatrudnianie osób z orzeczeniem o niepełnosprawności.
Tworzenie powiązań regionalnych	Współpraca z dostawcami, kooperantami.
Robotyzacja i automatyzacja procesów	Zakup robota przemysłowego.
Zielona energia	Inwestycja w odnawialne źródła energii.
Wielkość przedsiębiorstwa	Status mikro, małego lub średniego przedsiębiorcy.
Klaster	Przynależność do Krajowego Klastra Kluczowego** (nie dotyczy projektów usługowych).
Kryterium	Zrównoważony rozwój społeczny Maksymalnie 5 pkt. (po 1 za każde kryterium szczegółowe)
	Projekty produkcyjne i usługowe
Niski negatywny wpływ na środowisko	Prowadzenie działalności gospodarczej o niskim negatywnym wpływie na środowisko***.
Lokalizacja inwestycji	Zlokalizowanie inwestycji: 1) w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz w gminach graniczących z takimi miastami, 2) na obszarze powiatów lub miast, w których stopa bezrobocia wynosi co najmniej 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju (z wyłączeniem miast – siedzib wojewody lub sejmiku województwa).
Wspieranie zdobywania wykształcenia	Wspieranie pracowników w zdobywaniu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz współpraca ze szkołami branżowymi, np. szkolenia, praktyki, staże, kursy, tworzenie klas patronackich, doktoraty wdrożeniowe.

Tabela 4.4 (cd.)

Kryterium	Zrównoważony rozwój społeczny Maksymalnie 5 pkt. (po 1 za każde kryterium szczegółowe)	
	Projekty produkcyjne i usługowe	
Opieka nad pracownikiem	Podejmowanie działań w zakresie opieki nad pracownikiem, np. dodatkowe programy opieki zdrowotnej, pakiety sportowo-rekreacyjne, kulturalno-oświatowe, i inne.	
Tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy	Utworzenie wyspecjalizowanych miejsc pracy w celu prowadzenia działalności gospodarczej objętej nową inwestcją i oferowanie stabilnego zatrudnienia, tzn. obejmujące zatrudnienie co najmniej 80% pracowników posiadających wykształcenie wyższe, średnie techniczne lub zawodowe poświadczone dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu, oraz na podstawie umowy o pracę (projekty produkcyjne).	Utworzenie wysokopłatnych miejsc pracy i oferowanie stabilnego zatrudnienia, tzn. utworzenie miejsc pracy związanych z nową inwestcją, w których średnie wynagrodzenie brutto przewyższa przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według aktualnego komunikatu Prezesa GUS oraz oferowanie w nich zatrudnienia dla co najmniej 80% pracowników na podstawie umowy o pracę (projekty usługowe).

* Regionalne inteligentne specjalizacje określają priorytety społeczno-gospodarcze danego regionu oraz obszary skupienia inwestycji. Ich liczba w poszczególnych województwach waha się od 3 (podkarpackie i warmińsko-mazurskie) do 8 (zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie). Są to np. technologie medyczne, lotnictwo i kosmonautyka, energia zrównoważona, biogospodarka, przemysł rolno-spożywczy, drewno i meblarstwo, multimodalny transport i logistyka, żywność wysokiej jakości (więcej na <https://smart.gov.pl/pl/jak-inteligentne-specjalizacje-realizowane-sa-w-regionach>, dostęp: 30.05.2022).

** Krajowy Klaster Kluczowy (KKK) – klaster o istotnym znaczeniu dla gospodarki kraju i wysokiej konkurencyjności międzynarodowej. System wyboru KKK składa się z oceny pięciu obszarów funkcjonowania klastrów: (1) zasoby ludzkie, infrastrukturalne i finansowe, (2) potencjał gospodarczy klastra, (3) tworzenie i transfer wiedzy, (4) działania na rzecz polityk publicznych, (5) orientacja na klienta. Obecnie status KKK posiada 19 podmiotów, np. Klaster Dolina Lotnicza, Mazowiecki Klaster ICT, Polski Klaster Budowlany, MedSilesia, Polski Klaster Technologii Kompozytowych oraz Klaster Fotoniki i Światłowodów (Źródło: *Kierunki rozwoju polityki klastrowej w Polsce po 2020 r.*, Departament Innowacji, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020, oraz <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lista-kkk> stan na: 30.05.2022).

*** Potwierdzone posiadaniem określonych certyfikatów, np. EMAS, ETV lub ISO 1400.

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/ Polska_Strefa_Inwestycji (dostęp: 30.05.2022).

4.3. Decyzje o wsparciu

Jak już wspomniano 30 czerwca 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1162). Na jej podstawie rozpoczęto wydawanie **decyzji o wsparciu** w miejsce dotychczas obowiązujących w SSE zezwoleń. Przedstawione poniżej dane zostały zebrane i udostępnione na potrzeby niniejszego badania przez pracowników Ministerstwa Rozwoju¹⁴. Obejmują one okres od wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji do końca 2019 r. Nie były wcześniej publikowane.

Przez pierwsze półtora roku obowiązywania nowych przepisów pozytywne decyzje o wsparciu przyznano dla 433 inwestycji krajowych i zagranicznych o wartości blisko 21 mld PLN (tabela 4.3). Przedsiębiorcy zadeklarowali utworzenie ponad 8,5 tys. miejsc pracy. Ze względu na nieporównywalny okres, obszar i kryteria wsparcia określone w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych i ustawie o wspieraniu nowych inwestycji, wnioski należy formułować z ostrożnością. Można jednak zweryfikować, czy i w jakim stopniu nowe regulacje okazały się atrakcyjne dla różnych grup inwestorów.

Specjalne strefy ekonomiczne funkcjonują w Polsce już ponad ćwierć wieku¹⁵. Gdyby przyjąć założenie, że rozwijały się równomiernie przez ostatnie 25 lat, to średnioroczne wyniki ich funkcjonowania w zakresie nakładów inwestycyjnych w ujęciu ilościowym i wartościowym są znacznie mniejsze niż w przypadku nowego systemu wsparcia (por. tab. 2.1 i tab. 4.5). Przeciętna liczba zezwoleń udzielanych w ramach ustawy o SSE wyniosła 33% liczby decyzji o wsparciu w ujęciu rocznym. Dla wartości nakładów inwestycyjnych relacja ta wyniosła ok. 38%. Jednak gdy porównamy średnioroczną liczbę utworzonych miejsc pracy, lepszymi wynikami mogą pochwalić się strefy, w których przeciętnie utworzono (i utrzymano) ponad 15,5 tys. miejsc pracy rocznie. Pod rządami nowej ustawy jest to niemal 2/3 mniej. To jednak wartości uzyskane przeciętnie przez ponad 25 lat. Gdy porównamy wyniki funkcjonowania SSE, np. w 2017 r.¹⁶, to okaże się, że są one bardzo zbliżone do wskaźników, które uzyskano w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji w pierwszym okresie jej funkcjonowania.

Udział specjalnych stref ekonomicznych w decyzjach o wsparciu był bardzo zróżnicowany, o czym świadczą wartości współczynników zmienności i pozostałych statystyk (kurtoza, skośność). Największym zróżnicowaniem charakteryzowały się strefy pod względem wartości nakładów inwestycyjnych, zwłaszcza dla podmiotów z kapitałem zagranicznym. Podobną prawidłowość można zaobserwować dla liczby miejsc pracy (tab. 4.5).

14 Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju.

15 10 SSE powstało w 1997 r., po jednej w 1995 r. i 1996 r., Pomorska SSE w 2001 r. w wyniku połączenia SSE „Tczew” i „Żarnowiec”.

16 Ostatni pełni rok kalendarzowy, w którym udzielano wsparcia wyłącznie na podstawie przepisów Ustawy o SSE.

Tabela 4.5. Decyzje o wsparciu (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Lp.	Strefa/Obszar	Symbol	Liczba inwestycji			Deklarowana wartość inwestycji (w mln PLN)				Deklarowane nowe miejsca pracy		
			krajowe	zagraniczne	razem	krajowe	zagraniczne	razem		krajowe	zagraniczne	razem
1.	kamiennogórska	KMG	10	6	16	57 269 110	323 203 853	380 472 963		77	199	276
2.	katowicka	KTW	40	22	62	957 482 920	3 234 333 246	4 191 816 166		455	1641	2096
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	14	17	31	589 391 320	1 385 973 319	1 975 364 639		264	426	690
4.	krakowska	KRW	46	9	55	1 617 423 401	860 030 475	2 477 453 876		353	1155	1508
5.	legnicka	LGA	2	4	6	9 050 000	398 470 040	407 520 040		18	165	183
6.	łódzka	LDZ	30	12	42	1 368 249 385	1 753 832 124	3 122 081 509		290	679	969
7.	mielecka	MLC	32	8	40	1 198 966 757	652 236 902	1 851 203 659		267	466	733
8.	pomorska	PMR	42	7	49	1 239 957 931	410 009 728	1 649 967 659		284	182	466
9.	ślupska	SLP	6	4	10	91 075 722	330 359 973	421 435 695		64	73	137
10.	starachowicka	STW	16	2	18	533 523 000	47 000 000	580 523 000		263	3	266
11.	suwalska	SWK	18	0	18	277 908 606	0	277 908 606		156	0	156
12.	tarnobrzewska	TBS	21	2	23	340 920 100	68 940 330	409 860 430		224	31	255
13.	wąbrzyńska	WBS	10	20	30	398 773 826	2 147 416 913	2 546 190 739		46	509	555
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	32	1	33	576 446 000	19 000 000	595 446 000		267	5	272
Razem			319	114	433	9 256 438 078	11 630 806 903	20 887 244 981		3028	5534	8562
Średnia			22,79	8,77	30,93	661,17	830,77	1491,95		216,29	425,69	611,57
Mediana			19,5	7	30,5	554,98	404,24	1122,71		263,5	199	371
Odchylenie standardowe			13,67	6,73	16,39	506,27	930,42	1202,78		122,44	472,00	552,34
Kurtosis			-1,24	-0,47	-0,79	-1,04	1,65	-0,23		-0,56	2,19	2,62
Skośność			0,24	0,86	0,35	0,50	1,46	0,83		-0,08	1,58	1,71
Obszar zmienności			44	21	56	1608,37	3234,33	3913,91		437	1638	1959
Minimum			2	1	6	9,05	0,00	277,91		18	3	137
Maksimum			46	22	62	1617,42	3234,33	4191,82		455	1641	2096
Współczynnik zmienności			60%	77%	53%	77%	112%	81%		57%	111%	90%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.).

Biorąc pod uwagę deklarowaną wartość nakładów inwestycyjnych, największym zainteresowaniem przedsiębiorców cieszyły się cztery strefy: katowicka, łódzka, wałbrzyska i krakowska. Przypadło na nie blisko 60% nakładów oraz 44% liczby inwestycji objętych decyzjami o wsparciu (tab. 4.6). Zadeklarowano utworzenie w nich niemal 60% nowych miejsc pracy. Pod rządami ustawy o SSE strefy te także należały do wiodących (por. tab. 2.1), chociaż liderem była wówczas Wałbrzyska SSE. Wsparcie w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji najczęściej przyznawano w Katowickiej SSE (ponad 14% projektów). Inwestorzy zadeklarowali tam 1/5 nakładów inwestycyjnych i 1/4 miejsc pracy, co czyni strefę katowicką niewątpliwie najsukcesowniejszą wśród spółek zarządzających nowymi instrumentami wsparcia.

Tabela 4.6. Udział SSE w nakładach inwestycyjnych, liczbie inwestycji i miejscach pracy na podstawie decyzji o wsparciu ogółem (dla inwestorów krajowych i zagranicznych)

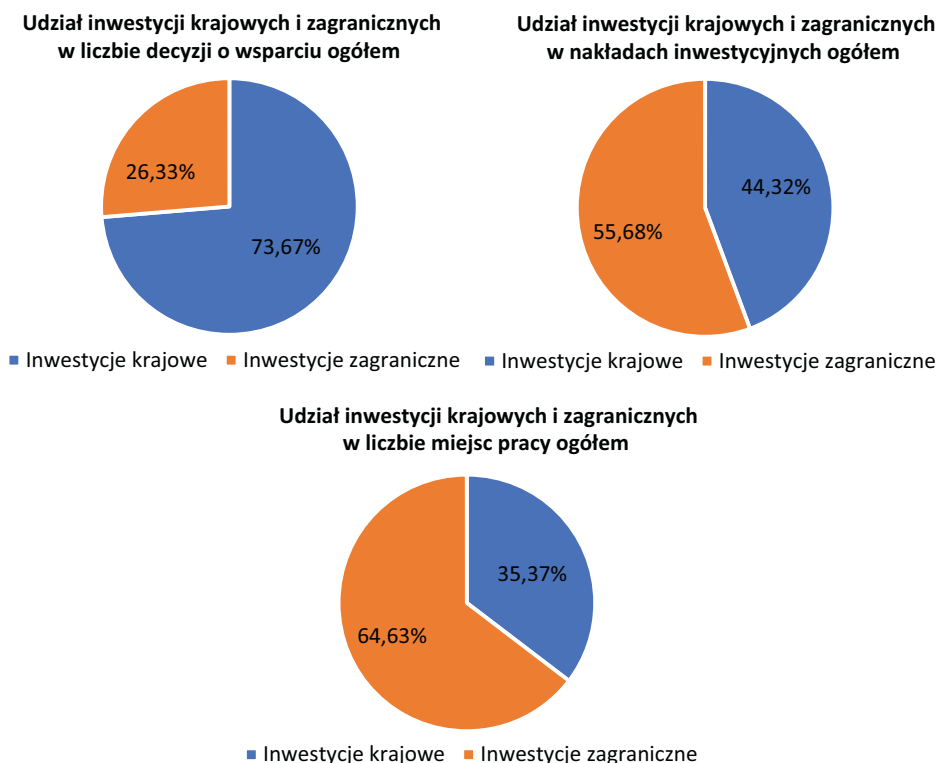
Lp.	Strefa/Obszar	Symbol	Udział w liczbie inwestycji (%)	Udział w deklarowanych nakładach inwestycyjnych ogółem (%)	Udział w deklarowanej liczbie nowych miejsc pracy (%)
1.	kamiennogórska	KMG	3,70	1,82	3,22
2.	katowicka	KTW	14,32	20,07	24,48
3.	kostrzyńsko-słubicka	KTS	7,16	9,46	8,06
4.	krakowska	KRW	12,70	11,86	17,61
5.	legnicka	LGA	1,39	1,95	2,14
6.	łódzka	LDZ	9,70	14,95	11,32
7.	mielecka	MLC	9,24	8,86	8,56
8.	pomorska	PMR	11,32	7,90	5,44
9.	słupska	SLP	2,31	2,02	1,60
10.	starachowicka	STW	4,16	2,78	3,11
11.	suwalska	SWK	4,16	1,33	1,82
12.	tarnobrzewska	TBS	5,31	1,96	2,98
13.	wałbrzyska	WBS	6,93	12,19	6,48
14.	warmińsko-mazurska	WMZ	7,62	2,85	3,18
Razem			100,00	100,00	100,00

Źródło: jak do tab. 4.5.

4.4. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie

Porównanie pierwszych efektów funkcjonowania ustawy o wspieraniu nowych inwestycji z ponad dwudziestopięcioletnim okresem funkcjonowania SSE wskazuje na istotną zmianę struktury napływu inwestycji ze względu na źródło pochodzenia kapitału.

Udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich w całkowitych nakładach inwestycyjnych w specjalnych strefach ekonomicznych na koniec 2019 r. wyniósł ponad 76% (por. tab. 2.6). W nowym reżimie prawnym ich udział znacząco zmniejszył się (do ok. 56%). Tym samym oznacza to, że udział inwestycji krajowych w nakładach inwestycyjnych ogółem wśród przedsiębiorstw strefowych wzrósł o blisko 20 p.p. (rys. 4.1).



Rysunek 4.1. Udział inwestycji krajowych i zagranicznych w decyzjach o wsparciu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych na potrzeby badania przez Wydział Specjalnych Stref Ekonomicznych, Departament Rozwoju Inwestycji, Ministerstwo Rozwoju (stan na 31 grudnia 2019 r.).

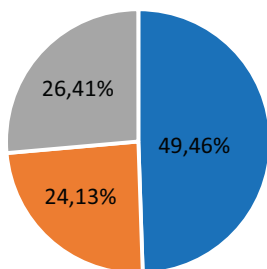
Udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich w całkowitej liczbie zezwoleń w SSE był niemal równy liczbie zezwoleń udzielonych rodzimym podmiotom (50,82% inwestorzy zagraniczni, 49,18% inwestorzy krajowi). W przypadku ustawy o wspieraniu nowych inwestycji dominowały podmioty krajowe, na które przypadło blisko 3/4 decyzji o wsparciu. Biorąc pod uwagę dane o nakładach inwestycyjnych, oznacza to, że przeciętna inwestycja zagraniczna cechowała się znacznie większą wartością niż projekty polskich przedsiębiorców.

Nieco mniejsze różnice można zaobserwować, porównując utworzone (w specjalnych strefach ekonomicznych) i deklarowane (ustawa o wspieraniu nowych inwestycji) miejsca pracy. W przypadku ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych zdecydowanie dominowały firmy zagraniczne, które utworzyły 72% liczby miejsc pracy ogółem. W nowym systemie wsparcia ich przewaga nad podmiotami krajowymi zmniejszyła się. Polscy przedsiębiorcy zadeklarowali utworzenie ponad 35% liczby miejsc pracy, co potencjalnie oznacza wzrost ich udziału w odniesieniu do podmiotów zagranicznych o 7 p.p.

Podsumowując, pierwsze wyniki funkcjonowania ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wskazują, że jest ona zdecydowanie bardziej atrakcyjna dla inwestorów krajowych niż warunki, które oferowano im w ramach ustawy o SSE. Relatywny udział przedsiębiorstw polskich wzrósł we wszystkich trzech analizowanych kategoriach, najwięcej jeżeli porównamy liczbę decyzji o wsparciu (+ 25 p.p.) oraz wartość nakładów inwestycyjnych (+ 20 p.p.).

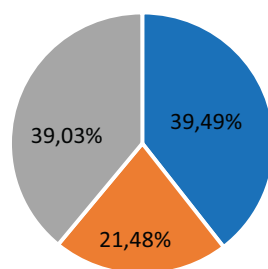
Nowe zasady wspierania inwestorów miały również wpływ na strukturę wielkości przedsiębiorstw objętych pomocą. Niemal połowę firm funkcjonujących na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych stanowiły podmioty duże. Udział średnich oraz małych był podobny i wyniósł ok. 1/4 liczby przedsiębiorstw ogółem (rys. 4.2). Największy wpływ na taką strukturę mieli inwestorzy zagraniczni, wśród których niemal 76% stanowiły przedsiębiorstwa duże.

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych



■ duży ■ średni ■ mały

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji



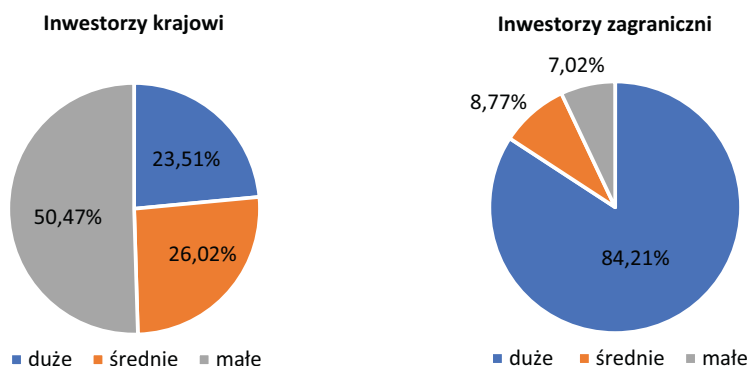
■ duży ■ średni ■ mały

Rysunek 4.2. Udział przedsiębiorstw małych, średnich i dużych w ogólnej liczbie podmiotów objętych wsparciem w ramach ustawy o SSE i ustawy o wspieraniu nowych inwestycji

Źródło: jak do rys. 4.1.

W ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji nadal duży inwestorzy mieli największy udział w liczbie przedsiębiorstw ogółem (rys. 4.2). To przede wszystkim efekt niekwestionowanej dominacji dużych przedsiębiorstw wśród podmiotów zagranicznych, które uzyskały pozytywną decyzję o wsparciu (84,21%, rys. 4.3). Jednak udział ten był o 10 p.p. mniejszy niż w przypadku regulacji strefowych (39,49%) i jednocześnie niemal równy udziałowi małych przedsiębiorstw

w liczbie ważnych decyzji o wsparciu ogółem (39,03%). Sytuacja ta wynikała przede wszystkim z ponad pięćdziesięcioprocentowego udziału małych inwestorów wśród podmiotów krajowych objętych nowymi instrumentami pomocy (rys. 4.3) przy bardzo wysokim udziale firm polskich w decyzjach o wsparciu ogółem (73,67%, rys. 4.1).



Rysunek 4.3. Udział inwestorów krajowych i zagranicznych w decyzjach o wsparciu ze względu na wielkość przedsiębiorstwa

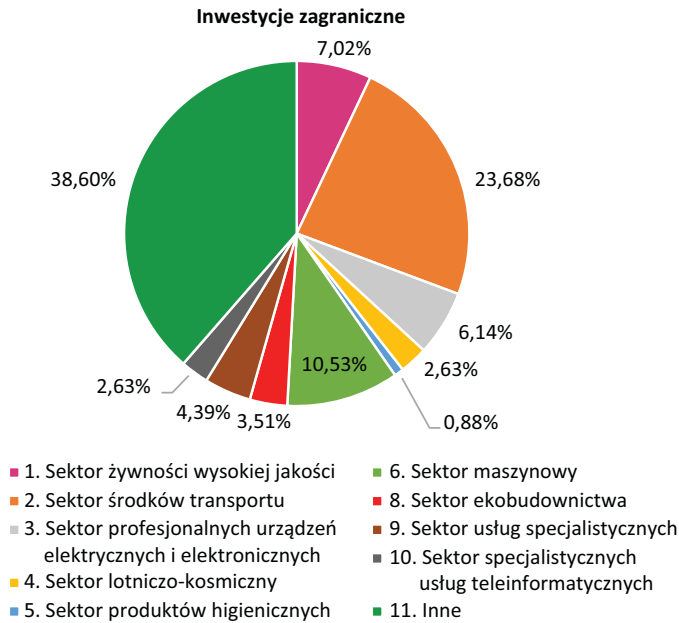
Źródło: jak do rys. 4.1.

Przedsięwzięcia krajowe i zagraniczne objęte wsparciem w ramach polskiej strefy inwestycji różniły się znacząco również ze względu na strukturę branżową (rys. 4.4, 4.5). W przypadku podmiotów zagranicznych najwięcej inwestycji zrealizowano w sektorze środków transportu (23,68%) oraz w sektorze maszynowym (10,53%)¹⁷. Inwestycje zagraniczne były bardziej skoncentrowane niż projekty firm krajowych. Blisko połowa z nich przypadła jedynie na cztery branże. Oprócz wymienionych wcześniej, były to: sektor żywności wysokiej jakości (7,02%) oraz sektor profesjonalnych urządzeń elektrycznych i elektronicznych (6,14%).

Projekty przedsiębiorstw krajowych objętych wsparciem polskiej strefy inwestycji były bardziej rozdrobnione branżowo niż inwestycje zagraniczne. Największą liczbę inwestycji zrealizowali producenci żywności wysokiej jakości (12,54%)¹⁸. Stosunkowo duży udział odnotowali również przedstawiciele sektora maszynowego (7,84%), sektora profesjonalnych urządzeń elektrycznych i elektronicznych (5,64%) oraz producenci środków transportu (5,64%). Udział tych czterech wiodących sektorów stanowił nieco mniej niż 1/3 wszystkich inwestycji krajowych. Pozostałe branże nie przekroczyły pięcioprocentowego progu.

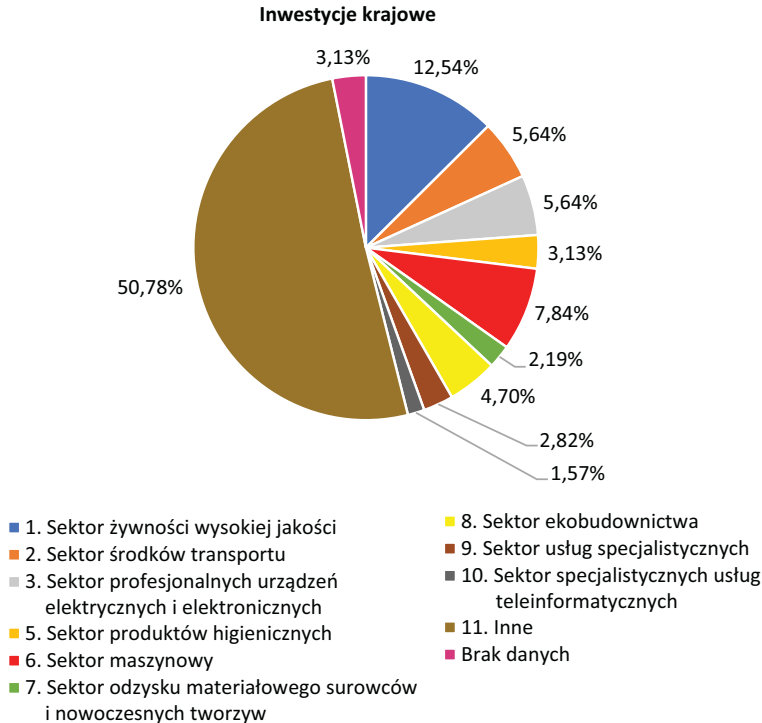
¹⁷ Sektory zgodne z klasyfikacją kryteriów jakościowych określonych w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. 2020, poz. 1752, z późn. zm.).

¹⁸ Nazwa ta może być niestety myląca. *De facto* zalicza się tutaj wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność w ramach PKD C.10 – Produkcja artykułów spożywczych bez wskazania na dodatkowe kryteria żywności „wysokiej jakości”.



Rysunek 4.4. Struktura branżowa inwestycji zagranicznych w decyzjach o wsparciu

Źródło: jak do rys. 4.1.



Rysunek 4.5. Struktura branżowa inwestycji krajowych w decyzjach o wsparciu

Źródło: jak do rys. 4.1.

4.5. Decyzje o wsparciu w województwach

W analizowanym okresie decyzje o wsparciu przyznano inwestorom we wszystkich województwach. W piętnastu regionach ich beneficjentami byli zarówno przedsiębiorcy krajowi, jak i zagraniczni. Wyjątkiem było województwo podlaskie, w którym decyzje objęły wyłącznie polskie firmy. Na Mazowszu i w województwie warmińsko-mazurskim wsparcia udzielono tylko jednej firmie z kapitałem zagranicznym, a w świętokrzyskim dwóm. W tym samym czasie na Śląsku było ich dziewiętnaście, a na Dolnym Śląsku osiemnaście.

Biorąc pod uwagę nakłady inwestycyjne, przewodziło województwo śląskie, w którym przedsiębiorcy zadeklarowali realizację projektów o wartości przekraczającej 3,31 mld PLN. W czołówce znalazły się jeszcze cztery regiony południowej i centralnej Polski, tj. Małopolska (2,48 mld PLN), województwo opolskie (1,89 mld PLN), dolnośląskie (1,88 mld PLN) oraz łódzkie (1,84 mld PLN). Łączny udział tych pięciu regionów w deklarowanej wartości nakładów inwestycyjnych ogółem wyniósł niemal 55%. W czterech województwach (poza Małopolską) większe nakłady zadeklarowali inwestorzy zagraniczni. Na Dolnym Śląsku relacja ta przekroczyła piętnastokrotność wartości inwestycji krajowych.

Na przeciwległym biegunie znalazły się województwa położone we wschodniej i północno-wschodniej części kraju (warmińsko-mazurskie 0,57 mld PLN, świętokrzyskie 0,24 mld PLN, podlaskie 0,18 mld PLN, pomorskie 0,62 mld PLN i mazowieckie 0,81 mld PLN), w których wartość inwestycji nie przekroczyła 1 mld PLN. Łączny udział tych 5 województw w nakładach ogółem wyniósł jedynie 11,6%. Jednocześnie we wszystkich w ujęciu wartościowym (deklarowane nakłady inwestycyjne) i ilościowym (liczba inwestycji) zdecydowanie dominowały przedsiębiorstwa krajowe.

Przez pierwsze półtora roku obowiązywania nowych przepisów inwestorzy zadeklarowali utworzenie ponad 8,5 tys. miejsc pracy. Blisko 2/3 mieli utworzyć przedsiębiorcy z kapitałem zagranicznym. Oznacza to, że jedna inwestycja zagraniczna miała przeciętnie generować ok. 49 miejsc pracy, podczas gdy krajowa jedynie 9. Jednocześnie przeciętna wartość nakładów inwestycyjnych dla projektu zagranicznego wyniosła ok. 102 mln PLN. Dla projektu krajowego była trzy i pół razy mniejsza i wyniosła ok. 29 mln PLN. Wszystkie kategorie zmiennych charakteryzowały się stosunkowo wysokimi wartościami wskaźników zmienności, zwłaszcza dla inwestycji zagranicznych (odpowiednio 76%, 93% i 109% dla liczby inwestycji, ich wartości i miejsc pracy) (tab. 4.7).

Tabela 4.7. Decyzje o wsparciu w ujęciu regionalnym (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Lp.	Województwa	Liczba inwestycji			Deklarowana wartość inwestycji (w PLN)				Deklarowane nowe miejsca pracy		
		krajowe	zagraniczne	razem	krajowe	zagraniczne	razem		krajowe	zagraniczne	razem
1.	dolnośląskie	14	18	32	115 021 946	1 761 278 753	1 876 300 699		106	560	666
2.	kujawsko-pomorskie	25	5	30	864 815 598	246 280 401	1 111 095 999		167	116	283
3.	lubelskie	18	5	23	598 977 122	421 977 232	1 020 954 354		184	426	610
4.	lubuskie	3	8	11	251 880 010	579 167 225	831 047 235		156	145	301
5.	łódzkie	18	10	28	806 755 385	1 033 480 324	1 840 235 709		144	238	382
6.	małopolskie	46	9	55	1 617 423 401	860 030 475	2 477 453 876		353	1 155	1 508
7.	mazowieckie	21	1	22	426 555 600	383 600 000	810 155 600		301	240	541
8.	opolskie	7	11	18	236 300 000	1 659 551 696	1 895 851 696		28	664	692
9.	podkarpackie	32	5	37	1 092 979 135	299 200 000	1 392 179 135		222	71	293
10.	podlaskie	13	0	13	175 098 606	0	175 098 606		108	0	108
11.	pomorskie	22	3	25	438 935 768	174 858 327	613 794 094		179	96	275
12.	śląskie	36	19	55	934 377 920	2 375 318 600	3 309 696 520		437	1 265	1 702
13.	świętokrzyskie	9	2	11	192 828 000	47 000 000	239 828 000		180	3	183
14.	warmińsko-mazurskie	34	1	35	547 846 000	19 000 000	566 846 000		267	5	272
15.	wielkopolskie	13	9	22	747 033 300	938 854 781	1 685 888 081		152	247	399
16.	zachodniopomorskie	8	8	16	209 610 287	831 209 089	1 040 819 377		44	303	347
Razem		319	114	433	9 256 438 078	11 630 806 903	20 887 244 981		3 028	5 534	8 562
Srednia		20	7	27	578 527 379,9	726 925 431,4	1 305 452 811		189	346	535
Mediana		18	6,5	24	493 390 884	500 572 228,5	1 075 957 688		173	239	364,5
Odchylenie standardowe		11,64	5,44	13,10	400 254 069,9	673 966 021,9	813 924 756,1		104,19	376,83	436,83
Kurtozą		-0,18	0,35	0,53	1,07	0,64	0,67		0,68	1,55	3,08
Skośność		0,68	0,86	0,98	1,07	1,12	0,85		0,79	1,51	1,91
Obszar zmienności		43	19	44	1 502 401 455	2 375 318 600	3 134 597 914		409	1 265	1 594
Minimum		3	0	11	115 021 946	0	175 098 606		28	0	108
Maksimum		46	19	55	1 617 423 401	2 375 318 600	3 309 696 520		437	1 265	1 702
Współczynnik zmienności		58%	76%	48%	69%	93%	62%		55%	109%	82%

Źródło: jak do tab. 4.5.

Do interesujących wniosków prowadzi ranking województw utworzony ze względu na wartość inwestycji w SSE oraz pod rządami ustawy z 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (tab. 4.8). W obu przypadkach najatrakcyjniejsze dla inwestorów okazały się regiony położone w południowej, centralnej i zachodniej Polsce. Były to przede wszystkim województwa, w których prym wśród inwestorów strefowych wiodły przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym (m.in. dolnośląskie, śląskie, łódzkie). Wyjątkiem okazały się dwa regiony, tj. Małopolska i Podkarpacie, które stosunkowo wysokie miejsca w rankingach zawdzięczają głównie firmom krajowym. Oba zestawienia zamykają województwa zlokalizowane we wschodniej, północno-wschodniej i północnej części kraju. W większości są to regiony należące do najbiedniejszych w Polsce, tj. lubelskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i świętokrzyskie (odpowiednio 50%, 50%, 52%, 52% PKB/mieszkańca, PPS, EU27=100, 2019, EUROSTAT).

Tabela 4.8. Ranking województw ze względu na wartość inwestycji ogółem w SSE i PSI

Lp.	Województwo	Udział województw w nakładach inwestycyjnych ogółem w SSE	Lp.	Województwo	Udział województw w nakładach inwestycyjnych ogółem w PSI
1.	dolnośląskie	23,02	1.	śląskie	15,85
2.	śląskie	15,10	2.	małopolskie	11,86
3.	łódzkie	11,11	3.	opolskie	9,08
4.	podkarpackie	8,70	4.	dolnośląskie	8,98
5.	wielkopolskie	6,82	5.	łódzkie	8,81
6.	opolskie	4,63	6.	wielkopolskie	8,07
7.	kujawsko-pomorskie	4,46	7.	podkarpackie	6,67
8.	zachodniopomorskie	4,41	8.	kujawsko-pomorskie	5,32
9.	lubuskie	3,92	9.	zachodniopomorskie	4,98
10.	małopolskie	3,66	10.	lubelskie	4,89
11.	warmińsko-mazurskie	3,53	11.	lubuskie	3,98
12.	mazowieckie	3,25	12.	mazowieckie	3,88
13.	pomorskie	2,72	13.	pomorskie	2,94
14.	lubelskie	2,08	14.	warmińsko-mazurskie	2,71
15.	podlaskie	1,61	15.	świętokrzyskie	1,15
16.	świętokrzyskie	0,98	16.	podlaskie	0,84

Źródło: jak do tab. 4.5.

4.6. Program wspierania inwestycji

Uzupełnieniem pomocy udzielanej przedsiębiorcom w specjalnych strefach ekonomicznych, a obecnie również w ramach polskiej strefy inwestycji, jest *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* (na lata 2011–2030)¹⁹. Polega on na przyznawaniu dotacji budżetowych dla największych (kłuczowych) inwestycji²⁰.

Program wdrażany jest obecnie w ramach *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (SOR). Głównym celem SOR jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Założeniem strategii jest, by wzrost dochodów mieszkańców oraz wzrost PKB wynikał bezpośrednio ze wzrostu produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw. To z kolei wymaga większego niż obecnie poziomu inwestycji w polskiej gospodarce.

Celem głównym programu²¹ – zgodnie z filarem „Kapitał dla rozwoju” SOR – jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki przez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy z sektora MŚP i dużych przedsiębiorstw. Cel ten realizowany jest przez udzielanie wsparcia inwestycjom strategicznym, innowacyjnym, centrom usług biznesowych oraz centrom usług badawczo-rozwojowych. Ma to zapewnić możliwość dofinansowania zarówno dużych inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki, jak i średniej wielkości projektów innowacyjnych. Realizacji celu głównego służy pięć celów szczegółowych:

- 1) zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie;
- 2) tworzenie dobrze płatnych miejsc pracy;

19 Granty rządowe przyznawane są obecnie na podstawie programu przyjętego przez Radę Ministrów 5 lipca 2011 r. (znowelizowanego 1 października 2019 r.).

20 Program podlegał wielokrotnie modyfikacjom. W większości ułatwiały one beneficjentom dostęp do wsparcia. W 2012 r. wprowadzono automatyczne kryteria łączenia różnych form pomocy regionalnej. W 2013 r. umożliwiono udzielanie pomocy przedsiębiorcom realizującym inwestycje produkcyjne w powiatach o stopie bezrobocia poniżej 75% średniej krajowej oraz obniżono próg minimalnych kosztów inwestycji dla sektora badawczo-rozwojowego z 3 mln PLN do 1,5 mln PLN. W 2014 r. dodano do listy sektorów priorytetowych sektor rolno-spożywczy i biotechnologii zielonej oraz obniżono z 1,5 mln PLN do 1 mln PLN minimalny poziom kosztów inwestycji, wymagany dla projektów badawczo-rozwojowych ubiegających się o wsparcie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy. W związku z pandemią COVID-19 w 2021 r. złagodzone kryteria dostępu do programu, m.in. w zakresie minimalnych kosztów inwestycji. Obniżono progi kryteriów ilościowych oceny projektów inwestycyjnych oraz zmodyfikowano kryteria jakościowe oceny inwestycji. Przepisy te obowiązywały do 31 grudnia 2021 r. (Uchwała nr 40/2021 Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r.; Załącznik do uchwały nr 40/2021 Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r.).

21 Opracowano na podstawie: *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030* – Uchwała Rady Ministrów nr 116/2019 z 1.10.2019 r.

- 3) pomnażanie polskiego kapitału przez inwestycje;
- 4) pobudzanie innowacyjności w polskich MŚP;
- 5) wyrównywanie międzyregionalnej luki rozwojowej.

W ramach programu wsparcie inwestycji jest udzielane na współfinansowanie kosztów:

- 1) inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne;
- 2) tworzenia nowych miejsc pracy.

Wsparcie uzyskać mogą wyłącznie przedsiębiorcy planujący jedną z pięciu kategorii inwestycji:

1. **Strategiczne** – jest to inwestycja produkcyjna o kosztach wynoszących nie mniej niż 160 mln PLN oraz o co najmniej stu nowych miejscach pracy.
2. **Innowacyjne** – jest to inwestycja produkcyjna o kosztach wynoszących co najmniej 7 mln PLN oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 20, której rezultatem jest innowacja produktowa lub procesowa stanowiąca nowość co najmniej w skali kraju. Nowość ta definiowana jest jako:
 - a) nowy lub udoskonalony produkt, który w istotnym stopniu różni się od produktów wytwarzanych dotychczas na terenie Polski i który zostanie udostępniony przez przedsiębiorcę potencjalnym użytkownikom w wyniku realizacji inwestycji (innowacja produktowa),
 - b) nowy lub udoskonalony proces, który w istotnym stopniu różni się od procesów stosowanych dotychczas w produkcji na terenie Polski i który zostanie zastosowany przez przedsiębiorcę w wyniku realizacji inwestycji (innowacja procesowa)²².
3. **Centrum zaawansowanych usług biznesowych** – jest to inwestycja w sektorze nowoczesnych usług biznesowych, w ramach której realizowane są co najmniej średniozaawansowane procesy określone w Programie²³, o kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 1,5 mln PLN oraz o liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 250.
4. **Centrum doskonałości procesów biznesowych** – jest to inwestycja w sektorze nowoczesnych usług biznesowych, w ramach której realizowane są wyłącznie zaawansowane lub wysokozaawansowane procesy określone w Programie, o kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 1,5 mln PLN oraz o liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 150.
5. **Centrum usług badawczo-rozwojowych** – inwestycja w sektorze nowoczesnych usług biznesowych o kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 1 mln PLN oraz liczbie nowych miejsc pracy (dla osób z wyższym

22 Spelnienie kryteriów innowacji produktowej lub procesowej stanowiącej nowość co najmniej w skali kraju potwierdza minister właściwy do spraw gospodarki.

23 **Procesy średniozaawansowane**, np. zarządzanie zobowiązaniami, należnościami, danymi, usługi HR, obsługa klienta zewnętrznego, zarządzanie działem zakupów; **procesy zaawansowane**, np. controlling, zarządzanie aplikacjami i infrastrukturą IT, specyficzne procesy bankowe i inwestycyjne, procesy ubezpieczeniowe i rynku kapitałowego, zarządzanie wiedzą, wyspecjalizowane usługi prawne, marketingowe, medyczne i audytu; **procesy wysokozaawansowane**, np. usługi badawczo-rozwojowe, prowadzenie badań naukowych.

wykształceniem) wynoszącej co najmniej 10, w ramach której realizowane są wyłącznie procesy polegające na świadczeniu usług badawczo-rozwojowych.

Poza wymogiem spełnienia powyższych kryteriów ilościowych, konieczne jest również wypełnienie kryteriów oceny jakościowej projektu, m.in. w zakresie: odpowiedzialności społecznej, zasobów ludzkich, rozwoju zrównoważonego terytorialnie i rozwoju strukturalnego.

Ponadto, zgodnie z zasadami programu, każdy jego beneficjent zobowiązany jest do poniesienia kosztów współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki lub ze szkołami ponadpodstawowymi w wysokości co najmniej 15% wartości przyznanej dotacji. Współpraca ta może polegać na:

- 1) zleceniu wykonania badań naukowych lub prac rozwojowych;
- 2) zleceniu realizacji programów studiów;
- 3) udziale w programie „Doktorat wdrożeniowy” oraz w innych programach lub przedsięwzięciach związanych z realizacją szkół doktorskich;
- 4) finansowaniu, poprzez stypendia lub finansowanie zatrudnienia, udziału studentów w procesie kształcenia na profilu praktycznym.

Operatorem programu i organem udzielającym pomocy publicznej jest minister właściwy ds. gospodarki. Program jest w całości finansowany ze środków budżetu państwa. W okresie od października 2019 r., tj. od wejścia w życie znowelizowanej wersji programu, do marca 2022 r. podpisano 63 umowy o wsparciu. Wynik ten można uznać za stosunkowo dobry, zwłaszcza gdy porównamy go do pierwszego okresu obowiązywania programu. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli (2017) w latach 2011–2016 zawarto jedynie 61 umów, głównie z przedsiębiorcami z zagranicy (54). Największą grupę stanowili inwestorzy amerykańscy (25). Pomimo przyjęcia nowych celów szczegółowych, które wyraźnie ukierunkowane są na wspieranie firm krajowych, w latach 2019–2022 beneficjentami byli niemal wyłącznie inwestorzy zagraniczni, np.²⁴:

- 1) Johnson Matthey Batteries Poland Sp. z o.o., utworzenie zakładu produkcyjnego materiałów do baterii do samochodów elektrycznych;
- 2) Toyota Motor Manufacturing Poland Sp. z o.o., uruchomienie produkcji nowej generacji silników benzynowych TNGA 1.5, w tym do samochodów o napędzie hybrydowym;
- 3) BMC Poland Sp. z o.o., realizacja inwestycji polegającej na utworzeniu zakładu produkcji części metalowych dla przemysłu motoryzacyjnego;
- 4) J.P. Morgan Poland Services Sp. z o.o., utworzenie Centrum Usług Biznesowych w Warszawie;
- 5) XEOS Sp. z o.o., utworzenie centrum serwisowania silników samolotowych;
- 6) ATOS Global Delivery Center Polska, rozszerzenie działalności globalnego centrum IT;
- 7) Franklin Templeton Investments Poland, rozszerzenie działalności Centrum Kompetencyjnego w Poznaniu.

24 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/informacje-o-udzielonej-pomocy-publicznej> (dostęp: 30.04.2022).

Jak wynika z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Rząd planuje nowelizację uchwały w sprawie programu, zakładającą utrzymanie obniżonych ilościowych kryteriów oceny projektów inwestycyjnych dla MŚP oraz przedsiębiorców tzw. rozwijających się, zmodyfikowanie kryteriów jakościowych oceny inwestycji oraz uproszczenie procedury aplikacyjnej. Proponuje się m.in. wprowadzenie kryteriów premiujących przedsiębiorców zatrudniających pracowników z orzeczeniem o niepełnosprawności, wykorzystywanie robotów przemysłowych, wdrożenie zrobotyzowanej automatyzacji procesów i inne rozwiązania z zakresu sztucznej inteligencji, oraz tworzenie instalacji OZE w przedsiębiorstwach (numer projektu ID275)²⁵.

4.7. Podsumowanie

Głównym celem rozdziału była ocena pierwszych wyników realizacji programu *polska strefa inwestycji*. Ich analizę poprzedziliśmy przeglądem nowych regulacji, zasad i kryteriów wsparcia. Główne zmiany polegały na zniesieniu delimitacji obowiązującej w SSE oraz wzmocnieniu roli kryteriów jakościowych w przyznawaniu wsparcia. Zmienił się również zakres kompetencji spółek zarządzających, których podstawowym zadaniem jest obecnie koordynacja udzielania pomocy publicznej inwestorom na poziomie regionalnym.

Wynik funkcjonowania programu PSI w okresie objętym analizą (2018–2019) można uznać za dobry. Decyzje o wsparciu wydano dla 433 inwestycji krajowych i zagranicznych o wartości blisko 21 mld PLN, co świadczy o stosunkowo dużym zainteresowaniu firm taką formą pomocy. Nowe regulacje zmieniły strukturę inwestycji. Pierwsze wyniki funkcjonowania ustawy o wspieraniu nowych inwestycji wskazują, że jest ona zdecydowanie bardziej atrakcyjna dla inwestorów krajowych niż warunki, które oferowano im w SSE. Nowe zasady wspierania inwestorów miały również wpływ na strukturę wielkości beneficjentów na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw. Nowe regulacje w mniejszym stopniu wpłynęły na atrakcyjność inwestycyjną regionów. Podobnie jak w SSE, najwięcej inwestycji przyciągnęły województwa położone w południowej, centralnej i zachodniej Polsce.

25 <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-zmieniajacej-uchwale-w-sprawie-przyjecia-programu-rozwoju-pod-nazwa-program-wspierania-inwestycji-o-istotnym-znaczeniu-dla-gospodarki-polskiej-na-lata-2011-2032> (dostęp: 30.05.2022).

Zakończenie

Niniejsza monografia miała dwa cele naukowe. Po pierwsze, podsumowanie wyników 25 lat funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Po drugie, dokonanie wstępnej porównawczej oceny działalności zastępującego je od 2018 r. nowego programu *polska strefa inwestycji* (PSI).

Istotnym wkładem do badań na temat SSE w Polsce była analiza i interpretacja bardzo obszernego materiału empirycznego. Natomiast o wiele krótsze doświadczenia PSI nie były jeszcze prezentowane i oceniane w publikacjach naukowych. Wiele uwagi poświęciliśmy zagranicznym inwestycjom bezpośrednim (ZIB) ze względu na ich kluczowe znaczenie dla efektów, które przypisuje się SSE. Staraliśmy się też pokazać zasoby inwestycji i pracy w czternastu SSE i w czternastu obszarach PSI w ujęciu regionalnym, tj. przyporządkować obie kategorie do szesnastu województw. Zasoby te mogą być bowiem traktowane jako źródło spójności ekonomicznej budowanej między lepiej i gorzej rozwiniętymi obszarami Polski.

Dokonany przez nas przegląd literatury oraz wyniki badania statystycznego skłaniają do sformułowania następujących wniosków:

1. SSE stały się w ostatnich kilkunastu latach niezwykle popularnym instrumentem polityki inwestycyjnej. Najczęściej wykorzystywane są w państwach rozwijających się, głównie w Chinach. Światowy kryzys i wynikające z niego ograniczenie międzynarodowej wymiany gospodarczej tylko nieznacznie spowolniło tempo tworzenia nowych stref. Ten polityczny trend nie idzie w parze z wynikami badań empirycznych nad zmianami, jakie przynoszą strefy. W szczególności całociowe efekty w zakresie modernizacji krajowych gospodarek są mocno zróżnicowane. Stosunkowo niewiele państw odniosło tu sukces. Polska zaliczana jest do tej wąskiej grupy (World Investment Report, 2019), stąd decyzja o wygaszeniu SSE na rzecz PSI zasługuje na uwagę.
2. Przegląd prac empirycznych o odcinkowych efektach, jakie polskiej gospodarce przyniosło utworzenie SSE *per se* nie uprawnia do sformułowania jednoznacznych uogólnień. Wyniki tych badań nie są bowiem bezpośrednio porównywalne głównie wskutek różnic co do założeń, metod badawczych oraz zakresu geograficznego i czasowego analiz.

3. Jeśli chodzi o rynek pracy, badacze są w zasadzie zgodni, że strefy pozytywnie wpływały na wzrost zatrudnienia i były nieistotne w zakresie zmian poziomu wynagrodzeń, ale różnie oceniali rolę stref w ograniczaniu bezrobocia. W przypadku aktywizacji biznesu w rejonach goszczących efekty były skromniejsze, zaś opinie jeszcze bardziej podzielone. Pomoc publiczna udzielona w strefach była zdecydowanie opłacalna dla finansów państwa, gdyż z nawiązką odciażała budżet wpływami z podatków i oszczędnościami w wydatkach socjalnych. Natomiast badacze nie doszukali się sukcesów stref w zakresie pobudzania inwestycji w ich otoczeniu, aktywizacji eksportu, tworzenia nowych przedsiębiorstw oraz zmniejszania zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego. O wszystkich wynikach praktycznie decydowali zagraniczni inwestorzy bezpośredni, którzy sprowadzili do stref *gros* kapitału i odpowiadają za zdecydowaną większość miejsc pracy.
4. SSE utworzono niemal w całej Polsce, zarówno w regionach lepiej, jak i słabiej rozwiniętych. Ich cechą charakterystyczną jest duże rozproszenie geograficzne i brak terytorialnej delimitacji. Skumulowane wyniki ich funkcjonowania wydają się imponujące. Poniesiono w nich nakłady inwestycyjne o wartości niemal 132 mld PLN i utworzono prawie 388 tys. miejsc pracy. Jednak tereny niektórych stref zostały zagospodarowane w niewielkim stopniu. Przyczyny różnego zainteresowania inwestorów wynikają głównie z ich lokalizacji. Lepiej radzą sobie te, które leżą w bogatszych, a więc bardziej atrakcyjnych dla biznesu częściach Polski.
5. Oprócz czynników lokalizacyjnych wpływ na atrakcyjność inwestycyjną miały względy endogeniczne, czyli cechy konkretnej strefy, takie jak: powierzchnia, dostępność infrastruktury, wielkość działek, stopień uzbrojenia terenów inwestycyjnych, a także jakość pracy spółki zarządzającej. Ten ostatni czynnik sugeruje, że strefy położone w regionach słabiej rozwiniętych nie zawsze musiały być na straconej pozycji, konkurując o kapitał, w szczególności o zagranicznych inwestorów.
Program *polska strefa inwestycji* oznacza odejście od koncepcji SSE jako administracyjnie wyodrębnionego terenu. Obejmuje terytorium Polski, a zatem wybór konkretnej lokalizacji zależy od decyzji inwestora. Zarazem program w zasadzie zachowuje dotychczasową strukturę organizacyjną dostosowaną do centralnego regulowania i sterowania systemem. PSI dzieli się bowiem na 14 jednostek (*obszarów*), a ich operatorami są te same podmioty (spółki), które zarządzają czternastoma SSE w imieniu ministerstwa właściwego ds. gospodarki¹.
6. Zmianę organizacyjną stanowi wprowadzenie instytucji *rady rozwoju obszaru gospodarczego*. Tworzą ją przedstawiciele przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego i wojewódzkich rad dialogu społecznego.

1 Operatorem strefy jest *spółka zarządzająca*, która w programie PSI występuje jako *zarządzający obszarem*.

Członków wybiera *zarządzający obszarem*. Rada jest dla niego ciałem opiniodawczym, może też rekomendować jednostkom samorządu terytorialnego działania podnoszące atrakcyjność inwestycyjną regionu. Sposób powoływania i zakres kompetencji sugerują, że rada ma charakter faszadowy. Natomiast istotnym nowym elementem wydaje się wzmocnienie centralnego nadzoru nad *zarządzającymi obszarem*. Oprócz kurateli sprawowanej przez rady nadzorcze minister właściwy ds. gospodarki może bowiem zlecić odrębnej instytucji przeprowadzenie dodatkowej kontroli realizacji powierzonych *spółkom* zadań.

7. Podstawowe zmiany funkcjonalne zawarte w programie PSI polegają natomiast na:
 - zniesieniu dyskryminacji przedsiębiorstw działających poza strefą, które nie miały dostępu do oferowanych w niej preferencji. Objęcie programem PSI obszaru całego kraju oznacza zatem „wyrównanie pola gry” dla wszystkich podmiotów;
 - wprowadzeniu, obok ilościowych, jako podstawy do ubiegania się o udział w programie, kryteriów jakościowych kładących formalny nacisk m.in. na promowanie nowoczesnych projektów;
 - obniżeniu progu wielkości inwestycji, co umożliwi uzyskiwanie wsparcia mniejszym podmiotom;
 - uzależnieniu wielkości pomocy w sposób proporcjonalny do mierzonego stopą bezrobocia poziomu rozwoju powiatów;
 - objęciu pomocą nie tylko inwestycji w budowę nowego przedsiębiorstwa, ale również nakładów w rozbudowę, modernizację i zmianę struktury produkcji w przedsiębiorstwie istniejącym.
8. Pierwsze wyniki funkcjonowania PSI wskazują na duże zainteresowanie beneficjentów tą formą pomocy. Warunki udzielania wsparcia okazały się atrakcyjne zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorców krajowych, których udział wzrósł znacząco w porównaniu do SSE. Nie zmieniła się istotnie struktura geograficzna projektów. Nadal inwestorzy wybierali przede wszystkim tereny położone w południowej, centralnej i zachodniej Polsce.
9. Funkcje przypisane PSI mogą, jak się wydaje, nieść za sobą następujące konsekwencje:
 - zwiększenie zakresu bezpośredniej ingerencji rządu w proces realizacji decyzji o wsparciu spowodowane wprowadzeniem dziesięciu szczegółowych kryteriów jakościowych obok ilościowych. Sugeruje to pogłębienie centralizacji systemu sterowania programem;
 - sprowadzenie spółek zarządzających do roli agencji wykonawczych polityki rządu. Kryteria jakościowe są zerojedynkowe i nie biorą pod uwagę, że struktura gospodarcza i warunki dla biznesu są różne w konkretnych powiatach;

- z natury rzeczy kryteria jakościowe warunkujące wysokość wsparcia są trudno mierzalne. Z jednej strony przy ocenie stopnia ich wykonania może to powodować spory między beneficjentami pomocy a *zarządzającymi obszarem*, angażujące w ostateczności sądy administracyjne. Zwiększy to koszty transakcyjne programu PSI. Z drugiej strony może prowadzić do uznaniowości rozstrzygnięć, czy kryteria zostały wypełnione, i działać korupcjogennie;
- trudno mierzalne kryteria sprzyjają zwiększeniu znaczenia czynnika politycznego w ocenie pracy *zarządzających obszarem* przez szczebel centralny.

Bibliografia

- ADB (2015), Asian Economic Integration Report 2015, *How Can Special Economic Zones Catalyze Economic Development?* Asian Development Bank, Manila 2015.
- Aggarwal, A. (2010), *Economic Impacts of SEZ: Theoretical Approaches and Analysis of Newly Notified SEZ in India*, India: Department of Business Economics, University of Delhi, https://www.researchgate.net/publication/46444646_Economic_impacts_of_SEZs_Theoretical_approaches_and_analysis_of_newly_notified_SEZs_in_India (dostęp: 10.03.2022).
- Aggarwal, A. (2012), *Social and Economic Impact of SEZs in India*, Oxford University Press, Oxford.
- Aggarwal, A. (2017), *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*, Copenhagen Discussion Paper 64, Asia Research Centre, Copenhagen Business School.
- Aggarwal, A. (2019), *SEZs and Economic Transformation: Towards a Developmental Approach*, „Transnational Corporations. Investment and Development”, vol. 26, no. 2 (Special Issue on Special Economic Zones), s. 27–47.
- Alfaro, L. (2003), *Foreign Direct Investment and Growth: Does the Sector Matter?*, Harvard Business School, s. 1–31.
- Ambroziak, A.A. (2003), *Problem udzielania pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w ramach negocjacji Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Ambroziak, A.A. (2009), *Krajowa pomoc regionalna w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Ambroziak, A.A. (2015), *The Effects of Granting State Aid in Special Economic Zones after Poland's Accession to the European Union*, [w:] *Selected Aspects of Functioning of Poland in the European Union. The Balance of Ten Years of Membership*, red. G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk, Warsaw School of Economics Press, Warsaw.
- Ambroziak, A.A. (2016), *Income Tax Exemption as a Regional State Aid in Special Economic Zones and Its Impact upon Development of Polish Districts*, „Oeconomia Copernicana”, vol. 7(2), s. 245–267, <https://doi.org/10.12775/OeC.2016.015>

- Ambroziak, A.A., Dziemianowicz, W. (2021), *The Impact of Special Economic Zones on Local Labour Markets in Poland*, „Miscellanea Geographica – Regional Studies On Development”, vol. 25, no. 2, <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0032>
- Ambroziak, A.A., Hartwell, Ch.A. (2018), *The Impact of Investments in Special Economic Zones on Regional Development: the Case of Poland*, „Regional Studies”, vol. 52, no. 10, s. 1322–1331, <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1395005>
- Baissac, C. (2011), *Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates*, [w:] Th. Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, The International Bank for Reconstruction and Development, https://doi.org/10.1596/9780821386385_CH02
- Blaug, M. (1994), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Blomström, M., Kokko, A. (2003), *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, Working Paper, vol. 168, Bundesbank Conference, January.
- Blomström, M., Globerman, S., Kokko, A. (1999), *The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment: Review and Synthesis of the Literature*, The European Institute of Japanese Studies, Working Paper, no. 76, September.
- Bost, F. (2019), *Special Economic Zones: Methodological Issues and Definition*, „Transnational Corporations. Investment and Development”, vol. 26, no. 2 (Special Issue on Special Economic Zones), s. 141–153.
- Boyenge, J.-P.S. (2007), *ILO Database on Export Processing Zones* (Revised), International Labour Office Geneva, April.
- Carkovic, M.V., Levine, R.E. (2002a), *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?*, University of Minnesota, Department of Finance, Working Paper, June, s. 1–23, <http://doi.org/10.2139/ssrn.314924>
- Carkovic, M.V., Levine, R.E. (2002b), *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?*, [w:] *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, red. T. Moran, E. Graham, M. Blomström, Center for Global Development, Washington, DC, s. 195–220.
- Cass, F. (2007), *Attracting FDI to Transition Countries: The Use of Incentives and Promotion Agencies*, „Transnational Corporations”, vol. 16, no. 2, August, s. 77–122.
- Caves, R., Frankel, J., Jones, R. (1998), *Handel i finanse międzynarodowe*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Cheesman, A. (2012), *Special Economic Zones & Development: Geography and Linkages in the Indian EOU Scheme*, DPU Working Paper, no. 145.
- Chen, X. (2019), *Change and Continuity in Special Economic Zones: A Reassessment and Lessons from China*, „Transnational Corporations”, vol. 26, no. 2.
- Cicha-Nazarczuk, M., Nazarczuk, J.M. (2017), *Oddziaływanie Specjalnych Stref Ekonomicznych na sytuację na rynku pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. CII, s. 173–185.
- Cieslikowski, D. (2008), *World Development Indicators 2008*, World Bank Group, Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/587251468176971009/World-development-indicators-2008> (dostęp: 12.03.2021).

- Cieřlik, A., *Political Economy of Special Economic Zones Location in Poland*, http://www.case-research.eu/files/?id_plik=3459 (dostęp: 19.10.2018).
- Cirera, X., Lakshman, R. (2014), *The Impact of Export Processing Zones on Employment, Wages and Labour Conditions in Developing Countries*, 3ie Systematic Review 10. International Initiative for Impact Evaluation, London.
- Ciřkiewicz, P., Ciřkiewicz-Pękała, M., Pękała, P., Rzońca, A. (2016), *The Effects of Special Economic Zones on Employment and Investment: a Spatial Panel Modeling Perspective*, „Journal of Economic Geography”, s. 1–35.
- Ciřkiewicz, P., Ciřkiewicz-Pękała, M., Pękała, P., Rzońca, A. (2021), *Why Do Some Special Economic Zones Attract More Firms than Others? Panel Data Analysis of Polish Special Economic Zones*, „Prague Economic Papers”, 30(1), s. 61–89, <https://doi.org/10.18267/j.pep.763>
- Cling, J.-P., Letilly, G. (2001), *Export Processing Zones: A Threatened Instrument For Global Economy Insertion?*, Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRE.
- Corden, W.M. (1980), *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford.
- Domański, B., Gwosdz, K. (red.), (2005), *Dziesięć lat dořwiadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej. Mielec 1995–2005*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Oddział w Mielcu, Urząd Miejski w Mielcu.
- Dorożyński, T. (2018), *Wspieranie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce przez system zachęt dla inwestorów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dorożyński, T., Świerkocki, J., Dobrowolska, B. (2021), *Governance of Special Economic Zones and Their Performance: Evidence from Poland*, „Entrepreneurial Business and Economics Review”, vol. 9, no. 3, s. 149–167, <https://doi.org/10.15678/EBER.2021.090310>
- Duranton, G., Puga, D. (2003), *Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies*, NBER Working Paper, no. 9931.
- Easterling, K. (2012), *Zone: The Spatial Softwares of Extrastatecraft*, „Places Journal”, <https://placesjournal.org/article/zone-the-spatial-software-of-extrastatecraft/?cn-reloaded=1> (dostęp: 15.02.2022).
- Engman, M., Onodera, O., Pinali, E. (2007), *Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development*, OECD Trade Policy Working Papers, no. 53.
- Ernst & Young (2011), *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*.
- EUROSTAT (2021), GDP per capita in EU Regions.
- EY (2013), *Poland – A True Special Economic Zone*.
- Farole, T. (2011), *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, World Bank.
- Farole, T., Akinci, G. (red.), (2011), *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, The World Bank, Washington DC.
- FIAS (2008), *Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, The World Bank Group, Washington.

- Fortanier, F. (2007), *Foreign Direct Investment and Host Country Economic Growth: Does the Investor's Country of Origin Play a Role?*, „Transnational Corporations”, vol. 16, no. 2, s. 41–76.
- Freund, C., Moran, T.H. (2017), *Multinational Investors as Export Superstars: How Emerging-Market Governments Can Reshape Comparative Advantage*, Peterson Institute for International Economics Working Paper, no. 17–1.
- Frick, S., Rodríguez-Pose, A. (2019), *Are Special Economic Zones in Emerging Countries a Catalyst for the Growth of Surrounding Areas?*, „Transnational Corporations”, vol. 26, no. 2, s. 75–94.
- Gertler, P.J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L.B., Vermeersch, Christel M.J. (2016), *Impact Evaluation in Practice. Second Edition*, The World Bank, Washington.
- Global Economic Prospects (2005), *Trade, Regionalism and Development*, The World Bank, Washington.
- Global Free Zones of the Year (2013–2021)*, Financial Times, www.fDiIntelligence.com
- Gomułka, S. (2014), *Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989–2014 i współczesne wyzwania*, „Nauka”, nr 3, s. 7–16.
- Gromada, A., Janyst, T., Golik, K. (2015), *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, NBP, Warszawa.
- GUS (2009), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- GUS (2016), *Rocznik Statystyczny Przemysłu*, Warszawa.
- GUS (2016), *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Harding, T., Javorcik, B.S. (2011), *Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows*, „The Economic Journal”, no. 121, December, s. 1445–1476, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02454.x>
- Hartwell, C.A. (2018), *Bringing the Benefits of David to Goliath: Special Economic Zones and Institutional Improvement*, „Regional Studies”, vol. 52, no. 10, s. 1309–1321, <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1346371>
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (2007–2021)*, za lata 2006–2020, Ministerstwo Gospodarki / Ministerstwo Rozwoju / Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii / Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Warszawa.
- James, S. (2009a), *Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, ICAS of the World Bank Group.
- James, S. (2009b), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, Foreign Investment Advisory Service, World Bank, Washington, DC.
- James, S. (2013), *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*, World Bank Investment Climate Advisory Services, September 2013.
- Javorcik, B., Spatareanu, M. (2008), *To Share or Not to Share: Does Local Participation Matter for Spillovers from Foreign Direct Investment?*, „Journal of Development Economics”, vol. 85, issue 1–2, s. 194–217.
- Jayanthakumaran, K. (2003), *Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature*, „Development Policy Review”, vol. 21, no. 1, s. 51–65.
- Jensen, C., Winiarczyk, M. (2014), *Special Economic Zones – 20 Years Later*, CASE Research Paper, no. 467, Warsaw.

- Jensen, C. (2018), *The Employment Impact of Poland's Special Economic Zones Policy*, „Regional Studies”, vol. 52, no. 7, s. 877–889.
- Johnson, L., Toledano, P. (lead authors), van den Berghe, D., Coleman, N., Cordes, K., James, S., Jedlicka, H., Krakoff, C., Mandelbaum, J., Nimac, I.A., van der Schoor, L., Strauss, I., Tavares-Lehmann, A.T., Thomas, K. (2013), *Background Paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives: The Good, the Bad and the Ugly. Assessing the Costs, Benefits and Options for Policy Reform*, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, Columbia University, USA.
- Jong, W. de (2013), *Establishing Free Zones for Regional Development*, Library Briefing, Library of the European Parliament 12/03/2013.
- Kaczmarczyk, P. (2019), *Swobodny przepływ pracowników*, [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, red. P. Kowalski, S. Golinowska, B. Błaszczuk, CASE, Warszawa.
- Karaszewski, W. (red.), (2016), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w wybranych województwach Polski – analiza porównawcza*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Kierunki rozwoju polityki klastrowej w Polsce po 2020 r.*, Departament Innowacji, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.
- Klasyfikacja kryteriów jakościowych określonych w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. 2020 r., poz. 1752, z późn. zm.).
- Klemm, A., Van Parys, S. (2012), *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*, „International Tax and Public Finance”, vol. 19, no. 3, s. 393–423.
- Kopaliński, W. (1975), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Koyama, N. (2011), *SEZs in the Context of Regional Integration: Creating Synergies for Trade and Investment*, [w:] *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, red. Th. Farole, G. Akinci.
- KPMG (2009), *Specjalne strefy ekonomiczne. Edycja 2009*, Warszawa
- KPMG (2012), *Specjalne Strefy Ekonomiczne. Edycja 2012*, Warszawa.
- KPMG (2014), *20 Years of Special Economic Zones in Poland*.
- Krugman, P. (1992), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Kryńska, E. (red.), (2000), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Lichota, W. (2016), *Efektywność finansowa specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1, s. 99–130.
- Lin, J. (2021), *New Structural Economics: A Framework of Studying Government and Economics*, „Journal of Government and Economics”, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.jge.2021.100014>
- Lin, J.Y., Monga, C. (2010), *Growth Identification and Facilitation. The Role of State in the Dynamics of Structural Change*, Policy Research Working Paper, no. 5313, The World Bank.
- Litwack, J.M., Qian, Y. (1998), *Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition*, „Journal of Comparative Economics”, vol. 26, no. 1, s. 1–25.

- McCallum, J.K. (2011), *Export Processing Zones: Comparative Data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, International Labour Office, Industrial and Employment Relations Department – Geneva: ILO, 1 v. (Working Paper, no. 21).
- Meng, G., Zeng Zhihua, D. (2019), *Structural Transformation through Free Trade Zones: The Case of Shanghai*, „Transnational Corporations”, vol. 26, no. 2.
- Ministerstwo Gospodarki (2009), *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2005), *Specjalne strefy ekonomiczne stan na dzień 31 grudnia 2004 r.*, Warszawa.
- Moberg, L. (2015), *The Political Economy of Special Economic Zones*, „Journal of Institutional Economics”, 11(1), s. 167–190.
- Moran, T.H. (2005), *How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations*, [w:] *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, red. T. Moran, E. Graham, M. Blomström, Center for Global Development, Washington, DC, s. 281–313.
- Morisset, J., Pirnia, N. (2000), *How Tax Policy and Tax Incentives Affect Foreign Direct Investment: A Review*, Policy Research Working Paper, no. 2509, World Bank and International Finance Corporation, Foreign Investment Advisory Service, Washington, D.C.
- Narula, R., Zhan, J.X. (2019), *Using Special Economic Zones to Facilitate Development: Policy Implications*, „Transnational Corporations”, vol. 26, no. 2, s. 1–25.
- Nazarczuk, J.M. (2012), *Efektywność pomocy publicznej udzielonej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, [w:] *Efektywność pomocy publicznej w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, red. R. Kisiel, W. Lizińska, UWM w Olsztynie, Olsztyn, s. 113–128.
- Nazarczuk, J.M., Umiński, S. (2018), *The Impact of Special Economic Zones on Export Behaviour. Evidence from Polish Firm-level Data*, „Ekonomie a Management”, vol. 21, no. 3, s. 4–22, <https://doi.org/10.15240/tul/001/2018-3-001>
- Nazarczuk, J.M., Umiński, S. (2019), *Foreign Trade in Special Economic Zones in Poland*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn.
- NIK (2009), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006–2008*, Bydgoszcz.
- NIK (2012), *Pomoc publiczna udzielona w latach 2006–2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych*, Bydgoszcz.
- NIK (2017), *Informacja o wynikach kontroli Programu wspierania inwestycji o kluczowym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*, Warszawa.
- Pastusiak, R. (2011), *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Peres, M., Ameer, W., Xu, H. (2018), *The Impact of Institutional Quality on Foreign Direct Investment Inflows: Evidence for Developed and Developing Countries*, „Economic Research – Ekonomska Istrazivanja”, no. 31, s. 626–644.
- Polska Strefa Inwestycji, https://www.paih.gov.pl/strefa_inwestora/Polska_Strefa_Inwestycji (dostęp: 30.05.2022).
- Porter, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.

- Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030*, Uchwała Rady Ministrów nr 116/2019 z 1.10.2019 r.
- Rodrik, D. (2008), *Second-best Institutions*, „American Economic Review”, vol. 98, no. 2, s. 100–104.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz. UE L 187, z 26.06.2014.
- Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym, Dz.U. RP z dnia 4 września 2018 r, poz. 1698.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), Dz.U. poz. 1293, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027, Dz.U. z 2021 r., poz. 2422.
- Różański, J. (2010), *Przedsiębiorstwa zagraniczne w Polsce. Rozwój. Finansowanie. Ocena*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Siudak, P., Wątopek, B. (2011), *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w latach 1995–2009*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Legnica.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2010), *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, s. 37–56.
- Świerkocki, J. (2011), *Zarys ekonomii międzynarodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Świerkocki, J. (2020), *Polityka specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej*, red. A.A. Ambroziak, A.D. Szypulewska-Porczyńska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Tao, Y., Yuan, Y., Li, M. (2016), *Chinese Special Economic Zones: Lessons for Africa*, „Chief Economist Complex AEB”, vol. 7, iss. 6.
- Tavares-Lehmann, T.A., Toledano, P., Johnson, L., Sachs, L. (red.), (2016), *Rethinking Investment Incentives. Trends and Policy Options*, Columbia University Press, New York.
- Trzeciński, R., Stasiowski, J., Konieczna-Sałamatin, J., Skórska, P., Bienias, S., Weremiuk, A. (2016), *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na zatrudnienie. Raport końcowy*, https://www.kozminski.edu.pl/fileadmin/wspolne_elementy/Jednostki/RAPORT_SSE.pdf (dostęp: 20.01.2020).
- Tuomi, K. (2012), *Review of Investment Incentives. Best Practice in Attracting Investment*, Working Paper No F-41003-ZMB-1, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London, s. 1–24.
- UNCTAD (2015), *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals*, United Nations, New York–Geneva.
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
- Uchwała nr 40/2021 Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, Dz.U. z 2018 r., poz. 1162.

- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 482, z późn. zm.
- WDR (2009), *World Development Report. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2017), *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, World Bank Group, Washington, D.C.
- World Investment Report (2019–2021), *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, New York–Geneva.
- World Trade Report (2013), *Factors Shaping the Future of World Trade*, WTO, Geneva.
- Woś, R. (2017), *Szare strefy*, „Polityka”, nr 46.
- Wykaz umów w ramach Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej (na lata 2011–2030), <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/informacje-o-udzielonej-pomocy-publicznej> (dostęp: 30.04.2022).

Spis tabel

Tabela 1.1.	Zachęty i ograniczenia dla podjęcia działalności w SSE	27
Tabela 1.2.	Porównanie zalet i niedogodności inwestowania w SSE	29
Tabela 2.1.	Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce (stan na 31 grudnia 2019 r.)	38
Tabela 2.2.	Zmiany w krajowych politykach wobec inwestorów zagranicznych (2008–2018)	43
Tabela 2.3.	Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w SSE (stan na 31 grudnia 2019 r.)	44
Tabela 2.4.	Struktura branżowa skumulowanej wartości inwestycji krajowych i zagranicznych w SSE	50
Tabela 2.5.	Wiodące branże w SSE według skumulowanej wartości dla inwestycji krajowych i zagranicznych	53
Tabela 2.6.	Polskie SSE w rankingu <i>Global Free Zones of the Year</i> (2018–2021)	55
Tabela 2.7.	Ocena funkcjonowania SSE przez inwestorów	57
Tabela 2.8.	Lokalizacja SSE w województwach i powiatach (na podstawie liczby ważnych zezwoleń na koniec 2019 r.)	59
Tabela 2.9.	Wartość nakładów inwestycyjnych, liczba zezwoleń i miejsc pracy w SSE w ujęciu regionalnym (stan na 31 grudnia 2019 r.)	61
Tabela 2.10.	Wiodące branże w SSE według skumulowanej wartości dla inwestycji krajowych i zagranicznych w ujęciu regionalnym	67
Tabela 4.1.	Kompetencje spółki zarządzającej SSE i zarządzającego obszarem w ramach PSI	91
Tabela 4.2.	Specjalne strefy ekonomiczne a polska strefa inwestycji: podobieństwa i różnice	92
Tabela 4.3.	Kryteria ilościowe	94
Tabela 4.4.	Kryteria jakościowe	95
Tabela 4.5.	Decyzje o wsparciu (stan na 31 grudnia 2019 r.)	98
Tabela 4.6.	Udział SSE w nakładach inwestycyjnych, liczbie inwestycji i miejscach pracy na podstawie decyzji o wsparciu ogółem (dla inwestorów krajowych i zagranicznych)	99
Tabela 4.7.	Decyzje o wsparciu w ujęciu regionalnym (stan na 31 grudnia 2019 r.)	105
Tabela 4.8.	Ranking województw ze względu na wartość inwestycji ogółem w SSE i PSI	106

Spis rysunków

Rysunek 1.1.	Model enklawy	19
Rysunek 1.2.	Procedura inwestowania w SSE i poza SSE	30
Rysunek 1.3.	Schemat organizacyjny funkcjonowania systemu SSE	31
Rysunek 2.1.	Udział stref w nakładach inwestycyjnych ogółem	37
Rysunek 2.2.	Udział stref w liczbie ważnych zezwoleń ogółem	39
Rysunek 2.3.	Udział stref w liczbie przedsiębiorstw ogółem	40
Rysunek 2.4.	Udział stref w liczbie miejsc pracy ogółem	40
Rysunek 2.5.	Udział inwestorów krajowych i zagranicznych ze względu na wielkość przedsiębiorstwa	45
Rysunek 2.6.	Struktura geograficzna zainwestowanego kapitału	46
Rysunek 2.7.	Udział specjalnych stref ekonomicznych w inwestycjach zagranicznych w ujęciu wartościowym i ilościowym	47
Rysunek 2.8.	Struktura branżowa skumulowanej wartości inwestycji ogółem	48
Rysunek 2.9.	Udział województw w liczbie zezwoleń ogółem w SSE	62
Rysunek 2.10.	Udział województw w nakładach inwestycyjnych ogółem w SSE	63
Rysunek 2.11.	Udział województw w miejscach pracy ogółem w SSE	63
Rysunek 2.12.	Liczba krajowych i zagranicznych przedsiębiorstw strefowych w 16 województwach	64
Rysunek 2.13.	Udział zagranicznych przedsiębiorstw strefowych w liczbie przedsiębiorstw ogółem w 16 województwach	65
Rysunek 2.14.	Udział dużych przedsiębiorstw w liczbie przedsiębiorstw ogółem w SSE (krajowych i zagranicznych)	66
Rysunek 4.1.	Udział inwestycji krajowych i zagranicznych w decyzjach o wsparciu	100
Rysunek 4.2.	Udział przedsiębiorstw małych, średnich i dużych w ogólnej liczbie podmiotów objętych wsparciem w ramach ustawy o SSE i ustawy o wspieraniu nowych inwestycji	101
Rysunek 4.3.	Udział inwestorów krajowych i zagranicznych w decyzjach o wsparciu ze względu na wielkość przedsiębiorstwa	102
Rysunek 4.4.	Struktura branżowa inwestycji zagranicznych w decyzjach o wsparciu	103
Rysunek 4.5.	Struktura branżowa inwestycji krajowych w decyzjach o wsparciu	103

Notki o Autorach

Tomasz Dorożyński, doktor habilitowany, profesor uczelni, zatrudniony w Katedrze Wymiany Międzynarodowej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ. Członek kilku prestiżowych organizacji międzynarodowych, np. Euro-Asia Management Studies Association (Board Member, Advisory Committee Member), Academy of International Business, AIB Central Eastern Europe Chapter, ManGeo Research Group. Autor ponad 100 recenzowanych publikacji w obszarze ekonomii i biznesu międzynarodowego. Kierował i był wykonawcą 15 projektów badawczych. Wyniki badań wielokrotnie prezentował na krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych, w tym m.in. w USA, Wielkiej Brytanii, Brazylii, Korei Płd., Szwecji, Danii, Niemczech, Francji, Holandii, Belgii, Austrii, Grecji, Turcji, Czechach, na Litwie i Łotwie. Wielokrotnie wykładał za granicą (Francja, Portugalia, Niemcy, Litwa, Węgry, Estonia, Rumunia, Łotwa i Słowacja). Członek zwyczajny i członek zarządu Łódzkiego Towarzystwa Naukowego. Zastępca redaktora naczelnego czasopism „Studia Prawno-Ekonomiczne”, „Ekonomia Międzynarodowa”, redaktor tematyczny czasopisma „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe”.

Janusz Świerkocki, profesor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w ekonomii międzynarodowej. Od 1972 r. pracuje na Uniwersytecie Łódzkim; obecnie w Katedrze Wymiany Międzynarodowej, której był założycielem i kierownikiem w latach 2008–2019. W 1978 r. wykładał w Fordham University w Nowym Jorku, a w latach 1988–1989 w Universidad Nacional de Bogotá. Prowadził też zajęcia dydaktyczne na uniwersytetach we Francji i w Wielkiej Brytanii. Odbił staże naukowe w University of Kent at Canterbury i w European Institute we Florencji. Autor wielu publikacji naukowych dotyczących głównie polityki handlowej, umiędzynarodowienia przedsiębiorstw, zagranicznych inwestycji bezpośrednich i specjalnych stref ekonomicznych. Członek zwyczajny Łódzkiego Towarzystwa Naukowego. Pełnił m.in. funkcję doradcy Prezesa Urzędu Antymonopolowego (1990–1991) i konsula – szefa przedstawicielstwa handlowego RP w Toronto (1991–1995).

